

**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**

Septembre 2020

Document adopté à la 684^e séance de la Commission,
tenue le 18 septembre 2020, par sa résolution COM-684-4.1.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Responsables de la conception, recherche, analyse et rédaction :

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Amina Triki-Yamani, chercheure
Direction de la recherche

Recherche et rédaction :

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

Collaboration à la rédaction :

M^e Christine Campbell, conseillère juridique
Direction des affaires juridiques

Marie-Iris Légaré, agente d'éducation et de coopération
Direction de l'éducation-coopération et des communications

Daniel Ducharme, chercheur
Mathieu Forcier, chercheur
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

Elvira Carhuallanqui, agente d'éducation et de coopération
Mélissa Goupil-Landry, agente d'éducation et de coopération
Johanne Magloire, agente d'éducation et de coopération
Direction de l'éducation-coopération et des communications

Julie Ranger, agente d'éducation et de coopération
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Collaboration à la recherche (suite) :

Anne-Marie Boutin-Lagacé, stagiaire
Woosevelt Dumarsais, stagiaire
Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
Mathilde Viau-Tassé, stagiaire
Direction de la recherche

Membres du comité inter-directions sur le profilage racial :

M^e Christine Campbell, conseillère juridique
M^e Marie Dominique, conseillère juridique
Direction des affaires juridiques

Karima Mokarram, coordonnatrice de l'accès à l'égalité et des services-conseils
Direction de l'accès à l'égalité et des services-conseils

Meissoon Azzaria, coordonnatrice aux communications
Mélissa Goupil-Landry, agente d'éducation et de coopération
Widia Larivière, agente d'éducation et de coopération
Marie-Iris Légaré, agente d'éducation et de coopération
Johanne Magloire, agente d'éducation et de coopération
Direction de l'éducation-coopération et des communications

Djen-Anne St-Hillien, médiatrice
Direction de la protection et de la défense des droits

Julie Ranger, agente d'éducation et de coopération
Lauélia Rolland-Fortin, agente d'éducation et de coopération
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Amina Triki-Yamani, chercheuse
Direction de la recherche

M^e Michèle Turenne, conseillère juridique
Présidence

Révision de texte et traitement de texte :

Ramon Avila
Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE.....	9
1.1 Les questionnaires envoyés aux ministères et organismes publics visés par les recommandations	10
1.2 Des groupes de discussion réunissant des personnes racisées et les représentants de groupes de défense de droit.....	13
1.3 Des entrevues individuelles avec six chercheuses et un chercheur.....	15
1.4 Le comité de suivi interne de la Commission.....	16
1.5 La recherche documentaire	16
2 BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE.....	17
2.1 Une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination incluant un plan d'action en matière de profilage racial	17
2.1.1 Bref rappel des recommandations.....	17
2.1.2 La mise en œuvre de la recommandation	23
A. La réponse des ministères et organismes publics visés.....	23
B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	26
2.1.3 Les recommandations.....	29
2.2 La représentation des minorités racisées et des minorités ethniques	30
2.2.1 Bref rappel des recommandations	30
2.2.2 La mise en œuvre des recommandations	32
A. La réponse des ministères et des organismes publics visés	32
B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	45
2.2.3 Les recommandations.....	47
2.3 La formation antiraciste et interculturelle	50
2.3.1 Bref rappel des recommandations.....	50
2.3.2 La mise en œuvre de ces recommandations.....	53
A. La réponse des ministères et des organismes publics visés.....	53
B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	60
2.3.3 Les recommandations.....	64
2.4 La prise en compte des compétences antiracistes dans les pratiques de dotation.....	67
2.4.1 Bref rappel des recommandations	67
2.4.2 La mise en œuvre des recommandations	68
A. La réponse des ministères et organismes publics visés.....	68
B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	71
2.4.3 Les recommandations.....	71
2.5 La définition d'indicateurs et la collecte de données.....	72
2.5.1 Bref rappel des recommandations.....	72
2.5.2 La mise en œuvre des recommandations	77
A. La réponse des ministères et organismes publics visés.....	77
B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	87
2.5.3 Les recommandations.....	90
2.6 La lutte à la pauvreté.....	91
2.6.1 Bref rappel de la recommandation.....	91

2.6.2	La mise en œuvre de la recommandation	96
A.	La réponse des ministères et organismes publics visés.....	96
B.	Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	98
2.6.3	Les recommandations.....	101
3	BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	102
3.1	La surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police	103
3.1.1	Bref rappel des recommandations	103
3.1.2	La mise en œuvre des recommandations	109
A.	La réponse des ministères et organismes publics visés.....	109
B.	Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	123
3.1.3	Les recommandations.....	131
3.2	Les recours.....	134
3.2.1	Bref rappel des recommandations	134
3.2.2	La mise en œuvre des recommandations	142
A.	La réponse des ministères et organismes publics visés.....	142
B.	Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion.....	146
3.2.3	Les recommandations.....	149
4	BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE DANS LE MILIEU SCOLAIRE.....	153
4.1	L'application des mesures disciplinaires, des codes de vie et des normes organisationnelles... 154	154
4.1.1	Bref rappel des recommandations	154
4.1.2	La mise en œuvre des recommandations	156
A.	La réponse des ministères et organismes publics ciblés.....	156
B.	Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés.....	164
4.1.3	Les recommandations.....	169
4.2	Le parcours scolaire et la réussite éducative.....	172
4.2.1	Bref rappel des recommandations	172
4.2.2	La mise en œuvre des recommandations	175
A.	La réponse des ministères et organismes publics ciblés.....	175
B.	Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés.....	176
4.2.3	Les recommandations.....	181
4.3	Les classes d'accueil.....	182
4.3.1	Bref rappel des recommandations	182
4.3.2	La mise en œuvre des recommandations	185
A.	La réponse des ministères et organismes ciblés	185
B.	Le point de vue des chercheurs et participants aux groupes de discussion.....	187
4.3.3	Les recommandations.....	188
4.4	L'éducation des adultes.....	190
4.4.1	Bref rappel des recommandations	190
4.4.2	La mise en œuvre des recommandations.....	192
A.	La réponse des ministères et organismes ciblés	192
B.	Le point de vue des chercheurs et participants aux groupes de discussion.....	195
4.4.3	Les recommandations.....	197

5	BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE DANS LE SYSTÈME DE PROTECTION DE LA JEUNESSE	199
5.1	La sensibilisation des signalants dans les établissements publics	201
5.1.1	Bref rappel des recommandations	201
5.1.2	La mise en œuvre des recommandations	202
	A. La réponse des ministères et organismes ciblés	202
	B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés	203
5.1.3	Les recommandations.....	205
5.2	Le milieu communautaire et les services de première ligne en appui aux interventions du DPJ	208
5.2.1	Bref rappel des recommandations	208
5.2.2	La mise en œuvre des recommandations	209
	A. La réponse des ministères et des organismes ciblés	209
	B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés	214
5.2.3	Les recommandations.....	215
5.3	La révision des outils d'évaluation clinique	217
5.3.1	Bref rappel des recommandations	217
5.3.2	La mise en œuvre des recommandations	217
	A. La réponse des ministères et des organismes ciblés	217
	B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés	218
5.3.3	Les recommandations.....	219
5.4	L'inscription des approches interculturelle et antiraciste dans les politiques organisationnelles.	220
5.4.1	Bref rappel des recommandations	220
5.4.2	La mise en œuvre des recommandations	221
	A. La réponse des ministères et des organismes ciblés	221
	B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés	222
5.4.3	Les recommandations.....	223
5.5	La reconnaissance des caractéristiques de l'enfant appartenant à une minorité racisée	223
6	BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DE LA COMMISSION.....	226
6.1	La détection du profilage et la recherche de la preuve	227
6.2	L'approche systémique	229
6.2.1	D'un modèle d'intervention fondée sur une équipe spécialisée vers une structure visant à valoriser la collaboration interdirections.....	229
6.2.2	Une attention particulière à l'analyse contextuelle du profilage racial	231
6.2.3	Des demandes de correctifs d'ordre structurel	234
6.3	La médiation.....	235
6.4	Les retards dans le traitement des plaintes	236
6.4.1	Assurer un meilleur suivi auprès des plaignants	237
6.4.2	Réduire les retards dans le traitement des plaintes.....	237
	A. Privilégier toutes les options lui permettant de saisir le Tribunal des droits de la personne sur le fond, même à défaut de collaboration.....	240
	B. Poursuivre ses démarches auprès des autorités municipales afin qu'elles s'assurent de la collaboration des policiers	241
6.5	La confiance des organismes communautaires.....	242
6.5.1	Demeurer à l'écoute des organismes et continuer de travailler en concertation avec eux	242
6.5.2	Effectuer un suivi rigoureux de la mise en œuvre des recommandations.....	244
	CONCLUSION	249

Synthèse des principaux résultats.....	250
Peu d'avancées en regard des recommandations transversales du Rapport de 2011.....	251
A. Une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques	251
B. La représentation des minorités visibles en emploi	251
C. La formation antiraciste et interculturelle et la prise en compte des compétences antiracistes et interculturelles dans la dotation	252
D. La définition d'indicateurs et la collecte des données.....	253
E. La lutte à la pauvreté.....	254
Des progrès inégaux et insuffisants quant aux recommandations sectorielles du Rapport de 2011	255
A. Le secteur de la sécurité publique	255
B. Le milieu scolaire.....	257
C. Le système de protection de la jeunesse.....	259
Perspectives et enjeux prioritaires	261
Pour une véritable reconnaissance du profilage racial ainsi que de la discrimination et du racisme systémiques : vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques.....	262
L'urgence de mettre en œuvre des mesures systémiques, ambitieuses, pérennes et concertées	263
A. La représentation des personnes des minorités visibles en emploi	264
B. La surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police	265
La nécessité d'évaluer la mise en œuvre des mesures et d'implanter les mécanismes adéquats de reddition de comptes.....	266
L'interdépendance de tous les droits	268
La participation des personnes concernées	270
Le racisme et la discrimination systémiques ainsi que le profilage racial touchant les personnes autochtones.....	270
Un engagement de la Commission qui se poursuit	271

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BEI	BUREAU DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES
BFAJ	BUREAU DU FONDS ACCÈS JUSTICE
CCAJ	COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE
CDPDJ	COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE
CEDR	COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE
CISSS	CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX
CIUSSS	CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX
CLSC	CENTRE LOCAL DE SERVICES COMMUNAUTAIRES
CREJD	CENTRE DE RECHERCHE ET D'EXPERTISE SUR LES JEUNES EN DIFFICULTÉ
CSSS	CENTRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX
DPJ	DIRECTEUR DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE
DILEI	DIRECTION DE L'INTÉGRATION LINGUISTIQUE ET DE L'ÉDUCATION INTERCULTURELLE
EHDA	ÉLÈVES HANDICAPÉS OU EN DIFFICULTÉ D'ADAPTATION OU D'APPRENTISSAGE
ENPQ	ÉCOLE NATIONALE DE POLICE DU QUÉBEC
FAJ	PROGRAMME D'AIDE FINANCIÈRE POUR FAVORISER L'ACCÈS À LA JUSTICE
LIP	<i>LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE</i>
LPJ	<i>LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE</i>
LSJPA	<i>LOI SUR LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE POUR LES ADOLESCENTS</i>
MÉES	MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
MIFI	MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION
MJQ	MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC
MSP	MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

MSSS	MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
MTESS	MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE
PAÉE	PROGRAMME D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI
PAJ-SM	PROGRAMME D'ACCOMPAGNEMENT JUSTICE EN SANTÉ MENTALE
RMR	RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT
SASAF	SERVICES D'ACCUEIL ET DE SOUTIEN À L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS
SCT	SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR
SPL	SERVICE DE POLICE DE LAVAL
SPVM	SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL
SPVG	SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE GATINEAU
SPAL	SERVICE DE POLICE DE L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL
SQ	SÛRETÉ DU QUÉBEC

À la mémoire de M. Emerson Douyon, membre de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse entre 1999 et 2016 ainsi que membre du comité de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences menée par la Commission entre 2009 et 2011.

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.

Conformément à sa mission et aux différentes responsabilités qu'elle assume, la Commission lutte depuis plusieurs décennies contre la discrimination fondée sur la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale qu'elle soit directe, indirecte ou systémique⁵. Elle est, par

¹ Ci-après « Commission ».

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

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P -34.1 (ci-après « LPJ »).

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

⁵ Voir les quelques exemples suivants : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe : résultats d'une recherche menée à travers le Québec*, Houda ASAL, Jean-Sébastien IMBEAULT et M^e Karina MONTMINY, (Cat. 2.120-1.34), 2019, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/etude_actes_haineux.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques*, Houda ASAL, Jean-Sébastien IMBEAULT, M^e Karina MONTMINY, M^e Evelyne PEDNEAULT et Amina Triki-YAMANI, (Cat. 2.120-1.35), 2019, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/memoire_OCPM_racisme-systemique.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La progression en emploi dans le secteur privé du grand Montréal : Les minorités visibles face à des inégalités de traitement, Rapport de recherche*, Amina Triki-YAMANI avec la collab. de Mélissa GOUPIL-LANDRY et Karima MOKARRAM, (Cat. 2.126.24), 2018, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/etude_inegalites-emploi_secteur-prive.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} à 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]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/commentaires_CERD_2017_Fr.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées : résultats d'un « testing » mené dans le grand Montréal*, Paul EID avec la collab. de Meissoon AZZARIA et Marion QUÉRAT, (Cat. 2.120-1.31), 2012, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/etude_testing_discrimination_emploi.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants*, M^e Marie CARPENTIER avec la collab. de Carole Fiset, (Cat. 2.120-7.29), 2011, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/Avis_travailleurs_immigrants.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Enquête de la propre initiative de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* (sur la situation des médecins formés à l'étranger), Diane ARCHAMBAULT, Nicolae-Dan TANOVICANU en collab. avec Daniel DUCHARME, 2010, [En ligne].

exemple, à l'origine de la Commission d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques mise sur pied en 1987⁶. La Commission agit également contre le profilage racial depuis 2003, alors qu'elle a commencé à recevoir les premières plaintes invoquant cette forme particulière de discrimination⁷.

Les travaux de la Commission ont largement contribué à la reconnaissance du profilage racial en tant que forme particulière de discrimination. La définition que la Commission a élaborée en 2005, largement reprise depuis, met d'ailleurs en lumière les éléments constitutifs du profilage racial, mais aussi 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. »⁸

http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/enquete_medecins.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, Paul EID avec la collab. de Muriel GARON, France LANDRY, M^e Michèle TURENNE et Béatrice VIZKELETY, (Cat. 2.120-1.28), 2006, [En ligne].

http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/racisme_memoire_consultation_2006.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le racisme. Des définitions aux solutions : un même paradoxe*, Alberte LEDOYEN, (Cat. 2.120-1.5.2), 1998, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/racisme.PDF>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Minorités visibles et ethniques. Bilan de recherche sur la situation des minorités visibles et ethniques dans le logement et pistes d'intervention*, Muriel GARON avec la collab. d'Alberte LEDOYEN, Renée LESCOP, Claudie THIBAUT et Maria VACCARO, 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal : rapport final*, 1984.

⁶ 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*, (prés. Jacques Bellemare), 1988.

⁷ Voir à ce sujet : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39, par. 34. La Cour suprême y confirme que « le libellé de la Charte permet aux tribunaux de constater l'existence de nouvelles formes de discrimination au fur et à mesure qu'elles se manifestent dans notre société ».

⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : mise en contexte et définition*, M^e Michèle TURENNE, (Cat. 2.120-1.25), 2005, p. 15, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/profilage_racial_definition.pdf

Cette définition a depuis été reprise par le Gouvernement du Québec de même que différentes institutions, notamment la Ville de Montréal et le Service de police de la Ville de Montréal (ci-après « SPVM »), et

La Commission recourt à l'ensemble des moyens d'action que lui a confié la Charte⁹ pour lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique des personnes racisées¹⁰, notamment en traitant les plaintes qu'elle reçoit, en élaborant et en offrant un programme d'information et d'éducation qui aborde ces enjeux; en dirigeant et en encourageant les recherches et publications sur la question; en relevant les dispositions des lois et règlements du Québec qui seraient contraires à la Charte et en faisant au gouvernement les recommandations appropriées; en recevant les suggestions, recommandations et demandes pour les étudier de même qu'en coopérant avec les organisations vouées à la promotion des droits et libertés.

La Commission a maintes fois souligné que le profilage racial constitue une atteinte au droit à l'égalité garanti à l'article 10 de la Charte et à plusieurs autres droits également protégés par celles-ci. Selon les circonstances, le profilage racial peut ainsi porter atteinte au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne¹¹, au droit à la sauvegarde de sa dignité¹²,

tribunaux. Elle a été confirmée par la Cour suprême du Canada : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, *id.*, par. 33; *R c. Le*, 2019 CSC 34, par. 77. Voir notamment : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Ensemble, nous sommes le Québec. Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, 2016, p. 45, [En ligne].

http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Politique_ImmigrationParticipationInclusion.pdf; SPVM, *Des valeurs partagées, un intérêt mutuel. Plan stratégique en matière de profilage racial et social (2012-2014)*, 2012, [En ligne]. https://spvm.qc.ca/upload/documentations/Plan_strategique_LOREZ.pdf

⁹ Charte, art. 71 al. 2.

¹⁰ La Commission privilégie le qualificatif « racisées » pour désigner les personnes qui subissent, par un processus de racisation, la discrimination fondée sur les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale. La Commission précise en 2006 la notion de « groupe racisé » : « La notion de groupe racisé fait ressortir le caractère socialement construit de l'idée de "race", dont on sait maintenant qu'elle ne repose sur aucun fondement scientifique crédible. Le participe passé "racisé" renvoie au fait que les prétendues "races" résultent d'un processus de catégorisation externe opérée par le groupe majoritaire ». COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), *préc.*, note 5, p. 1; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La notion de race dans les sciences et l'imaginaire raciste : la rupture est-elle consommée?*, Daniel DUCHARME et Paul EID, (Cat. 2.500.123), 2005, p. 7, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/publications/race_science_imaginaire_raciste.pdf. Plus tard en 2011, la Commission écrit dans son rapport sur le profilage racial et la discrimination des jeunes racisés : « Dans ce rapport, la Commission préférera faire usage du terme « groupe racisé » au lieu de celui de « groupe racial ». Un tel choix vise à souligner que, loin de correspondre à une réalité objective, la notion de "race" renvoie à une catégorie essentialisante et stigmatisante assignée par le groupe majoritaire aux minorités issues de sociétés anciennement colonisées ou marquées par l'esclavage. 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. 9, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf, (ci-après « Rapport de 2011 »).

¹¹ Charte, art. 1 al. 1 : « Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne ».

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

au droit au respect de sa vie privée¹³, au droit de ne pas se faire harceler en raison d'un motif discriminatoire prévu à la Charte¹⁴, au droit de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public¹⁵, au droit au libre accès aux moyens de transport, aux lieux publics et aux établissements commerciaux incluant les biens et services qu'ils offrent¹⁶, de même qu'à plusieurs garanties juridiques et droits judiciaires¹⁷.

Le profilage racial et la discrimination raciale sont par ailleurs contraires à de nombreux engagements internationaux qui lient le Québec. Rappelons entre autres que l'article 7 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁸ prévoit que tous sont égaux devant la loi. Ce principe est repris à l'article 26 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁹. Plusieurs recommandations formulées par la Commission en la matière rejoignent en outre celles énoncées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale²⁰ chargé de la mise

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

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

¹⁵ Charte, art. 12 : « Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public. »

¹⁶ Charte, art. 15 : « Nul ne peut, par discrimination, empêcher autrui d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics, tels les établissements commerciaux, hôtels, restaurants, théâtres, cinémas, parcs, terrains de camping et de caravaning, et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles. »

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

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

[...]. »

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

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

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

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

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

¹⁹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1966, [1976] R.T. Can. n° 47.

²⁰ Ci-après « CEDR ».

en œuvre de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*²¹.

Plus concrètement, le profilage racial peut découler, directement ou indirectement, de décisions ou d'actions individuelles, mais aussi de normes, de lois, de politiques ou de pratiques plus largement établies. Celles-ci sont souvent fondées sur des préjugés ou des stéréotypes, conscients ou non, et ont pour effet d'exposer une personne ou un groupe de personnes à un traitement différent ou à une application disproportionnée de certaines mesures, notamment des règles de surveillance et de contrôle. En ce sens, on dit du profilage racial qu'il a une dimension systémique.

Il nécessite donc qu'on se penche tant sur nos décisions et nos actions, à titre individuel, mais aussi que l'ensemble des institutions concernées apportent d'importants correctifs aux lois, aux normes ainsi qu'aux pratiques en cause. C'est pourquoi la Commission a lancé, en 2009 une vaste consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés²². Celle-ci a plus précisément porté sur le profilage racial et la discrimination systémique vécue par les jeunes racisés de 14 à 25 ans dans le secteur de la sécurité publique, le milieu scolaire et le système de protection de la jeunesse. Comme le précisait alors la Commission, « bien que le profilage racial touche les personnes racisées de tout âge, on constate que ce sont les jeunes qui sont les plus susceptibles d'en être la cible, d'une part parce qu'ils sont de grands utilisateurs de l'espace public [...] et, d'autre part, à cause de stéréotypes leur attribuant une plus grande propension à la déviance »²³.

²¹ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Doc. N.U. Rés. 2106 A(XX) (21 décembre 1965).

²² Elle s'est déroulée en trois étapes. Au cours de l'été 2009, une préconsultation a d'abord permis à la Commission de rencontrer les représentants d'une centaine d'organismes afin de s'assurer du caractère approprié de sa démarche. En septembre 2009, la deuxième étape a ensuite pris la forme d'une consultation où la Commission a recueilli près de 150 témoignages de jeunes, de leurs parents, de représentants de groupes communautaires et d'experts de la question. Cette consultation a servi de base à la publication, au printemps suivant, d'un document de consultation préparé en vue d'audiences publiques. Ces audiences, tenues en mai et juin 2010, constituent la troisième étape de la démarche. La Commission a alors reçu 54 communications écrites et 75 personnes ont présenté leurs recommandations.

²³ Rapport de 2011, préc., note 10.

Le rapport de cette consultation²⁴ a permis d'exposer les principaux enjeux liés au profilage racial et à la discrimination systémique de même qu'à l'ampleur de leurs conséquences. La Commission y a dressé d'importants constats et présenté 93 recommandations. Parmi ces celles-ci, six sont transversales et de portée générale, 43 visent plus particulièrement le secteur de la sécurité publique, 34 ciblent le milieu scolaire et 10 interpellent le système de protection de la jeunesse. La Commission a également pris 11 engagements afin de mieux lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique.

Comme l'écrivait alors la Commission, « ce rapport invite le Québec à relever des défis qui ne disparaîtront pas du seul fait de les avoir nommés »²⁵. C'est pourquoi elle a entrepris, dès la publication du Rapport de 2011, différentes démarches, d'une part, afin d'inciter les ministères et organismes publics concernés à mettre en œuvre ses recommandations et, d'autre part, en vue de rendre effectifs les engagements qu'elle avait elle-même pris. En juin 2012, un an après la publication de son rapport, la Commission a notamment rendu public un état des lieux²⁶. Elle a alors constaté qu'une certaine prise de conscience avait été faite quant au problème du profilage racial et de la discrimination systémique, mais que peu de changements concrets avaient été apportés au sein des ministères et organismes publics. Comme nous le verrons dans le chapitre 6, la Commission a depuis multiplié les initiatives afin d'amener ceux-ci à mettre en œuvre les recommandations qui les visent.

Au cours de l'année 2018, la Commission a entrepris le bilan de la mise en œuvre des recommandations et engagements énoncés dans son Rapport de 2011. Le présent document doit donc être lu en lien avec celui-ci, l'objet du bilan étant lié aux recommandations sur lesquelles il porte.

Sa lecture doit également se faire dans un contexte particulier d'importantes mobilisations pour la reconnaissance des droits et libertés des minorités racisées. La mort de George Floyd en mai

²⁴ *Id.*, p. 9.

²⁵ *Id.*, p. 4.

²⁶ 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. Un an après : État des lieux*, Louise BROSSARD et M^e Evelyne PEDNEAULT, (Cat. 2.120-1.29), 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/profilage_racial_1an_etat_des_lieux_2012.pdf

2020, mais aussi celle de plusieurs autres personnes racisées et autochtones survenues lors d'une intervention policière, au Québec et ailleurs au Canada, au cours des dernières années, sont à l'origine d'une large mobilisation contre le racisme systémique et la brutalité policière²⁷. Le contexte actuel est ainsi caractérisé par la volonté clairement et largement exprimée d'y mettre fin. Il faut en outre considérer les impacts disproportionnés qu'a provoqués l'actuelle pandémie de la COVID-19 sur les personnes racisées, particulièrement les personnes des communautés noires²⁸.

Les objectifs poursuivis par la Commission dans ce bilan sont les suivants :

- 1) dresser l'état des lieux de la mise en œuvre, par les différents acteurs, des recommandations formulées par la Commission dans son Rapport de 2011;
- 2) évaluer la réalisation des engagements pris par la Commission dans le cadre de celui-ci;
- 3) rappeler les impacts du profilage racial et de la discrimination systémique de même que l'importance de prendre des mesures concrètes et systémiques visant à les enrayer;
- 4) réitérer les recommandations non réalisées qui sont toujours pertinentes, en énoncer de nouvelles, le cas échéant, et identifier les suites à donner aux travaux de la Commission en matière de profilage racial et de discrimination systémique.

²⁷ Cette mobilisation s'inscrit plus globalement dans le prolongement du mouvement *Black Lives Matter*, mais aussi d'*Idle No More*. Les manifestations d'appui qui se sont tenues au Canada et au Québec font également écho à de nombreux rapports qui, au cours des dernières années, ont recommandé des actions pour contre le profilage racial commis par les services de police envers les communautés noires et autres groupes racisés.

²⁸ Voir notamment : STATISTIQUE CANADA, *Répercussions économiques de la COVID-19 chez les groupes de minorité visible*, 6 juillet 2020, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/45-28-0001/2020001/article/00042-fra.htm>; Janet CLEVELAND, Jill HANLEY, Annie JAIMES et Tamar WOLOFSKY, *Impact de la crise de la COVID-19 sur les « communautés culturelles » montréalaise, Enquête sur les facteurs socioculturels et structurels affectant les groupes vulnérables*, 2020, [En ligne]. https://sherpa-recherche.com/wp-content/uploads/impact_covid19_communautes_culturelles.pdf. Notons que plusieurs organisations internationales, telles que les Nations Unies et l'Organisation des États américains, utilisent l'appellation « personnes afro-descendantes ». L'Organisation des Nations Unies a recours en outre à l'expression « personnes d'ascendance africaine », notamment dans le cadre de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine 2015-2024 : ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine 2015-2024*, [En ligne]. <https://www.un.org/fr/observances/decade-people-african-descent/background>. Voir aussi: ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, *The Afro-descendant Theme in the Americas*, [En ligne]. <http://www.oas.org/dil/afrodescendants.htm>

Le texte qui suit expose les conclusions de ce bilan en six chapitres. Dans un premier temps, la Commission expose brièvement les principales étapes de sa démarche. Ensuite, dans le chapitre 2, elle dresse le bilan de la mise en œuvre des recommandations transversales du Rapport de 2011. Puis, dans les chapitres 3 à 5, elle s'attarde à évaluer la mise en œuvre des recommandations qui ciblent le secteur de la sécurité publique, le milieu scolaire et le système de protection de la jeunesse. Notons que chacun des chapitres 2 à 5 débute par un rappel des recommandations du Rapport de 2011, avant d'exposer les principaux éléments de mise en œuvre par les institutions concernées, puis de résumer le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion. La Commission réitère ou formule ensuite, le cas échéant, ses recommandations à la fin de chaque partie. Par la suite, le chapitre 6 est consacré aux mesures mises en œuvre afin de réaliser les engagements de la Commission en matière de profilage racial.

Avant cela, la Commission tient à souligner que, bien qu'elles soient aussi victimes de profilage racial tout autant que de discrimination et de racisme systémiques, les personnes autochtones ne font pas l'objet de la présente démarche. Retenons ainsi que le Rapport de 2011 portait sur les réalités vécues par les personnes racisées. Ce choix de la Commission reposait notamment sur le caractère spécifique des réalités autochtones de même que l'importance et l'ampleur des enjeux soulevés par le profilage ainsi que la discrimination et le racisme systémiques qu'elles vivent. Il s'agit de problématiques distinctes de celles qui sont visées par le Rapport de 2011 et donc, par ce bilan.

Ajoutons qu'au moment où la Commission a amorcé son bilan, la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics²⁹ avait déjà débuté ses travaux, incluant au sujet de deux des trois secteurs abordés dans le Rapport de 2011. La Commission a d'ailleurs pris acte de l'important rapport rendu public par la Commission Viens à l'automne 2019³⁰. Tout comme les rapports de la Commission de vérité et réconciliation du Canada et de

²⁹ Ci-après « Commission Viens ».

³⁰ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, *Écoute, réconciliation et progrès, Rapport final*, 2019. Rappelons que la Commission a notamment recommandé de mettre en œuvre les appels à l'action concernant spécifiquement la protection de la jeunesse à l'occasion de la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (Cat. 2.211.5), 2020, p. 45, [En ligne].

l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, il confirme à nouveau l'ampleur des différentes formes de discrimination que subissent les personnes autochtones de même que leurs conséquences³¹. La Commission entend donc également poursuivre ses travaux contre le profilage racial et social ainsi que la discrimination et le racisme systémiques dont elles sont victimes³².

1 ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

En vue d'évaluer les avancées de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de 2011, quatre modes de collecte de données ont été retenus dans le cadre de l'actuel bilan : le questionnaire, l'entrevue de groupe, l'entrevue individuelle et la recherche documentaire. Plus précisément, il s'agissait pour la Commission :

- d'inviter les ministères et organismes publics à retourner un questionnaire complété portant sur les actions et les moyens pris pour répondre aux recommandations qui leur avaient été formulées par la Commission en 2011;
- d'entendre les personnes racisées, incluant les jeunes, de même que les organismes qui les représentent en organisant des groupes de discussion dans différentes villes du Québec;

https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_commission-laurent.pdf, (ci-après « Commission Laurent »).

³¹ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir, Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, 2015; 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; 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, 2 vol., 2019. Voir également : Victor ARMONY, Mariam HASSAOUI et Massimiliano MULONE, *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées. Analyse des données du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et élaboration d'indicateurs de suivi en matière de profilage racial*, Rapport final remis au SPVM, 2019, [En ligne]. https://spvm.gc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf (ci-après « Rapport Armony-Hassaoui-Mulone »).

³² Parmi les travaux récents de la Commission sur cette question, voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 30, Pierre LEPAGE, *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Institut Tshakapesh., 3^e édition, 2019, p. 10; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 5.

- d'effectuer une série d'entrevues individuelles avec des chercheurs et chercheuses dont les travaux touchent des enjeux liés au profilage racial et à la discrimination systémique;
- de rendre compte, dans toutes les directions de la Commission, des suivis réalisés eu égard aux 11 engagements qu'elle a énoncés en 2011 afin de mieux lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique;
- de réaliser une recherche documentaire, tant en sciences sociales qu'en droit.

L'analyse de contenu a été privilégiée pour le traitement de l'ensemble des données. Les sous-parties qui suivent visent à exposer les principaux éléments méthodologiques de chacun de ces modes de cueillette de données.

1.1 Les questionnaires envoyés aux ministères et organismes publics visés par les recommandations

Le premier mode de cueillette de données, le questionnaire, s'adressait aux ministères et organismes publics ciblés par les recommandations du Rapport de 2011. Cette collecte s'est déroulée entre juin et novembre 2018. La Commission a dû faire des rappels et accorder des délais supplémentaires à certains ministères et organismes publics. En tout, 96 questionnaires ont été envoyés aux institutions visées par les recommandations de la Commission.

Un questionnaire a d'abord été envoyé aux six ministères ciblés par les recommandations, à savoir :

- le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur³³;
- le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration³⁴;
- le ministère de la Justice du Québec³⁵;

³³ Ci-après « MÉES ».

³⁴ La dénomination de ce ministère a changé depuis l'envoi du questionnaire. Il s'appelait alors le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (ci-après « MIFI »).

³⁵ Ci-après « MJQ ».

- le ministère de la Santé et des Services sociaux³⁶;
- le ministère de la Sécurité publique³⁷;
- et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale³⁸.

Un questionnaire a également été envoyé à 30 municipalités au même moment. Celles-ci ont été sélectionnées en fonction du nombre de personnes des minorités visibles³⁹ qui y demeurent. La Commission a retenu les 30 municipalités qui, à travers le Québec, comptent le plus grand nombre de minorités visibles par ordre décroissant.

Il est vrai que ce nombre diffère grandement entre des municipalités telles que Montréal, où un peu plus de la moitié de l'ensemble des minorités visibles du Québec se concentre⁴⁰, et d'autres municipalités du bilan qui en comptent beaucoup moins. La Commission a néanmoins fait le choix d'envoyer le questionnaire à ces 30 municipalités afin d'avoir un échantillon représentatif des expériences de profilage racial vécues dans différents types de municipalités, notamment en fonction de leur taille et de leur portrait sociodémographique.

³⁶ Ci-après « MSSS ».

³⁷ Ci-après « MSP ».

³⁸ La dénomination de ce ministère a changé depuis l'envoi du questionnaire. Il s'appelait alors le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (ci-après « MTESS »).

³⁹ STATISTIQUE CANADA, *Minorité visible*, Date de modification : 2008-12-01, [En ligne].
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/81-004-x/def/4068739-fra.htm>

Quant à l'expression « minorité visible », rappelons que la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi énonce à l'article 1 que les personnes des minorités visibles sont : « les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de leur peau ». Immigration et diversité ethnoculturelle – Faits saillants en tableaux - Minorités visibles (minorité visible), les deux sexes, âge (total), Canada, Québec et subdivisions de recensement (municipalités) avec une population de 5 000 ou plus, Recensement 2016 – Données-échantillon (25 %), [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hltfst/imm/Tableau.cfm?Lang=F&T=44&SP=1&geo=24&vismin=2&age=1&sex=1&SO=13D>

Notons que la Commission utilise « minorités visibles » lorsqu'elle réfère aux données de Statistique Canada ou à celles des programmes d'accès à l'égalité. Les expressions « minorités racisées » et « minorités visibles » réfèrent au même groupe de personnes. Cependant, la Commission privilégie le qualificatif « racisées » pour désigner les personnes qui subissent, par un processus de racisation, la discrimination fondée sur les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale.

⁴⁰ En 2016, le nombre total de minorités visibles au Québec s'élève à 1 032 370. Les personnes des minorités visibles dans la municipalité de Montréal comptent pour 568 575, soit un peu plus de la moitié de la population totale des minorités visibles du Québec. Voir *Immigration et diversité ethnoculturelle – Faits saillants en tableaux - Minorités visibles (minorité visible), les deux sexes, âge (total), Canada, Québec et subdivisions de recensement (municipalités) avec une population de 5 000 ou plus, Recensement 2016 – Données-échantillon (25 %)*, [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hltfst/imm/Tableau.cfm?Lang=F&T=44&SP=1&geo=24&vismin=2&age=1&sex=1&SO=13D>

Toujours au cours de la même période, un questionnaire a en outre été envoyé aux 21 services de police et à la Sûreté du Québec⁴¹, aux 28 commissions scolaires et aux 11 directions de la protection de la jeunesse⁴² qui œuvrent sur le territoire des 30 municipalités retenues.

Dans ce contexte, cinq types de questionnaires destinés aux ministères et aux organismes publics ont été élaborés. Chacun d'entre eux comprend une première question spécifique au ministère ou à l'organisme public auquel il s'adresse et une seconde question commune à toutes ces institutions.

La première question porte sur la manière dont les mesures ou actions ont été entreprises depuis 2011 par le ministère ou l'organisme public ciblé par les recommandations de la Commission. Il s'agissait également d'identifier et de décrire les principaux obstacles à la mise en œuvre de la recommandation. La seconde question portait sur la manière dont le ministère ou l'organisme public décrit l'évolution de la situation du profilage racial au Québec depuis 2011.

Dans tous les cas, ils visaient à brosser le portrait des mesures prises par ces institutions depuis 2011 afin de mettre en œuvre les recommandations de la Commission en matière de profilage racial.

Quatre ministères (sur six) ont retourné le questionnaire complété à la Commission, à savoir, le MIFI, le MJQ, le MSP et le MSSS. En outre, 12 municipalités (sur 30), 13 corps de police (sur 21)⁴³, 10 commissions scolaires (sur 28) et neuf directions de la protection de la jeunesse (sur

⁴¹ Ci-après « SQ ».

⁴² La Commission a choisi de ne pas solliciter certaines institutions telles que l'École nationale de police du Québec (ci-après « ENPQ »), le Commissaire à la déontologie du Québec ou encore le Bureau des enquêtes indépendantes. Les recommandations formulées par la Commission pouvant plus particulièrement viser certaines institutions telles que celles-ci étaient adressées à un ministère.

⁴³ Parmi les services de police ayant répondu, trois sont respectivement de niveaux 6, 5 et 4, trois sont de niveau 3 et sept sont de niveau 2. Rappelons que l'article 70 de la *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1 prévoit que :

« Le territoire de toute municipalité locale doit relever de la compétence d'un corps de police.

Un corps de police municipal doit fournir, sur le territoire relevant de sa compétence, les services de l'un des niveaux suivants:

1° des services de niveau 1, si la population à desservir est de moins de 100 000 habitants;

11) ont rempli et renvoyé le questionnaire. Ainsi, 48 questionnaires (sur 96 envoyés) ont été retournés. Le taux de réponse général des organismes publics et ministères est de 50 %. Certains d'entre eux ont également joint des documents susceptibles d'aider l'analyse du suivi des recommandations.

Si la Commission tient à saluer la participation d'un grand nombre d'organismes publics à sa démarche, elle déplore néanmoins l'absence de réponse d'acteurs appelés à jouer un rôle clé dans la lutte contre le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés, particulièrement le MÉES et le MTESS.

La Commission souligne par ailleurs que les réponses obtenues par les ministères et organismes publics, bien qu'elles permettent de dresser un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations, ne sauraient être imputées à l'ensemble des institutions visées par celles-ci.

1.2 Des groupes de discussion réunissant des personnes racisées et les représentants de groupes de défense de droit

Afin de mener à bien ce bilan, 13 groupes de discussion ont été organisés entre juin et novembre 2018. Pour préserver l'anonymat des participants, ces groupes sont identifiés comme étant les Gr. 1, Gr. 2 (...) et Gr. 13.

Ces groupes ont réuni un peu plus de 75 personnes racisées ou des personnes qui œuvrent au sein d'organismes qui les représentent ou agissent auprès d'elles (intervenants communautaires, agents scolaires, travailleurs sociaux, etc.). Dans le cadre de cette démarche, la Commission a notamment contacté les organismes et intervenants qui ont participé à la consultation de 2009-2010 ayant mené au Rapport de 2011. Un effort spécifique a été fait en

2° des services de niveau 2, si la population à desservir est de 100 000 à 249 999 habitants;

3° des services de niveau 3, si la population à desservir est de 250 000 à 499 999 habitants;

4° des services de niveau 4, si la population à desservir est de 500 000 à 999 999 habitants;

5° des services de niveau 5, si la population à desservir est de 1 000 000 d'habitants ou plus.

La Sûreté du Québec fournit des services de niveau 6.

La Sûreté assure les services du niveau supérieur à celui requis d'un corps de police municipal, à moins que le ministre n'autorise celui-ci à fournir les services d'autres niveaux qu'il détermine. Les corps de police travaillent en collaboration dans l'exercice de leur compétence respective.

[...] ».

vue de rejoindre les jeunes racisés et les organismes qui œuvrent auprès d'eux. Une attention particulière a également été accordée à l'importance d'assurer une composition diversifiée au sein de ces groupes eu égard aux expériences, à l'origine ethnique ou nationale, au milieu de vie (villes, quartiers, etc.) ainsi qu'aux parcours des personnes racisées participantes.

C'est d'ailleurs pourquoi des rencontres ont eu lieu dans cinq villes du Québec : Gatineau, Laval, Montréal, Québec et Sherbrooke. Les professionnels de la Commission se sont déplacés pour sept des entrevues de groupes dans les locaux d'organismes communautaires. Six groupes de discussion se sont tenus dans les locaux de la Commission à Montréal, Québec et Sherbrooke. Les entrevues de groupes ont duré en moyenne 1 heure 40 minutes.

Un guide a été élaboré afin d'assurer la conduite de ces rencontres. Quatre sections y ont été abordées :

- les expériences vécues depuis 2011 par les participants et les participantes en tant que victimes ou témoins de profilage racial;
- l'évolution du profilage racial, toujours depuis 2011;
- les bonnes pratiques mises en place pour lutter contre le profilage racial;
- puis, les obstacles encore présents et les nouvelles pistes de solutions.

Ces groupes de discussion nous ont permis d'entendre le témoignage de personnes quant à leur expérience en matière de profilage racial et leur perception de l'évolution de la situation depuis 2011. De plus, les participants ont discuté des obstacles qui perdurent dans la lutte au profilage racial et à la discrimination systémique, de bonnes pratiques mises en place de même que les pistes de solution à envisager et à mettre en œuvre. Notons aussi que, parmi les participants, un certain nombre de représentants d'organismes ou d'intervenants auprès des personnes racisées ont décrit des expériences de profilage racial et de discrimination systémique qui leur ont été rapportées par des personnes relatant les avoir vécues.

Comme en 2011, la Commission demeure d'avis qu'il faut « donner une voix aux victimes de profilage racial », tant pour « animer une réflexion sur les pistes de solutions » que pour

« susciter une prise de conscience collective quant aux conséquences de cette forme de discrimination sur la société québécoise »⁴⁴.

En ce sens, les entrevues de groupes n'avaient pas pour objectif d'authentifier les situations particulières décrites par les participants. Il ne s'agissait pas non plus, pour la Commission, de faire la preuve de celles-ci. Comme lors de la consultation ayant mené au Rapport de 2011, elle souhaitait avant tout entendre toutes les parties et refléter l'ensemble des témoignages recueillis⁴⁵. Il importait également d'illustrer le propos par des exemples concrets, notamment lorsque des situations semblables ont été exposées de façon récurrente dans différents groupes de discussion. Enfin, dans le cadre de l'analyse du contenu recueilli, des points de convergences dans les discours ont pu être identifiés, que ce soit entre les participants aux groupes de discussion ou encore entre ceux-ci et d'autres acteurs ayant contribué au bilan.

1.3 Des entrevues individuelles avec six chercheuses et un chercheur

Des entrevues individuelles semi-dirigées avec six chercheuses et un chercheur possédant une expertise relative au profilage racial et à la discrimination systémique dans l'un des trois secteurs visés par le Rapport de 2011 ont, elles aussi, été tenues entre juin et novembre 2018. La Commission a ainsi rencontré les chercheuses Céline Bellot, Sarah Dufour, Myrna Lashley, Chantal Lavergne, Anne-Marie Livingstone et Maryse Potvin. En raison des fonctions qu'il a occupées, la Commission a accepté, à sa demande, de citer le chercheur de façon anonyme. Il est désigné comme étant « un chercheur » aux fins du présent document. Les entretiens ont duré en moyenne 1 heure 20 minutes et se sont, pour la plupart, déroulés sur le lieu de travail des interviewés. Ils ont abordé les thèmes du profilage racial, de la discrimination systémique et du racisme dans le secteur de la sécurité publique (trois entretiens), dans le milieu de l'éducation (deux entretiens) et dans le système de protection de la jeunesse (deux entretiens).

Un guide a également été construit pour mener ces entrevues. Il était composé de quatre sections: la manière dont les chercheuses et chercheur abordent la question du profilage racial et la discrimination systémique dans leurs travaux, l'évolution du profilage racial depuis 2011, les principaux enjeux en la matière puis les obstacles à relever et les nouvelles pistes de

⁴⁴ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 10.

⁴⁵ *Id.*, Avant-propos.

solutions. La Commission a par ailleurs consulté les travaux des chercheuses et chercheur, notamment ceux auxquels ils ont référé pendant leur entretien ou qu'ils ont publiés depuis. La Commission en tient compte dans la présentation des résultats qui suit.

Ces chercheur et chercheuses ont non seulement soulevé de nouveaux enjeux contextuels liés au profilage racial et à la discrimination systémique, mais y ont apporté des pistes de solutions discutées dans les chapitres suivants.

1.4 Le comité de suivi interne de la Commission

Un comité de suivi interne, composé de représentants et représentantes de toutes les directions de la Commission, a également été formé afin d'assurer le caractère concerté de la présente démarche de bilan.

En vue de traiter le suivi des engagements pris par la Commission dans le Rapport de 2011 dont il sera question dans le chapitre 6, un questionnaire a en outre été envoyé à chacune des directions et à la présidence de la Commission.

Elles ont donc eu l'occasion de décrire les mesures mises en place pour renforcer la lutte contre le profilage racial. La description de ces mesures est parfois accompagnée d'une présentation des obstacles rencontrés par les directions dans la réalisation de leur mandat.

1.5 La recherche documentaire

Enfin, une recherche documentaire a porté sur la littérature produite sur profilage racial et la discrimination systémique, au Québec et ailleurs au Canada, tant en sciences sociales qu'en droit, plus précisément pendant la période allant de 2011 à 2020.

Cette recherche a, entre autres, été étendue aux travaux réalisés en matière de profilage racial par différents organismes et institutions dédiés à la protection des droits de la personne, incluant les commissions des droits de la personne d'autres provinces canadiennes. La Commission a en outre effectué une veille médiatique et tenu compte des principales annonces rendues publiques en lien avec le profilage racial par les ministères et organismes publics.

La Commission a aussi procédé à une analyse de la jurisprudence en matière de profilage discriminatoire. Cette recherche jurisprudentielle s'étend principalement aux jugements des tribunaux québécois et canadiens.

Les références pertinentes à cette recherche documentaire et jurisprudentielle sont faites dans le cadre de la présentation des résultats qui suit.

2 BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE

Dans son Rapport de 2011, la Commission a d'abord formulé six recommandations transversales en matière de lutte contre le profilage racial et la discrimination systémique qui s'adressent à l'ensemble des ministères et organismes publics concernés. Nous en évaluons la mise en œuvre dans le présent chapitre. Ce faisant, nous traitons également de certaines recommandations plus spécifiques qui sont liées à ces six recommandations transversales.

2.1 Une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination incluant un plan d'action en matière de profilage racial

2.1.1 *Bref rappel des recommandations*

La première recommandation transversale émise en 2011 par la Commission visait l'adoption par le gouvernement d'une politique de lutte contre le racisme et la discrimination qui inclut notamment un plan d'action en matière de profilage racial⁴⁶. Des recommandations plus spécifiques étaient également liées à cette première recommandation transversale eu égard à :

- la reconnaissance officielle, par le gouvernement, d'une définition du profilage racial;

⁴⁶ Recommandation 1 : « que le gouvernement adopte une politique de lutte contre le racisme et la discrimination, qui comprenne notamment un plan d'action pour prévenir et enrayer le profilage racial et ses conséquences ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 22. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 5.

- l’inscription de l’interdiction du profilage racial dans différentes lois particulières;
- l’adoption de politiques précisant l’interdiction de profilage racial dans le cadre des transports en commun⁴⁷.

D’entrée de jeu, la Commission insistait donc sur la nécessité de reconnaître la nature et l’ampleur des enjeux liés au racisme ainsi qu’à la discrimination et au profilage racial. Cette reconnaissance constitue une première étape vers la mise en œuvre des remèdes d’ordre systémique nécessaires pour lutter contre le profilage racial. Dès 2006, la Commission avait en outre souligné l’importance d’adopter une approche globale, non pas sectorielle, en vue d’enrayer de façon concertée les mécanismes d’exclusion racistes et discriminatoires⁴⁸. Elle a réitéré cette recommandation à plusieurs reprises depuis⁴⁹.

Conformément à sa mission, la Commission se fonde à cet égard sur l’article 10 de la Charte qui interdit toute forme de discrimination. Or, il convient de le rappeler, la discrimination peut être directe, indirecte ou systémique.

⁴⁷ Recommandation 12 : « que le gouvernement reconnaisse officiellement une définition du profilage racial et prenne des mesures pour modifier la Charte des droits et libertés de la personne en y inscrivant le profilage discriminatoire comme action interdite. Cette modification pourrait s’inscrire après l’article 10.1 de la Charte, qui protège contre le harcèlement discriminatoire ».

Recommandation 13 : « que soit prohibé le profilage racial dans la Loi sur la police et dans le Code de déontologie des policiers du Québec ».

Recommandation 14 : « que le gouvernement prenne des mesures pour modifier la Loi sur la sécurité privée afin d’y inscrire les actions interdites liées au profilage racial ».

Recommandation 15 : « que les villes et les administrateurs des réseaux de transport en commun prévoient des politiques interdisant le profilage racial associé à la vérification des titres de transport et à la circulation de la clientèle ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 35-36.

La définition du profilage racial développée par la Commission étant maintenant de plus en plus reconnue et le profilage racial étant déjà clairement interdit en vertu de l’article 10 de la Charte, la Commission a choisi de ne pas traiter et réitérer ces recommandations dans le cadre du présent bilan.

⁴⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 5, p. 2.

⁴⁹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 22; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 260; 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 document intitulé Vers une nouvelle politique québécoise en matière d’immigration, de diversité et d’inclusion – Cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), 2015, p. 5, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_politique-immigration_rapport.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), préc., note 5, p. 46.

D'abord, la discrimination directe « correspond à ce que l'on conçoit intuitivement »⁵⁰. Ainsi, elle se produit lorsqu'on « exclut ou pénalise [...] en se fondant “à première vue” sur un motif de discrimination illicite, c'est-à-dire en prenant en considération, consciemment ou non, une des caractéristiques personnelles [d'une personne] comme sa race, son orientation sexuelle ou son origine ethnique »⁵¹. Une pratique, une règle ou une conduite établit alors « à première vue, une distinction pour un motif prohibé par les Chartes »⁵².

La discrimination indirecte, quant à elle, repose sur une conduite, une pratique ou une règle en apparence neutre qui s'applique à tous et toutes, mais qui a un effet préjudiciable sur un individu ou un groupe d'individus en fonction d'un motif prohibé par la Charte. C'est le cas lorsqu'une mesure en apparence neutre impose « des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres »⁵³, par exemple en raison de leur « race », leur couleur ou leur origine ethnique ou nationale. Encore une fois, cet effet n'a pas à être intentionnel pour être discriminatoire puisque « seule compte la question de savoir si la règle contestée, neutre ou “égale” à première vue, produit en réalité une distinction de traitement qui a un effet préjudiciable pour quelqu'un »⁵⁴.

La discrimination et le profilage racial peuvent par ailleurs prendre une dimension systémique⁵⁵. La discrimination systémique a été définie comme :

⁵⁰ Daniel PROULX, « Fascicule 9 Droit à l'égalité », dans *JurisClasseur Québec – Droit constitutionnel*, 2018, par. 92.

⁵¹ *Id.* (référence omise).

⁵² Christian BRUNELLE et Mélanie SAMSON, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans *Collection de droit 2019-2020, École du Barreau du Québec*, vol. 8, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2019, p. 67.

⁵³ *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.

⁵⁴ D. PROULX, préc., note 50, par. 93 (référence omise).

⁵⁵ Voir notamment pour ce qui est de la discrimination raciale systémique : *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 RCS 484, par. 47; *Diffusion Métromédia CMR inc. c. Bou Malhab*, 2008 QCCA 1938, par. 71 et 89; *Tanisma c. Montréal (Ville de)*, 2013 QCCS 2479. Voir aussi eu égard à l'aspect systémique du profilage racial : *Ligue des Noirs du Québec c. Ville de Montréal*, 2019 QCCS 3319, par. 58; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller et autres) c. Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal) (SPVM)*, 2019 QCTDP 31, par. 171; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Dagobert et autres) c. Bertrand*, 2013 QCTDP 6, par. 119, inf. en partie par 2014 QCCA 2199 (demande pour autorisation d'appeler refusée, CSC, 28-05-2015, 36 275).

« 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. »⁵⁶

La discrimination systémique a ceci de particulier qu'elle oblige à s'attarder, non pas uniquement à l'effet isolé d'un acte, d'une norme ou d'une mesure, mais plutôt à « un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement circulaire »⁵⁷.

En ce sens, le rapport sur les interpellations policières des personnes racisées commandé par le SPVM et rendu public en 2019 relevait avec justesse que « le profilage racial ne doit pas être appréhendé comme un phénomène isolé, dépendant exclusivement de mauvais comportements et/ou de mauvaises personnes qu'il suffirait d'identifier et de neutraliser pour régler le problème »⁵⁸. Comme le précisaient également les auteurs de ce rapport : « Une telle perspective empêcherait de mettre en lumière les dynamiques systémiques et institutionnelles qui pourraient favoriser des pratiques de profilage racial »⁵⁹.

La question du caractère intentionnel ou non de la discrimination se pose d'ailleurs avec encore plus de pertinence en regard de la discrimination systémique. Une attitude, un comportement, une norme discriminatoire ou l'interaction dynamique de ceux-ci peuvent être non-intentionnels ou basés sur des stéréotypes et des préjugés inconscients. La Commission l'a déjà souligné, même en admettant qu'une règle ou une action est motivée par de bonnes intentions, elle peut avoir des effets discriminatoires. On doit plutôt évaluer les effets préjudiciables qu'elles peuvent avoir sur les personnes concernées par un motif de discrimination. Le cas échéant, il faut prendre conscience du caractère discriminatoire de ceux-ci et les éliminer.

⁵⁶ *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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31, p. 15.

⁵⁹ *Id.*

Il importe par ailleurs de reconnaître que la discrimination systémique est « un phénomène continu qui a des origines profondes dans l'histoire et dans les attitudes sociétales. Elle ne peut être isolée sous forme d'acte ou de déclaration unique »⁶⁰. Le Tribunal des droits de la personne a écrit ce qui suit à propos de la discrimination « raciale » systémique :

« Comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada à plusieurs reprises, les facteurs systématiques et historiques touchant les personnes de couleur noire sont de connaissance judiciaire et incluent le fait que ces personnes sont victimes de préjugés raciaux :

[46] [...] La personne raisonnable est censée connaître le passé de discrimination dont ont souffert les groupes défavorisés de la société canadienne que protègent les dispositions de la Charte relatives aux droits à l'égalité. Il s'agit de facteurs dont le juge peut prendre connaissance d'office. C'est ce qu'a fait le juge Doherty de la Cour d'appel dans Parks [...] en déclarant ce qui suit [...] :

[TRADUCTION] Le racisme, en particulier le racisme anti-noir, est partie intégrante de la mentalité de notre société. Une couche importante de la société professe ouvertement des vues racistes. Une couche plus large encore est inconsciemment influencée par des stéréotypes raciaux négatifs. De surcroît, nos institutions, y compris la justice pénale, reflètent ces stéréotypes négatifs qu'elles perpétuent. »⁶¹

Il faut donc considérer les « conditions sociales, historiques, politiques, voire économiques, qui ont permis la mise en place et la reproduction des systèmes discriminatoires actuels »⁶². Il s'agit notamment « de prendre en compte le contexte social, la réalité historique et sa narration, les rapports de pouvoir et les bénéfices économiques qui ont façonné [la province] et y déterminent encore les conditions de vie »⁶³. Retenons, par exemple, « que l'ampleur des désavantages d'ordre politique, économique, éducatif et social auxquels les personnes autochtones et les personnes racisées font face résulte de plusieurs siècles d'aliénation et de politiques coloniales et discriminatoires à leur endroit »⁶⁴.

⁶⁰ *Alliance de la fonction publique du Canada c. Canada (Ministère de la Défense nationale)*, [1996] A.C.F. no. 842., par. 14; cité notamment dans *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.*, préc., note 55, par. 26.

⁶¹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller et autres) c. Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal) (SPVM)*, préc., note 54, par. 157 (références omises).

⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 8.

⁶³ *Id.*, p. 8.

⁶⁴ *Id.*, p.15 (référence omise).

Il en est de même pour le racisme systémique dont la discrimination raciale est une manifestation. Cela ressort d'ailleurs de la définition de ce phénomène reprise plus récemment par l'Office de consultation publique de Montréal⁶⁵ et avec laquelle la Commission s'est déjà dite d'accord. Ainsi, le racisme systémique a entre autres, été défini comme :

« Une production sociale d'une inégalité fondée sur la race dans les décisions dont les gens font l'objet et les traitements qui leur sont dispensés. L'inégalité raciale est le résultat de l'organisation de la vie économique, culturelle et politique d'une société. Elle est le résultat de la combinaison de ce qui suit : la construction sociale des races comme réelles, différentes et inégales (racialisation); les normes, les processus et la prestation des services utilisés par un système social (structure); les actions et les décisions des gens qui travaillent pour les systèmes sociaux (personnel). »⁶⁶

De l'avis de la Commission, une reconnaissance officielle de l'existence du racisme systémique au Québec s'avère nécessaire et fondamentale compte tenu des enjeux auxquels fait face la société québécoise. C'est pourquoi elle a recommandé, notamment dans le cadre de son Rapport de 2011⁶⁷, l'adoption d'une politique de lutte contre le racisme et la discrimination qui inclut un plan d'action pour prévenir et enrayer le profilage racial et ses conséquences. C'est aussi pourquoi la Commission a insisté sur l'importance d'une politique spécifiquement dédiée au racisme et à la discrimination raciale ainsi qu'au profilage racial. Tel qu'elle l'écrivait alors :

« Certes, plusieurs mesures étatiques ont été mises en place au cours des dernières années pour favoriser l'intégration des groupes racisés et issus de l'immigration. [...] Bien que fort louables, ces mesures risquent de demeurer vaines si elles ne s'attaquent pas à la source principale de l'exclusion des minorités racisées, soient le racisme et la discrimination sous toutes leurs formes. »⁶⁸

⁶⁵ Ci-après « OCPM ».

⁶⁶ CONSULTATION SUR LE RACISME ET LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUES, *Document de consultation*, préparé par la Ville de Montréal pour l'Office de consultation publique de Montréal, 2019, p. 7, [En ligne]. http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3.1_consultation_racisme_et_discrimination_fr_26-04-19_.pdf; reprenant : COMMISSION SUR LE RACISME SYSTÉMIQUE DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE DE L'ONTARIO, *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale de l'Ontario*, Toronto, 1995, p. 43.

⁶⁷ Voir également à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 5.

⁶⁸ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 16.

Toute stratégie globale contre le racisme, la discrimination raciale et le profilage racial doit en outre traiter le problème non pas isolément, « mais plutôt dans ses interrelations avec les autres formes de discrimination (fondées notamment sur le sexe, la condition sociale, le handicap, la langue, l'orientation sexuelle, etc.) »⁶⁹. Au-delà de l'importance de reconnaître le profilage racial, il est essentiel de prendre en compte ce qu'on désigne comme l'analyse intersectionnelle de la discrimination.

2.1.2 La mise en œuvre de la recommandation

A. La réponse des ministères et organismes publics visés

Cette recommandation ne ciblait que les ministères. Tel que mentionné dans le chapitre 1 du présent document, rappelons que des six ministères appelés à commenter la mise en œuvre de cette première recommandation, quatre ont répondu, à savoir le MIFI, le MJQ, le MSP et le MSSS.

Les initiatives suivantes ont été citées par au moins l'un d'eux comme étant une mesure ou une action entreprise depuis 2011 en vue de réaliser la recommandation :

- la Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec *La diversité : une valeur ajoutée* adoptée en 2008⁷⁰ de même que le plan d'action 2008-2013 qui en a découlé⁷¹;

⁶⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 5, p. 4.

⁷⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La diversité : une valeur ajoutée. Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec*, 2008, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/politiques/PO_diversite_integral_MIDI.pdf

⁷¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La diversité : une valeur ajoutée. Plan d'action gouvernemental pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec 2008-2013*, 2008, [En ligne]. <http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/PlanActionFavoriserParticipation.pdf>

- la Politique gouvernementale en matière d’immigration, de participation et d’inclusion *Ensemble, nous sommes le Québec*⁷² rendue publique en 2016 ainsi que la Stratégie d’action 2016-2021 qui vise à l’animer⁷³;
- le *Plan d’action gouvernemental 2015-2018 : la radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble*⁷⁴;
- le *Plan stratégique en matière de profilage racial et social 2012-2014* du SPVM⁷⁵.

Cependant, aucune de ces mesures ne répond précisément à la recommandation de la Commission visant la mise en œuvre, à l’échelle du Québec, d’une politique de lutte contre le racisme et la discrimination accompagnée d’un plan d’action spécifiquement élaboré en vue de prévenir et enrayer le profilage racial.

Certes, la Commission a accueilli favorablement les politiques gouvernementales *La diversité : une valeur ajoutée* et *Ensemble, nous sommes le Québec* précitées⁷⁶. Dans les deux cas, elle a toutefois émis des réserves quant à la manière dont celles-ci ont abordé le racisme et la discrimination raciale⁷⁷. Sans reprendre l’ensemble des commentaires formulés à ce propos, mentionnons notamment le peu de place laissé au contexte sociohistorique du racisme et de la discrimination, ce qui aurait permis de mieux appréhender et combattre les situations de discrimination vécues aujourd’hui par les personnes racisées, entre autres celles des

⁷² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Ensemble, nous sommes le Québec. Politique québécoise en matière d’immigration, de participation et d’inclusion*, 2015, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/politiques/PO_ensemble_quebec_MIDI.pdf

⁷³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Ensemble, nous sommes le Québec. Stratégie d’action en matière d’immigration, de participation et d’inclusion 2016-2021*, 2016, [En ligne]. http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Strategie_ImmigrationParticipationInclusion.pdf

⁷⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble*, préc., note 5, *Plan d’action gouvernemental 2015-2018*, 2015, [En ligne]. http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/PLN_Radicalisation.pdf

⁷⁵ Depuis, le SPVM a également présenté le plan stratégique suivant : *SPVM, Écouter, comprendre, agir. Plan stratégique pour soutenir le personnel du SPVM en matière de prévention du profilage racial et social 2018-2021*, 2018, p. 12, [En ligne]. https://spvm.qc.ca/upload/documentations/Plan_profilage_2018/Plan%20d%27action%20Profilage%20racial%202018.pdf

⁷⁶ Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 48; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 5.

⁷⁷ *Id.*

communautés noires. Une telle mise en contexte permettrait aussi d'éviter l'amalgame encore trop souvent fait entre les personnes racisées et les personnes immigrantes.

Soulignons par ailleurs que la Politique *Ensemble, nous sommes le Québec* élaborée après la publication du Rapport de 2011 ne consacre qu'un court encadré directement à cette question⁷⁸. La stratégie d'actions qui en a découlé contient, quant à elle, quelques mesures qui font écho à des recommandations de la Commission. Citons, par exemple, les suivantes :

- Mesure 2.1.2. Renforcer l'éducation aux droits et libertés de la personne ainsi que la formation interculturelle afin de favoriser la compréhension des valeurs démocratiques et d'en affirmer le caractère fondamental;
- Mesure 2.2.1. Miser sur l'engagement du milieu économique afin qu'il saisisse davantage les possibilités offertes par le plein potentiel des personnes de toutes origines;
- Mesure 2.2.3. Viser une représentation équitable de la diversité ethnoculturelle pour que les institutions reflètent la richesse de cette diversité;
- Mesure 2.2.4. S'assurer que les programmes et les services publics répondent aux besoins d'une population diversifiée⁷⁹.

Ces mesures apparaissent néanmoins incomplètes en regard de la recommandation formulée par la Commission et des attentes maintes fois exprimées quant à une stratégie gouvernementale intersectorielle de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques, portée par l'ensemble des ministères et organismes publics. Cela d'autant plus qu'aucun obstacle n'a été identifié par les ministères quant à la mise en œuvre de cette première recommandation transversale.

⁷⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 73, p. 45.

⁷⁹ *Id.*

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

Le caractère systémique du racisme, de la discrimination et du profilage racial

En réponse à une question de la Commission, la majorité des chercheurs rencontrés dans le cadre du bilan ont dit avoir recours au qualificatif « systémique » pour qualifier la discrimination raciale. La plupart des participants aux groupes de discussion y ont également référé en parlant de la discrimination raciale et du racisme.

En entretien, la professeure Myrna Lashley explique par exemple ce qui suit :

« La discrimination systémique, that is not just a police problem. That is a problem in the society, certainly in the government's structures. And people don't always understand what is meant by systemic discrimination. People, they think "If I don't call you the N word or I don't slap a woman alongside her head, that is not discrimination". They think it's personal. [...] These policies they're not policies put in place like "no Jews or Muslims, or Black or women allowed". They are not that blatant. They're things such as "how accessible are you? What jobs do people get? [...] Who holds the power? [...] We've got to look at ourselves. [...] So we've got to look at this systemic discrimination. Us, putting in our head that it is not there, it's not going to make it go way. »

Bien qu'elle dise ne pas toujours recourir aux termes « discrimination » ou « discrimination systémique », la professeure Sarah Dufour constate aussi des enjeux qui dépassent les individus :

« Pour moi, il y a vraiment clairement quelque chose qui relève de la discrimination systémique dans ce qui se passe avec mes groupes d'étude, mes groupes d'intérêt, je pense qu'il y a quelque chose qui relève, ce ne sont pas des difficultés individuelles, ce n'est pas qu'un signalant individu, c'est pas juste "Sarah" qui signale untel, il y a quelque chose de plus grand qui dépasse les individus et qui joue au niveau du pouvoir installé dans des systèmes. »

De plus, une participante d'un groupe de discussion note que « le profilage racial, c'est un corollaire du racisme systémique, c'est un effet du racisme systémique » (Gr. 10).

Plus largement, les participants de cinq groupes de discussion ont également déploré la remise en question de l'utilisation des termes « racisé » et « racisme systémique » de même que ce qu'ils voient comme une absence de « volonté politique » à cet égard. Un participant souligne que, d'après lui :

« Dans plusieurs lieux c'est ça le cœur du problème, je dirais que c'est une guerre de vocabulaire, c'est toujours ceux qui dominent qui ont le plus de pouvoir d'imposer un certain vocabulaire. Si le vocabulaire de racisme n'arrive pas à prendre place, le problème ne sera jamais résolu. » (Gr. 10)

Une autre participante perçoit le fait que le gouvernement refuse de parler de racisme systémique comme « un message très fort sur comment le reste, comment dans les autres institutions on s'en fout un peu comment ça se passe au niveau du profilage, au niveau du racisme systémique [...] » (Gr. 10). Selon elle, tant qu'on ne souhaitera en parler et rendre visible le problème du racisme systémique, « c'est un peu sans fin ».

Un participant d'un autre groupe de discussion constate par ailleurs « qu'il y a des obstacles systémiques qui ne sont pas vus comme ça par les gens qui les mettent en place, mais qui peuvent avoir ce résultat » (Gr. 1). Plusieurs retiennent enfin qu'il reste beaucoup de travail de sensibilisation et d'éducation à faire.

L'approche intersectionnelle

L'approche intersectionnelle dont devrait tenir compte une politique gouvernementale sur la discrimination et le racisme systémiques est également utilisée par plusieurs chercheurs rencontrés. Chantal Lavergne cite, par exemple, à ce sujet une recherche qu'elle a menée en protection de la jeunesse dont les résultats illustrent comment « le genre, l'appartenance ethnoculturelle, l'origine et le statut socio-économique sont trois axes [...] qui influencent de manière significative l'expérience des familles [...] ».

Un autre chercheur retient aussi l'importance de parler davantage de l'intersectionnalité afin de voir les effets du chevauchement de différents types de discrimination : « Autrement dit, il va falloir qu'on en parle davantage de l'intersectionnalité, des contours et de comment ça se présente et là on va voir les effets. On va voir les effets de dire parce que je suis Noire, musulmane et ainsi de suite ».

L'approche intersectionnelle a en outre été abordée dans certains groupes de discussion réunis à l'occasion de ce bilan. Une participante à l'un d'entre eux témoigne notamment de l'analyse intersectionnelle qu'il faut mettre de l'avant en ce qui a trait à la réalité du profilage vécu par les

personnes LGBTQ+. Elle attire l'attention à cet égard sur un rapport portant sur le racisme systémique vécu par la communauté LGBTQ+ montréalaise qui documente l'impression de manque de protection judiciaire des personnes trans, des personnes migrantes et des femmes racisées⁸⁰.

La nécessité de mettre en œuvre des remèdes systémiques

L'importance de bien définir la discrimination systémique dépasse le seul emploi des mots et soulève l'enjeu de la mise en œuvre de remèdes d'ordre systémique visant à éliminer les différentes formes de discrimination, incluant le profilage racial. Pour la professeure Céline Bellot, cela commande des réformes à la hauteur de la qualité systémique du problème :

« [...] le travail ne peut être que systémique. On ne peut pas chercher des pommes pourries, soutenir juste la formation, avoir des mesures d'exception qu'on crée, d'adaptation du système de type intervention EMRII [l'Équipe mobile de référence et d'intervention en itinérance mise sur pied par le SPVM], de type d'intervention de proximité, etc. qui vont très bien faire leur bout de chemin, mais qui vont rien changer du canevas général [...]. »

Elle explique ensuite que les réponses systémiques à mettre de l'avant sont d'abord de l'ordre de la prévention, par exemple afin d'éviter que les personnes entrent dans la « spirale » de la judiciarisation.

Dans le même sens, des participants aux groupes de discussion ont mentionné l'importance de mettre en œuvre un plan d'action gouvernemental engageant tous les ministères à poser des gestes concrets.

En bref, les chercheurs et les participants se rejoignent largement sur l'importance de la reconnaissance du caractère systémique du racisme et de la discrimination, sur le fait que le profilage racial est une manifestation de cette problématique plus large et qu'il ne saurait donc être réduit à l'intention d'individus isolés. Le caractère intersectionnel du profilage racial et les situations de vulnérabilité de certains groupes ont aussi été soulignés. Suivant ces constats, les

⁸⁰ La participante cite le rapport suivant à ce sujet : CONSEIL QUÉBÉCOIS LGBT, *Rapport sur le racisme systémique vécu par la communauté LGBTQ+ montréalaise*, décembre 2017, p. 21, [En ligne]. <https://www.conseil-lgbt.ca/wp-content/uploads/2019/08/Rapport-entier-Racisme-systemique.pdf>

actions politiques attendues pour lutter contre le profilage racial doivent être à la mesure du phénomène, c'est-à-dire qu'une problématique de nature systémique commande des actions de cet ordre.

2.1.3 Les recommandations

Compte tenu de ce qui précède, la Commission réitère la première recommandation transversale qu'elle avait formulée en 2011, mais la complète et la précise comme suit, notamment pour tenir compte expressément du caractère systémique du racisme et de la discrimination raciale.

Précisons d'ailleurs que cette recommandation apparaît encore plus d'actualité, suivant la mort de George Floyd survenue aux États-Unis le 25 mai 2020 et le refus du Gouvernement du Québec de reconnaître explicitement la dimension systémique du racisme⁸¹. Les représentants de la Commission ont alors eu l'occasion de rappeler qu'une politique nationale québécoise de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques est un levier pour le plein exercice des droits garantis par la Charte⁸². Sur la base de ces précisions, la Commission recommande ce qui suit.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande que le gouvernement adopte une politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques, qui inclut notamment un plan d'action pour prévenir et enrayer le profilage racial et ses conséquences et qui :

- **soit définie de façon intersectorielle et comprenne des mesures visant entre autres le secteur de la sécurité publique, du milieu scolaire et du système de protection de la jeunesse interpellés par le présent document;**
- **tienne compte des réalités particulières que vivent les personnes racisées, entre autres les personnes des communautés noires, et les personnes immigrantes⁸³;**

⁸¹ Voir notamment : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Groupe d'action contre le racisme*, 2020, [En ligne].
<https://www.quebec.ca/gouv/politiques-orientations/groupe-action-contre-racisme/>

⁸² Philippe-André TESSIER et Myrlande PIERRE, « Pour une politique nationale québécoise de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques », Lettre ouverte, *Le Devoir*, 6 juin 2020, [En ligne].
<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communiquer.aspx?showItem=922>

⁸³ Voir également la conclusion du présent document en ce qui a trait aux personnes autochtones.

- prévoit la participation des personnes concernées à la définition et la mise en œuvre des mesures qu'elle contient;
- soit placée dans son contexte sociohistorique;
- tient compte de l'interdépendance de tous les droits protégés par la Charte et de l'intersectionnalité des motifs de discrimination, incluant en regard des liens avérés entre racisme et pauvreté;
- prévoit une évaluation régulière de ses mesures, incluant par la définition de cibles et d'indicateurs puis la mise en œuvre de mécanismes de collecte de données désagrégées, fiables, uniformisées et anonymisées qui respectent l'ensemble des droits protégés par la Charte ;
- prévoit les mécanismes appropriés de reddition de comptes, notamment par la publication des données recueillies anonymisées.

2.2 La représentation des minorités racisées et des minorités ethniques

2.2.1 Bref rappel des recommandations

Toujours dans le cadre de son Rapport de 2011, la Commission a formulé deux recommandations transversales ayant trait à l'atteinte des objectifs de représentation des minorités racisées⁸⁴ et des minorités ethniques⁸⁵ dans les institutions concernées. Elles visent :

- d'une part, que chaque institution ciblée s'assure que son personnel reflète la diversité ethnoculturelle de la population qu'il dessert⁸⁶ et;
- d'autre part, que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour augmenter la représentation des minorités ethniques et racisées dans l'administration publique, et que les programmes d'accès à l'égalité en emploi⁸⁷ de la fonction publique soient

⁸⁴ Rappelons que la Commission privilégie l'utilisation de l'expression « minorité racisée », même si elle a recours à celle de « minorité visible » lorsque qu'il est question des données de Statistique Canada ou de celles qui ont trait aux programmes d'accès à l'égalité en emploi.

⁸⁵ Au sens de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi, les personnes des minorités ethniques sont celles « 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 ». Loi sur l'accès à l'égalité en emploi, art. 1.

⁸⁶ Recommandation 2 : « que chaque institution ciblée s'assure que son personnel reflète la diversité ethnoculturelle de la population qu'il dessert au moyen de mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation prévus par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 22.

⁸⁷ Ci-après « PAÉE ».

soumis aux mécanismes de reddition de comptes et de contrôle de la Commission⁸⁸.

Ces deux recommandations transversales sont liées aux recommandations 42⁸⁹ et 47⁹⁰ que la Commission a émises plus spécifiquement au MSP au sujet de la représentation des minorités racisées, des minorités ethniques et des femmes au sein du système de déontologie policière (recommandation 42) et du Bureau des enquêtes spéciales (recommandation 47).

Depuis maintenant plusieurs décennies, les travaux de la Commission ont démontré la difficulté des personnes racisées et personnes immigrantes à obtenir un emploi et à être promues à des postes-cadres ou de direction⁹¹.

Conformément aux mandats que lui confie la Charte, notamment eu égard au droit à l'égalité en emploi et à la surveillance de la mise en œuvre des PAÉE dans des organismes publics⁹², la Commission a ainsi réitéré les recommandations 2 et 3 précitées à de nombreuses reprises depuis 2011⁹³. Encore récemment, la Commission rappelait à ce sujet avoir insisté sur l'atteinte des objectifs de représentation des membres des groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité

⁸⁸ Recommandation 3 : « que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour augmenter la représentation des minorités ethniques et racisées dans l'administration publique et que, concurremment, l'article 92 de la Charte soit modifié afin d'assujettir les PAE de la fonction publique aux mécanismes de reddition de comptes et de contrôle de la Commission ». *Id.*, p. 22.

⁸⁹ Recommandation 42 : « que le ministère de la Sécurité publique prenne des mesures afin d'assurer une représentation équitable des personnes des minorités ethniques et racisées, ainsi que des femmes, au sein du système de déontologie policière ». *Id.*, p. 52.

⁹⁰ Recommandation 47 : « de favoriser l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser ces enquêtes ». *Id.*, p. 58.

⁹¹ 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.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_triennal_PAE_2016_2019.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 25; 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 – Projet de loi n 9, Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*, (Cat. 2.412.99.3), 2019, p. 7 à 9 et 13 à 14. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018), préc., note 5.

⁹² Charte, art. 86.

⁹³ Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49.

en emploi⁹⁴ dans l'ensemble de ses travaux contre le racisme et la discrimination systémiques en emploi.

Retenons à ce propos que toutes les institutions interpellées par le bilan sont assujetties à l'obligation d'implanter un PAÉE, soit en vertu de la *Loi sur la fonction publique*⁹⁵ et la *Loi sur l'administration publique*⁹⁶ pour les ministères, soit au regard de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi⁹⁷ pour les autres institutions.

2.2.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et des organismes publics visés

À la lumière des réponses obtenues dans le présent bilan, mais aussi de résultats plus récents en matière d'accès à l'égalité⁹⁸, la Commission constate dans l'ensemble des institutions concernées une persistance d'enjeux liés à l'accès à l'égalité en emploi des minorités visibles et des minorités ethniques. Ces enjeux ont trait à :

- la difficulté pour les institutions d'atteindre les objectifs de représentation;
- l'amalgame qu'elles font des données collectées et publiées concernant les groupes visés par les PAÉE;
- ainsi que la rareté des mesures de base⁹⁹ qu'elles mettent en place dans le cadre de ces programmes.

Nous exposons ces problématiques dans les trois sous-sections suivantes.

⁹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 25.

⁹⁵ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 43.1.

⁹⁶ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 35.

⁹⁷ Préc., note 4.

⁹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 91, p. 6.

⁹⁹ Les mesures de base d'un PAÉE sont les suivantes : les mesures de redressement, les mesures d'égalité des chances, les mesures de consultation et d'information et les mesures de soutien. Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Gestion PAÉE. Mesures d'accès à l'égalité en emploi*, 2019, p. 5.

La représentation des minorités visibles : un objectif difficile à atteindre

Les six ministères ciblés par le Rapport de 2011 ne sont concernés que par la recommandation 3 précitée. Rappelons que seuls quatre d'entre eux ont répondu au questionnaire de suivi des recommandations de la Commission.

Les réponses des ministères portent d'abord sur la représentation des minorités visibles et des minorités ethniques dans l'administration publique, telle qu'énoncée à la première partie de la recommandation 3. Trois ministères fournissent les informations suivantes :

- le taux de représentation des membres des « minorités ethniques et visibles » à atteindre en 2017-2018¹⁰⁰ dans les effectifs de la fonction publique est de 9 %. Le MJQ et le MSP indiquent que cette cible est atteinte, alors que le MIFI dit l'avoir largement dépassée¹⁰¹;
- le taux d'embauche annuel des membres des « groupes cibles »¹⁰² tous confondus doit représenter 25 % de l'ensemble des embauches. Seul le MJQ donne le taux d'embauche des membres des « groupes cibles » entre 2010 et 2017 sans le désagréger par groupe.

Les résultats de représentation rapportés par les ministères ne nous permettent toutefois pas d'apprécier leurs progrès en matière d'accès à l'égalité pour les employés des minorités visibles et ceux des minorités ethniques. Il aurait fallu, pour ce faire, avoir accès au taux de représentation de chacun de ces deux groupes (calculé à partir de leur pourcentage parmi les effectifs de chacun des types d'emploi de l'organisme et celui de leur disponibilité¹⁰³ sur le

¹⁰⁰ Le gouvernement annonçait déjà cet objectif en 2012 si l'on en croit la réponse concertée des six ministères lors de l'état des lieux réalisé par la Commission un an après la publication du rapport sur le profilage racial. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), préc., note 26, p. 20.

¹⁰¹ Le MSSS renvoie quant à lui aux résultats de « la Direction générale du personnel réseau et ministériel du MSSS » sans fournir de données.

¹⁰² Selon la *Loi sur la fonction publique*, ces groupes sont : les femmes, les membres des communautés culturelles, les personnes handicapées et les Autochtones. Les anglophones sont cependant inclus dans le taux d'embauche annuel des membres des « groupes cibles ». Voir SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Programmes et mesures d'accès à l'égalité en emploi*, 2009, [En ligne]. <https://www.tresor.gouv.qc.ca/ressources-humaines/acces-a-legalite-en-emploi/programmes-et-mesures/>

¹⁰³ Le taux de disponibilité correspond à la proportion des membres d'un groupe visé ayant les compétences requises pour occuper chacun des types d'emploi d'un organisme dans la zone appropriée de recrutement

marché du travail) dans ces ministères ainsi qu'à leur taux d'embauche annuel. En outre, l'objectif à atteindre, bien que concernant les minorités visibles et ethniques confondues, n'a pas été revu depuis 1999. Il en est de même du taux d'embauche de tous les groupes cibles réunis de la fonction publique.

Pourtant, la population active des membres des minorités visibles, elle, a augmenté depuis. La Commission a déjà relevé cette double problématique en 2015 et elle avait recommandé au gouvernement de revoir, entre autres, son taux d'embauche des minorités visibles et les objectifs de représentation propres à ce groupe¹⁰⁴.

Par ailleurs, la seconde partie de la recommandation 3 précitée relative à la reddition de comptes des ministères auprès de la Commission n'a pas été suivie. Le MJQ estime que cette recommandation est inutile puisque « les ministères sont déjà imputables et soumis à une reddition de comptes du SCT [Secrétariat du Conseil du trésor] en vertu de la *Loi sur l'administration publique* »¹⁰⁵. Or, la Commission a maintes fois recommandé au gouvernement que les PAÉE de la fonction publique québécoise soient soumis aux mécanismes de reddition de comptes et de contrôle de la Commission¹⁰⁶.

La réponse des ministères quant à la mise en œuvre de la recommandation 3 ne nous permet donc pas d'apprécier distinctement l'amélioration de la représentation des employés des minorités ethniques et celle des employés des minorités visibles depuis 2011 et d'évaluer l'efficacité de leur PAÉE.

Concernant ensuite le suivi de la recommandation 42, le MSP rapporte, au sujet du Commissaire à la déontologie policière, que la représentation des « membres des minorités

ou qui sont aptes à acquérir ces compétences dans un délai raisonnable. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi : Fiches thématiques*, 12 novembre 2014, p. 13.

¹⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49, p. 14.

¹⁰⁵ *Loi sur l'administration publique*, préc., note 96, art. 35.

¹⁰⁶ Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 91, p. 13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49, p. 14; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 5, p. 24.

culturelles » s'est améliorée entre 2017 et 2018¹⁰⁷. Ce ministère indique en outre partager la préoccupation de la Commission en regard de ces enjeux et écrit prendre « en considération la question de l'équité de la représentation des personnes des minorités ethniques et racisées, ainsi que des anglophones et des femmes, dans ses décisions d'embauche et de promotion ». Cela dit, le MSP évoque le peu de candidatures provenant des groupes cibles (autres que celui des femmes) pour justifier le manque de résultats en matière de représentation des minorités visibles et des minorités ethniques.

En ce qui concerne le Bureau des enquêtes indépendantes¹⁰⁸ dont il est question à la recommandation 47, le MSP ne précise pas si les objectifs de représentation des « communautés culturelles » sont atteints¹⁰⁹. Les données disponibles dans le rapport annuel de gestion 2018-2019 du BEI indiquent la présence de sept personnes appartenant aux minorités visibles et ethniques parmi ses effectifs, pour un taux de présence de 13 %¹¹⁰. Ce rapport annuel ne confirme toutefois pas si les objectifs de représentation pour chacun de ces groupes visés sont atteints.

Toujours en ce qui a trait au secteur de la sécurité publique, la SQ ne fournit d'abord aucune donnée en réponse à la recommandation 2 concernant la présence des membres des minorités visibles et des minorités ethniques au sein de leurs effectifs entre 2011 et 2018¹¹¹.

¹⁰⁷ Selon ce que rapporte le MSP dans le cadre du bilan, sur 29 employés au Commissaire à la déontologie policière, 3 appartiennent à une « communauté culturelle » et 2 sont des personnes anglophones. Voir également à ce sujet : COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE POLICIÈRE, *Rapport annuel 2018-2019*, Gouvernement du Québec, 2019, p. 79, [En ligne]. https://deontologie-policiere.gouv.qc.ca/fileadmin/commissaire/publicationsAdministratives/RAG_2018-2019_CommDP_VF_20190930.pdf

¹⁰⁸ Ci-après « BEI ».

¹⁰⁹ Le MSP rapporte : « L'unité d'enquête du Bureau des enquêtes indépendantes est actuellement composée de 34 personnes, soit 17 ex-policiers et 17 "ex-civils". On y compte 20 hommes et 14 femmes, d'origines ethniques diverses (27 Québécois, 1 Congolaise, 1 Vietnamiens, 1 Chinois, 1 Italienne, 1 Haïtienne, 1 Français et 1 Chilienne) ».

¹¹⁰ BEI, *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, Gouvernement du Québec, 2019, p. 30, [En ligne]. https://www.bei.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/BEI_Rapport_annuel_2018-2019.pdf

¹¹¹ En ce qui concerne la SQ, nous nous sommes reportés à son rapport annuel de gestion 2017-2018. Celle-ci, pourtant assujettie à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi en ce qui concerne ses effectifs policiers, y expose les résultats de leur présence en prenant en compte les groupes visés par les PAÉE de la fonction publique dont seuls relèvent les employés civils de la SQ. Ainsi, la proportion des policiers appartenant aux « communautés culturelles », telle que qu'indiquées dans les tableaux de ce rapport de gestion annuel, ne nous permet pas de distinguer la part que représentent les policiers des minorités visibles de celle liée aux policiers des minorités ethniques. Nous ne pouvons donc évaluer les progrès réalisés par ce corps de police

De même, rien dans la réponse du SPVM ne nous permet d'apprécier ses efforts consentis en matière d'accès à l'égalité des membres des minorités visibles et des minorités ethniques en emploi. Parmi les quatre services de police de niveau 3 et 4, deux rapportent des données de représentation des minorités visibles et des minorités ethniques. Ainsi :

- en 2014, les effectifs du Service de police de Laval¹¹² affichaient une sous-représentation du personnel policier appartenant à une minorité visible, et ce, à tous les niveaux des catégories d'emploi. Aucun officier ne provenait du groupe des minorités visibles, ni en 2014 ni en 2018. Les minorités ethniques étaient, d'après le SPL, « équitablement » représentées en 2014 pour les fonctions de policier et policier auxiliaire, sergent et sergent-détective, mais pas pour celles d'officier de direction, de lieutenant et lieutenant-détective;
- selon les données du Service de police de l'agglomération de Longueuil¹¹³ publiées annuellement entre 2011 et 2018, la proportion des policiers des minorités visibles au sein des effectifs n'a pas évolué¹¹⁴.

Enfin, la majorité des services de police de niveau 2 (5 sur 7) ne fournit aucune donnée concernant la présence des membres des minorités visibles et des minorités ethniques au sein de leurs effectifs entre 2011 et 2018. En fait, ils réfèrent aux ressources humaines de leur ville. Cela dit, les 12 municipalités ayant répondu au questionnaire de la Commission ont plutôt décrit les mesures mises en place pour améliorer l'accès à l'égalité des membres des groupes visés sans aborder l'atteinte des objectifs de représentation. Seule la Ville de Laval rapporte le nombre total d'employés des minorités visibles et ethniques, les deux groupes confondus.

pour atteindre les objectifs de représentation de ces deux groupes visés ni parmi le personnel policier ni parmi le personnel civil. Voir SQ, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, 2018, p. 73.

¹¹² Ci-après « SPL ».

¹¹³ Ci-après « SPAL ».

¹¹⁴ Les policiers des minorités visibles représentent 3,1 % de l'ensemble des policiers en 2011 et 3,6 %, en 2018. Voir SPAL, *Rapport d'activité 2011*, 2011, p. 13, [En ligne]. https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/publications/rapport_2011_service_de_police.pdf; SPAL, *Rapport des activités 2018*, 2018 p. 15, [En ligne]. https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/publications/bilan_annuel_2018_spal_vf.pdf

Au-delà des réponses obtenues dans le cadre de la présente démarche, soulignons en outre que les données récentes du rapport triennal 2016-2019 de la Commission concernant la présence des minorités visibles et des minorités ethniques à la SQ, dans les services de police et les municipalités du Québec montrent qu'elles y sont sous-représentées¹¹⁵. Rappelons également que la Commission a rendu publics différents rapports sectoriels entre 2015 et 2016 portant plus spécifiquement sur l'analyse des résultats de l'implantation des PAÉE dans différents secteurs, notamment à la SQ¹¹⁶. Celui-ci révélait que la présence des membres des minorités visibles et des minorités ethniques devait respectivement quintupler et tripler pour que les objectifs de représentation dans les effectifs soient atteints¹¹⁷.

Pour ce qui est du milieu scolaire, sur les 10 commissions scolaires ayant participé au bilan neuf ont répondu au questionnaire relativement à la recommandation 2. Plus précisément :

- six réfèrent au rapport de la deuxième phase d'implantation de leur PAÉE qu'elles disent, en majorité, avoir transmis en 2017 à la direction de l'accès à l'égalité et des services-conseils de la Commission;
- deux autres mentionnent, pour seule réponse, implanter un PAÉE alors qu'une commission scolaire ne répond pas.

Il convient aussi de le rappeler, la Commission dévoilait récemment une sous-représentation persistante des minorités visibles et des minorités ethniques dans les commissions scolaires¹¹⁸. L'un des rapports sectoriels qu'elle a rendus publics entre 2015 et 2016 concernant les résultats de l'implantation des PAÉE dans différents secteurs portait par ailleurs spécifiquement sur les

¹¹⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 91, p. 43 et 49.

¹¹⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi. Rapport sectoriel sur les commissions scolaires*, Suzanne LABELLE avec la collab. Ramon AVILA et Daniel DUCHARME, 2015, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_sectoriel_PAE_commissions_scolaires.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi. Rapport sectoriel sur les effectifs policiers de la Sûreté du Québec*, 2015, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_sectoriel_PAE_effectifs_policiers_SQ.pdf;

¹¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015-2), *id.*, p. 8,

¹¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 91, p. 43 et 49.

commissions scolaires¹¹⁹. La Commission y concluait notamment que ces dernières devaient consentir encore beaucoup plus d'efforts pour atteindre les objectifs de représentation des minorités visibles et des minorités ethniques¹²⁰.

Enfin, concernant la protection de la jeunesse, les neuf directeurs de la protection de la jeunesse¹²¹ ont fait le point sur le suivi de la recommandation 2 de manière assez inégale :

- trois seulement ont fourni des informations au sujet de leur PAÉE;
- deux autres rapportent le nombre ou la proportion des employés des minorités visibles et des employés des minorités ethniques dans leurs effectifs, de manière distincte, mais sans préciser si ces données suggèrent l'atteinte ou non des cibles de représentation pour ces deux groupes.

La majorité des DPJ dit ne pas avoir pu mettre en place de dispositif de collecte de données parmi ses effectifs afin de déterminer la proportion des employés des minorités visibles et ceux des minorités ethniques. Par exemple, l'un d'entre eux déclare avoir embauché « un très grand nombre de personnes de différentes origines et cultures » et ne pas être « encore en mesure de mesurer précisément ce nombre en raison de [ses] systèmes d'information ». Cela dit, des données récentes démontrent également une sous-représentation des minorités visibles¹²² et des minorités ethniques dans le réseau de la santé et des services sociaux¹²³.

Enfin, il importe de mentionner un obstacle non négligeable dans l'atteinte des objectifs de représentation des minorités visibles, que ce soit au sein des ministères ou des organismes publics. Le calcul de leur taux de disponibilité (cible à atteindre) sur le marché du travail dépend en grande partie des résultats des enquêtes nationales qui découlent de l'exercice du recensement. Or, ceux-ci sont produits à intervalles plus ou moins réguliers et espacés, ce qui

¹¹⁹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 116.

¹²⁰ *Id.*, p. 7.

¹²¹ Ci-après « DPJ ».

¹²² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 91, p. 43.

¹²³ *Id.*, p. 49.

nous met face à un portrait de la représentation des minorités visibles en emploi en décalage avec la réalité du moment.

Les minorités visibles : un groupe distinct des PAÉE

Rappelons que la *Loi sur la fonction publique*¹²⁴ emploie l'expression « communautés culturelles » qui englobe, sans les nommer ni même les distinguer les unes des autres, les minorités visibles et les minorités ethniques. C'est pourquoi les ministères assujettis à cette loi n'auraient pas d'objectifs propres à chacun de ces deux groupes. Les obstacles rencontrés par les membres de ces deux groupes quant à leur intégration et à leur promotion en emploi sont pourtant différents.

La Loi sur l'accès à l'égalité en emploi utilise d'ailleurs la locution « minorités visibles » et en fait un groupe visé distinct de celui des « minorités ethniques ». Pourtant, nous constatons que la majorité des organismes publics qui nous ont fait parvenir leurs données « de représentation » ne les ventilent pas par groupe visé. Les exemples de résultats suivants montrent qu'il est ainsi impossible d'apprécier les avancées que ces organismes réalisent pour atteindre la représentation des groupes discriminés en emploi :

- la SQ agrège les données de représentation des minorités visibles, des minorités ethniques, des Premières Nations et des Inuit;
- le Service de police de Repentigny avance que sur 117 employés, quatre sont issus des « communautés culturelles », regroupant les minorités visibles et les minorités ethniques.

Soulignons en outre que la Ville de Montréal a également documenté ses taux d'embauche en amalgamant différents groupes visés au moment de présenter les résultats de son PAÉE pour l'année 2018-2019¹²⁵. De plus, les données exposées quant au nombre de minorités visibles

¹²⁴ *Loi sur la fonction publique*, préc., note 95.

¹²⁵ VILLE DE MONTRÉAL, *Lutte contre les profilages racial et social, Bilan 2018-2019*, présenté par le Service de la diversité et de l'inclusion sociale, 21 janvier 2020, p. 14. La Ville de Montréal présente ainsi son taux d'embauche des minorités visibles et des minorités ethniques (36,1 %); le taux d'embauche de policiers et policières au sein du SPVM des minorités visibles, des minorités ethniques et des personnes Autochtones

(3852 ou 14,8 %) et de minorités ethniques (1682 ou 6,5 %) à l'emploi de la Ville de Montréal ne disent rien à propos de la catégorie d'emploi que ces employés occupent, du type d'emploi (permanent, régulier, stagiaires, etc.) qu'ils ont, puis de l'atteinte des objectifs de représentation pour les employés de chacun de ces deux groupes et par catégorie et type d'emploi.

Ces résultats démontrent encore une fois qu'un travail d'uniformisation dans la collecte et la publication des données de représentation, distinguant bien les groupes visés par les PAÉE, s'impose pour les institutions ciblées par ce bilan. Cela permettrait de mieux établir les objectifs spécifiques aux membres des minorités visibles et à ceux des minorités ethniques et faciliterait la comparaison des résultats des PAÉE des ministères avec ceux des organismes publics.

Trois ministères (sur quatre) renvoient à leur PAÉE 2018-2023¹²⁶ en guise de mesures mises en place pour atteindre l'égalité en emploi. Cela dit, ce programme propose des axes d'intervention privilégiés par le Secrétariat du Conseil du trésor qui ne prévoient pas de mesures pour atteindre ou dépasser les objectifs de représentation des personnes des minorités visibles.

Enfin, seul le MSP évoque un obstacle dans l'atteinte des objectifs de représentation du groupe « minorités visibles et minorités ethniques » : l'insuffisance des candidatures provenant des membres de ce groupe.

Ces résultats démontrent encore une fois qu'un travail d'uniformisation dans la collecte et la publication des données de représentation, distinguant bien les groupes visés par les PAÉE, s'impose pour les institutions ciblées par ce bilan. Cela permettrait de mieux établir les objectifs spécifiques aux membres des minorités visibles et à ceux des minorités ethniques et faciliterait la comparaison des résultats des PAÉE des ministères avec ceux des organismes publics.

(24 %); de même, le pourcentage des personnes qui s'identifient à une nation autochtone, une minorité ethnique ou une minorité visible parmi les policiers et policières du SPVM (13 %).

¹²⁶ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Programme d'accès à l'égalité en emploi pour les membres des minorités visibles et ethniques 2018-2023. Une fonction publique forte de sa diversité*, 2018, [En ligne]. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/programmes_mesures/programme_acces_minorites_visibles.pdf

Les mesures mises en place dans le cadre du suivi de la recommandation 2

Il faut saluer les mesures mises en place dans le cadre de la recommandation 2 par plusieurs services de police et municipalités. Certaines d'entre elles seraient appliquées par plusieurs de ces organismes publics alors que d'autres sont l'œuvre uniquement d'une municipalité ou d'un service de police. Ces mesures, en cours d'implantation ou terminées, consistent à :

- cibler de nouvelles sources de recrutement et développer des partenariats avec les organismes d'aide à l'employabilité¹²⁷;
- informer les candidats au sujet du processus d'embauche qui tient compte de l'application d'un PAÉE et du taux de nomination préférentielle¹²⁸;
- présenter le formulaire d'auto-identification aux candidats des groupes visés par les PAÉE¹²⁹;
- recourir au taux de nomination préférentielle¹³⁰;
- respecter l'article 18.1¹³¹ de la Charte dans les formulaires d'embauche (SQ);
- mettre en place un mécanisme qui compare les résultats de sélection (taux de rejet, de réussite ou de pointage) des personnes issues des minorités visibles avec ceux des personnes qui n'en font pas partie (Ville de Vaudreuil-Dorion);
- ajouter le taux de rejet, de réussite ou de pointage des membres des groupes visés, aux différentes étapes de sélection, au formulaire de recommandation du comité de

¹²⁷ C'est le cas du SPVM, des Villes de Montréal, Vaudreuil-Dorion, Trois-Rivières, Granby, Beaconsfield, Kirkland.

¹²⁸ C'est le cas du Service de police de la Ville de Gatineau (ci-après « SPVG ») et des Villes de Montréal, Vaudreuil-Dorion, Granby, Candiac, Kirkland.

¹²⁹ C'est le cas de SPVG et des Villes de Montréal, Vaudreuil-Dorion, Beaconsfield, Candiac, Granby, Kirkland. D'autres services de police et villes pourraient inviter les candidats à s'auto-identifier, mais ils ne le mentionnent pas.

¹³⁰ C'est le cas de la SQ, du SPAL, des Villes de Montréal, Longueuil, de Québec, et Vaudreuil-Dorion, Granby, Kirkland. « Lors des embauches, des nominations et des promotions, l'organisme s'engage à accorder une préférence à une personne compétente membre de l'un ou l'autre des groupes visés sous-représentés. À cet effet, l'organisme entend appliquer un taux global de nomination préférentielle d'au moins 50 %, pour l'ensemble des groupes dans les catégories professionnelles où il y a des objectifs poursuivis, jusqu'à l'atteinte de ceux-ci, tout en respectant les ententes collectives de travail en vigueur. » COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 99, p. 6.

¹³¹ L'article 18.1 se lit comme suit : « Nul ne peut, dans un formulaire de demande d'emploi ou lors d'une entrevue relative à un emploi, requérir d'une personne des renseignements sur les motifs visés dans l'article 10 sauf si ces renseignements sont utiles à l'application de l'article 20 ou à l'application d'un programme d'accès à l'égalité existant au moment de la demande ».

- sélection afin de les comparer avec les résultats des personnes qui n'en font pas partie (Ville de Vaudreuil-Dorion);
- réviser le processus de sélection pour la fonction de policier réalisée avec le concours d'une firme de psychologie industrielle (SPL);
 - développer un guide identifiant les meilleures pratiques en matière de sélection (Ville de Vaudreuil-Dorion);
 - former et sensibiliser le personnel concerné par le processus de sélection aux risques de discrimination découlant de l'application des critères, des outils de sélection et des techniques d'entrevue (Ville de Vaudreuil-Dorion);
 - recourir à la « gestion de la diversité » pour le recrutement de policiers (SQ) et sensibiliser les employés « à la diversité » (SPL).

Mentionnons en outre que les Villes de Montréal¹³² et de Vaudreuil-Dorion semblent se distinguer des autres organismes publics en déclarant mettre en place des mesures de redressement, d'égalité des chances et d'information dans l'application de leur PAÉE. Récemment, la Ville de Montréal a d'ailleurs annoncé le développement d'une stratégie pour accélérer la progression en emploi des personnes de groupes sous-représentés et faciliter l'accès aux postes de gestion et direction¹³³.

La Ville de Laval et son service de police se sont aussi engagés très récemment « à établir des objectifs à atteindre en termes d'embauche de candidats provenant de groupes sous-représentés dans [les effectifs du service de police] »¹³⁴. La Ville de Longueuil a, quant à elle, rendu public, en février 2019, le bilan de son plan d'action pour contrer le racisme et la

¹³² Le questionnaire de la Ville de Montréal renvoie par ailleurs la Commission au Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019 dans lequel sont énoncées 87 mesures répondant « aux recommandations formulées par la Commission dans son rapport d'évaluation de la première phase d'implantation du programme d'accès à l'égalité ». VILLE DE MONTRÉAL, *Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019*, 2016, [En ligne].
https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/emploi_fr/MEDIA/DOCUMENTS/plan_action_diversite_emploi_2016.pdf

¹³³ VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 125, p. 14.

¹³⁴ VILLE DE LAVAL, *Nouveau regard sur le Service de police de Laval*, Laval, juin 2020, p. 6, [En ligne].
<https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/publications/nouveau-regard-spl.pdf>

discrimination dans lequel elle souligne poursuivre son engagement dans l'implantation de mesures d'accès à l'égalité en emploi¹³⁵.

Cependant, les mesures rapportées par les services de police et municipalités ne sont pas suffisantes pour répondre pleinement à la recommandation 2 de la Commission relevant de l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics. Il en est de même des mesures de « gestion de la diversité en emploi » mises de l'avant par plusieurs organismes publics. L'approche de la gestion de la diversité en emploi, qui met l'accent sur les bénéfices économiques de la valorisation des différences¹³⁶, ne saurait être efficace sans être accompagnée de l'approche fondée sur la lutte contre la discrimination et sur l'accès à l'égalité en emploi. Rappelons que cette dernière relève du respect du droit à l'égalité tel que garanti par les articles 10 et 16 de la Charte et vise à éliminer les effets discriminatoires de politiques et pratiques de gestion des ressources humaines sur les membres des groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi.

Retenons par ailleurs que les obstacles mentionnés par les services de police et les municipalités dans l'atteinte de leurs objectifs de représentation des minorités visibles et des minorités ethniques sont, sommes toute, nombreux. Parmi ceux-ci, se trouvent :

- le peu de candidatures des membres provenant de ces deux groupes;
- l'auto-identification à un groupe visé par les PAÉE se faisant sur une base volontaire, les données de représentation pourraient ne pas refléter la réalité;
- le désistement de certains candidats ou la démission de policiers;
- le fait que les policiers conventionnels seraient moins enclins à quitter la région métropolitaine dans laquelle ils sont formés;
- les règles de placement liées au contrat de travail;

¹³⁵ VILLE DE LONGUEUIL, *Bilan du plan d'action pour contrer le racisme et la discrimination*, février 2019, p. 14, [En ligne].
https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/documents/bilan_racisme_et_discrimination_web.pdf

¹³⁶ Marie-Thérèse CHICHA et Éric CHAREST, *Le Québec et les programmes d'accès à l'égalité : un rendez-vous manqué? Analyse critique des programmes d'accès à l'égalité depuis 1985*, Centre d'études ethniques des universités montréalaises, 2013.

- la priorité donnée aux candidats faisant partie de l'unité d'accréditation qui répondent aux exigences du poste lors d'une dotation interne.

La Commission considère en outre que « les règles de placement à l'interne liées au contrat de travail » pourraient potentiellement être en conflit avec l'application du taux de nomination préférentielle. La préséance systématique du critère de l'ancienneté dans les mutations et les promotions en emploi évoqué par la SQ pourrait entraver le droit des policiers des groupes visés par les PAÉE, comme les policiers des minorités visibles, à obtenir une promotion en toute égalité.

Toujours au chapitre des mesures mises en place pour répondre à la recommandation 2, les commissions scolaires réfèrent, quant à elles, au taux global de nomination préférentielle d'au moins 50 %, à l'auto-identification à un groupe visé ainsi qu'à la mise en place d'un comité de sélection comprenant un membre appartenant à une minorité visible (une seule commission scolaire).

Seules trois commissions scolaires citent des obstacles qui les empêcheraient, selon elles, d'atteindre leurs objectifs de représentation :

- le respect de la convention collective et du processus d'embauche;
- le manque de candidats des minorités visibles;
- l'éloignement du territoire de la commission scolaire (par rapport à Montréal où vivent la majorité des personnes des minorités visibles du Québec).

Les DPJ n'ont par ailleurs rapporté aucune mesure mise en place en lien avec la recommandation 2. À titre d'exemple, un DPJ relate que les pratiques de dotation ne tiennent pas compte de l'obligation d'appliquer un PAÉE, même s'il souligne que des postes anglophones « ont été dotés dans tous les centres jeunesse, pour répondre aux besoins de la clientèle allophone ».

Les deux principaux obstacles que les DPJ disent avoir rencontrés dans l'atteinte de la représentation des groupes visés sont :

- la fusion des établissements de santé en 2015¹³⁷;
- les mouvements du personnel qui en découlent et les limites de l'auto-identification des employés à un groupe visé par les PAÉE.

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

L'atteinte d'une masse critique

Deux chercheuses interrogées dans le présent bilan sont d'avis que l'augmentation de la présence de minorités racisées en emploi ne suffit pas. D'après Céline Bellot, par exemple, il faut que les personnes racisées représentent une « masse critique » dans les corps policiers.

Les études relatives à l'application des PAÉE suggèrent d'ailleurs l'atteinte de cette masse critique¹³⁸. La Commission souligne en 2011 qu'« il est essentiel que chaque institution ciblée par la consultation veille à ce que son personnel reflète adéquatement la diversité ethnoculturelle de la population qu'il dessert, au moyen de mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation prévus par la Loi »¹³⁹. Cela dit, l'atteinte de la représentation des employés racisés, incluant dans les postes-cadres ou de direction, est difficile sans l'engagement de la haute direction¹⁴⁰. Selon des participants à un groupe de discussion rencontrés dans le présent bilan, ce serait le cas dans le milieu scolaire :

« Nous qui sommes plus en lien avec ça, les directions d'école, soit les gens qui travaillent à la commission scolaire, il y a un manque de représentativité flagrante. Je peux le voir, c'est vraiment, des professeurs, des directions. Plus ça monte dans la hiérarchie, c'est presque homogène. » (Gr. 7)

¹³⁷ L'organisation et la gouvernance des centres jeunesse ont été modifiées par l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ. 2015, c. O-7.2. (ci-après « *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance* »).

¹³⁸ VILLE DE MONTRÉAL, *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques. Séance thématique emploi*, Transcriptions, Marjorie VILLEFRANCHE, 28 mai 2019, p. 67, [En ligne]. http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P100/7-4_ci-052_-_ocpm.28mai2019.pdf; M.-T. CHICHA et É. CHAREST, préc., note 136, p. 32.

¹³⁹ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 20.

¹⁴⁰ Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 5, p. 37; M.-T. CHICHA et É. CHAREST, préc., note 136, p. 109.

De même, une participante aux groupes de discussion se dit d'avis que les postes décisionnels doivent également être occupés par des personnes racisées, notamment des communautés noires. Il ne suffit pas, selon elle, d'embaucher plusieurs policiers ou enseignants racisés, mais bien de leur permettre de progresser en emploi pour atteindre de hautes fonctions :

« Il serait important que dans les institutions à pouvoir, les Noirs soient plus représentés, soient davantage représentés et qu'on ne dise pas "ah on a fait l'effort pour les recruter". Non, non, il faut travailler davantage pour que ces Noirs se retrouvent dans des institutions de décision et que ces Noirs se retrouvent aussi dans des postes de décisionnaires [...] Ils vont à l'école, ils ont des formations [...] et ils postulent pour accéder à des postes et les portes leur sont fermées. Là, ça ne contribue pas à l'avancement. » (Gr. 4)

Changer la culture organisationnelle

L'enjeu de la culture organisationnelle en milieu policier a souvent été évoqué en lien avec la lutte contre le profilage racial et la discrimination systémique¹⁴¹. Dans le cadre du présent bilan, la professeure Myrna Lashley constate par exemple : « I have seen a change in culture. They've got a long way to go. But I have seen a change in culture ».

Des participants aux groupes de discussion ont par ailleurs fait valoir que la culture de protection réciproque qui, selon eux, règne dans le milieu policier est un obstacle à l'accès à l'égalité en emploi pour les membres des groupes racisés. Certains ont relaté que les actes de profilage racial des personnes en autorité dans ce milieu seraient passés sous silence non seulement par l'employeur, mais aussi par des syndicats. La Commission constate que ce point de vue a également été soutenu dans le rapport de la Commission ontarienne des droits de la personne sur l'usage de la force par le Service de police de Toronto¹⁴².

¹⁴¹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 33; Rapport de 2011, préc., note 10, p. 39.

¹⁴² On y souligne que « a number of scholars have examined the impact that the police subculture may have on the nature and extent of police violence (see reviews in KAPPELER et al. 1997; KELLING and KLIESMET 1996) ». L'une des raisons identifiées pour expliquer en quoi la sous-culture policière peut accroître l'usage de la violence, les auteurs expliquent que : « the police subculture creates a code of silence among police officers. It is a general subcultural dictate that a police officer should never "snitch" or "rat" on a fellow officer. Officers who violate this general rule are often chastised by fellow officers. They frequently become socially isolated, fear that they won't receive proper backup on the street and fear that their chances for promotion will be damaged. This makes investigations into the illegitimate use of force difficult if not impossible to conduct. In other words, the code of silence protects officers who may use force in an illegitimate fashion and thus ensures that this type of behaviour will continue. » COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA

Nous l'avons vu précédemment, les institutions évoquent le manque de candidatures provenant des personnes appartenant à une minorité visible et la difficulté de les retenir en emploi comme étant des obstacles à l'atteinte de leurs objectifs de représentation. Pour plusieurs membres des groupes de discussion, ces obstacles découleraient cependant d'un manque de confiance des personnes racisées envers l'institution policière. Or, selon eux, regagner la confiance des populations ne sera possible qu'avec un changement important de la culture qu'ils qualifient de raciste. De leur point de vue, celle-ci règnerait dans les institutions policières et leurs pratiques discriminatoires, y compris vis-à-vis de leur personnel. Un participant s'exprime, par exemple, comme suit à ce sujet :

« Si on dit que, actuellement dans les corps de police, les personnes de « race » noire sont sous-représentées. Ce n'est pas parce qu'ils ont pas sollicité les gens de « race » noire. Des gens de « race » noire ne peuvent pas y arriver parce qu'il y a un mauvais rapport entre les communautés noires et la police. » (Gr. 4)

Pour plusieurs chercheuses et participants aux groupes de discussion, la simple présence de quelques personnes racisées au sein des organisations n'est pas suffisante et, afin d'atteindre une masse critique conforme au PAÉE, des changements de culture organisationnelle seraient nécessaires. Certains attirent en outre l'attention sur le manque d'engagement des personnes ayant un pouvoir décisionnel, le caractère homogène des équipes de travail et surtout de la haute direction ou encore, la persistance de pratiques discriminatoires au sein des institutions.

2.2.3 Les recommandations

Force est de constater que les résultats présentés par la grande majorité des institutions concernées ne permettent pas de conclure à la mise en œuvre des recommandations 2 et 3 formulées en 2011. De plus, l'atteinte des objectifs de représentation des minorités visibles et des minorités ethniques dans les ministères et les organismes publics reste difficile à évaluer et à atteindre pour plusieurs raisons que nous avons exposées dans cette section. La Commission réitère et précise donc les deux recommandations suivantes.

PERSONNE, *Use of force by the Toronto Police Service*, Final Report, Scot WORTLEY, Ayobami LANIYONU et Erick LAMING, 2020, p. 25-26, [En ligne].
<http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/Use%20of%20force%20by%20the%20Toronto%20Police%20Service%20Final%20report.pdf>

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande que chaque organisme public s'assure de mettre en place des mesures appropriées pour atteindre et même dépasser les objectifs de représentation des minorités ethniques et des minorités visibles au sein de son personnel tel que prévus par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour augmenter la représentation des minorités ethniques et des minorités visibles dans l'administration publique et que, concurremment, l'article 92 de la Charte soit modifié afin d'assujettir les programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique aux mécanismes de reddition de comptes et de contrôle de la Commission.

En ce qui a trait ensuite plus particulièrement au Commissaire à la déontologie policière et au BEI, la Commission réitère et précise également les recommandations 42 et 47.

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande que le ministère de la Sécurité publique prenne des mesures afin d'atteindre les objectifs de représentation des minorités ethniques et des minorités visibles, ainsi que des femmes, au sein du système de déontologie policière.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande que le Bureau des enquêtes indépendantes s'assure d'atteindre les objectifs de représentation des minorités ethniques et des minorités visibles, ainsi que des femmes, au sein de son personnel.

La Commission réitère également les trois recommandations¹⁴³ suivantes concernant la collecte des données spécifiques à l'accès à l'égalité en emploi des membres des minorités visibles.

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande que les minorités visibles constituent un groupe visé distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique.

¹⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49, p. 14.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande que soit identifiée la proportion que représentent les minorités visibles au sein de la fonction publique et que, le cas échéant, des objectifs de représentation propres à ce groupe soient établis par type d'emploi (permanent, occasionnel, etc.) et catégorie d'emploi (haute direction, cadre, professionnel, etc.).

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande que le gouvernement s'assure de l'uniformisation dans les lois, décrets et arrêtés ministériels des catégories utilisées pour désigner les groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi.

De plus, rappelons que l'atteinte des objectifs de représentation n'est réalisable que si les ministères et les organismes publics appliquent adéquatement les différents types de mesures d'accès à l'égalité en emploi, à savoir les mesures de redressement, d'égalité des chances, de soutien ainsi que celles de consultation et d'information¹⁴⁴. L'analyse des effectifs qui détermine s'il y a sous-représentation d'un ou de plusieurs groupes visés n'est pas suffisante en soi. Elle doit être accompagnée d'une analyse, à tous les niveaux du système d'emploi¹⁴⁵, qui vise à détecter et corriger les biais discriminatoires dans les politiques et pratiques. À cet égard, la Commission juge nécessaire que les institutions concernées portent une attention particulière à la composition de leurs comités de sélection et de dotation (embauche, promotion) afin qu'ils soient inclusifs et représentatifs des personnes racisées ou des minorités visibles.

En conséquence, la Commission ajoute deux nouvelles recommandations :

RECOMMANDATION 9

La Commission recommande que les ministères et les organismes publics analysent, révisent et corrigent les règles, les pratiques et les processus de décision à tous les niveaux du système d'emploi — le recrutement, la sélection, la décision de dotation (embauche et promotion), la mutation, la formation et tous

¹⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 99, p. 5.

¹⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Guide pour l'analyse du système d'emploi*, Sylvie ST-PIERRE avec la collab. de Monik AUDET, Monik BASTIEN, Nicole LAMBERT, France LANDRY et M^e Daniel CARPENTIER, 2003, [En ligne]. <http://www.cdpcj.gc.ca/fr/droits-de-la-personne/responsabilites-employeurs/outils/documents/27-guide-analyse-systeme-emploi.pdf>

les autres mouvements du personnel — en tenant compte du caractère historique, systémique et intersectionnel des discriminations et du racisme.

RECOMMANDATION 10

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

2.3 La formation antiraciste et interculturelle

2.3.1 *Bref rappel des recommandations*

La quatrième recommandation transversale formulée par la Commission dans son Rapport de 2011 avait trait à la nécessité de former les étudiants aux approches antiraciste et interculturelle dans les programmes universitaires¹⁴⁶.

La Commission insiste sur la complémentarité des approches antiraciste et interculturelle. Maryse Potvin explique, par exemple, que l'approche interculturelle met l'accent sur « l'harmonie intergroupe, la lutte contre les préjugés, l'enrichissement mutuel par la célébration de la diversité [...] » alors que l'approche antiraciste appréhende les rapports de pouvoir et « questionne les structures et leur rôle dans la production-reproduction des inégalités, ainsi que la responsabilité de tous les acteurs [scolaires] »¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Recommandation 4 : « que pour chaque secteur visé, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), en collaboration avec les facultés universitaires concernées, s'assure que les programmes comportent une formation antiraciste et interculturelle et veille à ce que les étudiants acquièrent une compétence interculturelle au terme de leurs études ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 22.

¹⁴⁷ Maryse POTVIN, « L'éducation antiraciste, inclusive et aux droits dans le développement des compétences professionnelles du personnel scolaire et des capacités des élèves », (2017) *Éthique en éducation et en formation* 100-101.

Suivant la quatrième recommandation du Rapport de 2011, le MÉES¹⁴⁸ est donc responsable de s'assurer qu'une formation initiale antiraciste et interculturelle soit offerte dans les programmes universitaires. Toutefois, l'enjeu de la formation demeure transversal. Comme nous le verrons ci-dessous, plusieurs recommandations spécifiques s'adressent également aux institutions des trois secteurs visés, afin qu'elles mettent en place une formation antiraciste et interculturelle, initiale et continue.

Plus précisément, la Commission constatait en 2011 que « les intervenants sociaux, le personnel scolaire et les policiers [étaient] mal préparés, en sortant des écoles, à faire face à la réalité de personnes d'origines différentes de la leur »¹⁴⁹. Leur formation initiale abordait peu ou pas les enjeux liés à la discrimination et aux relations interculturelles, au racisme et aux rapports sociaux de pouvoir¹⁵⁰. À cet égard, la Commission insistait sur le fait que les approches antiraciste et interculturelle devaient traverser l'ensemble des programmes de la formation initiale. De plus, elle considérait que les questions de discrimination systémique et de profilage racial devaient faire l'objet de la formation continue des employés, des gestionnaires et des membres de la haute direction.

En fait, les participants à la consultation de 2009-2010 avaient largement déploré le manque de formation antiraciste et interculturelle dans tous les corps d'emplois. La formation, initiale et continue, obligatoire ainsi que l'évaluation des acquis des employés à l'issue de cette formation sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions en ce sens qu'elles contribuent à assurer le respect des droits et libertés des personnes susceptibles d'être discriminées ou profilées.

La Commission a alors formulé les recommandations sectorielles suivantes :

¹⁴⁸ Anciennement le MELS (ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport).

¹⁴⁹ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 20-21.

¹⁵⁰ *Id.*, p. 21.

- les recommandations 24¹⁵¹ et 26¹⁵² portant sur la formation initiale des policiers;
- les recommandations 52¹⁵³, 54¹⁵⁴ et 80¹⁵⁵ ayant trait à la mise en place de formations, initiales et continues, sur la discrimination et le profilage racial de même que sur « l'antiracisme et l'interculturel » par les commissions scolaires, et ce, à l'intention des cadres, du personnel enseignant et du personnel non enseignant; la recommandation 81¹⁵⁶ concernant la formation initiale des enseignants;
- la recommandation 84¹⁵⁷ exigeant du MSSS et du MELS qu'ils dispensent aux professionnels de l'éducation, de la santé et des services sociaux une formation interculturelle et antiraciste; la recommandation 85¹⁵⁸ invitant les DPJ à collaborer avec les centres de santé et de services sociaux¹⁵⁹ (aujourd'hui centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux¹⁶⁰ ou centres intégrés de santé et de services sociaux¹⁶¹) et les experts en intervention interculturelle et antiraciste pour

151 Recommandation 24 : « que soit prévue, dans les programmes de techniques policières et dans celui de l'École nationale de police, une formation en antiracisme assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les futurs policiers; que les Villes et le ministère de la Sécurité publique mettent sur pied une démarche semblable pour les policiers en exercice ». *Id.*, p. 42.

152 Recommandation 26 : « que l'École nationale de police du Québec, les Villes et le ministère de la Sécurité publique mettent en place des moyens pour favoriser des stages et des activités en milieu diversifié, tant dans le curriculum des agents en formation que dans le cadre de leur travail ». *Id.*, p. 42.

153 Recommandation 52 : « que les commissions scolaires dispensent une formation sur la discrimination et le profilage racial à l'intention des cadres, du personnel enseignant et non enseignant ». *Id.*, p. 63.

154 Recommandation 54 : « que les commissions scolaires et les écoles qui desservent une population issue des minorités ethniques et racisées rendent obligatoire, pour l'ensemble de leur personnel, une formation sur l'antiracisme et l'interculturel ». *Id.*, p. 65.

155 Recommandation 80 : « que les facultés d'éducation en formation initiale, ainsi que les commissions en formation continue dispensent des cours ou de la formation obligatoires visant à initier les étudiants à l'éducation antiraciste et interculturelle ». *Id.*, p. 82.

156 Recommandation 81 : « que le MELS, dans son document La formation à l'enseignement – Les orientations – Les compétences professionnelles (MEQ, 2001), ajoute aux douze compétences professionnelles dont l'acquisition par les futurs enseignants est jugée prioritaire une treizième compétence renvoyant à la capacité de s'engager dans une démarche d'ouverture à la diversité par le moyen d'une approche antiraciste et interculturelle ». *Id.*, p. 82.

157 Recommandation 84 : « que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), en collaboration avec le MELS, dispense aux professionnels de l'éducation, de la santé et des services sociaux une formation interculturelle et antiraciste visant à réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale qui a cours chez les jeunes des minorités racisées et issues de l'immigration ». *Id.*, p. 90.

158 Recommandation 85 : « que les CSSS, en collaboration avec les centres jeunesse et des experts spécialisés en intervention interculturelle et antiraciste, assument un rôle de premier plan dans la mise sur pied de cette formation ». *Id.*, p. 90.

159 Ci-après « CSSS ».

160 Ci-après « CIUSSS ».

161 Ci-après « CISSS ».

mettre en place cette formation; ainsi que la recommandation 92¹⁶², enjoignant aux centres jeunesse¹⁶³ desservant des minorités ethniques et des minorités racisées de rendre obligatoire, pour tous leurs employés, une formation interculturelle et antiraciste.

La Commission a réitéré plusieurs de ces recommandations depuis, bien que la formulation ait pu varier compte tenu des adaptations nécessaires¹⁶⁴.

2.3.2 La mise en œuvre de ces recommandations

A. La réponse des ministères et des organismes publics visés

Il importe de souligner que la mise en œuvre des recommandations 84 et 85 est analysée au chapitre 5, car elle concerne un point très spécifique de la formation antiraciste et interculturelle relatif au signalement d'enfants racisés au DPJ par les professionnels du milieu scolaire et du réseau de la santé et des services sociaux¹⁶⁵.

La formation initiale antiraciste et interculturelle

La mise en œuvre de la recommandation transversale 4, au sujet de la formation antiraciste et interculturelle dans les programmes universitaires, n'a pu être documentée dans le cadre du présent bilan étant donné que le MÉES, qui est le principal concerné, n'a pas retourné le questionnaire à la Commission.

En réponse au suivi de la recommandation spécifique 24 sur la formation initiale des futurs policiers et à la formation continue antiraciste des policiers en exercice, le MSP rapporte que

¹⁶² *Id.*, p. 99.

¹⁶³ Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre 5 du présent document, rappelons que la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance a entraîné la fusion des établissements, comme les Centres jeunesse et les CSSS, en de nouveaux supra établissements (CISSS/CIUSSS). Loi modifiant l'organisation et la gouvernance, préc., note 137, art. 1.

¹⁶⁴ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 42; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49, p. 36.

¹⁶⁵ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 89.

des cours traitent du profilage racial, tant dans le programme collégial de Techniques policières que dans celui de la formation initiale en patrouille gendarmerie de l'ENPQ. Selon le ministère, les cours au niveau collégial relevant des Techniques policières portent entre autres sur « la définition du concept de profilage racial, la capacité à reconnaître des manifestations de discrimination et de profilage racial, la distinction entre profilage criminel et profilage racial, les principales sources d'atteintes aux droits fondamentaux ».

Aucune mention sur l'évaluation de ces cours n'est toutefois apportée par le MSP. En se reportant à la *Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages* de l'ENPQ, la Commission constate que les cours « Gestion de la diversité et profilage » et « Désescalade » — qui pourraient aussi aborder des enjeux du profilage — font partie de la liste des cours sans évaluation¹⁶⁶. Le MSP nomme d'ailleurs comme obstacle le manque « d'évaluation formelle des acquis en antiracisme » dans cette école. Ajoutons que le *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social* récemment rendu public par le MSP prévoit notamment des mesures relatives à la formation. La Commission note que ce guide invite les services de police à planifier l'évaluation et le suivi des actions prises relativement aux profilages racial et social¹⁶⁷.

Quant au suivi de la recommandation spécifique 26 portant sur les stages en milieu diversifié, le MSP rapporte que la formation de 15 semaines de l'ENPQ est trop courte pour comprendre des stages de ce type. Le ministère ne se prononce pas sur d'éventuels stages offerts par le programme collégial en Techniques policières ni sur les activités de formation en milieu diversifié des policiers en exercice qui relèvent des villes et des services de police¹⁶⁸.

¹⁶⁶ ENPQ, *Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages*, novembre 2019, p. 26, [En ligne]. http://www.enpq.gc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Politiques/POL_04-04_PIEA_V_nov_2019.pdf

¹⁶⁷ MSP, *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social*, 2020, p. 7, [En ligne]. https://www.securitepublique.gouv.gc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/pratiques_policieres/guide_profilage_racial_social_06-20_fr.pdf

¹⁶⁸ Voir ci-après les formations offertes au personnel policier dans les services de police.

Le MSP répond également à la mise en œuvre de la recommandation spécifique 25¹⁶⁹, qui concerne la formation en sécurité privée, en soulignant que le programme de baccalauréat en sécurité publique comporte un cours obligatoire intitulé « Multiethnicité ». De plus, la formation en investigation nécessaire à l'obtention d'un permis d'agent pour exercer une activité de sécurité privée comprend un cours portant sur le « profilage racial et social et la diversité ». Aucune information n'a été transmise à la Commission sur l'évaluation des acquis quant à ces cours.

En milieu scolaire, la recommandation spécifique 81 qui porte sur l'ajout d'une treizième compétence — aux douze compétences professionnelles déjà existantes — consiste en l'appropriation par les futurs enseignants de compétences interculturelles. À notre connaissance, seule l'Université du Québec à Montréal a adopté cette compétence¹⁷⁰ et offre un cours obligatoire en « éducation interculturelle »¹⁷¹ aux étudiants dans tous les programmes des 1^{er} et 2^e cycles majoritairement liés à l'enseignement. Elle se lit comme suit : « Compétence 13 : S'approprier la réalité pluriethnique de la société québécoise et de l'école montréalaise, se sentir réellement concerné dans ses actions pédagogiques, développer les compétences de l'éducation interculturelle »¹⁷².

¹⁶⁹ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 42.

¹⁷⁰ Le MÉES n'a pas ajouté cette treizième compétence à son document *La formation à l'enseignement. Les orientations. Les compétences professionnelles*. Voir MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *La formation à l'enseignement. Les orientations. Les compétences professionnelles*, 2001, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/references/tx-solrtyperecherchepublicationtx-solrpublicationnouveaute/resultats-de-la-recherche/detail/article/la-formation-a-lenseignement-les-orientations-les-competences-professionnelles/>

¹⁷¹ Plusieurs programmes de 1^{er} et 2^e cycle d'enseignement sont associés à la discipline « Aspects socioculturels de l'éducation » qui offre des cours portant des intitulés différents selon le cycle et le programme auquel ce cours est associé. Voir UQAM, *Cours et horaires, Aspects socioculturels de l'éducation*, [En ligne]. https://etudier.uqam.ca/recherche-cours?disc_code=045&disc_nom=Aspects%20socioculturels%20de%20l%27%C3%A9ducation

¹⁷² UQAM, *Guide des études pour les étudiants au baccalauréat en enseignement au secondaire de l'UQAM (BES), Compétences professionnelles*, Faculté des sciences de l'éducation, [En ligne]. <https://bes.uqam.ca/inscrit-au-bes/competences-professionnelles/>

Cela dit, l'énoncé de cette compétence ne mentionne pas l'approche antiraciste recommandée par la Commission, même si certains professeurs et chargés de cours à l'université l'abordent dans leurs cours¹⁷³.

La formation continue antiraciste et interculturelle

En réponse au suivi de la mise en œuvre de la recommandation spécifique 24, seuls trois services de police (SPVM, SPAL, SPL) sur 13 déclarent offrir une ou des formations sur le profilage racial et social à leur personnel policier. Ces formations seraient suivies par un nombre important de policiers. Elles ont cependant l'inconvénient d'être ponctuelles et de ne durer en moyenne que deux heures. Ces quatre services de police avancent que la question du profilage peut également être évoquée lors d'autres types de formation.

Parmi les neuf autres services de police :

- trois disent que des formations sur ces questions sont à venir;
- trois déclarent offrir des formations qui abordent des thèmes tels que la civilité, l'efficacité interculturelle, l'immigration, l'éthique, etc.;
- un répond n'avoir mis en place aucune mesure;
- trois autres ne répondent pas.

Il importe de mentionner que certains services de police ont, depuis 2018 (date de collecte des données du bilan), annoncé la mise en place d'initiatives pour améliorer leurs relations avec les populations qu'ils desservent, incluant par la formation. Référons, par exemple, au plus récent Plan stratégique du SPVM en matière de profilage racial et social¹⁷⁴, au programme de

¹⁷³ Voir notamment le portrait par université et par programme des cours sur la diversité interculturelle, religieuse et linguistique dont certains abordent l'éducation antiraciste : Julie LAROCHELLE-AUDET, Corina Borri ANADON, Marie MC ANDREW et Maryse POTVIN, *La formation initiale du personnel scolaire sur la diversité ethnoculturelle, religieuse et linguistique dans les universités québécoises : portrait quantitatif et qualitatif*, Rapport de recherche, CEETUM, 2013, p. 68-70.

¹⁷⁴ SPVM, préc., note 75.

développement professionnel du SPAL¹⁷⁵ et aux formations continues en « relations interculturelles » du SPL¹⁷⁶.

Dans le cadre du suivi de la recommandation spécifique 26, 12 services de police sur 13 rapportent organiser des activités de « rapprochement avec les communautés » sans les décrire. Le treizième invoque comme obstacle à la mise en place d'activités à l'endroit de ses agents « l'absence de milieux diversifiés »¹⁷⁷.

Dans le milieu scolaire et en réponse aux recommandations spécifiques 52, 54 et 80 concernant la mise en place d'une formation continue antiraciste et interculturelle à l'intention des cadres, du personnel enseignant et du personnel non enseignant, aucune des 10 commissions scolaires ne mentionne explicitement offrir des formations continues portant spécifiquement sur les enjeux du profilage racial et de la discrimination systémique ou encore du racisme.

En réponse au suivi de la recommandation 52, quatre commissions scolaires disent former ou envisager de former leurs gestionnaires sur la manière de contrer la discrimination en emploi dans la poursuite des objectifs du PAÉE. Cependant, celles-ci semblent confondre les formations en matière de lutte contre la discrimination systémique en emploi, tout aussi importantes, avec celles qui portent sur la lutte contre la discrimination systémique et le profilage racial que peuvent subir les élèves.

Quant au suivi de la recommandation 54, trois commissions scolaires offrent à leur personnel une formation qui relève de « l'interculturel », mais pas de « l'antiracisme ». Les thématiques

¹⁷⁵ SPAL, Partage d'une bonne pratique en matière de police communautaire, *Service de police de l'agglomération de Longueuil (SPAL) : Programme de développement professionnel – Immersion*, Francopol, 9 décembre 2019, [En ligne]. http://francopol.org/fileadmin/fichiers_client/centre_documentaire/Photos_nouvelles/Fiche_francopol_interseccion_SPAL_PDP_immersion_20191209.pdf.

¹⁷⁶ VILLE DE LAVAL (2020), préc., note 134, p. 5.

¹⁷⁷ Selon les données du dernier recensement (2016), le taux des personnes appartenant à une minorité visible dans la ville couverte par ce service de police s'élève pourtant à 6,3 % (contre 12,9 % pour le Québec). On ne peut donc parler d'« absence de milieux diversifiés ». Voir STATISTIQUE CANADA, [Subdivision de recensement], *Québec et Québec [Province]* (tableau). *Profil du recensement*, Recensement de 2016, 2017 produit n° 98-316-X2016001 au catalogue de STATISTIQUE CANADA. Ottawa. Diffusé le 29 novembre 2017, [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>

couvertes par les formations dont nous font part les commissions scolaires pourraient par ailleurs englober, ou non, la discrimination : éthique, gestion des comportements, climat scolaire positif et bienveillance, prévention de crise et radicalisation. Cela dit, ces formations, lorsqu'elles sont données, ne s'accompagnent pas de validation des acquis. Elles ne sont pas non plus obligatoires. Deux autres commissions scolaires citent l'offre de formation d'organismes communautaires sans en préciser le contenu et deux autres, dont l'une en collaboration avec la Commission, prévoient mettre en place une formation interculturelle et antiraciste.

Concernant le suivi de la recommandation 80, la Commission scolaire de Laval fait allusion à des formations sur « la diversité » offertes à « tous les jeunes enseignants » alors que la Commission scolaire des Affluents et la Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier renvoient la Commission aux domaines de formation¹⁷⁸ qui abordent, à travers certaines disciplines¹⁷⁹, l'antiracisme, la reconnaissance des droits et libertés, l'interculturalisme, les religions et l'immigration. Deux autres commissions scolaires évoquent des « formations externes contre la radicalisation » (Commission scolaire des Chênes) et des « formations sur la réalité des élèves et des familles issues de l'immigration » (Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais). Les cinq autres commissions scolaires ne répondent pas (3), déclarent que la recommandation 80 ne s'applique pas à elles (1) ou nous renvoient aux universités en soulignant que celles-ci pourraient offrir une formation interculturelle et antiraciste (1)¹⁸⁰.

Concernant le système de la protection de la jeunesse, en réponse au suivi de la recommandation 92 :

¹⁷⁸ Les commissions scolaires mentionnent le domaine de formation générale *Vivre ensemble et citoyenneté* qui comprend les domaines Développement de la personne et Univers social.

¹⁷⁹ La commission scolaire cite les disciplines suivantes : Éthique et culture religieuse, géographie, histoire et éducation à la Citoyenneté

¹⁸⁰ La Commission note au sujet de ces recommandations que le tout récent outil de référence du MÉES relatif à la violence dans les relations interculturelles invite les écoles à « prévoir une offre de formation en matière d'éducation interculturelle, antidiscriminatoire et antiraciste qui soit adaptée aux priorités qui se dégagent du portrait de l'école et la rendre accessible à toutes les catégories d'emploi et à tous les échelons de l'organisation. Inscrire cette offre de formation dans la continuité et en faire régulièrement la mise à jour pour l'adapter aux besoins du milieu ». MÉES, *La violence dans les relations interculturelles*, 2018, p. 16, [En ligne]. http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/adaptation_serv_compl/Feuillet-violence-interculturelle.pdf

- les neuf DPJ déclarent que des formations interculturelles sont offertes au personnel;
- seuls trois DPJ paraissent aborder l'approche antiraciste, en plus de l'approche interculturelle, dans leurs formations (Centre-sud de l'Île-de-Montréal, Ouest de l'Île-de-Montréal et Laval);
- seuls deux DPJ (Capitale-Nationale et Centre-sud de l'Île-de-Montréal) ont clairement fait état de la formation interculturelle et/ou antiraciste des gestionnaires;
- un DPJ (Centre-sud de l'Île-de-Montréal) rapporte que les compétences interculturelles et antiracistes des intervenants sont évaluées lors des « supervisions individuelles »;
- trois DPJ (Ouest de l'Île-de-Montréal, Capitale-Nationale et Mauricie et Centre-du-Québec) mettent sur pied leurs formations en collaboration avec des centres de recherche rattachés aux CIUSSS ou avec des organismes communautaires.

Ainsi, comme nous l'avons vu pour le milieu scolaire, les formations offertes aux intervenants du système de protection de la jeunesse ne sont pas obligatoires. Aucun DPJ ne précise en outre si une évaluation des connaissances acquises est effectuée à la suite de la formation.

Pour résumer, seule la formation initiale des futurs policiers sur la discrimination et le profilage racial revêt un caractère obligatoire. Cependant, les acquis de cette formation ne sont pas systématiquement évalués. De plus, la formation continue antiraciste des policiers en exercice n'est pas offerte par tous les services de police de ce bilan. Enfin, la Commission considère que les intervenants du milieu scolaire et du système de protection de la jeunesse ne sont pas spécifiquement formés pour lutter contre la discrimination et le profilage racial puisque les séances de formation offertes semblent faire rarement référence à la dimension antiraciste. Or, celle-ci demeure fondamentale dans la mesure où, contrairement à la formation interculturelle, elle met en exergue les rapports sociaux de pouvoir et les inégalités sociales et insiste sur l'importance d'apporter des réponses systémiques à l'exclusion que vivent les membres des groupes racisés.

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

Le thème de la formation a beaucoup été discuté au cours des dernières années et plusieurs initiatives ont été mises en place à cet égard. Des recherches ont pourtant démontré que ces initiatives ont donné peu de résultats¹⁸¹.

Parmi les enjeux soulevés par les chercheurs et les participants aux groupes de discussion à ce sujet, citons des contenus de formations initiale et continue souvent inadéquats, le caractère facultatif de celles-ci, le fait qu'elles ne soient pas systématiquement offertes ainsi que l'absence d'évaluation des acquis. Tous s'accordent à dire qu'une formation rigoureuse des personnes qui interviennent auprès des minorités racisées devrait faire partie des solutions pour éliminer le profilage racial.

L'obligation de formation

Des participants aux groupes de discussion regrettent que le profilage racial ne fasse pas l'objet de formations obligatoires et généralisées dans les institutions policières, scolaires et de santé et services sociaux. À ce sujet, l'un d'entre eux rapporte ce qui suit :

« (...) que chaque policier, chaque professeur, chaque... domaine de la santé, n'importe quelle institution qui répond, qui sont les premiers répondants à des personnes racisées aient une formation contre le profilage racial, parce que je ne pense pas que ce soient tous les policiers qui savent même ce que c'est ou qui savent que ça existe ou qui savent qu'ils en sont la cause première. » (Gr. 11)

En entretien, la professeur Myrna Lashley déclare notamment à propos des policiers : « They need to understand the communities that they serve ».

¹⁸¹ Voir notamment : V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31; Myrna LASHLEY et al., *Évaluation du plan stratégique en matière de profilage racial et social (2012-2014)*, 2015, [En ligne]. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DO C_RAPPORT_2015.PDF

L'évaluation des acquis

Des membres des groupes de discussion ont par ailleurs noté des obstacles qui perdurent en regard de la formation, tout comme la professeure Bellot qui souligne, entre autres, l'absence de suivi et d'évaluation des apprentissages.

Un des participants aux groupes de discussion insiste également sur les lacunes liées à l'évaluation régulière des acquis et considère que les institutions devraient procéder à une reddition de comptes « constante » sur leurs activités de formation qui concernent le profilage racial :

« Évaluer, exactement. Que ce soit par année ou même par mois, parce que, comme on le voit, il y a encore des problèmes qui coutent des vies dans certaines communautés. Si c'est possible justement d'avoir une évaluation constante et permanente des institutions dans ce thème. » (Gr. 11)

Les contenus de formation

Des participants aux groupes de discussion remettent en outre en cause la rigueur et les contenus de la formation qui serait offerte en matière de lutte contre le racisme et le profilage racial dans le secteur de la sécurité publique. Ils se demandent si ces formations sont revues et toujours d'actualité.

« À l'époque, on avait demandé beaucoup, de la formation des policiers qui faisait défaut. Ce serait intéressant de vérifier au niveau de la formation, qu'est-ce qu'on a changé dans la formation de ces policiers-là. Il y avait aussi la question de l'âge des policiers à l'époque, où on sentait que ces policiers-là étaient beaucoup influencés par rapport à ce qui se passait à la télévision, un peu cowboy, un peu Rambo. C'est de regarder un peu la formation qui est donnée aux policiers, si le curriculum a changé. » (Gr. 6)

Comme pour les enjeux portant sur l'accès à l'égalité en emploi, des participants aux groupes de discussion ont aussi abordé la formation en lien avec la culture organisationnelle des policiers. Pour l'un d'entre eux, la « peur » des minorités racisées et l'agressivité que des policiers auraient envers elles seraient entretenues par la culture et l'approche policières. Selon lui, ces dernières devraient être revues, transformées et débarrassées des stéréotypes dont font l'objet les personnes racisées. Il se dit en outre d'avis que les formations, initiale et continue, devraient dès lors porter sur la manière dont les policiers se comportent avec les

jeunes racisés, soit sur les comportements à adopter avec le public, la communication et le respect.

« Je pense qu'il faut travailler la mentalité des agents de police. Une formation sur l'approche, sur la réalité des gens. Comment tu considères une personne, comment tu t'approches d'une personne. (...) je pense que ce serait important qu'ils aient une formation plus en amont, dans les cours (...) Il y a aussi une grande peur sur ce qu'on ne connaît pas, sur les jeunes aussi. Je pense qu'il faut sensibiliser, à pas avoir peur à parler à des jeunes. Construire les approches de bonne façon (...) c'est plus facile d'avoir une communication que si on approche autoritairement puis agressivement. » (Gr. 7)

Encore une fois, ce dernier point de vue est également exposé dans le rapport de la Commission ontarienne des droits de la personne sur l'usage de la force par le Service de police de Toronto précité : « The police culture can further reinforce racial stereotypes through the telling of “war stories” that depict racial minorities as dangerous. This may increase the level of fear or apprehension officers experience when they encounter racial minorities on the street »¹⁸².

En ce qui concerne le milieu de l'éducation, la professeure Maryse Potvin mentionne le travail de l'Observatoire sur la Formation à la Diversité et l'Équité¹⁸³ qu'elle a fondé et qui regroupe un réseau d'une cinquantaine de professeurs en sciences de l'éducation. Des groupes de travail ont été mis sur pied dans le cadre de cet observatoire, dont le *Groupe interuniversitaire sur les compétences interculturelles et inclusives dans les orientations et les compétences professionnelles en formation à l'enseignement*. Les membres de ce groupe ont créé une grille d'observation avec des indicateurs permettant d'évaluer les compétences antiracistes et inclusives des futurs enseignants en stage pratique dans les établissements scolaires, comme par exemple, celle d'être en mesure d'identifier les situations de discrimination et de racisme vécues par les élèves¹⁸⁴.

¹⁸² COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020), préc., note 142, p. 25.

¹⁸³ L'Observatoire sur la Formation à la Diversité et l'Équité a entre autres pour mission « d'assurer un suivi des développements dans le champ de l'enseignement et la formation sur la diversité ethnoculturelle, religieuse et linguistique au Québec et à travers le monde [...]. Il se consacre au suivi et à l'analyse des travaux portant sur les enjeux de la diversité, de l'équité et de l'inclusion, dont les approches théoriques et pédagogiques en éducation, les savoirs, savoir-faire et savoir-être essentiels en formation initiale et continue des acteurs éducatifs, l'adaptation systémique des milieux éducatifs ainsi que les politiques et programmes de formation dans différents contextes éducatifs et sociétaux. », [En ligne]. <http://ofde.ca/observatoire/mission/>

¹⁸⁴ Deux types de modèles, l'un intégré et l'autre spécifique, ont été élaborés par ce groupe de travail afin de bonifier le référentiel ministériel des douze compétences à maîtriser par les enseignants. D'ailleurs, l'une

Dans le cadre des formations des enseignants sur la radicalisation à l'école, Maryse Potvin insiste, d'une part, sur le lien entre cette notion et celle de racisme dont font l'objet les personnes musulmanes et, d'autre part, sur les rapports sociaux de pouvoir et le maintien des privilèges qui sous-tendent le racisme.

Les enjeux soulevés dans certains groupes de discussion en lien avec le milieu scolaire ont par ailleurs porté sur la nécessité de réviser le curriculum formel de l'école québécoise afin qu'il s'adresse davantage aux jeunes racisés. Par exemple :

« Il y a eu des Autochtones, il y a eu des Noirs, beaucoup de gens ne savent pas qu'il y a une histoire noire au Canada. Il y a une histoire d'Autochtones, il faut qu'on raconte cette histoire. C'est occulté, c'est caché. Il faut affronter ce discours. On a exterminé les Indiens, les Noirs sont décolonisés. L'école, il faut des cours d'histoire, la vraie histoire. » (Gr. 11)

Un participant a par exemple rapporté à cet égard que les élèves racisés ne peuvent s'identifier à des modèles de réussite en raison de l'invisibilité des personnes racisées, notamment des communautés noires, dans le matériel didactique et les outils pédagogiques :

« Si on va à la bibliothèque, les bibliothèques publiques par exemple, il y a des livres de Blancs. Tous les livres, dans tous les livres, il y a une petite fille blanche et un petit garçon blanc et les garçons sont les héros et les filles sont les nounounes. Il faut commencer à produire d'autres choses, ça existe des livres, des endroits multiculturels, on a vu des bijoux de livres, jamais on va les trouver dans une bibliothèque. » (Gr. 11)

Enfin, plusieurs participants aux groupes de discussion ont relevé un manque d'expertise interculturelle et antiraciste des services de protection de l'enfance et de la jeunesse. Certains ont dit avoir été témoins de pressions, d'intimidation, de harcèlement et de menaces de retrait d'enfants racisés exercés par les intervenants du DPJ sur des familles immigrantes, réfugiées ou en attente de statut. Un participant relate, par exemple, une intervention ayant mené au

des recommandations du groupe au ministère de l'Éducation en 2015 suggérait « de rendre obligatoire la formation sur la diversité dans tous les programmes, soit par l'énoncé d'une compétence spécifique, soit par son intégration plus explicite à l'intérieur des douze compétences du référentiel ministériel ». Françoise ARMAND, Corina BORRI-ANADON, Marie-Hélène CHASTENAY, Monica CIVIDINI, Zita DE KONINCK, Julie LAROCHELLE-AUDET, David LEFRANÇOIS, Violaine LEVASSEUR, Bronwen LOW, Maryse POTVIN, Marilyn STEINBACH avec la collab. de Isabelle-Anne BECK, *Rapport sur la prise en compte de la diversité ethnoculturelle, religieuse et linguistique dans les orientations et compétences professionnelles en formation à l'enseignement*, Montréal, Observatoire sur la formation à la diversité et à l'équité, 2015, p. 59, [En ligne]. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2482627>

retrait d'un enfant de son milieu familial à titre de mesure de protection immédiate et où l'origine ethnique de la famille n'aurait pas été prise en compte. Soulignant les conséquences psychologiques graves de cette séparation sur l'enfant et la mère, ce même participant conclut à l'importance de prendre en compte l'aspect socio-historique du racisme et ses conséquences actuelles sur les rapports de pouvoir¹⁸⁵ dans la formation des intervenants du système de protection de la jeunesse :

« [...] la relation, et surtout les immigrants noirs ou des autres couleurs, parce qu'on comprend bien que la colonisation c'est un élément qui continue à être présent. Il y a des « races » qui ont plus de légitimité [...]. La colonisation, cette impression continue d'être présente. Aujourd'hui, je pense que ça se passe beaucoup, la partie de la DPJ, le fait qu'aujourd'hui il y a des intervenants qui ont une formation en intervention en milieu interculturel, ça permet d'avoir une certaine contextualisation ou au moins de rentrer en relation dans un milieu interculturel. » (Gr. 8)

Les chercheuses et les participants aux groupes de discussion s'entendent donc globalement sur la nécessité d'offrir des formations antiracistes obligatoires, suivies d'évaluation des acquis et dont les contenus sont adéquats et toujours d'actualité. À nouveau, cela s'inscrit dans une logique de changement de culture organisationnelle.

2.3.3 Les recommandations

À la lumière de ce qui précède, force est de constater que la majorité des institutions concernées par ce bilan n'ont assuré qu'une mise en œuvre partielle des recommandations liées à la formation antiraciste et interculturelle. Certaines d'entre elles avancent même ne pas offrir une telle formation et ne pas être concernées par les enjeux du profilage racial et de la discrimination systémique.

À nouveau, la Commission tient à rappeler l'importance de ces formations interculturelles et antiracistes, tout autant que la nécessité que l'éducation aux droits et libertés soit comprise

¹⁸⁵ Au sujet de la prise en compte, dans les programmes de cours des écoles de travail social et dans les formations offertes au personnel de la protection de la jeunesse en Ontario, sur les conséquences de l'esclavage et du colonialisme et de la pérennité des pratiques institutionnelles racistes sur les enfants et les familles des communautés noires, voir entre autres : ASSOCIATION ONTARIENNE DES SOCIÉTÉS DE L'AIDE À L'ENFANCE, *Une vision. Une voix: Changer le système du bien-être de l'enfance de l'Ontario afin de mieux servir les Afro-Canadiens, Cadre de pratique – Partie 1 : Rapport de recherche*, septembre 2016, p. 67, 98 et 102.

dans celles-ci¹⁸⁶. Plusieurs fois, elle a affirmé que « l'éducation aux droits et libertés, notamment pour le personnel des institutions publiques, constituait un moyen permettant de reconnaître les pratiques discriminatoires »¹⁸⁷, incluant celles qui peuvent découler du racisme systémique, qu'elles soient conscientes ou inconscientes. Ces formations doivent en outre proposer des remèdes systémiques pour éliminer le racisme ainsi que les comportements et les processus de décision, normes et pratiques discriminatoires qui en découlent. De telles formations interculturelles et antiracistes¹⁸⁸ doivent systématiquement être abordées, tant dans les cursus collégiaux et universitaires que dans les milieux de travail.

Par ailleurs, la Commission considère qu'en plus de prévoir et développer des formations obligatoires destinées aux membres de la haute direction, aux syndicats de même qu'à tous les professionnels du secteur de la sécurité publique, du milieu scolaire et du système de protection de la jeunesse, il est important que les acquis de ceux-ci soient évalués à l'issue de ces formations. Les contenus de celles-ci et les modalités de l'évaluation des acquis doivent être régulièrement mis à jour. Ces formations doivent également tenir compte des caractères systémique et intersectionnel de la discrimination, du racisme et du profilage racial. De cette manière, les acteurs des différents secteurs, une fois formés et sensibilisés aux approches, antiraciste et interculturelle, ainsi qu'aux droits et libertés seront en mesure, individuellement et collectivement, de s'opposer à la reproduction des rapports de pouvoir, des inégalités sociales et des pratiques et normes qui les entretiennent.

La Commission réitère et complète donc la recommandation 4 concernant la formation initiale, antiraciste et interculturelle, dans les programmes universitaires et collégiaux. Elle souhaite en outre ajouter trois recommandations à celle-ci, notamment à la lumière des recommandations formulées dans son mémoire sur le document intitulé *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion*¹⁸⁹.

¹⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49, p. 32.

¹⁸⁷ *Id.*, p. 34.

¹⁸⁸ Voir notamment : *Id.*, p. 34-40.

¹⁸⁹ *Id.*, p. 37-39.

RECOMMANDATION 11

La Commission recommande que pour chaque secteur visé, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, en collaboration avec les facultés universitaires et les cégeps concernés, s'assure que les programmes comportent une formation antiraciste et interculturelle, incluant l'éducation aux droits et libertés prévus à la Charte, et veille à ce que les étudiants acquièrent des compétences antiracistes et interculturelles au terme de leurs études.

Cette formation doit :

- **aborder le racisme, la discrimination et le profilage racial dans leur contexte sociohistorique et sous leur aspect systémique et intersectionnel;**
- **être obligatoire et systématiquement assortie d'une évaluation formelle des acquis;**
- **et être revue régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution du racisme, de la discrimination et du profilage racial.**

RECOMMANDATION 12

La Commission recommande que l'éducation aux droits et libertés prévus à la Charte soit formellement inscrite dans la *Loi sur l'instruction publique*¹⁹⁰ afin de favoriser la compréhension, par les élèves, des mécanismes institutionnels et systémiques qui contribuent à renforcer diverses formes de préjugés, d'exclusion et de discrimination.

RECOMMANDATION 13

La Commission recommande au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur de réviser le matériel didactique et les outils pédagogiques de tous les ordres d'enseignement du système éducatif québécois de manière à ce que l'histoire et la représentation des minorités racisées y soient prises en compte et présentées en respectant leurs propres perspectives.

La Commission recommande en outre que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur mette à la disposition des enseignants appelés à utiliser ce matériel didactique et des outils pédagogiques une formation sur ces enjeux.

La Commission recommande ensuite ce qui suit en ce qui a trait à la formation continue des membres de la haute direction, responsables des ressources humaines, cadres et employés des ministères et organismes publics visés par ce bilan.

¹⁹⁰ *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3. (ci-après « LIP »).

RECOMMANDATION 14

La Commission recommande que les ministères et les organismes publics visés par ce bilan dispensent, à l'intention des membres de la haute direction, responsables des ressources humaines, cadres et autres employés, une formation continue obligatoire basée sur l'éducation aux droits et libertés ainsi que sur les mécanismes de lutte contre le racisme, la discrimination et le profilage racial. Cette formation doit :

- **aborder ces trois enjeux dans leur contexte sociohistorique et sous leur aspect systémique et intersectionnel;**
- **être systématiquement assortie d'une évaluation formelle des acquis;**
- **et être revue régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution du racisme, de la discrimination et du profilage racial.**

RECOMMANDATION 15

La Commission recommande que les syndicats présents dans les milieux de travail des ministères et organismes publics visés dispensent, à l'intention de leurs représentants syndicaux, une formation continue obligatoire basée sur l'éducation aux droits et libertés ainsi que sur les mécanismes de lutte contre le racisme, la discrimination et le profilage racial. Cette formation doit :

- **aborder ces trois enjeux sous leur aspect systémique et intersectionnel;**
- **être systématiquement assortie d'une évaluation formelle des acquis;**
- **et être revue régulièrement afin que ses contenus tiennent compte du contexte et de l'évolution du racisme, de la discrimination et du profilage racial.**

2.4 La prise en compte des compétences antiracistes dans les pratiques de dotation

2.4.1 *Bref rappel des recommandations*

La perte de confiance des personnes racisées envers la police, l'école, la protection de la jeunesse et la justice abordée dans le Rapport de 2011 était sous-tendue par le fait que les compétences antiracistes des candidats aux postes offerts dans ces secteurs ne faisaient pas l'objet d'une évaluation lors des processus de dotation. C'est pourquoi la Commission a énoncé les recommandations suivantes, spécifiques aux acteurs de la sécurité publique, de la justice et de la protection de la jeunesse :

- la recommandation 27¹⁹¹ concerne l'évaluation des compétences antiracistes et interculturelles des candidats lors des processus de dotation des policiers;
- la recommandation 28¹⁹² aborde celle des candidats dans la dotation de postes d'autorité dans le système judiciaire et des tribunaux administratifs;
- la recommandation 93¹⁹³ porte sur l'évaluation des compétences antiracistes et interculturelles des candidats au cours des processus de dotation dans le système de protection de la jeunesse.

2.4.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes publics visés

À la lumière des réponses reçues des organismes visés par le bilan, ce sont les services de police et non les municipalités qui ont réalisé le suivi de la recommandation spécifique 27.

Ainsi, parmi les 13 services de police :

- quatre seulement disent prendre en compte les compétences interculturelles dans la dotation et les décrivent comme suit :
 - l'analyse d'une candidature en matière de recrutement prend en considération toute compétence ou formation interculturelle (SQ);

¹⁹¹ Recommandation 27 : « que les Villes et les services de police prennent des mesures afin de s'assurer que les pratiques de recrutement, de promotion et d'évaluation des policiers tiennent compte des compétences en matière interculturelle ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 43.

¹⁹² Recommandation 28 : « que le ministère de la Justice et le ministère de la Sécurité publique prennent des mesures afin de s'assurer que tous les acteurs du système judiciaire et des tribunaux administratifs (juges, avocats, procureurs de la couronne, agents de libération conditionnelle, gardiens de prison, etc.) seront recrutés, formés, évalués et promus en tenant compte de leurs compétences interculturelles ». Rapport de 2011. *Id.*, p. 43.

¹⁹³ Recommandation 93 : « que les centres jeunesse conçoivent et appliquent un protocole d'entrevue et des examens d'embauche permettant de s'assurer que les instruments et les critères de sélection utilisés à des fins de recrutement mesurent bien les compétences interculturelles et antiracistes des candidats pour toutes les catégories d'emplois, y compris les postes de cadres ». *Id.*, préc., note 24, p. 101.

- l'ouverture à la diversité et aux compétences interculturelles fait déjà partie des compétences recherchées lors du recrutement, de la promotion et de l'évaluation du personnel (SPVM)¹⁹⁴;
 - « le savoir-faire et le savoir-être envers la communauté » sont abordés et les comportements inappropriés et à risque en lien avec la discrimination et le racisme sont détectés dans les processus d'évaluation du rendement annuel (SPVM);
 - les cadres doivent correspondre au « profil générique de compétences de gestion des cadres » qui comporte « une compétence Mobilisation d'équipes diversifiées » (SPVM);
 - l'intégrité, les communications interpersonnelles, l'ouverture à la diversité, l'ouverture d'esprit, le traitement équitable sans préjugés sont évalués lors du processus de dotation (SPL)¹⁹⁵;
 - les pratiques de recrutement, de promotion et d'évaluation des policiers tiennent compte du jugement, de l'ouverture, de l'expérience et des compétences générales des candidats (Service de police de Bainville);
 - les individus présentant une problématique en matière interculturelle sont écartés du processus de dotation et d'évaluation des policiers (Service de police de Blainville).
- deux autres mentionnent que des mesures sont en cours de développement;
- quatre services de police signalent qu'aucune mesure n'a été prise;
- trois services de police ne semblent pas avoir compris l'objet de la recommandation 27 puisqu'ils relatent les mesures mises en place dans le cadre de leur PAÉE ou de la formation interculturelle.

¹⁹⁴ Ajoutons que dans le plus récent Plan stratégique du SPVM en matière de profilage racial et social (rendu public après la collecte de données effectuée dans le cadre du présent bilan), le Service de police précise qu'il entend « poursuivre les activités de recrutement auprès des diverses communautés ». SPVM, préc., note 75, p. 18.

¹⁹⁵ Dans le document de consultation rendu public en juin 2020, la SPL précise également que « l'augmentation de la représentativité des minorités visibles et ethniques au sein des effectifs passe par des stratégies dynamiques de recrutement et de rétention ». VILLE DE LAVAL, préc., note 134, p. 6.

En réponse à la recommandation spécifique 28 portant sur la prise en compte des compétences interculturelles dans le recrutement, la formation, la promotion et l'évaluation des acteurs du système judiciaire et des tribunaux administratifs :

- le MSP rapporte que le fait que les compétences interculturelles fassent partie de la formation obligatoire de l'ENPQ depuis 2010 pour les agents des services correctionnels répond en partie à cette recommandation¹⁹⁶;
- le MJQ souligne que « lors du recrutement des avocats et notaires à l'emploi du ministère de la Justice, les compétences interculturelles [...] sont prises en compte lorsque requises dans le processus de dotation au même titre que toutes autres compétences ou expertises professionnelles nécessaires à occuper les postes à doter ».

Le Rapport de 2011 n'incluait pas de recommandation spécifique réservée à la prise en compte des compétences antiracistes et interculturelles des professionnels ou des gestionnaires dans la dotation des postes en milieu scolaire. Cependant, rappelons que la Commission avait adressé deux recommandations aux facultés d'éducation, aux commissions scolaires (recommandation 80) et au MELS¹⁹⁷ (recommandation 81) qui portent sur la formation obligatoire des futurs enseignants en éducation antiraciste et interculturelle. Nous avons vu précédemment que le personnel scolaire ne recevait pas toujours ce type de formation.

Par ailleurs, la recommandation spécifique 93 suggère aux centres jeunesse de veiller à évaluer les compétences interculturelles et antiracistes des candidats, et ce, à toutes les catégories d'emploi. Sur les neuf DPJ :

¹⁹⁶ Retenons que le MSP a rendu public le document de réflexion sur la réalité policière le 18 décembre 2019. Ce document, qui se veut l'amorce d'une consultation en la matière, aborde notamment la formation et la sélection des nouveaux policiers. On peut y lire que « le recrutement de nouveaux policiers ayant non seulement la formation et les résultats académiques requis, mais également un profil et une expérience leur permettant de faire face aux réalités de l'exercice de la profession et de répondre aux attentes de la société à leur égard, apparaît donc comme un enjeu d'importance pour les organisations policières ». MSP, *Réalité policière au Québec. Modernité, confiance et efficience*, décembre 2019, p. 39, [En ligne]. https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/AP-061_2019-12_.pdf

¹⁹⁷ Le suivi de la recommandation 81 aurait dû être assuré par le MÉES qui n'a pas répondu au questionnaire de la Commission.

- deux appliqueraient systématiquement des critères de sélection prenant en compte les compétences interculturelles et antiracistes du candidat, mais pour des postes de technicien ou professionnels seulement;
- trois mettraient le candidat en situation pour évaluer ces compétences, mais seulement si le poste le nécessite, autrement dit si le milieu de travail du futur gestionnaire est « multiethnique »;
- quatre n'appliquent pas de critères de sélection mesurant spécifiquement les compétences interculturelles et antiracistes des candidats ou ne comprennent pas la recommandation 93.

Retenons de ces résultats que parmi toutes les institutions de ce bilan, seuls un service de police et un DPJ évoquent l'évaluation des compétences antiracistes des candidats lors de la dotation de certaines catégories d'emploi.

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

La prise en compte des compétences antiracistes et interculturelles n'a pas été abordée par les chercheurs et les participants aux groupes de discussion.

2.4.3 Les recommandations

Étant donné ce qui précède, la Commission réitère et complète les recommandations 27, 28 et 93 du Rapport de 2011 à travers la recommandation suivante¹⁹⁸.

RECOMMANDATION 16

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

¹⁹⁸ Ce faisant, la Commission tient également compte des recommandations en matière d'éducation aux droits et libertés de la personne en vertu de la Charte qu'elle avait formulées au gouvernement en 2015 : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 49, p. 36-37.

2.5 La définition d'indicateurs et la collecte de données

2.5.1 Bref rappel des recommandations

L'un des objectifs de la consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique menée par la Commission était de donner une voix aux victimes de ces phénomènes. Leur témoignage doit être entendu et pris en compte dans la reconnaissance du profilage racial et de ses manifestations. Néanmoins, la Commission soulignait que la collecte de données 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 »¹⁹⁹.

La cinquième recommandation transversale du Rapport de 2011 porte donc sur la définition d'indicateurs uniformes et la cueillette de données par tous les ministères et organismes publics concernés²⁰⁰.

Plusieurs recommandations spécifiques du Rapport de 2011 concernent également la nécessité d'une cueillette et d'une publication systématique des données, notamment quant à la représentation des personnes racisées visées par l'action des services de police ou des préposés des sociétés de transport en commun²⁰¹, à la trajectoire des personnes racisées dans tout le système judiciaire²⁰² de même qu'à la représentation des jeunes racisés condamnés en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*²⁰³ au sein des centres de

¹⁹⁹ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 21.

²⁰⁰ Recommandation 5 : « que les ministères et les institutions concernés se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes pour recueillir des données sur l'origine ethnique et la couleur des populations qu'ils desservent, et puissent ainsi déceler les possibles biais discriminatoires ». *Id.*, p. 22.

²⁰¹ Recommandation 16 : « que les services de police municipaux, ainsi que la Sûreté du Québec, recueillent et publient systématiquement des données¹⁰⁹ concernant l'appartenance raciale présumée des individus¹¹⁰ dans le cas des actions policières afin de documenter le phénomène et de prendre les mesures appropriées; que ces mêmes mécanismes soient établis par les sociétés de transport en commun au regard des actions de leurs préposés ». *Id.*, p. 38.

²⁰² Recommandation 17 : « que les ministères de la Justice et de la Sécurité publique prennent les mesures nécessaires pour documenter la trajectoire judiciaire des minorités racisées dans tout le système judiciaire (mise en accusation, judiciarisation, sentences, libération conditionnelle, etc.) ». *Id.*, p. 38.

²⁰³ *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1 (ci-après « LSJPA »).

réadaptation ou faisant l'objet d'une mesure (judiciaire ou autre) du DPJ²⁰⁴. Des recommandations spécifiques de la Commission ont en outre trait à la collecte de données relatives à la trajectoire scolaire des élèves racisés, entre autres en vue d'évaluer si des biais discriminatoires sont à l'œuvre dans le processus d'évaluation des besoins et des capacités de ceux-ci²⁰⁵. La Commission a réitéré plusieurs de celles-ci depuis le Rapport de 2011²⁰⁶.

Concrètement, la définition d'indicateurs et la collecte de données, effectuées conformément à l'ensemble des droits garantis par la Charte, doivent permettre de dresser un état des lieux exhaustif en matière de profilage racial et de discrimination systémique. Un tel portrait est par ailleurs essentiel pour identifier et définir les actions à prendre pour lutter contre ces phénomènes. Il demeure ensuite tout aussi nécessaire pour mesurer les résultats obtenus, le cas échéant, et rendre compte des mesures prises et de leur impact.

²⁰⁴ Recommandation 18 : « que les centres jeunesse produisent et rendent publiques des données sur la représentation des jeunes racisés condamnés en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents au sein des centres de réadaptation, ainsi que sur le type de mesures (judiciaires ou autres) que le DPJ tend à proposer pour ces jeunes ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 38.

²⁰⁵ Recommandation 59 : « que le MELS ventile les données sur les élèves classés EHDAA de manière à obtenir un portrait statistique plus fin qui permettrait de connaître, au sein de chaque sous-catégorie, le poids relatif des élèves racisés et issus de l'immigration, ainsi que la proportion de ces élèves qui sont envoyés en classe spéciale ».

Recommandation 62 : « que le MELS produise des données sur la part que représentent les élèves racisés et issus de l'immigration parmi les élèves à risque, notamment parmi ceux envoyés en classe spéciale ou dans les écoles de réadaptation scolaire ».

Recommandation 63 : « que le MELS ventile les données sur les élèves à risque issus des minorités ethniques et racisées, selon qu'il s'agit d'élèves présentant des difficultés d'apprentissage ou des troubles comportementaux ».

Recommandation 71 : « que le MELS exige des commissions scolaires qu'elles documentent, à l'aide de données, la trajectoire scolaire des élèves issus du secteur de l'accueil afin de vérifier l'efficacité des modèles de services d'accueil et de soutien linguistique ». *Id.*, p. 69, 70 et 75.

²⁰⁶ Voir notamment : M. PIERRE et P.-A. TESSIER, préc., note 82; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettre à la ministre de la Santé et des Services sociaux et au Directeur national de la santé publique sur la collecte de données désagrégées visant à lutter contre les impacts discriminatoires de la pandémie*, 4 juin 2020, [En ligne]. <https://cdpdj.qc.ca/fr/actualites/lettre-a-la-ministre-de-la-sa-8>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 30, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et social : le SPVM doit mieux cerner ce problème systémique pour l'enrayer*, Communiqué, 14 décembre 2018, [En ligne]. <https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/profilage-racial-et-social-1-2>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 5; 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*, juin 2017, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Bilan_Mtl_profilages_racial_social.pdf;

Les recommandations répétées d'institutions internationales chargées de surveiller la mise en œuvre des droits prévus dans le cadre de conventions internationales par lesquelles le Québec s'est déclaré lié vont d'ailleurs dans le même sens. Dans ses dernières Observations finales concernant le Canada, et donc le Québec, le CEDR recommandait entre autres « 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 »²⁰⁷. Le CEDR recommandait également de publier les données récoltées. Depuis de nombreuses années déjà, ce comité préconise que les États parties prennent des mesures en vue de mieux évaluer l'existence et l'étendue de la discrimination raciale en ce qui a trait plus particulièrement à l'administration et au fonctionnement de la justice pénale²⁰⁸. Pour ce faire, il recommande aux États parties de procéder à des collectes d'informations régulières et publiques auprès des autorités policières, judiciaires, pénitentiaires et des services d'immigration, dans le respect des normes relatives à la confidentialité, à l'anonymat et à la protection des données à caractère personnel²⁰⁹. De même, eu égard au système de protection de la jeunesse, le Comité des droits de l'enfant notait avec préoccupation les « progrès limités » du Canada quant à la mise en place d'un système de collecte de données couvrant tous les domaines de la *Convention relative aux droits de l'enfant*²¹⁰.

De nombreux rapports ont également été rendus publics sur la question de la collecte de données, notamment en matière de sécurité publique²¹¹. Plusieurs d'entre eux portent sur des

²⁰⁷ 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, [En ligne]. <https://undocs.org/fr/CERD/C/CAN/CO/21-23>, par. 6b). 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.

²⁰⁸ 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.

²⁰⁹ *Id.*

²¹⁰ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada*, soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa soixante et unième session, Doc. N.U. CRC/C/CAN/CO/3-4 (2012), par. 20.

²¹¹ Voir notamment : OCPM, *Racisme et discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal*, Montréal, 2020, [En ligne]. <https://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/rapport-reds.pdf>; CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Racisme systémique. Agir pour transformer la culture institutionnelle, changer les attitudes et renforcer les capacités citoyennes*, Montréal, 2020; V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, préc., note 30; ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES

initiatives de collecte de données – de différentes portées et suivant des méthodologies variables – ayant déjà été mises sur pied notamment au Canada²¹².

Encore récemment, dans son rapport sur le racisme et la discrimination systémiques, l'OCPM constatait « des lacunes importantes [...] quant aux données disponibles, à la culture d'évaluation ainsi que sur le plan de l'imputabilité »²¹³. L'OCPM ajoutait que « le manque de données quantitatives fiables du nombre de personnes vulnérables ou sans statut présentes à Montréal rend aussi difficile la détermination des besoins et perpétue une certaine invisibilité de ces catégories de population »²¹⁴. Pas moins de sept recommandations du rapport de l'OCPM portent sur la collecte, la production et la publication de données²¹⁵. Ces constats et

DISPARUES ET ASSASSINEES, préc., note 31 ; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, *Le profilage racial dans les pratiques policières. Point de vue et expériences de jeunes racisés à Montréal*, Rapport de recherche, 2018.

Ailleurs au Canada, voir également : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un impact disparate*, 2020, [En ligne].

<http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/Un%20impact%20disparate%2C%20le%20deuxi%C3%A8me%20rapport%20provisoire%20relatif%20%C3%A0%20l'E2%80%99Enqu%C3%AAte%20de%20la%20TPS%20R%C3%A9sum%C3%A9.pdf#overlay-context=en/disparate-impact-second-interim-report-inquiry-racial-profiling-and-racial-discrimination-black>; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Racial Disparity in Arrests and Charges, An analysis of arrest and charge date from the Toronto Police Service*, Scot WORTLEY et Maria JUNG, 2020, [En ligne].

<http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/Racial%20Disparity%20in%20Arrests%20and%20Charges%20TPS%200.pdf#overlay-context=en/disparate-impact-second-interim-report-inquiry-racial-profiling-and-racial-discrimination-black>; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020), préc. note 142; Scot WORTLEY, Halifax, *Nova Scotia : Street checks report*, Rapport rédigé pour la COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE, Halifax, 2019; Michael H. TULLOCH, *L'examen indépendant des contrôles de routine*, Ontario, 2018; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Un impact collectif : Rapport provisoire relatif à l'enquête sur le profilage racial et la discrimination envers les personnes noires au sein du service de police de Toronto*, Ottawa, 2018; Lorne FOSTER, Les JACOB et Bobby SIU, *Race Data and Traffic Stops in Ottawa, 2013-2015 : A Report on Ottawa and the Police Districts*, Submitted to Ottawa Police Services Board and Ottawa Police Service, Ottawa, 2016; William J. CLOSS, *The Kingston Police Data Collection Project, A preliminary Report to the Kingston Police Services Board*, 2005; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Directives concernant la collecte de données sur les motifs énumérés en vertu du Code*, 2003.

²¹² Voir notamment : *Loi contre le racisme*, L.O. 2017, c. 15; GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Normes relatives aux données en vue de repérer et de surveiller le racisme systémique*, avril 2018, [En ligne].
https://files.ontario.ca/solgen_data-standards-fr.pdf

Voir également: TORONTO POLICE SERVICES BOARD, *Race-based Data Collection, Analysis and Public Reporting*, 19 septembre 2019; Lorne FOSTER et Les JACOB, *Traffic Stop Race Data Collection Project II, Progressing Towards Bias-Free Policing : Five years of Race Data on Traffic Stops in Ottawa*, 13 novembre 2019; L. FOSTER, L. JACOB et B. SIU, *id.*; W. J. CLOSS, *id.*

²¹³ OCPM, préc., note 211, p. 2.

²¹⁴ *Id.*, p. 45.

²¹⁵ *Id.*, p. 219 et suivantes; voir recommandations 5, 12, 17, 18, 19, 24 et 27.

recommandations peuvent s'appliquer aux ministères, organismes et autres municipalités visés par le Rapport de 2011.

De tels mécanismes sont d'ailleurs d'autant plus indispensables en matière de profilage racial que cette forme de discrimination se traduit le plus souvent par des pratiques inconscientes, largement invisibles et difficiles à prouver²¹⁶. La jurisprudence le confirme²¹⁷.

Comme la Commission l'a plusieurs fois relevé, la collecte de données soulève en outre des enjeux liés à l'intersectionnalité des motifs de discrimination. Selon les circonstances, la définition d'indicateurs et la collecte de données devraient cibler, non pas seulement les motifs « race », couleur et origine ethnique ou nationale, mais aussi d'autres motifs de discrimination interdits. La Commission est d'avis qu'une attention particulière devrait entre autres être portée au motif condition sociale et, lorsque nécessaire, au sexe, à l'identité ou l'expression de genre, à l'orientation sexuelle, à l'âge, à la religion, à la langue de même qu'au handicap.

La désagrégation des données est également importante afin de mieux répondre aux besoins de certains sous-groupes plus marginalisés. En plus d'être ainsi ventilées en fonction des « sous-groupes » de minorités racisées, les « données récoltées doivent être fiables, complètes, uniformisées à des fins de comparaison et anonymisées »²¹⁸.

Comme l'a déjà rappelé la Commission, « cette collecte devrait par ailleurs être strictement encadrée conformément à la Charte et effectuée de façon à garantir le respect de l'ensemble des droits qui y sont protégés, notamment le droit au respect de sa vie privée, incluant la protection des renseignements personnels ». Aussi, mentionne la Commission : « Les normes qui régiront la collecte devront donc encadrer l'utilisation, la gestion, la divulgation et l'exploitation des renseignements personnels des individus »²¹⁹.

²¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 50.

²¹⁷ *R. v. Brown*, [2003] O.J. No. 1251, par. 44 (ONCA); repris notamment dans *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rezko) c. Montréal (Service de police de)*, 2012 QCTDP 5, par. 184, conf. Par 2012 QCCA 1501.

²¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 206.

²¹⁹ *Id.*

2.5.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes publics visés

L'absence d'indicateurs et de méthodes de collecte de données uniformes

Des quatre ministères ayant répondu au questionnaire de la Commission, aucun n'a dit s'être doté de méthodes et d'indicateurs uniformes permettant de mettre en œuvre les mécanismes adéquats de collecte de données des populations qu'ils desservent et de déceler d'éventuels biais discriminatoires fondés entre autres sur les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale²²⁰.

En ce qui a trait plus précisément au secteur de la sécurité publique, le MSP indique d'abord que la collecte de données se fait principalement au moyen du rapport d'événement rempli lors d'une intervention policière. Selon le MSP, celui-ci permet de recueillir diverses données au sujet des personnes impliquées (témoins, suspects, victimes, citoyens en détresse, etc.), ce qui peut inclure des données relatives à leur origine ethnique « lorsque ces informations sont disponibles et pertinentes au regard de l'événement en question ».

Le MSP signale par ailleurs que « des renseignements qui réfèrent à l'appartenance ethnique, au statut autochtone ou inuit et à la religion sont colligés au moment de la prise en charge d'une personne contrevenante » par le réseau correctionnel. Le ministère indique procéder ainsi afin « de prendre en compte de manière éclairée les besoins de chaque personne dans les établissements de détention et d'adapter les services en conséquence ». Le MSP écrit en outre analyser les plaintes basées sur la discrimination formulées en établissement de détention²²¹. Toutefois, au-delà de cela, tant le MSP que le MJQ mentionnent qu'il n'est pas possible de suivre la trajectoire des minorités racisées dans le système judiciaire²²².

²²⁰ Mise à part la collecte de données effectuées par les ministères et organismes concernés dans le cadre des PAÉE, traitée dans la partie 2.2 du présent document.

²²¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 74, p. 58, moyen d'action 2.2.4. H).

²²² En réponse à la recommandation 17 de la Commission, le ministère de la Justice précise néanmoins mettre en place des mesures et programmes « pour soutenir les minorités ethnoculturelles et racisées lorsqu'ils font affaire avec le système judiciaire ». Il cite notamment le système intégré des poursuites publiques mis en

Toujours en ce qui a trait au secteur de la sécurité publique, la plupart des municipalités de même que les services de police ayant répondu au questionnaire de la Commission n'étaient pas non plus en mesure de faire état de la mise en œuvre des recommandations en matière de collecte de données :

- plusieurs réfèrent plutôt à des portraits sociodémographiques réalisés localement et/ou par Statistique Canada;
- quatre services de police précisent par ailleurs fonder leur documentation sur le rapport d'événement cité ci-dessus par le MSP;
- l'un de ceux-ci ajoute que différentes unités utilisent un code de ventilation lors de la rédaction et le contrôle d'un tel rapport impliquant une personne autochtone.

Seuls deux services de police disent avoir pris des mesures en lien avec la collecte des données²²³ :

- le SPVG mentionne d'abord que cette action est en cours de réalisation. Il explique notamment avoir « recensé les meilleures pratiques quant à la façon de colliger des données fiables concernant les interventions policières auprès des groupes ethnoculturels ». Au moment de remplir le questionnaire, il était à déterminer s'il irait « de l'avant avec une procédure d'identification sur la base de la perception »;
- la Ville de Montréal et le SPVM expliquent ensuite que ce dernier analysera les données colligées à la suite des interpellations policières en s'inspirant des meilleures pratiques en la matière.

Pour rappel, cette deuxième initiative fait suite à la série d'engagements qu'avait pris la Ville de Montréal en mars 2018 en regard de la lutte contre les profilages racial et social. Elle avait notamment demandé au SPVM « de mesurer l'ampleur du phénomène des profilages social et

place par le Directeur des poursuites criminelles et pénales depuis 2016 ainsi que des mesures de soutien pour les victimes d'actes criminels.

²²³ Notons que le Service de police de Repentigny a par la suite fait l'annonce d'un mandat d'analyse des interpellations à des chercheurs universitaires indépendants. Voir notamment : VILLE DE REPENTIGNY, *Allégations de profilage racial : le Service de police de la Ville de Repentigny rectifie les faits*, Communiqué, 27 juillet 2020, [En ligne]. <https://www.ville.repentigny.qc.ca/communiqués/allégations-de-profilage-racial-le-service-de-police-de-la-ville-de-repentigny-rectifie-les-faits.html>

racial et de mettre en place, dès l'année 2018, un système de collecte de données concernant l'appartenance raciale et sociale perçue et présumée des individus qui font l'objet d'une interpellation policière »²²⁴. La Ville de Montréal demandait aussi au SPVM « de divulguer les données anonymisées et les indicateurs de suivi »²²⁵.

C'est dans ce contexte que le SPVM a confié à trois chercheurs indépendants le mandat d'analyser des données tirées de ses activités et d'élaborer des indicateurs de suivi en matière de profilage racial. Le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone précité constitue donc un premier jalon dans la mise en œuvre des engagements de la Ville de Montréal eu égard à la mesure de l'ampleur des profilages racial et social.

La Commission a déjà eu l'occasion de souligner la rigueur du travail des auteurs de ce rapport de même que l'importance des résultats obtenus. Questionnant le mandat que leur a confié le SPVM, elle a néanmoins mentionné que la démarche n'est pas le résultat d'une collecte de données conforme à l'engagement annoncé par le Comité exécutif de la Ville en mars 2018 ainsi qu'aux recommandations de la Commission sur le sujet. Les conclusions du rapport sont plutôt limitées aux « données générées par le SPVM dans le cadre de leurs activités »²²⁶. Ces données sont en outre circonscrites aux seules interventions policières « enregistrées comme renseignements d'interpellation dans le système informatique lié aux événements [du SPVM] »²²⁷. À titre d'exemple, cela exclut les interpellations non enregistrées et les interventions qui débouchent sur l'émission d'un constat d'infraction²²⁸. Enfin, les données qui ont été mises à la disposition des chercheurs par le SPVM ne permettent pas non plus de mesurer l'impact des profilages discriminatoires en fonction des différents motifs de discrimination en cause ou encore de l'approche intersectionnelle de la discrimination. Ainsi,

²²⁴ COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, *Réponse du Comité exécutif au rapport de la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise et de la Commission sur la sécurité publique à la suite de l'examen public sur le Bilan des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016*, 2018, p. 2, [En ligne].
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RE_PONSECE_20180321.PDF

²²⁵ *Id.*

²²⁶ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31, p. 13.

²²⁷ *Id.*, p. 31.

²²⁸ *Id.*, p. 32.

aussi importants soient-ils, les résultats présentés dans le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone ne mettent en lumière que la pointe de l'iceberg.

Les mêmes enjeux risquent d'ailleurs de se poser au sujet de la fiche d'interpellation à laquelle le SPVM entend avoir recours à compter de l'automne 2020 dans la mise en œuvre de sa nouvelle politique sur les interpellations policières²²⁹. Celle-ci prévoit qu'une fiche doive « être produite à l'issue de l'interpellation lorsque les informations recueillies sont d'intérêt en regard de la mission du Service »²³⁰. Cette fiche ne serait donc pas remplie de façon systématique.

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

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

Toujours en ce qui a trait à la politique du SPVM, il importe de noter que ces fiches d'interpellation devront comprendre « les informations nominatives de la personne interpellée ».

²²⁹ SPVM, *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_présentation_2020-07-08_melv.pdf

²³⁰ *Id.*, p. 14.

La politique ne prévoit pas non plus l'anonymisation des données recueillies, ce qui est contraire à la recommandation de la Commission à cet égard.

De plus, on peut déplorer que la pratique policière émise par le MSP en août 2020 au sujet des interpellations policières ne précise pas les modalités suivant lesquelles le policier collige les informations qu'il obtient lors d'une interpellation²³¹. Contrairement aux recommandations de la Commission, aucune collecte de données relatives aux motifs de discrimination interdits n'y est prévue²³².

Toujours dans le domaine de la sécurité publique, mentionnons enfin l'annonce faite récemment par le SPL quant au développement et à la mise en place d'un système de collecte de données²³³. Peu d'informations sont disponibles à ce sujet au moment d'écrire ces lignes. Soulignons néanmoins qu'« un système de collecte de données sera conçu à partir des données générées par le Service de police de Laval dans le cadre de ses activités. Ce système permettra de développer des indicateurs sur l'appartenance raciale des personnes interpellées et les résultats seront rendus publics chaque année »²³⁴.

En ce qui concerne par ailleurs la collecte de données en milieu scolaire, retenons que parmi les 10 commissions scolaires²³⁵ qui ont répondu au questionnaire de la Commission :

²³¹ MSP, *Pratique policière 2.1.7. Interpellation policière*, 21 août 2020, p. 3, [En ligne].

https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policiers/AP-06_2020-08_01.pdf

²³² Voir également à ce sujet : V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31, p. 148; M. H. TULLOCH, préc., note 211, p. 149.

²³³ VILLE DE LAVAL, préc., note 134, p. 7.

²³⁴ *Id.*, p. 7.

²³⁵ Notons que l'outil de référence publié par le MÉES en 2018 relatif à la violence dans les relations interculturelles invite les écoles à « mettre à jour périodiquement le portrait de la situation pour mieux connaître les manifestations et les conséquences de la discrimination ethnoculturelle dans les écoles : leur existence, leur nature (y compris la discrimination intersectorielle) et leur étendue selon les milieux ». Les moyens pour ce faire ne sont toutefois pas précisés, non plus que les détails relatifs aux efforts nécessaires qui devraient être mis en œuvre pour uniformiser les initiatives prises à cet égard, rassembler les données collectées afin de dresser un portrait complet, les analyser et les publier, dans le respect des droits garantis par la Charte. MÉES, préc., note 180, p. 15.

- aucune n'a pleinement mis en œuvre la cinquième recommandation transversale de la Commission;
- sept d'entre elles disent recueillir certaines données, par exemple sur le lieu de naissance des parents, le pays d'origine des élèves ou l'inscription des élèves issus de l'immigration; aucune méthode ni indicateur uniforme ne semble cependant avoir été mis en place dans le cadre des exemples fournis.

En ce qui a trait aux réponses du secteur de la protection de la jeunesse²³⁶ :

- sept des neuf DPJ ayant commenté les recommandations de la Commission disent récolter des données par le biais du système de gestion des dossiers des usagers de centres de la protection de l'enfance et de la jeunesse (Projet intégration jeunesse)²³⁷;
- un DPJ écrit collaborer avec la communauté autochtone de son territoire ou avec certains partenaires et leur communiquer les données qu'il peut extraire à ce sujet;
- néanmoins, la plupart des DPJ précisent ne pas rendre publiques les données récoltées.

À noter, le DPJ de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal ainsi que le DPJ Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal mentionnent tous deux avoir participé à des travaux menés par le Groupe d'intérêt sur la recherche interculturelle sur la violence agie ou subie du Centre de recherche et d'expertise sur les jeunes en difficulté²³⁸ du CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal en vue d'améliorer la qualité des données clientèle PIJ relatives aux caractéristiques ethnoculturelles des usagers. Le DPJ de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal précise que ce projet a été mis de côté dans le contexte de la réforme du système de santé et des services sociaux, mais souligne que les professionnels de sa direction « sont conscients de l'importance d'obtenir ces informations ». En réponse à la recommandation 18 de la Commission, ce DPJ ajoute qu'il « y aurait effectivement la possibilité

²³⁶ Ces réponses portaient tant sur la 5^e recommandation transversale que sur la recommandation 18 visant plus spécifiquement la collecte de données sur la représentation des jeunes racisés dans l'application de la LSJPA ou de mesures (judiciaires ou autres) prises en vertu de la LPJ.

²³⁷ Ils réfèrent alors à des données relatives à l'origine ou à l'appartenance ethnique et/ou à l'identité autochtone des usagers en protection de la jeunesse et/ou des jeunes contrevenants, (ci-après « PIJ »).

²³⁸ Ci-après « CREJD ».

de faire ce type d'analyse et de rapporter les résultats dans le bilan DPJ sur une base annuelle ».

Le DPJ Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal rappelle de son côté que des portraits de la clientèle et des services offerts en vertu de la LPJ et de la LSJPA selon l'origine ethnoculturelle ont été réalisés en 2013 et 2014. Des données ont également fait l'objet d'une publication des chercheuses Janet Sarmiento et Chantal Lavergne sur la surreprésentation des enfants et jeunes des minorités ethnoculturelles en protection de la jeunesse et dans les services aux jeunes contrevenants²³⁹.

Les données relatives au parcours des élèves racisés ou issus de l'immigration dans le milieu scolaire

Nous l'avons mentionné précédemment, la Commission a formulé quatre recommandations spécifiques liées à la collecte de données en milieu scolaire, particulièrement en regard des trajectoires scolaires des élèves racisés et/ou issus de l'immigration. Ces recommandations découlent notamment de résultats de recherches ayant porté sur l'influence de facteurs tels que l'origine ethnique, le statut et la génération d'immigrant, le handicap, le sexe et la condition sociale sur le cheminement scolaire de l'élève²⁴⁰.

Ces recherches datent d'il y a maintenant plusieurs années. Cela dit, une collecte de données systématisée sur l'ensemble du réseau scolaire permettrait de répondre aux questionnements soulevés quant aux biais discriminatoires pouvant avoir des conséquences sur la réussite éducative des élèves racisés, leur accès aux mesures et programmes favorisant celle-ci, l'évaluation de leurs besoins et capacités, leur orientation vers certaines filières, l'efficacité des modèles de services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français²⁴¹, etc.²⁴². Une telle

²³⁹ Janet SARMIENTO et Chantal LAVERGNE, « Les enfants et les jeunes des minorités ethnoculturelles en protection de la jeunesse et dans les services aux jeunes contrevenants », (2017) 2 *Défi jeunesse* 8.

²⁴⁰ Voir, entre autres : Marie MC ANDREW et Jacques LEDENT, avec la collab. De Rachid AIT-SAID, *La réussite scolaire des jeunes des communautés noires au secondaire*, Rapport final, Montréal, Chaire de recherche du Canada sur l'Éducation et les rapports ethniques, Université de Montréal, 2008. Voir également les capsules du GRIES spécifiques à ces groupes racisés sur *La réussite scolaire des jeunes Québécois issus de l'immigration au secondaire*, 2013.

²⁴¹ Ci-après « SASAF ».

²⁴² Voir les recommandations 59, 62, 63 et 71 précitées.

collecte de données est en outre nécessaire pour mettre en œuvre les correctifs nécessaires et, le cas échéant, lever les obstacles systémiques que rencontrent les élèves racisés dans leur trajectoire scolaire.

La Commission note que le MÉES a produit des recherches, notamment sur la persévérance et la réussite scolaire des élèves²⁴³. Certains de ces travaux portent également plus particulièrement sur les élèves issus de l'immigration²⁴⁴. Selon les données qu'il vient de rendre publiques, le ministère collecte aussi des informations sur l'origine ethnique ou nationale des élèves (leur pays de naissance et celui de leurs parents) ou leur statut d'immigration (nés ici ou à l'extérieur du pays). À titre d'exemple, des données révèlent que le taux de sortie sans diplôme ni qualification, pour l'année scolaire 2017-2018, s'élève à :

- 22,1 % pour les élèves immigrants de première génération (nés à l'extérieur du pays);
- 20,3 % pour les élèves des milieux défavorisés;
- 28,4 % pour les élèves en situation de handicap ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage²⁴⁵;
- 39,6 % pour les élèves avec retard scolaire;
- et 13,6 % pour l'ensemble des élèves du Québec²⁴⁶.

Cela dit, ces données générales ne permettent pas de renseigner l'orientation des élèves racisés. De plus, le MÉES ne croise pas les données qu'il a sur l'origine ethnique ou le statut

²⁴³ Voir notamment MÉES, *Recherches en éducation*, [En ligne].
<http://www.education.gouv.qc.ca/references/recherches/>

²⁴⁴ Bien qu'ils datent de plusieurs années, voir notamment : MELS, *Caractéristiques et éléments relatifs au cheminement scolaire des élèves financés. Programme d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français de 1998-1999 à 2007-2008*, Rapport de recherche, 2012, [En ligne].
http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/recherche_evaluation/RapportRecherche_ProgAccueilSoutienApprenFrancais1998-1999_2007-2008_PASAF_2.pdf; MELS, *Portrait statistique 2011-2012 des élèves issus de l'immigration. Formation générale des jeunes*, Éditions 2013, 2014, [En ligne].
http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/14-00280_portrait_stat_eleve_issu_immigration_2011_2012.pdf

²⁴⁵ Ci-après « élèves HDAA ».

²⁴⁶ MÉES, *Le taux de sortie sans diplôme ni qualification en formation générale des jeunes. Méthodologie*, 2020, p. 9.

d'immigration avec d'autres variables comme leur retard scolaire, un diagnostic lié à un handicap, le cas échéant, ou encore l'indice du milieu socioéconomique de leur école aux fins de l'évaluation de leur cheminement scolaire. Toujours à titre d'exemple, le MÉES n'indique pas le taux de sortie sans diplôme ni qualification pour les élèves immigrants de première génération qui cumulent une ou plusieurs des autres caractéristiques citées. En outre, la situation des élèves racisés qui ne sont pas immigrants de première génération est occultée.

Parmi les 10 commissions scolaires qui ont répondu au questionnaire de la Commission, neuf ont par ailleurs commenté la recommandation 71 portant sur la documentation de la trajectoire scolaire des élèves issus du secteur de l'accueil afin de vérifier l'efficacité des modèles de SASAF pour les élèves non francophones. Parmi ces commissions scolaires :

- trois ont répondu ne pas le faire pour différentes raisons²⁴⁷;
- puis, six disent le faire, mais de différentes façons²⁴⁸.

L'identification de nombreux obstacles

Dans chacun des trois secteurs ciblés par le Rapport de 2011, les réponses offertes par plusieurs ministères et organismes dans le cadre du présent bilan apparaissent particulièrement éloignées des recommandations de la Commission en matière de collecte de données et semblent plutôt démontrer une certaine mécompréhension de celles-ci. Ces institutions identifient d'ailleurs plusieurs obstacles qui, selon elles, entravent la mise en œuvre de ces recommandations.

Parmi les obstacles les plus souvent cités en lien avec la collecte de données, des ministères et organismes réfèrent notamment à :

²⁴⁷ Deux répondent que cette recommandation ne s'applique pas. Une autre souligne que « les outils qui permettent de suivre la trajectoire des élèves sont très complexes et peu conviviaux ». Elle ajoute que « le parcours de chaque élève est tellement unique qu'il est difficile d'en tirer des tendances et des conclusions, à moins d'une recherche exhaustive que nous ne pouvons soutenir ».

²⁴⁸ Elles citent, par exemple, l'évaluation des modèles par la commission scolaire, le recours à un logiciel pour suivre les résultats des élèves, l'utilisation des données statistiques émises par le gouvernement ou fournies par le MÉES, la compilation de « statistiques maison ».

- la protection des renseignements personnels;
- des difficultés d'application telle que la mauvaise interprétation ou la saisie non adéquate des champs de données par les intervenants (par exemple, par le policier ou un intervenant en protection de la jeunesse) au moment de l'inscription des données;
- d'éventuels refus par les personnes visées de donner l'information;
- un malaise des intervenants à demander les données;
- l'alimentation des stéréotypes et les tensions que cela pourrait créer;
- la complexité des outils, la multitude de systèmes de données sur la clientèle qui s'avèrent un frein à une collecte de données harmonisée;
- un manque de ressources pour recueillir et colliger les informations;
- de même qu'à la réalité locale qui ne se prêterait pas à une telle démarche.

Un service de police note également des difficultés liées à l'analyse des données récoltées, entre autres quant à l'identification du bon groupe témoin en fonction de la population disponible, à la prise en compte des types de criminalité associés à certains secteurs ainsi qu'au fait que les données disponibles ne concernent qu'une partie des pratiques policières.

S'il est vrai que la collecte des données présente des enjeux dont il faut tenir compte afin d'assurer la fiabilité des résultats et de l'analyse qui en découlent, les rapports de recherche produits en la matière tendent toutefois à répondre à ces réticences²⁴⁹. Parmi les conditions de réussite d'une collecte de données, référons notamment à la participation des populations visées, la ventilation des données, la transparence, la protection des renseignements personnels, le respect du droit au respect de la vie privée et l'anonymisation, la responsabilité, la définition d'indicateurs adéquats et uniformes, la mise en place de systèmes et de processus

²⁴⁹ Voir notamment : V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31, p. 15; Chris BRILLINGER et Uzma SHAKIR, *Opportunities and Issues in Using Disaggregated Population Data*, City of Toronto, Report for action, CD19.10, 30 mars 2017, [En ligne]. <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2017/cd/bgrd/backgroundfile-102521.pdf>; Ron WRAY, Branca AGIC, Caroline BENNETT-ABUAYYASH, Marilyn KANEE, Ruby LAM, Anthony MOHAMED ET Andrew TUCK, *We ask because we care : The Tri-Hospital + TPH Health Equity Data Collection Project*, septembre 2013, [En ligne]. <http://torontohealthequity.ca/wp-content/uploads/2017/05/We-Ask-Because-We-Care-Report.pdf>; Romania HASNAIN-WYNIA et David W BAKER, « Obtaining Data on Patient Race, Ethnicity, and Primary Language in Health Care Organizations: Current Challenges and Proposed Solutions », (2006) 41 *Health Services Research* 1501.

à même d'assurer l'uniformité de la collecte, la formation des intervenants effectuant la collecte, la complémentarité des données quantitatives et qualitatives²⁵⁰.

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

L'importance de la collecte et de la publication des données

Malgré les obstacles identifiés par les ministères et organismes, il est intéressant de noter que six des sept chercheurs rencontrés ont souligné l'importance de la collecte de données.

La nécessité de mettre en œuvre les recommandations liées à la collecte de données a en outre été discutée lors de sept des groupes de discussion organisés dans le cadre du bilan, particulièrement en regard de la sécurité publique. Plusieurs participants de ces groupes ont précisé qu'il s'agissait, selon eux, de recommandations prioritaires. Ils l'expriment notamment en ces termes : « c'est difficile de quantifier quelque chose qui n'est pas visible, qu'il n'y a pas de données scientifiques, donc ça c'est la plus grosse des problématiques » (Gr. 1).

La professeure Myrna Lashley ajoute par ailleurs qu'il faut s'inspirer d'autres villes qui, ailleurs au Canada, effectuent déjà une collecte de données en matière de sécurité publique. L'un des participants aux groupes de discussion retient aussi que le Québec est en retard dans ce domaine par rapport à d'autres provinces canadiennes. Il cite par exemple la *Loi contre le racisme* adoptée en Ontario en 2017²⁵¹.

Un enjeu eu égard au suivi, à l'évaluation des mesures et à la reddition de comptes

Selon une majorité de chercheurs et participants aux groupes de discussion, la collecte de données est associée à la nécessité d'effectuer le suivi et l'évaluation des mesures prises pour lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique. Pour plusieurs, il s'agit également d'un moyen permettant d'assurer une reddition de comptes régulière des institutions publiques.

²⁵⁰ Voir notamment à ce sujet : HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Une approche des données fondées sur les droits de l'homme*, 2018, [En ligne].
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_FR.pdf

²⁵¹ *Loi contre le racisme*, préc., note 212.

La professeure Myrna Lashley explique par exemple que « le fait que les données ne soient pas accessibles empêche de vérifier si les engagements pris sur papier ont réellement été mis en place ». Ce constat est partagé par la chercheuse Anne-Marie Livingstone. L'une des recommandations du rapport Montréal sans profilage qu'elle a co-dirigé vise ainsi à « créer un organisme de surveillance indépendant de la police chargé d'analyser les données policières, de produire des rapports et de mener des consultations publiques »²⁵².

Plus récemment, dans le cadre du mémoire qu'elles ont soumis à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, Sarah Dufour et Chantal Lavergne écrivaient ce qui suit en matière de protection de la jeunesse :

« Une meilleure connaissance des caractéristiques de la clientèle et de ses besoins fait partie des moyens indispensables dont les établissements doivent se doter pour offrir des services adaptés et pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de leurs objectifs en matière de diversité culturelle. Ces renseignements peuvent aussi permettre de déceler ou corriger des différences en matière d'accès aux services ou d'éventuels traitements différentiels. Des données de qualité facilitent enfin la recherche en lien avec les besoins de ces enfants et leurs familles.

L'information sur la clientèle issue de la diversité culturelle permettant de mieux connaître ses caractéristiques, ses besoins et sa trajectoire de services en protection de la jeunesse, dans le système de justice pénale pour adolescents et en CLSC reste néanmoins difficilement accessible. Le manque de fiabilité de certaines informations disponibles dans le système projet intégration jeunesse (PIJ) contribue à freiner leur utilisation pour documenter avec précision le portrait de la clientèle. Des changements dans les catégories ethnoculturelles et dans les pratiques de collecte de données permettraient d'améliorer la qualité des informations disponibles dans PIJ au sujet de la clientèle issue de la diversité culturelle, ce qui contribuerait grandement à soutenir le développement de connaissances utiles pour les établissements, les intervenants-es et leurs partenaires. »²⁵³

Les objectifs précédemment associés à la collecte de données sont également repris par des participants des groupes de discussion. En effet, plusieurs soulignent l'importance d'une telle collecte afin de pouvoir prendre la mesure du problème et d'assurer un suivi. Par exemple : « c'est bien d'avoir un suivi et une compréhension de ce qui a changé, les points de

²⁵² MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 211, p. 90.

²⁵³ Chantal LAVERGNE et Sarah DUFOUR, *Les familles issues de la diversité culturelle et la protection de la jeunesse au Québec. Constats et recommandations*, Mémoire soumis à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, 9 janvier 2020, p. 5, [En ligne].
https://www.csdepj.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-068_Les_familles_issues_de_la_diversite_culturelle_et_la_protection_de_la_jeunesse.pdf

pourcentage, maintenant on est rendu à combien. Si on n'est pas capable de le mesurer, ça ne sert à rien » (Gr. 1).

Enfin, la transparence est l'un des enjeux soulevés dans les groupes de discussion en lien avec la nécessaire collecte de données. L'une des participantes s'exprime ainsi :

« Je trouve qu'il y a un manque de transparence dans les institutions publiques dans le rapport pour les informations qui font partie de nos droits, on devrait avoir accès à ces informations, je ne comprends pas jusqu'à aujourd'hui pourquoi ce genre d'information n'est pas assez transparente dans ces rapports, ne sont pas assez accessibles. Je dirais que ça, c'est un obstacle assez flagrant quand même. » (Gr. 1)

La nécessité d'améliorer et d'encadrer la collecte de données déjà effectuée par les institutions

Des chercheurs et participants de groupes de discussion rencontrés signalent par ailleurs que des données existent déjà dans certains secteurs. Dans ces cas, il s'agirait toutefois, selon eux, d'en améliorer la collecte et d'en systématiser la publication.

En matière de protection de la jeunesse, par exemple, Janet Sarmiento et Chantal Lavergne écrivent ce qui suit :

« Certains renseignements reliés aux caractéristiques ethnoculturelles existent dans le système de données clientèle Projet intégration jeunesse (PIJ), alimenté quotidiennement par les intervenants et intervenantes des services de protection et aux jeunes contrevenants, mais ceux-ci ont jusqu'à maintenant été très peu exploités, que ce soit à des fins de recherche ou de suivi des clientèles et des interventions. [...] »²⁵⁴

En ce qui a trait plus particulièrement à la sécurité publique, des participants aux groupes de discussion ont déploré le manque d'encadrement de la collecte et de l'utilisation de données qui est faite par les services de police. Selon eux, les informations colligées dans les dossiers de police sur la base d'interpellations relevant du profilage contribueraient ensuite à marginaliser les jeunes racisés visés, par exemple, lorsqu'ils souhaitent postuler un emploi ou faire du bénévolat (Gr. 10).

²⁵⁴ J. SARMIENTO et C. LAVERGNE, préc., note 239, p. 8-9.

2.5.3 Les recommandations

Jugeant qu'elles n'ont pas été mises en œuvre, et compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission réitère donc plusieurs recommandations relatives à la collecte des données formulées en 2011 et reprises depuis²⁵⁵. Elle souhaite cependant y apporter des précisions jugées nécessaires à la lumière des réponses offertes par les ministères et organismes publics dans le cadre du présent bilan. Au terme de celui-ci, la Commission émet la recommandation transversale suivante :

RECOMMANDATION 17

La Commission recommande que, dans le respect des droits et libertés de la personne, l'ensemble des ministères et institutions concernés – en collaboration avec des experts indépendants en la matière – se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes afin d'effectuer une collecte de données fiables, eu égard aux populations qu'ils desservent, et ce, en vue de déceler les possibles biais discriminatoires et pratiques de profilages à toutes les étapes de leur action.

La Commission recommande en outre que :

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

²⁵⁵ Pour rappel, il s'agit des recommandations 5, 16, 17, 18, 59, 62, 63 et 71 du Rapport de 2011, préc., note 10.

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

2.6 La lutte à la pauvreté

2.6.1 *Bref rappel de la recommandation*

La sixième et dernière recommandation transversale formulée par la Commission dans son Rapport de 2011 a trait à la mise en place de davantage de mesures de lutte à la pauvreté ciblant précisément les groupes les plus à risque de vivre sous le seuil de la pauvreté²⁵⁶.

La Commission le notait alors : « la lutte au racisme et à la discrimination systémique est indissociable de la lutte à la pauvreté dans la mesure où les minorités racisées tendent à être surreprésentées parmi les couches les plus défavorisées de la population »²⁵⁷. Ce constat fut d'ailleurs plusieurs fois rappelé depuis 2011, notamment dans le cadre du mémoire que la Commission a récemment transmis à la Commission Laurent²⁵⁸.

Les données issues du dernier recensement démontrent en effet que la pauvreté touche toujours plus particulièrement certains groupes de la population, notamment les personnes racisées. Selon les données de 2016, le taux de faible revenu des « minorités visibles », qu'elles soient nées ici ou à l'étranger, atteint 25,2 % (et 25,4 % chez les femmes). Il est près de deux

²⁵⁶ Recommandation 6 : « que le gouvernement prévoie davantage de mesures de lutte à la pauvreté qui ciblent précisément les groupes les plus à risque de vivre sous le seuil de la pauvreté, parmi lesquels les immigrants récents, les Autochtones, les groupes racisés et les mères monoparentales, et qu'il se dote d'outils d'évaluation visant à en mesurer l'efficacité ». *Id.*, p. 22.

²⁵⁷ *Id.*, p. 17.

²⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 30; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 18. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 206, p. 36; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 5, p. 17; 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° 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, (Cat. 2.412.124), 2016, p. 41, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_70_emploi_pauvrete.pdf

fois plus élevé que celui des personnes qui n'appartiennent pas à une minorité visible (13,1 % et 13,9 % chez les femmes). Ce taux de faible revenu est également plus élevé chez les « minorités visibles » nées à l'étranger ou de la première génération d'immigrants. Il atteint 27,6 %, contre 12,3 % pour les personnes qui ne sont pas des minorités visibles et qui sont nées au Canada²⁵⁹.

Les résultats d'une étude de Statistique Canada sur « l'évolution de la situation socioéconomique de la population noire au Canada » démontrent en outre que le taux de faible revenu pour les enfants de ces familles est de 28,8 %, comparativement à 12,8 % pour les autres enfants²⁶⁰. Retenons aussi que plus du quart des femmes noires sont des cheffes de famille monoparentale alors que ce taux est de 10 % pour le reste de la population canadienne²⁶¹.

Dans son mémoire présenté à la Commission Laurent sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, la Commission rappelait d'ailleurs que les familles racisées étaient surreprésentées parmi les ménages à faible revenu²⁶². Elle relevait en outre la nette surreprésentation de parents nés à l'extérieur du Canada parmi les familles à faible revenu ayant des enfants en bas âge (0 à 5 ans)²⁶³. La Commission notait que ces familles se retrouvent plus isolées et ont moins de contrôle sur leurs conditions de vie, sans compter qu'elles sont plus susceptibles de subir de la discrimination dans plusieurs domaines de la vie²⁶⁴.

²⁵⁹ STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016211 au catalogue de Statistique Canada.

²⁶⁰ STATISTIQUE CANADA, *Étude : Évolution de la situation socioéconomique de la population noire au Canada, 2001 à 2016, 2020*, p. 30, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/89-657-x/89-657-x2020001-fra.pdf?st=GfGhEiUA>

²⁶¹ *Id.*, p. 11A

²⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 30, p. 77.

²⁶³ Lucie GINGRAS, « Utilisation des services offerts aux familles et obstacles à leur utilisation par les parents d'enfants de 0 à 5 ans. Réalités différentes selon que les parents sont dans un ménage à faible revenu et en emploi ou non », *Portraits et trajectoires*, n° 21, Institut de la statistique du Québec, 2017, p. 1.

²⁶⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Des valeurs partagées, des intérêts communs. La pleine participation à la société québécoise des communautés noires*, Document de consultation, 2005, p. 15-16.

La racisation et la féminisation de la pauvreté, incluant chez les familles avec enfants, appellent donc à revenir à l'analyse intersectionnelle du profilage racial et de la discrimination systémique abordée précédemment, notamment quant au croisement entre les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale, condition sociale et sexe. Ces phénomènes « constituent une illustration particulière de l'intersection complexe des motifs de discrimination et des effets croisés de différents systèmes d'oppression dont sont victimes les femmes autochtones et les femmes racisées dans plusieurs secteurs tels que l'emploi, le logement, la sécurité publique, la santé et les services sociaux, etc. »²⁶⁵.

À plusieurs reprises, la Commission a ainsi constaté que la pauvreté crée des entraves à l'exercice des droits garantis par la Charte²⁶⁶, incluant le droit à l'égalité. Louise Arbour le soulignait aussi alors qu'elle était Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'Homme :

« Poverty is not only a matter of income [...]. It describes a complex of interrelated and mutually reinforcing deprivations, which impact on people's ability to claim and access their civil, cultural, economic, political and social rights. In a fundamental way, therefore, the denial of human rights forms part of the very definition of what it is to be poor. »²⁶⁷

L'exercice effectif du droit à l'égalité dépend du respect et de la mise en œuvre des droits économiques et sociaux garantis par la Charte, tels que le droit des enfants à la protection de leurs parents ou des personnes qui en tiennent lieu²⁶⁸, le droit à l'instruction publique gratuite²⁶⁹,

²⁶⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 18.

²⁶⁶ Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Solidarité et inclusion sociale. Vers un troisième plan d'action gouvernemental »*, 2016, p. 1, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_consultation_pauvrete.pdf; 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° 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2002, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/PL_112_pauvrete.PDF; voir également COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/2001/10, par. 1, [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68.

²⁶⁷ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 2006, p. iii, [En ligne]. <https://www.refworld.org/docid/46ceaf92.html>

²⁶⁸ Charte, art. 39.

²⁶⁹ Charte, art. 40.

le droit des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent²⁷⁰, le droit au logement²⁷¹ et le droit à la santé. Le CEDR trace d'ailleurs clairement le lien entre la lutte contre le profilage racial et la lutte contre la pauvreté lorsqu'il recommande au Canada, et donc au Québec, « de s'attaquer aux causes profondes de la surreprésentation des Afro-Canadiens et des autochtones à tous les niveaux du système judiciaire, de l'arrestation à l'incarcération, notamment en luttant contre la pauvreté [...] »²⁷².

Plus largement, le profilage racial est imbriqué au profilage discriminatoire fondé sur d'autres motifs de discrimination, ou sur l'entrecroisement des motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale avec ceux-ci. Or, cette imbrication peut également illustrer le lien entre la lutte contre le profilage racial et la réalisation effective de certains droits économiques et sociaux. Pensons entre autres au profilage social et au profilage fondé sur le handicap dont les causes et les conséquences peuvent venir s'entrecroiser avec celles du profilage racial. Par exemple, la Commission a plusieurs fois référé aux réalités multiples et particulières des personnes racisées et immigrantes en situation d'itinérance susceptibles de vivre du profilage social et racial. À titre d'exemple également, la Commission ontarienne des droits de la personne note « une intersectionnalité importante sur le plan social entre la race et la santé mentale, laquelle pourrait avoir une incidence sur la décision de policiers d'avoir recours à la force »²⁷³. Elle poursuit ainsi sur le sujet :

« Les stéréotypes sur la violence et la criminalité chez les personnes noires persistent, tout comme les préoccupations selon lesquelles les policiers seraient plus susceptibles d'avoir recours à la force auprès de ces personnes. De plus, les personnes ayant des troubles mentaux pourraient courir plus de risque de faire l'objet d'usage de force policière lorsque leurs réactions aux directives policières semblent inhabituelles,

²⁷⁰ Charte, art. 45.

²⁷¹ Charte, art. 45.

²⁷² CEDR, *Observations finales concernant le rapport du Canada valant vingt et unième à vingt-troisième rapports périodiques*, 2017, préc., note 211. La Cour suprême du Canada n'a pas non plus hésité « à conclure que [...] nous sommes arrivés au point où les travaux de recherche montrent l'existence d'un nombre disproportionné d'interventions policières auprès des collectivités racialisées et à faible revenu ». *R. c. Le*, préc., note 8, par. 97.

²⁷³ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politique sur l'élimination du profilage racial en contexte de maintien de l'ordre*, 2019, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/politique-sur-l%E2%80%99C3%A9limination-du-profilage-racial-en-contexte-de-maintien-de-l%E2%80%99ordre> (référence omise).

imprévisibles ou non appropriées, ou parce que des agents s'appuient sur des suppositions stéréotypées à propos de leur dangerosité ou caractère violent. »²⁷⁴

La jurisprudence reconnaît aussi « qu'un des stéréotypes les plus courants à l'égard des personnes souffrant d'un problème de santé mentale est que ces dernières sont plus susceptibles d'adopter des comportements violents et posent un danger pour les autres »²⁷⁵. Les personnes dont l'état mental est perturbé sont en outre plus susceptibles d'être interceptées par les policiers, « surreprésentées dans le système de justice criminelle »²⁷⁶, « 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 [...] »²⁷⁷.

Toujours en ce qui a trait aux enjeux soulevés par le Rapport de 2011, l'importance de lutter contre la pauvreté se pose par ailleurs de façon particulière dans le système de protection de la jeunesse. La Commission le constatait encore récemment, les conditions adverses dans lesquelles les familles en situation de pauvreté évoluent emportent de graves conséquences pour les enfants²⁷⁸. C'est pourquoi elle rappelait qu'assurer le respect et l'exercice effectif de l'ensemble des droits des enfants implique également des interventions des réseaux publics en amont du système de protection de la jeunesse tout au long du parcours de vie des enfants²⁷⁹,

²⁷⁴ *Id.* Voir également : Seble MAKONNEN et Sheela SUBRAMANIAN, « Racial and mental health profiling in Ontario : exploring the links » dans ASSOCIATION FOR CANADIAN STUDIES et de la COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Racial profiling and human rights*, 2017, p. 25; COMMISSION DE LA SANTÉ MENTALE DU CANADA, *Tempo : Police Interactions. A report towards improving interactions between police and people living with mental health problems*, June 2014.

²⁷⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller et autres) c. Ville de Montréal (SPVM)*, préc., note 55, par. 162.

²⁷⁶ Céline BELLOT, Audrey-Ann DUMAIS MICHAUD, Sue-Ann MACDONALD, Anik PELLETIER, Marie-Ève SYLVESTRE, *Tribunaux de santé mentale : Procédures, résultats et incidence sur l'itinérance*, 2014, p. 9, [En ligne]. https://www.cremis.ca/sites/default/files/rapports-de-recherche/tribunaux_de_sante_mentale_procedures_resultats_etincidence_sur_itinerance.pdf

²⁷⁷ 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, *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 : « la recherche est claire : les personnes aux prises avec une maladie mentale ont des interactions avec la police plus souvent que d'autres membres de la collectivité; de plus, quand les policiers font usage de force à leur endroit, ce sera vraisemblablement à des niveaux plus élevés que s'il s'agissait d'autres personnes ».

²⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 30, p. 77.

²⁷⁹ *Id.*, p. 3.

dans une perspective de prévention des situations de compromission²⁸⁰. La Commission référerait notamment à la nécessité de mettre en œuvre des mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté²⁸¹, signalant que des dispositions plus concrètes doivent compléter le régime de protection de la jeunesse « afin que l'impossibilité des parents d'assurer la sécurité ou le développement de leur enfant ne résulte pas des carences des ressources étatiques ou communautaires »²⁸².

Face à ces enjeux liés à la racisation de la pauvreté, mais également aux défis que pose plus généralement l'entrecroisement des profilages discriminatoires, les appels répétés de la Commission au renforcement des droits économiques et sociaux garantis par la Charte et à leur mise en œuvre effective conservent ainsi toute leur pertinence²⁸³.

2.6.2 La mise en œuvre de la recommandation

A. La réponse des ministères et organismes publics visés

La sixième recommandation transversale du Rapport de 2011 s'adressait aux six ministères concernés par celui-ci. Il convient néanmoins de déplorer l'absence de réponse du MTESS. De plus, parmi les quatre ministères ayant répondu au questionnaire de la Commission dans le cadre du présent bilan, seulement deux ont commenté cette recommandation, à savoir le MSP et le MJQ.

Le MSP a souligné collaborer à la mise en œuvre du *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*²⁸⁴. Il réfère plus particulièrement à

²⁸⁰ *Id.*, p. 4.

²⁸¹ *Id.*, p. 117.

²⁸² *Id.*, p. 109, référant à COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 125, Loi modifiant la loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, 2005, p. 33, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/PL_125_LPJ_memoire.pdf

²⁸³ Voir notamment : *id.*, préc., note 30, p. 127. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, 2009, p. 159 et suiv., [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/itinerance_avis.pdf

²⁸⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023, Un revenu de base pour une société plus juste*, 2017.

deux mesures de ce plan qui sont sous la responsabilité du MJQ. Ces mesures visent, d'une part, à « mieux répondre aux besoins des personnes qui éprouvent des problèmes importants de santé mentale » et, d'autre part, à « diminuer les taux d'incarcération des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ». Des cibles et des indicateurs auraient été élaborés par le MJQ pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ces deux mesures, mais le MSP ne fait état d'aucun résultat à ce sujet.

Le MJQ, quant à lui, cite deux autres mesures entreprises depuis 2011 afin de réaliser la sixième recommandation transversale de la Commission. Il explique d'abord qu'à partir de 2012, le Fonds Accès Justice²⁸⁵ a soutenu 68 projets destinés aux citoyens, pour une somme totale de 1 935 000 \$²⁸⁶. Parmi ces projets, 28 ont davantage concerné « les clientèles vivant des enjeux particuliers en matière de justice dont la majorité concerne des groupes plus à risque de vivre sous le seuil de la pauvreté, tels que les immigrants et les autochtones »²⁸⁷. Constatons que, bien qu'elles puissent faire partie de chacune des clientèles ainsi identifiées, aucun de ces projets ne semble spécifiquement dédié aux personnes racisées²⁸⁸.

²⁸⁵ Le Fonds accès justice est un programme d'aide financière ayant pour objectif de favoriser l'accès à la justice. *Loi instituant le Fonds Accès Justice*, L.Q., 2012, c. 3.

²⁸⁶ Le MJQ détaille ainsi l'aide offerte : « La première édition du Programme, en 2013-2014, a permis le financement de 21 projets pour un montant de 435 K\$. Le FAJ n'a pu tenir d'éditions du programme en 2014-2015 et en 2015-2016, suivant les décisions du Conseil du trésor. Considérant l'absence d'aide financière versée dans le milieu depuis deux ans, en 2016-2017, l'enveloppe a été haussée à 1 M\$ et 34 projets ont été soutenus. En 2017-2018, le BFAJ a mené la troisième édition du programme, avec une enveloppe de 500 000 \$ qui a permis le financement de 13 projets ». Au moment de répondre au questionnaire de la Commission, le MJQ note en outre que « l'édition 2018-2019 de l'appel de projets du FAJ a été lancée récemment par la ministre de la Justice ». Chaque année, « une reddition de compte des projets financés est réalisée par le Bureau du Fonds d'aide à la justice à la suite de l'analyse des rapports d'étape et des rapports finaux des organismes. Cette reddition de compte est ensuite soumise au Comité consultatif sur l'accessibilité à la justice (CCAJ) ».

²⁸⁷ Le MJQ répartit ces projets en lien avec les clientèles suivantes : « faible revenu (7) dont deux projets destinés aux hommes et deux aux femmes; personnes en situation d'itinérance (4); personnes âgées (2); autochtones (3); consommateurs (3); personnes immigrantes (3); santé mentale (3); plaideurs citoyens (1); classe moyenne (1) ».

²⁸⁸ À nouveau, il importe à la Commission de souligner que les personnes autochtones sont tout autant susceptibles d'être victimes de profilage, de discrimination et de racisme systémiques, mais qu'il convient de distinguer les réalités qu'elles vivent de celles vécues par les personnes racisées.

La réponse du MJQ réfère ensuite à la mise sur pied des Centres de justice de proximité qui « ont pour mission d’offrir des services d’information juridique gratuits à l’ensemble de la population, sans égard aux revenus des citoyens »²⁸⁹.

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

La judiciarisation des populations visées

Référant aux travaux qu’elle a menés sur la judiciarisation de la pauvreté quant à la situation d’itinérance (sécurité publique) ou de négligence (protection de la jeunesse), notamment auprès de jeunes racisés ou autochtones²⁹⁰, la professeure Céline Bellot illustre les « enjeux critiques entourant la bifurcation vers des réponses judiciaires dans des situations de pauvreté »²⁹¹. Elle retient entre autres que, souvent, la pauvreté n’est pas prise en compte par les différents acteurs du système judiciaire ou de protection de la jeunesse et qu’elle finit plutôt par être judiciarisée. Dans d’autres cas, selon elle, la judiciarisation est la seule option que croient avoir les intervenants en cause (manque de temps, sentiment d’être impuissants en regard des forces structurelles, absence de mandat sur ces facteurs, manque de ressources et de concertation²⁹²). Ainsi, est-elle d’avis que « les constats de surreprésentations de certaines populations dans le système judiciaire tiennent moins au fait que ces personnes adopteraient des comportements susceptibles de justifier le recours à la voie judiciaire, qu’au fait de définir la voie judiciaire comme la seule voie possible pour agir dans ces situations »²⁹³.

²⁸⁹ Selon les données fournies par le MJQ, en date du 28 février 2018 :

- 9 % de la clientèle parle une langue autre que le français et l’anglais;
- 8 % de la clientèle se déclare comme étant une minorité visible;
- 58 % de la clientèle ont des revenus inférieurs à 40 000 \$;
- et, 29 % de la clientèle ont des revenus inférieurs à 20 000 \$.

²⁹⁰ Céline BELLOT et al., *La judiciarisation et la défense des droits des personnes en situation de pauvreté, Rapport de recherche programme actions concertées*, Fonds de recherche du Québec – Société et culture, 2012, [En ligne]. http://www.frqsc.gouv.qc.ca/documents/11326/449016/PT_BellotC_rapport_judiciarisation-d%C3%A9fense-droits.pdf/7a309122-ccf6-4685-a1de-b04cd2c8ea9a

²⁹¹ *Id.*, p. 4.

²⁹² *Id.*, p. 16.

²⁹³ *Id.*, p. 4.

Le lien entre le profilage racial, la pauvreté et les problèmes de santé mentale a aussi été évoqué dans certains groupes de discussion. Lors de l'une de ces rencontres, un participant identifie par exemple, la « race », la condition économique et la santé mentale comme étant les trois principaux facteurs « qui font en sorte qu'une personne est victime de profilage racial » (Gr. 10). Une participante à une autre rencontre illustre le même enjeu en donnant l'exemple d'une intervention policière dont elle a été témoin auprès d'un jeune racisé, probablement en situation d'itinérance et qui avait des problèmes de santé mentale. Selon elle : « [...] ce jeune-là, éventuellement, il va se retrouver dans un système carcéral. Après, pour l'insertion, c'est un cercle qui est vicieux. On arrête les jeunes, ils sont judiciairisés, après, nous, pour recoller les morceaux, pour les insérer dans la société, c'est très compliqué » (Gr. 7).

Les impacts socio-économiques du profilage racial

De l'avis de chercheuses et de participants de groupes de discussion le profilage racial a un impact socio-économique sur les jeunes racisés et leur famille. On réfère, par exemple, au coût des constats d'infractions, mais aussi aux stéréotypes qui associent les jeunes racisés à la criminalité et qui contribuent à leur marginalisation, ce qui nuit ensuite à leur intégration sociale. Plusieurs ont en outre rappelé que le racisme et la discrimination systémiques ainsi que l'exclusion qui en découle affectent la santé mentale des personnes qui les subissent.

La nécessité d'agir en amont du système de protection de la jeunesse

Des chercheuses avec lesquelles la Commission s'est entretenue dans le cadre du présent bilan relèvent par ailleurs l'importance d'agir en amont du système de protection de la jeunesse, notamment par la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre la pauvreté. La professeure Céline Bellot se dit par exemple d'avis que certaines situations pour lesquelles la sécurité ou le développement de l'enfant est présumé comme étant compromis sont plus reliées aux conditions socioéconomiques précaires dans lesquelles vivent les familles racisées et immigrantes. Selon elle, une intervention du DPJ ne permet pas alors de régler le problème à la source, mais celui-ci viendrait en quelque sorte suppléer le manque de ressources investies en amont, dans une perspective de prévention. Il importerait ainsi de remettre de l'avant les réponses systémiques qui permettraient de prévenir de telles situations.

« En fait, quand tu cumules toutes ces analyses, tu te rends compte qu'il y a quelque chose qui a été évacué de l'État sur l'intervention en matière de pauvreté sur la 1^{re} ligne de base en CLSC, etc. On judiciaire, on psychologise, on médicalise, mais [...] peut-être que des parents négligents, c'est juste des parents qui sont en insécurité alimentaire. Ils ont un problème de revenu, ils n'ont pas un problème de négligence et quand tu l'actives sur des populations racialisées, des populations immigrantes, le fardeau de la preuve est d'autant plus lourd pour ces personnes qui sont moins connectées avec des réseaux, qui débarquent, qui ne savent pas. [...]. Il me semble que dans les réponses systémiques à mettre de l'avant, c'est renverser toute la pyramide et dire d'abord si on commençait par prévenir des choses, on éviterait beaucoup de profilage, beaucoup de traitements différentiels [...] et c'est questionnant parce qu'en plus les gens restent dans cette spirale, la plupart, parce que ça s'alimente d'une voie à une autre et qu'ils sont pris dans une spirale infernale. »

Les chercheuses Sarah Dufour et Chantal Lavergne considèrent, quant à elles, que des partenariats doivent être mis sur pied en amont de l'intervention des DPJ avec différents acteurs de première ligne. Selon elles, il faut accompagner les familles nouvellement arrivées, immigrantes ou réfugiées, dans leur rôle parental et dans leurs interactions avec les professionnels du milieu scolaire, de la santé et des services sociaux²⁹⁴. Pour reprendre le propos de Sarah Dufour :

« Donc, on a travaillé en amont dans des approches de promotion avec des parents nouvellement arrivés pour adapter leur vie parentale, donc savoir aussi comment réagir, bien collaborer avec l'école pour éviter un signalement, ouvrir la communication et tout ça. Donc, ça on a fait ça avec la TCRI, la table de concertation des organismes au service des personnes immigrantes et réfugiées [...]. »

D'après Chantal Lavergne, le réseau de la santé et des services sociaux a ainsi mis en place, depuis quelques années, des mesures et programmes pour soutenir des familles et les orienter vers les services de première ligne, comme les CLSC, lorsque les situations familiales sont « moins sévères », « moins graves ». Les deux chercheuses ont d'ailleurs recommandé aux ministères et aux réseaux concernés, dans leur mémoire à la Commission Laurent, de soutenir les programmes de prévention des difficultés familiales « dédiés aux familles nouvellement arrivées au Québec »²⁹⁵.

²⁹⁴ Voir aussi : S. DUFOUR et C. LAVERGNE, préc., note 253, p. 10-11; Maïder COPPRY, Sarah DUFOUR, Chantal LAVERGNE, Jessica MARTIN, Myriam RICHARD et Marie-Claire RUFAGARI, « Les ateliers Espace Parents: Analyse de la genèse d'une intervention de soutien à l'adaptation du rôle parental en contexte d'immigration », *Intervention*, n° 148, 2018, [En ligne]. <https://www.revueintervention.org/numeros-en-ligne/148/>

²⁹⁵ Voir à ce sujet la recommandation 7 du mémoire des deux chercheuses. S, DUFOUR et C. LAVERGNE, *id.*, p. 11.

2.6.3 Les recommandations

À la lumière de ce qui précède, et étant donné que la recommandation formulée en 2011 concernant la mise en œuvre de mesures de lutte à la pauvreté qui ciblent précisément les groupes les plus à risque de vivre sous le seuil de la pauvreté n'a pas été complètement mise en œuvre, la Commission réitère celle-ci. Afin de mettre encore davantage l'accent sur l'importance d'inscrire l'intervention gouvernementale contre le racisme et la discrimination systémiques dans une perspective de prévention, la Commission souhaite en outre la préciser et compléter.

RECOMMANDATION 18

La Commission recommande que le gouvernement prévoie des mesures de lutte à la pauvreté qui ciblent précisément les groupes les plus à risque de vivre sous le seuil de la pauvreté, notamment les personnes immigrantes arrivées récemment, les personnes autochtones, les personnes racisées, incluant les femmes, les mères monoparentales et les enfants de ces groupes, et qu'il se dote d'outils d'évaluation visant à en mesurer l'efficacité.

La Commission recommande en outre que ces mesures s'inscrivent dans une stratégie gouvernementale concertée et structurante de lutte contre la pauvreté qui :

- **permette la mise en œuvre effective de l'ensemble des droits et libertés de la personne garantis par la Charte;**
- **repose explicitement sur une compréhension adéquate de l'approche fondée sur les droits et de l'interdépendance de ceux-ci;**
- **établit une vision de la lutte contre la pauvreté qui tienne compte de la nature multidimensionnelle du phénomène et de son caractère systémique, en regard des revenus, mais aussi de l'exclusion sociale, des conditions de logement, d'accès aux services de santé, d'éducation, d'alimentation, d'emploi et d'insertion en emploi, etc.;**
- **soit fondée sur une approche intersectionnelle des motifs de discrimination permettant de tenir compte du cumul des facteurs de pauvreté, entre autres eu égard à la racisation et à la féminisation de ce phénomène;**
- **s'attaque aux stéréotypes et aux préjugés ciblant les personnes en situation de pauvreté, incluant ceux qui entretiennent une vision axée sur la responsabilité individuelle et culpabilisante de la pauvreté, et met de l'avant le droit à l'égalité qui leur est garanti par la Charte;**
- **permette aux personnes et aux familles de disposer des ressources nécessaires pour assurer un niveau de vie décent;**

- assure la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté dans la définition des mesures qui les concernent;
- inclue une définition claire des cibles à atteindre, des échéanciers pour le faire et des indicateurs nécessaires²⁹⁶.

RECOMMANDATION 19

La Commission recommande que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure que des ressources suffisantes permettent d'agir en amont du système de protection de la jeunesse, dans une perspective de prévention des situations pouvant compromettre la sécurité ou développement des enfants, notamment par la mise en place et le financement adéquat et suffisant de services d'aide de première ligne et communautaires œuvrant auprès des familles racisées, immigrantes ou réfugiées.

3 BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Au-delà des six recommandations transversales énoncées par la Commission, le Rapport de 2011 porte également sur trois secteurs particuliers pour lesquels la Commission a formulé des recommandations spécifiques. Le premier de ces secteurs est celui de la sécurité publique. Comme l'a d'ailleurs déjà noté la Commission : « le profilage racial dans le contexte de la sécurité publique constitue la forme la plus connue de ce phénomène »²⁹⁷.

Après avoir dressé un état des enjeux liés au profilage racial dans ce secteur, le Rapport de 2011 aborde deux principaux thèmes, à savoir la surveillance ciblée des minorités racisées ainsi que les recours des citoyens. La Commission a présenté 43 recommandations à ce sujet.

²⁹⁶ Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 30.

²⁹⁷ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 23.

3.1 La surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police

3.1.1 Bref rappel des recommandations

Parmi les recommandations spécifiques au secteur de la sécurité publique, 24 ont trait à la surveillance des minorités racisées. Celles-ci sont toutefois réparties en différents sous-thèmes²⁹⁸.

La révision des normes et des pratiques policières

Le premier sous-thème regroupe les recommandations de la Commission en regard de la lutte à la criminalité et aux gangs de rue, mais aussi de la lutte aux incivilités et de l'application discrétionnaire des règlements.

Dans un premier temps, le Rapport de 2011 traite donc de la lutte à la criminalité et aux gangs de rue et la Commission y recommande que les municipalités et leur service de police :

- révisent les politiques de déploiement des ressources policières selon les quartiers afin de prévenir la discrimination et le profilage racial ²⁹⁹;
- révisent les politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue en tenant compte des biais discriminatoires qu'elles comportent en elles-mêmes ou dans leur application ³⁰⁰;

²⁹⁸ Trois sous-thèmes également liés à la surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police ont déjà été traités avec les recommandations transversales liées à ceux-ci dans le chapitre 2 du présent bilan. Il s'agit des sous-thèmes relatifs à la reconnaissance et l'interdiction du profilage racial dans les lois et les politiques, à la collecte de données ainsi qu'à la formation et aux ressources humaines. Le Rapport de 2011 traitait en outre de la sous-protection des personnes racisées par la police en lien avec la surveillance ciblée des minorités racisées. Aucune recommandation ne portait cependant spécifiquement sur cet enjeu. Dans le cadre du présent bilan, nous avons choisi d'aborder ce sous-thème dans la partie qui suit portant sur les recours des citoyens.

²⁹⁹ Recommandation 7 : « que les villes et leur service de police révisent les politiques de déploiement des ressources policières selon les quartiers afin de prévenir la discrimination et le profilage racial ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 30.

³⁰⁰ Recommandation 8 : « que les villes et leur service de police révisent les politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue en tenant compte des biais discriminatoires qu'elles comportent en elles-mêmes ou dans leur application ». *Id.*, p. 30.

- prennent des mesures pour que les résultats de l'application des politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue soient connus du public³⁰¹.

Rappelons qu'au moment de la consultation ayant donné lieu au Rapport de 2011, des données mettent en lumière « certaines des conséquences néfastes de la lutte contre les gangs de rue et les répercussions de l'activité d'escouades comme Avance et Eclipse sur le volume et la qualité des contrôles d'identité des membres de groupes ethniques »³⁰². La Commission écrivait de plus qu'« il ne faut pas remettre en question que l'approche des escouades spécialisées, mais aussi celle de tous les acteurs de la sécurité publique »³⁰³.

Toujours en 2011, la Commission constatait par ailleurs « que la surreprésentation des personnes racisées parmi les personnes interpellées par la police était probablement aussi due à l'application arbitraire et disproportionnée de certains règlements ou directives administratives à leur endroit »³⁰⁴. Plusieurs témoins à la consultation avaient alors fait état « d'interventions harcelantes de la police en application de ces dispositions »³⁰⁵. D'autres avaient également rapporté des situations semblables quant à la mise en œuvre du règlement de la STM.

La Commission a donc recommandé que :

³⁰¹ Recommandation 9 : « que les villes et leur service de police prennent des mesures pour que les résultats de l'application des politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue soient connus du public ». *Id.*, p. 30.

³⁰² Mathieu CHAREST, *Mécontentement populaire et pratiques d'interpellations du SPVM depuis 2005 : Doit-on garder le cap après la tempête?*, Brouillon, mars 2009, Étude interne du SPVM, p. 5. Le Rapport de 2011 cite également à ce sujet : Mathieu CHAREST, *Mécontentement populaire et pratiques d'interpellation du SPVM depuis 2005 : doit-on garder le cap après la tempête? Mise à jour des données (2001-2008)*, Document de travail, 30 août 2010, SPVM; Brian MYLES, « Gangs de rue - 10 000 noms dans la banque du SPVM », *Le Devoir*, 1^{er} octobre 2010; Léonel BERNARD et Christopher McALL, « La mauvaise conseillère », (2010) 3(1) *Revue du CREMIS* 12-13.

³⁰³ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 29.

³⁰⁴ *Id.*, p. 30.

³⁰⁵ *Id.*, p. 31.

- chaque ville et son service de police révisent les politiques et pratiques policières relativement à l'application des règlements municipaux afin d'en détecter et d'en éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes racisées³⁰⁶;
- la Ville de Montréal et le SPVM révisent les politiques et les pratiques policières en matière de lutte aux incivilités afin d'en détecter et d'en éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes racisées³⁰⁷.

Ajoutons que la recommandation visant l'interdiction immédiate et définitive des interpellations de routine et aléatoires des piétons et passagers de véhicule (« street check »)³⁰⁸ formulée par la Commission à l'automne 2019 est directement liée à ces enjeux. Au cours des dernières années, de nombreux rapports ont ainsi démontré que les contrôles et interpellations policiers ciblent les personnes racisées de façon disproportionnée³⁰⁹. Plusieurs initiatives ont également été prises en vue de les encadrer, voire de les interdire³¹⁰. Dans le cadre d'un examen

³⁰⁶ Recommandation 10 : « que chaque ville et son service de police révisent les politiques et pratiques policières relativement à l'application des règlements municipaux afin d'en détecter et d'en éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes racisées ». *Id.*, p. 32.

³⁰⁷ Recommandation 11 : « que la Ville de Montréal et le SPVM révisent les politiques et les pratiques policières en matière de lutte aux incivilités afin d'en détecter et d'en éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes racisées ». *Id.*, p. 32.

³⁰⁸ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-2), préc., note 5, p. 60.

³⁰⁹ Voir notamment : W. J. CLOSS, préc., note 211; M. CHAREST (2010), préc., note 302; L. FOSTER, L. JACOB et B. SIU, préc., note 211; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2018), préc., note 211; Ruth MONTGOMERY, Joshua J. MURPHY, Curt TAYLOR GRIFFITHS, *City of Edmonton Street Checks Policy and Practice Review*, Edmonton, Edmonton Police Commission, 2018, Drazen MANOJLOVIC, *Understanding street checks : An examination of a proactive policing strategy*, Rapport de recherche, Vancouver, Vancouver Police Department, 2018; S. WORTLEY, préc., note 211. Voir également, plus récemment : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020), préc., note 211; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020-2), préc., note 211.

³¹⁰ *Collecte de renseignements identificatoires dans certaines circonstances - interdiction et circonstances*, Règl. de l'Ontario 58/16; ATTORNEY GENERAL AND JUSTICE MINISTER, NOVA SCOTIA, *Minister's Directive under Nova Scotia Police Act*, 2019, [En ligne]. <https://novascotia.ca/street-checks/Minister-Directive-Street-Checks-April-2018.pdf>; ATTORNEY GENERAL AND JUSTICE MINISTER, NOVA SCOTIA, *Moratorium Placed on Street Checks of Pedestrians, Vehicle Passengers*, Communiqué, 17 avril 2019, [En ligne]. <https://novascotia.ca/news/release/?id=20190417001>; EDMONTON SERVICE POLICE, *Street Checks and Street Check Reporting Procedure*, 15 septembre 2017; TORONTO POLICE SERVICES BOARD, *Regulated interaction with the community and the collection of identifying information*, 24 avril 2014; voir également ces initiatives mises en œuvre après que la Commission ait formulé sa recommandation à l'automne 2019 : GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, *Provincial Policing Standards*, BCPPS 6.2. Police Stops, 15 janvier 2020, [En ligne]. <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/law-crime-and-justice/criminal-justice/police/standards/6-2-foreword-police-stops.pdf?bcgovtm=BC-Govt-AlwaysOn-Q2-2020>; VILLE DE VICTORIA, *Resolution : Ending Street Checks in the City of Victoria*, 7 juillet 2020; VILLE DE VANCOUVER, *UB-2 Ending Street Checks in Vancouver*, Motion, 21 juillet 2020, [En ligne]. <https://council.vancouver.ca/20200721/documents/ub2.pdf>

indépendant sur les contrôles de routine produit à la demande du gouvernement de l'Ontario, le juge Tulloch écrit notamment : « Ce qui fut autrement un outil d'enquête utile est devenu une pratique floue, appliquée de manière disproportionnée aux communautés les plus marginalisées et aux personnes les plus défavorisées »³¹¹. Un avis juridique produit à la demande de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse a également conclu à l'illégalité des contrôles policiers de routine³¹².

S'adressant à l'OCPM dans le cadre de la consultation sur le racisme et la discrimination systémiques, la Commission a alors recommandé :

- que la Ville de Montréal interdise dès maintenant et définitivement les interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (« street check ») sur son territoire;
- qu'elle fasse les représentations nécessaires auprès du gouvernement du Québec et de la ministre de la Sécurité publique, en vue que ces interpellations soient abolies sur l'ensemble du territoire québécois, à l'instar de la décision du gouvernement de la Nouvelle-Écosse³¹³.

La Commission avait en outre repris certaines des recommandations du rapport du professeur Scot Wortley portant sur la ville d'Halifax³¹⁴ quant aux modalités de mise en œuvre de cette interdiction, soulignant notamment que le système de gestion des données relatives à ces interpellations devrait être désactivé et que les données ne devraient plus être accessibles aux fins des activités policières de patrouille.

³¹¹ M. H. TULLOCH, préc., note 211, p. 29.

³¹² Au sens de cet avis juridique, les termes « street check » sont définis comme suit: « An interaction or observation (without interaction) whereby personal and/or identifying information is collected by an officer and entered into the Versadex database for future use ». Les auteurs précisent en outre que « the Versadex database is the records management system used by the police in HRM ». J. Michael MACDONALD et Jennifer TAYLOR, *NS Human Rights Commission – Independent Legal Opinion on Street Checks*, Halifax, 2019, p. 10.

³¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5.

³¹⁴ S. WORTLEY (2019), préc., note 211.

À l'instar des chercheurs Armony, Hassaoui et Mulone précités, la Commission recommandait enfin que le SPVM³¹⁵ se dote d'une politique en matière d'interpellation, incluant entre autres une définition claire du contrôle policier de routine des piétons et passagers de véhicules, des cadres de pratiques sur l'interdiction de ces interpellations sans motif ainsi qu'une systématisation des enregistrements des interventions policières.

L'encadrement des actions policières et l'obligation de rendre compte imposée aux dirigeants

Un deuxième sous-thème regroupant des recommandations concernant la surveillance ciblée des minorités racisées par les autorités de la sécurité publique a trait, d'une part, à la nécessité d'encadrer les actions policières et, d'autre part, à l'obligation de reddition de comptes des dirigeants des services de police.

À ce sujet, la Commission recommandait que :

- le MSP et les villes établissent une procédure de reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage racial par les corps de police³¹⁶;
- les services de police mettent en place des mesures qui permettent d'assurer une plus grande impartialité dans la supervision de leurs agents³¹⁷;
- les services de police formulent des directives permettant de détecter et de contrôler le profilage racial³¹⁸.

³¹⁵ Notons que ces recommandations visaient plus particulièrement le SPVM puisqu'elles ont été formulées dans le cadre d'une consultation portant sur la Ville de Montréal. Tel que nous le précisons à la fin de cette partie, elles devraient interpellier l'ensemble des corps de police de la province.

³¹⁶ Recommandation 19 : « que le ministère de la Sécurité publique et les villes établissent une procédure de reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage racial par les corps de police ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 40.

³¹⁷ Recommandation 20 : « que les services de police mettent en place des mesures qui permettent d'assurer une plus grande impartialité dans la supervision de leurs agents, notamment en intégrant des cadres policiers ou des commandants dans le processus ». *Id.*, p. 40.

³¹⁸ Recommandation 21 : « que les services de police formulent des directives permettant de détecter et de contrôler les manifestations de profilage racial parmi leurs agents ». *Id.*, p. 40.

Le développement des partenariats

C'est également dans le cadre de ce sous-thème que la Commission a abordé l'importance pour les corps de police de développer des stratégies de rapprochement avec les citoyens. La Commission recommandait en 2011 ce qui suit à ce chapitre :

- que les villes mettent sur pied des comités de vigie antiprofilage³¹⁹;
- qu'elles s'inspirent d'initiatives de partenariat réussies pour concevoir d'autres modes de prévention et de contrôle de la criminalité³²⁰;
- puis, que les administrateurs des services de police s'associent à des partenaires communautaires pour lutter efficacement contre la criminalité et que, pour ce faire, le gouvernement et les municipalités prévoient dans leur budget des ressources financières adéquates³²¹.

Dans le souci de développer des solutions préventives à la surjudiciarisation des personnes racisées et/ou en situation de vulnérabilité, la Commission note que ces stratégies de partenariat apparaissent aujourd'hui d'autant plus indispensables que les policiers sont de plus en plus souvent appelés à intervenir dans des situations qui ne relèvent pas du droit pénal ou criminel, notamment auprès des personnes marginalisées, aux prises avec un problème de santé mentale ou de toxicomanie³²². L'Association canadienne pour la santé mentale le souligne :

« Vivre une situation de crise psychologique n'est pas un crime et ceux qui y répondent devraient faire partie du système de santé et non des forces de l'ordre. Un modèle réussi pourrait mettre à contribution des spécialistes du soutien par les pairs ou des équipes d'intervention rapide regroupant des professionnels de la santé mentale qui travaillent en

³¹⁹ Recommandation 22 : « que les villes mettent sur pied des comités de vigie antiprofilage composés de membres de la société civile et de membres des conseils municipaux et que, plus précisément, la Ville de Montréal rende publics les travaux de la Commission de la sécurité publique ». *Id.*, p. 40.

³²⁰ Recommandation 23 : « que les villes s'inspirent de certaines initiatives de partenariat réussies entre la police et le milieu communautaire (comme à Rivière-des-Prairies et à Saint-Michel) pour concevoir d'autres modes de prévention et de contrôle de la criminalité ». *Id.*, p. 40.

³²¹ Recommandation 30 : « que les administrateurs des services de police s'associent à des partenaires communautaires pour lutter efficacement contre la criminalité, dans le respect des droits des citoyens, et que, pour ce faire, le gouvernement et les municipalités prévoient dans leur budget des ressources financières adéquates ». *Id.*, p. 43.

³²² Voir à ce sujet la section 2.6 du présent bilan.

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. »³²³

Cette association ajoute « que le racisme systémique, y compris le racisme envers les personnes noires et autochtones, a gravement augmenté les risques liés aux crises de santé mentale »³²⁴.

3.1.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes publics visés

La révision des normes et des pratiques policières

En suivi des recommandations 7 à 11 formulées par la Commission sur la révision des politiques et des pratiques ayant un impact discriminatoire sur les jeunes racisés, le MSP mentionne d'abord que les organisations policières sont autonomes dans le choix des moyens qu'ils mettent en œuvre pour répondre aux impératifs liés à leur mission³²⁵. Il ajoute néanmoins avoir « la responsabilité de donner les grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité ». À ce propos, le MSP réfère :

- au Guide des pratiques policières, soulignant que celui-ci « précise que l'intervention policière doit se faire dans le respect du pluralisme culturel et être exempte de toute forme de discrimination »;

³²³ 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-Eve SYLVESTRE, « Policing the homeless in Montreal: is this really what the population wants? », (2010) 20(4) *Policing & Society* 432-458

³²⁴ ASSOCIATION CANADIENNE POUR LA SANTÉ MENTALE, *id.*

³²⁵ Le MSP cite à ce sujet la *Loi sur la police*, préc., note 43, art. 48.

- et au *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social*³²⁶ produit en collaboration avec le Comité sectoriel issu du milieu policier sur le profilage racial et social.

Les services de police³²⁷ ayant participé au présent bilan ont par ailleurs commenté plus en détail les recommandations visant précisément la révision de leurs normes et pratiques dans le but d'en prévenir les biais discriminatoires.

Ainsi, en ce qui a trait plus particulièrement à la mise en œuvre de la recommandation 7 du Rapport de 2011 et la révision des politiques de déploiement des ressources policières selon les quartiers, la réponse des services de police permet de tirer les grandes lignes suivantes :

- un seul service de police (Repentigny) indique avoir révisé la carte des secteurs de patrouille, sans donner plus de détail;
- aucun n'a mentionné avoir révisé ses politiques de déploiement des ressources policières afin de prévenir le profilage racial;
- quatre ont néanmoins présenté des critères de répartition des effectifs policiers selon différentes variables³²⁸;

³²⁶ MSP, *Engagement et mobilisation. Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social*, Préparer par le Comité sectoriel issu du milieu policier sur le profilage racial et social, juin 2020, [En ligne].
https://www.securitepublique.gouv.gc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/pratiques_policiers/guide_profilage_racial_social_06-20_fr.pdf

³²⁷ Les recommandations 7 à 11 visaient tant les villes que les services de police. Cela dit, les villes qui ont répondu au questionnaire de la Commission en regard de celles-ci ont, la plupart du temps, renvoyé à la réponse du service de police opérant sur leur territoire ou n'ont pas répondu. Sauf exception, les paragraphes qui suivent se concentrent donc sur les initiatives présentées par les services de police.

³²⁸ Il s'agit des services de police de niveau 4 à 6 ainsi que du SPL (de niveau 3). Pour la SQ, celles-ci sont liées au portrait local (centre culturel et communautaire, lieux de culte, etc.), au portrait sociodémographique et aux priorités établies en partenariat avec le milieu. Le SPVM réfère quant à lui plutôt au volume d'appels de service, au taux de populations et au nombre de commerces, à la population en mouvement, à la superficie du PDQ, à la circulation automobile et à la criminalité de violence. Les variables identifiées par le SPVQ à cet égard sont le nombre et le temps des interventions que génère un territoire donné. Il constate également l'apport du lieutenant coordonnateur aux communautés culturelles à cet égard. Enfin, le SPL explique que le déploiement des effectifs est notamment prévu en fonction du nombre d'appels au 911 et du nombre de requêtes citoyennes (pour des situations non-urgentes).

- deux services de police de niveau 3 indiquent ne pas avoir de politique en ce sens³²⁹;
- hormis le Service de police de Repentigny, les services de police de niveau 2 écrivent qu'une telle mesure est non-applicable sur leur territoire et réfèrent au caractère homogène de leurs quartiers ou de leur population.

La SQ mentionne en outre qu'« un effort est fait afin d'offrir aux employés un placement faisant partie de leurs premiers choix, notamment si ledit choix est dans le but de rapprocher la recrue de sa communauté d'appartenance (communautés autochtones et ethnoculturelles) ». Dans le même sens, tant le SPL que le SPVG écrivent effectuer le recensement des différentes langues parlées et écrites par les policiers à leurs services afin d'avoir recours à ces connaissances au besoin et lorsque le policier le souhaite.

Par ailleurs, concernant les recommandations 8 et 9 du Rapport de 2011 quant à la révision des politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue, et à la diffusion des résultats liés à leur application, retenons entre autres que :

- trois services de police disent avoir révisé leur politique relative aux gangs de rue³³⁰;
- deux services de police, le SPAL et le SPVG, réfèrent plutôt aux politiques et directives internes qu'ils ont adoptées afin de prévenir toute forme de profilage;
- six des sept services de police de niveau 2 considèrent ne pas avoir de problématique de gang de rue sur leur territoire.

Quant aux mesures prises pour que les résultats de l'application des politiques de lutte à la criminalité et aux gangs de rue soient connus du public, seuls cinq des 13 services de police répondent assurer une diffusion de ceux-ci par différents moyens, principalement via le rapport

³²⁹ Le SPAL réfère cependant à des protocoles mis sur pied en fonction de différents thèmes, notamment le vieillissement de la population, la radicalisation et l'exploitation sexuelle.

³³⁰ Le SPVM précise avoir révisé le mandat de l'escouade Éclipse, aboli le module Gang de rue et intégré l'unité Crime de violence au sein du Service partagé des enquêtes. Le SPVQ réfère à la politique d'intervention en contexte interculturel dont il s'est doté en 2012 et répond que le concept de gang de rue n'existe plus au sein de son « renseignement criminel ». Puis, le SPL dit avoir remplacé la structure d'enquête de l'escouade régionale mixte gang de rue « pour une structure d'enquête orientée plutôt vers des phénomènes criminels », et ce, depuis 2013.

annuel de gestion. Deux énoncent de plus que la mise en œuvre de telles mesures est en développement.

Ensuite, pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations 10 et 11 du Rapport de 2011, portant sur la révision des politiques et pratiques policières relatives à l'application des règlements municipaux ou à la lutte aux incivilités :

- la SQ fait d'abord référence aux initiatives de partenariats mises en œuvre dans différentes régions afin de favoriser des alternatives à l'incarcération, notamment en regard d'infractions pénales;
- la Ville de Montréal se démarque à cet égard alors qu'elle a mandaté son Service de la diversité et de l'inclusion sociale d'analyser les règlements ayant un potentiel impact sur les profilages racial et social et qu'une première démarche est en cours au moment d'écrire ces lignes³³¹;
- le SPVM énumère en outre différentes mesures visant le développement d'expertises spécifiques adaptées aux diverses situations, par exemple la consolidation d'équipes mixtes³³², l'agent de liaison de communautés autochtones et les patrouilles alternatives (en vélo ou à pied);
- le SPVQ n'a pas procédé à la révision des règlements recommandée, mais, au moment de répondre au questionnaire de la Commission, il avait annoncé la révision du *Règlement sur la paix et le bon ordre* sous l'angle du profilage social³³³;

³³¹ La Ville de Montréal ajoute que « dans le cas où des articles de lois provinciales poseraient problème sur le plan des profilages, des représentations seront faites auprès du gouvernement du Québec pour que ceux-ci soient examinés ». Voir à ce sujet : COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 224.

La Commission collabore à certains volets de cette démarche à titre d'observateur. Elle se réserve la possibilité de commenter les résultats de celle-ci à la lumière de la Charte au moment où ils seront rendus publics.

³³² Le SPVM cite à cet égard l'Équipe mobile de référence et d'intervention en itinérance (EMRII), l'Équipe de soutien aux urgences psychosociales (ESUP) ainsi que les agents de réponse en intervention de crise (RIC).

³³³ Notons que cela répond en partie à une recommandation de la Commission formulée en matière de profilage social quant à « la révision, par chaque municipalité et arrondissement, ainsi que par le gouvernement du Québec, de toutes les dispositions réglementaires ou législatives sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public afin de s'assurer qu'elles comportent une nuisance bien identifiée et, le cas échéant, que celle-ci soit justifiée. Au surplus, la Commission recommande que les dispositions réglementaires non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes ». Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2009), préc., note 283.

- quant aux services de police de niveau 3, le SPL dit travailler à un projet de directive traitant du pouvoir discrétionnaire des policiers alors que le SPAL renvoie plutôt à nouveau à la directive portant sur la prévention du profilage dont il s'est doté en 2015;
- enfin, quatre des sept services de police de niveau 2 disent avoir procédé à l'analyse de leur politique, procédures et directives, ou le faire de façon continue, et que cette étude aurait démontré l'absence de biais discriminatoires. Un autre écrit qu'une politique est à venir à ce sujet;
- à noter, un service de police méconnaît la notion de discrimination indirecte en soulignant que les règlements en vigueur « ne sont pas discriminatoires envers personne. Ils s'appliquent à l'ensemble de la population ».

Tel que mentionné précédemment, retenons en outre qu'en juillet 2020 le SPVM a rendu publique sa politique sur les interpellations policières³³⁴, suivie, au mois d'août, d'une pratique policière du MSP sur le sujet³³⁵.

Ces initiatives font notamment suite au Rapport Armony-Hassaoui-Mulone qui relevait « le peu d'encadrement dans la façon dont les contrôles d'identité se déroulent » à Montréal³³⁶. On y parle ainsi « d'interventions lancées à la discrétion du membre policier, passablement ambiguës sur le plan juridique, sans forcément de lien immédiat avec la commission d'un crime et qui sont imposées à des citoyens qui n'ont été accusés, a priori, d'aucune faute »³³⁷. Les auteurs de ce rapport relatent que l'interpellation « présente un statut imprécis autant dans sa définition que dans sa pratique à Montréal, alors que ce type d'intervention policière est plus clairement encadré et surveillé dans d'autres juridictions »³³⁸. De fait, il n'existerait « pas de politiques, de consignes ou de procédures uniformes et explicites au SPVM pour effectuer les interpellations, outre l'encadrement juridique qui préside au travail de la police »³³⁹. Fait également troublant,

³³⁴ SPVM, préc., note 229. Retenons également que le SPL a annoncé son intention d'en élaborer une : VILLE DE LAVAL, préc., note 134.

³³⁵ MSP, préc., note 231.

³³⁶ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31, p. 29.

³³⁷ *Id.*, p. 29-30.

³³⁸ *Id.*, p. 32.

³³⁹ *Id.*, p. 33.

les auteurs rapportent que « le volume d'interpellations enregistrées ne fait pas l'objet d'un suivi systématique par le SPVM »³⁴⁰.

Cela dit, ces politique et pratique policières ne répondent que très partiellement aux recommandations de la Commission relatives à la révision des normes et pratiques des services de police, mais aussi la recommandation qu'elle a émise en 2019 quant à l'interdiction des interpellations sans motif.

En fait, elles reconnaissent explicitement certaines règles déjà établies par la Charte quant au fait que « toute intervention policière est effectuée dans le respect des droits et libertés individuelles de la personne en cause » et que toute interpellation discriminatoire est interdite³⁴¹. De plus, conformément aux enseignements de la Cour suprême, la politique du SPVM note que les policiers ont l'obligation d'« être sensibles aux circonstances entourant l'interpellation, à son approche, ainsi qu'aux caractéristiques de la personne ou à sa situation particulière »³⁴².

Les deux documents demeurent cependant incomplets à plusieurs égards³⁴³. La Commission déplore notamment que le MSP et le SPVM aient choisi d'encadrer les interpellations aléatoires plutôt que de les interdire clairement. Certes, le document de présentation de la politique du SPVM souligne qu'elle « interdira toute interpellation sans fondement, aléatoire ou basée sur un critère discriminatoire »³⁴⁴, mais la politique elle-même mentionne seulement qu'« une interpellation basée sur un motif discriminatoire est sans fondement et à proscrire »³⁴⁵. Elle ne

³⁴⁰ *Id.*, p. 34.

³⁴¹ Voir MSP, préc., note 231, p. 2 et SPVM, préc., note 229, p. 8. Cependant, le cadre juridique de la Charte s'appliquait déjà et continue de s'appliquer à cet égard.

³⁴² SPVM, *id.*, p. 13. La Cour suprême a déjà précisé à ce sujet qu'on doit « tenir compte du fait que les membres de certaines collectivités peuvent vivre des expériences particulières et avoir des rapports différents avec la police, qui influenceront sur leur perception raisonnable à savoir si et quand ils font l'objet d'une détention ». *R. c. Le*, préc., note 8, par. 73. La pratique policière 2.1.7. du MSP va un peu moins loin à cet égard, soulignant que le policier doit demeurer « conscient que les circonstances de l'interpellation, y compris son comportement, peuvent conduire la personne interpellée à se sentir détenue ». MSP, préc., note 231, p. 2.

³⁴³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Politique du SPVM sur les interpellations policières : réaction préliminaire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué, Montréal, 8 juillet 2020, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=931>

³⁴⁴ SPVM, préc., note 229, p. 8.

³⁴⁵ *Id.*, p. 11.

semble donc pas prévoir l'interdiction de toutes les interpellations sans motif, telle que le recommandait la Commission. Ajoutons que tant le MSP que le SPVM spécifient que les interpellations policières sont réalisées entre autres dans le but de prévenir les incivilités. On semble ainsi passer outre la recommandation précitée visant la révision des politiques et des pratiques policières en la matière afin d'en éliminer les biais discriminatoires³⁴⁶, alors que le rapport entre les politiques de lutte aux incivilités et la surveillance ciblée des minorités racisées continue d'être démontré³⁴⁷.

La Commission remarque par ailleurs que, contrairement à ce qu'elle avait recommandé, aucun des deux documents n'oblige les policiers à informer la personne interpellée de ses droits, particulièrement quant au fait qu'elle n'a pas l'obligation de s'identifier³⁴⁸. Enfin, bien que la Commission comprenne que les sanctions prévues en vertu de dispositions disciplinaires, déontologiques ou de la Charte pourront, selon les circonstances, s'appliquer en cas d'infraction aux obligations de la politique, elle déplore que celles-ci n'y soient pas précisées.

L'encadrement des actions policières et l'obligation de rendre compte imposée aux dirigeants

Concernant le deuxième sous-thème regroupant les recommandations de la Commission qui portent sur la surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police, le MSP est d'abord visé par la recommandation 19 du Rapport de 2011 sur la reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage. En réponse à cette recommandation, le MSP soutient que les mesures mises en place à ce propos sont jugées suffisantes³⁴⁹.

³⁴⁶ Rapport de 2011, recommandation 11, préc., note 307.

³⁴⁷ MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 211, p. 8; V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31, p. 27.

³⁴⁸ Rapport de 2011, préc., note 10, recommandation 33, dont il est plus amplement question dans la partie 3.2 du présent bilan. Voir également à ce sujet : *Collecte de renseignements identificatoires dans certaines circonstances - Interdiction et obligations*, préc., note 310, art. 6; M. H. TULLOCH, préc., note 211, p. 202-203.

³⁴⁹ Il cite notamment à cet égard : la reddition de compte des engagements pris dans le cadre de la Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion *Ensemble, nous sommes le Québec* et son rapport annuel de gestion.

Peu de services de police³⁵⁰ disent par ailleurs avoir pris de nouvelles initiatives en regard de cette recommandation. Seuls le SPVM et la Ville de Montréal ont répondu à la recommandation de façon détaillée³⁵¹, citant notamment les mesures suivantes :

- le SPVM doit fournir annuellement à la Commission sur la sécurité publique un bilan de ses activités en matière de profilage racial et social et celle-ci inclut une présentation spécifique de ce rapport dans son calendrier de travail;
- le directeur général de la Ville doit assurer le suivi annuel des dossiers des profilages racial et social;
- les services municipaux concernés, la STM et l'OMHM doivent également être « mis à contribution pour cette reddition de compte ».

Notons que la Ville de Laval a plus récemment énoncé son intention de renforcer les « mécanismes externes pour renforcer l'imputabilité des membres des forces de l'ordre en définissant clairement le cadre d'intervention, en donnant une formation à cet égard et en faisant connaître les balises de l'intervention »³⁵².

Au sujet des recommandations 20 et 21 du Rapport de 2011 visant la supervision des agents de police ainsi que la mise en œuvre de directives permettant de détecter et de contrôler les manifestations de profilage racial au sein des services de police, le MSP réfère à nouveau à son rôle-conseil auprès des corps de police et soutient que le *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social* précité proposera des pratiques en matière de supervision des agents. Celui-ci apporte toutefois peu de détails quant aux mesures à prendre à ce sujet³⁵³.

³⁵⁰ Les recommandations 7 à 11 visaient tant les villes que les services de police. Cela dit, les villes qui ont répondu au questionnaire de la Commission en regard de celles-ci ont, la plupart du temps, renvoyé à la réponse du service de police opérant sur leur territoire ou n'ont pas répondu. Sauf exception, les paragraphes qui suivent se concentrent donc sur les initiatives présentées par les services de police.

³⁵¹ Quant aux autres services de polices ayant participé au bilan : six, de différents niveaux, écrivent n'avoir rien entrepris en cette matière; deux mentionnent des stratégies qui restent à développer, sans donner plus de détail; et trois réfèrent à différents mécanismes tels que le questionnaire annuel sur l'administration des activités policières qu'ils doivent rendre au MSP.

³⁵² VILLE DE LAVAL, préc., note 134, p. 7.

³⁵³ MSP, préc., note 326.

En ce qui a trait plus précisément à la supervision des agents, on peut en outre regrouper les réponses obtenues des services de police dans le présent bilan de la façon suivante :

- trois services de police réfèrent à différentes modalités de leur structure hiérarchique et à l'encadrement des policiers et policières spécifiquement liés à la détection et la prévention du profilage racial³⁵⁴;
- la SQ, le SPVQ et 5 autres services de niveaux 2 citent leur actuelle structure de gestion ainsi que des directives d'ordre général, sans faire le lien avec le profilage racial;
- deux disent qu'il s'agit de mesures à développer;
- enfin, un service de police ne voit aucune application à cette recommandation.

Puis, pour ce qui est de formuler des directives permettant de détecter et de contrôler les manifestations du profilage au sein des rangs des services de police :

- quatre d'entre ceux qui ont répondu au questionnaire de la Commission – à savoir le SPVM, le SPL, le SPAL et le Service de police de Repentigny – renvoient à un service de plaintes interne ou de normes professionnelles;
- le SPVM relate plus particulièrement que « l'optimisation du processus de traitement des plaintes à l'interne » a permis, depuis 2015, la création du Bureau d'appréciation des citoyens et du Bureau du service aux citoyens de même que la mise en œuvre d'outils tels que *Rigueur de gestion, supervision directe et imputabilité*, le *Module d'intervention et de soutien aux employés* et le *Guide des comportements à risque*;
- trois des services de police citent plutôt des directives ou des politiques générales internes, sans faire un lien particulier avec le profilage racial; puis, six services de police, dont 5 de niveau 2, ne rapportent rien en regard de cette recommandation.

³⁵⁴ Parmi ceux-ci, le SPVM et le SPL mentionnent respectivement « le maintien d'une position ferme contre toute pratique de profilage racial » et « une attitude intransigeante envers toute forme de profilage racial et illicite ». Un peu moins précis, le Service de police de Repentigny mentionne une formation offerte aux superviseurs au cours des dernières années où les notions de profilage racial ont été abordées.

On constate donc à nouveau un manque d'uniformité dans les réponses offertes aux recommandations de la Commission et une prise en compte incomplète de celles-ci.

Le développement de partenariats

Enfin, les trois dernières recommandations de la Commission en lien avec ce sous-thème portent sur le développement de partenariats et de stratégies de rapprochement avec les citoyens. Il s'agit des recommandations 22, 23 et 30 du Rapport de 2011.

Parmi les municipalités et services de police qui ont participé au bilan, seule la Ville de Montréal a commenté la recommandation 22 à propos de la mise sur pied d'un comité contre le profilage composé d'élus et de membres de la société civile. Elle réfère notamment à ce sujet à :

- la création en 2006, par le SPVM, d'« un comité expert en matière de profilage racial et social composé de membres externes provenant de milieux diversifiés et dont le rôle est de réfléchir, échanger et se concerter sur la question »;
- l'implantation en 2017, toujours par le SPVM, du Réseau de la sécurité ayant pour objectif de faciliter « la communication et les relations avec les citoyens des diverses communautés »;
- puis la mise sur pied de la Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations dont le rapport a maintenant été rendu public³⁵⁵.

Le MSP et les services de police ont par ailleurs répondu plus amplement au questionnaire de la Commission sur les recommandations 23 et 30 relatives au développement de partenariats entre la police et le milieu communautaire.

³⁵⁵ Voir notamment : TABLE SUR LA DIVERSITÉ, L'INCLUSION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS, *Rapport final*, 2 décembre 2019, [En ligne]. https://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P100/8-100_tdild.pdf; VILLE DE MONTRÉAL – CABINET DE LA MAIRESSE ET DU COMITÉ EXÉCUTIF, *Création de la Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations – Nomination de 15 experts pour la mise en place d'actions visant à rendre la Ville de Montréal plus représentative de la diversité montréalaise*, Communiqué, 19 mars 2018, [En ligne]. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/creation-de-la-table-sur-la-diversite-linclusion-et-la-lutte-contre-les-discriminations---nomination-de-15-experts-pour-la-mise-en-place-dactions-visant-a-rendre-la-ville-de-montreal-plus-representative-de-la-677293353.html>

Commentant d'abord la recommandation 23, le MSP souligne que le Comité policier sur le profilage qu'il coordonne « est un lieu de prédilection pour les échanges portant sur les bonnes pratiques et les initiatives à succès entre les corps policiers municipaux et la Sûreté du Québec ». Il rappelle que le recensement des « pratiques inspirantes, des recherches et des initiatives visant à prévenir le profilage racial et social » est aussi l'un des moyens d'action prévus dans le cadre de la *Stratégie d'action en matière d'immigration, de participation et d'inclusion 2016-2021*³⁵⁶.

Enfin, le MSP réfère à nouveau au *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention du profilage racial et social* dont deux des « défis » visent à « améliorer les pratiques » puis à « accroître la confiance et le respect de la population ». Plus concrètement, le guide invite les gestionnaires des services de police à mettre en œuvre des mesures telles que « favoriser le développement et le maintien des liens avec la population, les organismes ou les groupes représentatifs de la diversité » et « favoriser le développement d'actions partenariales en prévention et en résolution de problèmes ». Il n'est toutefois pas possible de mesurer les effets de ce guide, rendu public en juin 2020, au moment d'écrire ces lignes.

Les services de police citent également différentes initiatives en réponse à la recommandation 23. Par exemple :

- la SQ dit poursuivre ses efforts dans la tenue d'activités de prévention du crime et de sécurité publique visant l'ensemble des clientèles, dont les personnes immigrantes ou issues des minorités ethnoculturelles; avoir initié des travaux visant la mise à jour du guide destiné aux policiers sur les stratégies de rapprochement avec les communautés culturelles; tenir annuellement des séances d'information à l'intention des personnes immigrantes nouvellement arrivées; et participer à des activités socioculturelles avec des « minorités ethnoculturelles »;
- le SPVM écrit également déployer des efforts en ce sens, notamment en consolidant la collaboration entre les postes de quartier et les organismes du milieu; de même qu'en collaborant à différentes initiatives de prévention de la criminalité par exemple afin de prévenir l'adhésion des jeunes aux gangs de rue;

³⁵⁶ Le MSP cite la mesure 2.2.4 F) de cette stratégie. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 73.

- quoique l'ampleur, la portée et la systématisation des mesures varient de l'un à l'autre, quatre services de police rapportent ce type d'initiatives visant à « favoriser le rapprochement avec les communautés culturelles »³⁵⁷;
- trois autres services de police notent que cette recommandation est en cours de réalisation, sans toutefois donner plus de détails;
- puis, trois autres encore jugent celle-ci être « sans objet » sur leur territoire.

Notons que deux municipalités ont plus récemment annoncé leur intention de prendre des mesures qui « favoriseront les rapprochements interculturels et le vivre-ensemble »³⁵⁸ ou permettront « de se rapprocher de la population » et « de contribuer à renforcer le sentiment de sécurité et de confiance des citoyens »³⁵⁹.

S'agissant ensuite de la recommandation 30, le MSP rappelle d'abord avoir adopté la politique ministérielle *Vers une police plus communautaire*³⁶⁰. Selon lui :

« L'approche de police communautaire qui y est proposée repose sur 4 principes : soit le rapprochement avec les citoyens, le partenariat, l'approche en résolution de problèmes et le renforcement des mesures préventives. Près de 20 ans plus tard, cette approche est bien implantée dans l'ensemble des corps de police du Québec. »

Le ministère réfère en outre à divers programmes de financement qui « permettent de soutenir des initiatives de prévention de la criminalité proposées par des organismes communautaires et, dans certains cas, par des organisations policières »³⁶¹. Enfin, bien que le MSP ait dit se

³⁵⁷ Ils citent par exemple : la participation à des comités externes, des tables de concertation, la tenue de rencontres et le maintien d'un lien de réseautage avec les représentants d'organismes et de lieux de rassemblement de diverses communautés, la présence de kiosques lors des fêtes de quartiers; la mise en œuvre de programmes tel « un café avec un policier », l'embauche de conseillers à la radicalisation; la rencontre des nouveaux arrivants et la création d'outils d'information à leur égard, la participation à des conférences de sensibilisation dans les cours de francisation; ou encore la tenue d'activités de prévention dans les écoles.

³⁵⁸ VILLE DE REPENTIGNY, *Cadre de référence interne de gestion de la diversité. Bâtir le vivre-ensemble*, 2019, p. 5, [En ligne]. <https://www.ville.repentigny.qc.ca/getmedia/3ec2449e-3b63-49d0-aeda-d10ff1252b3b/Cadre-de-referance-de-gestion-de-la-diversite-Ville-de-Repentigny.pdf.aspx?ext=.pdf>

³⁵⁹ VILLE DE LAVAL, préc., note 134, p. 8.

³⁶⁰ MSP, *Vers une police plus communautaire*, Politique ministérielle, décembre 2000, [En ligne]. https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/politique_police_communaire/politique_police_communaire.pdf

³⁶¹ Le MSP cite en exemple le Programme de prévention et d'intervention en matière d'exploitation sexuelle des jeunes et le Programme Prévention Jeunesse.

« questionne[r] sur l'opportunité de mettre en œuvre cette recommandation » dans le cadre de ses réponses au présent bilan³⁶², le document de consultation sur la réalité policière produit par la suite invite à la réflexion sur la collaboration de partenaires sociaux, communautaires et de la santé³⁶³. Le MSP y souligne notamment que « les policiers doivent également tenir compte des attentes de plus en plus exprimées selon lesquelles la judiciarisation n'est pas nécessairement la solution appropriée lorsqu'ils interviennent auprès de personnes souffrant de problèmes de santé mentale ou en situation d'itinérance »³⁶⁴.

À noter, 11 des 13 services de police ayant répondu au questionnaire de la Commission en lien avec la recommandation 30 mentionnent avoir établi au moins un partenariat avec un organisme communautaire ou du milieu de la santé. Cela dit, tous les partenariats cités ne visent pas précisément les jeunes racisés ou la lutte au profilage racial. Parmi ceux-ci :

- deux services de police réfèrent à différents organismes communautaires sectoriels, quatre autres réfèrent à de tels organismes, mais de manière plus générale, sans les nommer, puis un autre encore écrit être membres de plusieurs comités où siègent des partenaires communautaires;
- trois renvoient à des partenariats avec des intervenants du milieu de la santé, deux en lien avec la prévention de la radicalisation et un en lien avec le Programme d'accompagnement justice en santé mentale (PAJ-SM);
- deux citent un partenariat avec le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence;
- deux soulignent tenir des rencontres avec des représentants de communautés racisées ou religieuses identifiées de leur territoire;
- deux disent organiser des rencontres d'accueil des immigrants;
- un relève un partenariat avec les commissions scolaires de son territoire.

³⁶² Le MSP écrit entre autres que « des analyses devraient être menées au sujet des enjeux et conséquence qu'aurait un tel changement et de sa nécessité dans le contexte des mécanismes de surveillance existants ».

³⁶³ MSP, préc., note 196, p. 27.

³⁶⁴ *Id.*, p. 26.

Enfin, le SPVG réfère plus généralement à « un plan transversal qui adopte une approche globale en termes de rapprochement avec les groupes ethnoculturels, de représentativité de la diversité culturelle, ainsi que de lutte au racisme et à la discrimination ». Le SPVM fait en outre remarquer que « le rôle des agents de concertation communautaire, des agents sociocommunautaires et des conseillers à la Section de la prévention et de la sécurité urbaine est axé sur cette recommandation ».

Par ailleurs, bien qu'il ait été développé après la collecte de renseignements effectuée par la Commission dans le cadre du présent bilan, le programme de développement professionnel Immersion du SPAL semble à plusieurs égards s'inscrire en réponse aux recommandations 22, 23 et 30 du Rapport de 2011³⁶⁵.

³⁶⁵ Le SPAL présente notamment ainsi le projet : « Le Programme de développement professionnel – Immersion (PDP-I) a comme objectif d'immerger trente policières et policiers, pendant cinq semaines, en civil et sans arme, en équipe de deux, au sein de divers milieux, communautés et organismes. Cette démarche a pour but d'inciter les policières et policiers à côtoyer la réalité que vivent, au jour le jour, de nombreux résidents de l'agglomération de Longueuil dont les contextes et le quotidien sont remplis de nuance et d'ambiguïté. (Par exemple, le policier allait faire l'épicerie avec les parents et leur enfant autiste, préparait la cuisine puis soupait et passait la soirée avec eux). Pour les policières et policiers, c'était l'occasion de prendre un pas de recul et d'entrevoir la profession au travers du regard de ceux et celles qu'ils sont quotidiennement appelés à protéger et servir. Le PDP-I représente ainsi un début de réponse à ces changements auxquels le SPAL est déjà et sera de plus en plus confronté. Le directeur du SPAL, monsieur Fady Dagher, prépare ses policières et policiers à œuvrer dans les zones grises inhérentes à de nombreuses situations, particulièrement celles impliquant des populations à risques de marginalisation dont les besoins et les réalités nécessitent d'adapter, en conséquence, l'intervention, souvent standardisée, du policier : spectre de l'autisme, santé mentale, pauvreté extrême, risques de vivre des situations d'exclusion à cause de leurs différences culturelles. » SPAL, préc., note 175; VILLE DE LONGUEUIL, *Consultations prébudgétaires. Budget 2020-2021*, Mémoire de Longueuil, février 2020, p. 10.

Voir également : Caroline TOUZIN, « Projet Immersion : district Longueuil », *La Presse*, 18 janvier 2020; Caroline TOUZIN, « Projet Immersion : le choc du voile pour les policiers de Longueuil », *La Presse*, 19 janvier 2020; Caroline TOUZIN, « Projet Immersion : la provocation », *La Presse*, 20 janvier 2020; Caroline TOUZIN, « Projet Immersion : tout peut arriver », *La Presse*, 21 janvier 2020; Caroline TOUZIN, « Projet Immersion : le retour à la réalité », *La Presse*, 22 janvier 2020.

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

La surveillance ciblée des minorités racisées : un problème qui perdure

La surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police a également fait l'objet de plusieurs travaux de recherche³⁶⁶ depuis le Rapport de 2011. L'OCPM le notait d'ailleurs récemment :

« [...] les disparités de traitement dont sont victimes les personnes racisées et les peuples autochtones dans leurs interactions avec la police et avec le système de justice [...] se manifestent par une surveillance constante et ciblée ainsi qu'une forte présence policière dans certains quartiers, des insultes verbales, des violences physiques, des interpellations différentielles, du harcèlement, des traitements inhumains, des contrôles d'identité sans raison apparente, des abus de pouvoir de la part des policiers et une surreprésentation des noirs et autochtones dans le système de justice et le système carcéral. »³⁶⁷

De façon plus générale, la Cour suprême a aussi reconnu « l'existence d'un nombre disproportionné d'interventions policières auprès des collectivités racialisées et à faible revenu »³⁶⁸.

Dans le même sens, le Rapport Armony-Hassoui-Mulone démontre qu'à Montréal, entre 2014 et 2017, « alors que le nombre d'incidents criminels reste relativement stable, le nombre total d'interpellations a monté fortement, passant de moins de 19 mille en 2014 à plus de 45 mille en 2017, soit une hausse de 143 % »³⁶⁹. Les auteurs de ce rapport constatent en outre que « les personnes autochtones et les personnes noires affichent des niveaux très élevés — entre 4 et 5 fois plus que les personnes blanches — quant à leur probabilité moyenne de se faire interpellé par le SPVM »³⁷⁰. Ils concluent 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 %

³⁶⁶ Voir notamment : OCPM, préc., note 211; V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31; COMMISSION D'ENQUETE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLIQUES, préc., note 30; ENQUETE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINEES, préc., note 31; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 211.

³⁶⁷ OCPM, *id.*, p. 64.

³⁶⁸ *R. c. Le*, préc., note 8, par. 97 (références omises). Voir aussi *R. c. Dorfeuille*, 2020 QCCS 1499, par. 5.

³⁶⁹ V. ARMONY, M. HASSAOUI et M. MULONE, préc., note 31, p. 82.

³⁷⁰ *Id.*, p. 84.

plus de chances que les personnes blanches »³⁷¹. 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 entre 15 et 34 ans et des jeunes arabes âgés entre 15 et 24 ans³⁷².

Avant la publication de ces deux rapports, les avis de trois chercheuses interrogées dans le cadre du présent bilan confirmaient ces tendances.

La professeure Myrna Lashley signale ainsi que « certain segments of the population feel that they are “interpellés”, that they are arrested more than other segments, parmi les Noirs, par exemple. They feel that they are stopped more, that they are disrespected more than others ». Dans le rapport de recherche Montréal sans profilage, on peut également lire que « les contrôles d'identité sont non seulement courants dans le quartier [Saint-Michel à Montréal], mais plusieurs jeunes ont dû subir les mêmes contrôles d'identité à maintes reprises »³⁷³. Une participante d'un groupe de discussion relate que, dans son quartier, les policiers « sont tout le temps là en train d'“harasser” les jeunes et leur donner des tickets pour toutes sortes de niaiseries » (Gr. 11).

La professeure Céline Bellot remarque, elle aussi, qu'« il y a des mécanismes de surveillance dans certains quartiers qui font que tu ne peux pas échapper. [...] Et même, certains parcs, quand tu vas dans Montréal-Nord, tu as des policiers en voiture, à pied, à vélo, ça n'en finit plus. Ça c'est une surveillance et les jeunes le disent qu'ils se sentent constamment surveillés, épiés, etc. ».

La thématique de la surveillance ciblée des jeunes racisés, qui se traduit notamment par un nombre disproportionné d'interpellations, a également fait l'objet de nombreux témoignages dans tous les groupes de discussion rencontrés par la Commission. L'un des participants précise, par exemple, ce qui suit :

« Par rapport aux jeunes, c'est vrai que ce rapport-là [de la Commission] ça fait 10 ans, mais j'entends toujours les mêmes histoires [...]. Ce sont des histoires qui se passent

³⁷¹ *Id.*, p. 84.

³⁷² *Id.*, p. 89.

³⁷³ MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 211, p. 45.

dans les parcs, sur la rue et ce sont assez souvent des jeunes des minorités visibles qui, le moins qu'il y a un regroupement sur le trottoir ou bien dans un parc, c'est peut-être une question de perception, ils se font coller par la police. Des fois, c'est pour dire carrément "qu'est-ce que vous faites là?". Des fois, c'est de manière très amicale, "salut" et tout. Mais ils sentent quand même, quand ils se réunissent quelque part, qu'il y a cette tension-là ou bien ce rapport-là qui est là, qu'ils sont ciblés. » (Gr. 6)

Un intervenant remarque par ailleurs que les interpellations semblent « être très axées vers les milieux défavorisés » (Gr. 12). Deux participants disent néanmoins avoir été ciblés dans les quartiers de banlieue jugés plus aisés où ils habitent. L'un d'eux raconte ainsi : « Je me suis fait approcher par la police à deux reprises dans mon quartier, pour vérifier est-ce que j'habite dans le quartier, j'ai été suivi jusqu'à mon adresse, pour vérifier si j'habite vraiment dans le quartier » (Gr. 6).

Puis, toujours au chapitre de la surveillance ciblée, une chercheuse et des participants de groupes de discussion ont témoigné du phénomène des arrestations multiples de personnes racisées au volant d'une voiture, qu'elle soit jugée de luxe ou non. L'un des participants exprime ce qui suit à ce sujet :

« Je suis Noir et jeune, je conduis ma voiture, je me fais arrêter 50 fois dans le mois, à chaque fois avec une excuse différente. Ta plaque n'est pas claire, tu n'as pas fait... tu as fait tel geste, on t'a pris pour quelqu'un d'autre, on a reçu un appel, il y a quelqu'un qui ressemble à vous, donc on fait un check de papiers ou de vérification, on nous a décrit une voiture, la même que vous conduisez. Sauf que toi, comme personne, tu sais que parce que tu es Noir, tu te fais arrêter plusieurs fois dans le mois à cause de ta couleur. »³⁷⁴ (Gr. 3)

Le témoignage de ce participant, comme celui d'une autre participante du même groupe de discussion³⁷⁵, réfère par ailleurs plus ou moins directement à l'interpellation, la détention ou

³⁷⁴ Sans se prononcer sur les situations particulières décrites par les participants aux groupes de discussion sur ce sujet, n'ayant pas tous les éléments d'information pour le faire, la Commission retient que le phénomène du « Driving while Black » est plus largement documenté, tant par la doctrine que par la jurisprudence. Voir notamment : *R. c. Campbell*, EYB 2005-85700 (QCCQ), par. 84-88; *R. v. Khan*, [2004] O.J. No. 3819 (Ont. C.J.), par. 68. Voir également : M. H. TULLOCH, préc., note 211, p. 92.

³⁷⁵ Une participante relate ainsi ce qu'une amie lui a raconté à ce propos : « J'ai une amie qui travaillait dans un magasin au centre-ville et il y a quelqu'un qui a essayé de voler et quand elle a appelé la police, la description de l'homme qu'elle a donnée c'est un homme tête rasée. Donc elle n'a pas donné de couleur et le jeune qui s'est fait arrêter dans la rue avait des dreads et il était Noir. [...] ils ont redonné la description et ils ont vu que c'était pas du tout la description de l'homme et mon amie avait donné des détails en disant que l'homme n'était pas Noir, mais blanc, c'est là qu'ils l'ont relâché. Seulement avec la description d'un homme tête rasée, ils ont arrêté quelqu'un de Noir avec des dreads. » (Gr. 3).

l'arrestation d'une personne racisée, notamment des jeunes issus des communautés noires, dans le contexte de la recherche d'un suspect alors qu'elle ne correspond pas à la description. Ces témoignages, quoique relativement moins nombreux dans le cadre du présent bilan, rappellent le constat fait dans d'autres travaux de recherche³⁷⁶.

Au-delà du nombre d'interpellations constatées, la manière dont se déroulent certaines interventions a également été discutée, plus particulièrement lors de cinq des groupes de discussion. Tout en précisant que tous les policiers ne sont pas pareils, des participants traitent d'abord de la question du langage utilisé. Un jeune participant dira : « je trouve sincèrement qu'ils ont besoin d'une formation de clientèle, je veux dire, comment intervenir, comment parler avec les gens » (Gr. 2).

D'autres participants réfèrent à certaines « interventions abusives » (Gr. 3 et 10) ou « exagérées » (Gr. 4)³⁷⁷, soulignant qu'elles n'aident pas à résoudre les situations (Gr. 3 et 13). Une participante donne en exemple une intervention auprès d'un ami noir ayant « sauté le métro » où ont été impliqués deux agents de sécurité et six policiers³⁷⁸. Selon elle, ce type de réactions serait notamment dû au préjugé qui perdure et qui associe les personnes racisées à un danger : « La première chose [que les agents de sécurité] voient quand ils voient quelqu'un de couleur, c'est tout de suite, j'ai besoin de renfort ». Puis, ajoute un participant du même

³⁷⁶ MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 211 p. 40. Voir également, entre autres : S.WORTLEY, préc., note 211,; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2019), préc., note 273, p. 18; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2018), préc., note 211; M. H. TULLOCH, préc., note 211; David M. TANOVICH, « Moving Beyond "Driving While Black": Race, Suspect Description and Selection », (2005) 36(2) *R. d. d'Ottawa* 315.

³⁷⁷ Sans se prononcer sur les situations particulières auxquelles réfèrent les participants à ce sujet, n'ayant pas tous les éléments d'information pour le faire, soulignons que les comportements inadéquats, « intransigeants, suspicieux, harcelants ou des propos discriminatoires » de même que « des questions inappropriées ou posées sans raison valable selon les circonstances » peuvent constituer des éléments permettant de faire la preuve de profilage racial. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial : perspective pour un recours civil*, (Cat. 2.120-1.26), 2006, p. 22, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/prouver_profilage_racial_recours_civil.pdf ; Voir également : *R. c. Dorfeuille*, préc., note 368.

³⁷⁸ Sans se prononcer sur la situation particulière décrite par cette participante, n'ayant pas tous les éléments d'information pour le faire, rappelons à ce sujet le jugement rendu dans l'affaire *Montréal (Ville de) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (F.F.)*, 2011 QCCA 519. Dans cette affaire, la Cour d'appel confirme que l'existence d'un jugement final pour manquement à un règlement municipal ne fait pas obstacle à une enquête de la Commission ou à une audition du tribunal. La question de savoir si une intervention d'un service de police est discriminatoire dans ses effets est distincte.

groupe de discussion : « [...] dès qu'il y a deux Noirs quelque part, "Ah, il y a un problème, il y a un risque de danger". Cette impression n'a pas changé » (Gr. 11)³⁷⁹.

De l'avis des chercheurs et des participants, les conséquences de cette surveillance ciblée identifiées dans le cadre du présent bilan sont nombreuses. Sont entre autres cités : l'augmentation des conflits entre les policiers et les jeunes; la mise en œuvre de mécanismes d'autocontrôle par les jeunes ou la formulation de recommandations d'autocontrôle de la part des parents à leurs enfants³⁸⁰ ainsi que le développement d'une réticence ou d'une peur des jeunes ou des personnes racisées envers la police et les institutions (Gr. 5 et 7). Un jeune participant rapporte en outre n'avoir pu compléter le processus pour devenir cadet policier à son premier essai, invoquant le fait qu'il avait reçu trop de contraventions par le passé (Gr. 2). Selon un participant d'un autre groupe de discussion, le fait pour un jeune des communautés noires d'avoir été victime de profilage racial ou associé à une gang de rue dans une banque de données d'un service de police risque aussi d'avoir un impact s'il souhaite faire du bénévolat ou occuper un emploi qui nécessite une enquête de sécurité (Gr. 10). Le récent rapport produit par Scot Wortley et Maria Jung à l'initiative de la Commission ontarienne des droits de la personne le confirme d'ailleurs : « Both conviction and non-conviction charges will have a disproportionately negative impact on the Black community with respect to volunteer, employment and educational opportunities »³⁸¹.

Enfin, ces constats font écho à ceux énoncés par la Cour suprême :

« L'effet des interventions policières excessives à l'égard des minorités raciales et du fichage des membres de ces collectivités, en l'absence de tout soupçon raisonnable de la tenue d'une activité criminelle, constitue plus qu'un simple désagrément. Le fichage a un effet néfaste sur la santé physique et mentale des personnes visées et a une

³⁷⁹ Toujours sans se prononcer sur les situations particulières décrites par ces participants puisque nous n'avons pas tous les éléments d'information pour ce faire, soulignons que — de manière générale — l'influence de tels préjugés sur des pratiques de profilage racial a été confirmée par la jurisprudence. Voir notamment à ce sujet : *R. c. Le*, préc., note 8 par. 76 et *Sinclair v. London (City)*, 2008 HRTO 48, par. 16-17. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 377, p. 25

³⁸⁰ À titre d'exemple, la professeure Lashley relate à ce sujet : « So what Black women and men have to do, parents do, is they have to teach their children how to function in this society, it's something that white kids, white parents don't have to do and that's part of the systemic discrimination. [...] A white kid can walk in a hoodie in the middle of the night, they will say "are you cold son?" You see a Black kid with a hoodie in the middle of the day, and if that kid is very very dark, and he's wearing a few chains, people are afraid. »

³⁸¹ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020-2), préc., note 211, p. 112.

incidence sur leurs possibilités d'emploi et d'éducation (rapport Tulloch, p. 45). Cette pratique contribue à l'exclusion sociale continue des minorités raciales, favorise une perte de confiance dans l'équité du système de justice pénale et perpétue la criminalisation [...]. »³⁸²

La révision des normes et des pratiques policières

Nous l'avons mentionné dans le chapitre 2 du présent bilan, les remèdes visant à éliminer le profilage racial doivent prendre une dimension systémique. La professeure Céline Bellot note pourtant : « il y a peu de directives très très claires sur le fait de changer les pratiques, de travailler en partenariat, d'ouvrir d'autres réponses, donc, on reste dans un peu du cosmétique ».

Les échanges tenus avec les chercheurs et les participants aux groupes de discussion ont toutefois permis l'identification de solutions au profilage racial, incluant des solutions d'ordre systémique ayant trait à la révision des normes et des pratiques policières. Bien qu'elles aient souvent été formulées en termes plus généraux, plusieurs d'entre elles rejoignent les recommandations de la Commission. Parmi les solutions proposées, il a été question de :

- la révision des règlements municipaux relatifs aux incivilités afin d'éliminer les dispositions qui stigmatisent en particulier les jeunes racisés (Gr. 10);
- la révision des dispositions législatives prévoyant l'emprisonnement pour non-paiement d'amende³⁸³;
- l'arrêt de la sur-surveillance des jeunes racisés parce qu'ils habitent certains quartiers;
- l'abolition des interventions fondées sur les gangs de rue et le développement d'une meilleure connaissance des réalités des jeunes, mettant notamment l'accent sur les difficultés vécues par ceux-ci;
- l'embauche de plus d'agents sociocommunautaires que de patrouilleurs (Gr. 2);

³⁸² R. c. Le, préc., note 8, par. 95 (références omises).

³⁸³ La 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 (L.Q. 2020, c. 12) adoptée après les entretiens organisés dans le cadre du présent bilan prévoit la révision de l'article 347 du Code de procédure pénale à cet égard. Voir art. 53 de cette loi.

- l'allocation des ressources dédiées aux escouades de lutte « antigang » vers des programmes sociaux destinés aux jeunes racisés, l'aménagement, l'octroi d'espaces où ils peuvent s'amuser, s'épanouir, apprendre et développer un sentiment positif.

L'encadrement des actions policières et l'obligation de rendre compte imposée aux dirigeants

La question de la confiance des personnes racisées envers les policiers a été au cœur de plusieurs discussions que la Commission a eues avec les chercheurs et les participants aux groupes de discussion.

De l'avis de la professeure Myrna Lashley, l'un des obstacles majeurs au développement de cette confiance est le manque d'information. Des enjeux liés à la transparence et à l'amélioration de la communication des services de police ont en outre été soulevés dans quatre des groupes de discussion (Gr. 1, 2, 7 et 10).

Parmi les solutions proposées par les chercheurs ou les participants des groupes de discussion pour pallier ce manque d'information et de transparence, citons :

- l'obligation pour les services de police de rendre des comptes en regard de la mise en œuvre des recommandations (Gr. 11) et des données d'interpellations;
- la mise en place de mécanismes d'encadrement civils indépendants des services de police, tels que des commissions de surveillance civile des services de police (civilian over-sight board);
- l'installation de caméras dans les voitures de police et sur l'uniforme des policiers;
- l'amélioration de la communication des services de police avec la population³⁸⁴.

³⁸⁴ Voir notamment à ce sujet : M. LASHLEY et *al.*, préc., note 181.

Le développement de partenariats

Pour la professeure Myrna Lashley, « créer des ponts » peut aussi se faire par le déploiement des modèles de police de communauté et le développement de postes d'officiers de liaison œuvrant avec les communautés racisées. Elle ajoute qu'il est de la responsabilité des policiers de travailler à rejoindre les communautés au sein desquels ils travaillent.

Selon elle, l'établissement de la confiance devrait également passer par la création de partenariats avec les citoyens et les organismes communautaires qui les représentent :

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

Plusieurs participants à des groupes de discussion vont dans le même sens en soulignant les bénéfices d'un rapprochement envers les communautés. Un participant y voit aussi un enjeu de confiance (Gr. 12).

Certains participants ont par ailleurs cité l'exemple de la relation qui s'est développée entre la police et les citoyens dans le quartier Saint-Michel à Montréal. L'un d'entre eux rapporte notamment que dans ce quartier, contrairement à d'autres :

« [...] la police sont dans les écoles, ils jouent au soccer avec les jeunes, dans nos événements, dans nos fêtes ils sont là, ils ont leur mascotte, ils sont présents dans nos tables de concertation, ils ont toujours quelqu'un qui représente la police. Donc, ils sont très impliqués dans les quartiers et ils sont toujours dans cette approche d'avoir une bonne relation avec les jeunes au-delà de l'intervention policière. »

Pour lui, une telle approche facilite le développement de rapports constructifs axés sur la recherche de solutions (Gr. 3).

D'autres initiatives de partenariats sont également citées comme étant positives dans différents groupes de discussion, notamment, des parties de soccer ou de basketball réunissant policiers et jeunes dans les parcs, des agents qui font du « jogging » avec des jeunes, la présence d'une agente de liaison avec la communauté dans un poste de quartier, des représentants policiers qui participent à une table de concertation ou encore des journées portes ouvertes où des organismes communautaires et des jeunes sont invités dans un poste de quartier. Ces initiatives peuvent toutefois demeurer ponctuelles et ne sont pas systématisées à l'ensemble des acteurs concernés.

Plus largement, rappelons que la tendance à la surjudiciarisation de certaines populations s'inscrit dans un contexte où, pour reprendre l'analyse des professeurs Marie-Ève Sylvestre et Céline Bellot, « l'État contemporain serait plus porté à produire des mécanismes de sécurité et d'ordre public qu'à mettre en place des mécanismes de solidarité et de protection sociale, qui correspondent à une logique de responsabilité collective »³⁸⁵. En ce sens, les recommandations de la Commission quant à la mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux, incluant ceux des personnes marginalisées risquant d'être victimes de profilage discriminatoire, conservent leur actualité. Pour ce faire, il faut notamment prévoir les ressources financières adéquates entre autres pour déployer et rendre accessibles les services sociaux et communautaires de proximité, nécessaires et adéquats, auprès des populations visées.

3.1.3 Les recommandations

En tenant compte des précisions qu'elle a jugé pertinent d'y apporter à la suite du présent bilan, la Commission réitère d'abord en les regroupant les recommandations 7, 8, 10 et 11 du Rapport de 2011 eu égard à la révision des normes et des pratiques policières.

RECOMMANDATION 20

La Commission recommande que les villes et leur service de police instaurent un mécanisme d'évaluation et de révision régulière de leurs politiques et pratiques policières, afin de s'assurer qu'elles ne comportent aucun biais discriminatoire,

³⁸⁵ Céline BELLOT et Marie-Ève SYLVESTRE, « La judiciarisation de l'itinérance à Montréal : les dérives sécuritaires de la gestion pénale de la pauvreté », (2017) 47 *R.G.D.* 11 et 14.

en elles-mêmes ou dans leur application. Devraient notamment être ainsi revues les politiques et pratiques policières portant sur :

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

Ce mécanisme d'évaluation et de révision devrait aussi comprendre une consultation des membres des communautés racisées concernées.

Afin que soit complétée et renforcée la pratique policière énoncée par le MSP en la matière, la Commission réitère également la recommandation qu'elle a formulée en 2019 à l'endroit de la Ville de Montréal en vue d'interdire les interpellations sans fondement³⁸⁶, compte tenu des adaptations nécessaires :

RECOMMANDATION 21

La Commission recommande :

- **que le gouvernement interdise dès maintenant et définitivement l'ensemble des interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (« street checks ») sur le territoire québécois;**
- **que les modalités de mise en œuvre de cette interdiction respectent l'esprit des recommandations 1.1 à 1.7 du rapport du professeur Wortley précité. Le système de gestion des données relatives à ces interpellations devrait notamment être désactivé et les données ne devraient plus être accessibles aux fins des activités policières de patrouille;**
- **que les services de police doivent adopter une politique visant à clarifier auprès des membres de leur personnel l'interdiction des interpellations sans motifs des piétons et passagers de véhicule (« street checks »);**
- **qu'en lien avec la recommandation 17 du présent bilan, le gouvernement prévoit l'obligation pour les services de police d'instaurer un mécanisme de suivi systématique des interpellations enregistrées, incluant en fonction des motifs de discrimination pertinents;**
- **que les services de police aient l'obligation de rendre publiques annuellement les données relatives au suivi systématique des données d'interpellation enregistrées, notamment en fonction des motifs de discrimination pertinents.**

³⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5, p. 60.

Puis, en regard de l'encadrement des actions policières et de l'obligation de rendre compte imposée aux dirigeants, la Commission se réfère à la recommandation 17 du présent bilan sur la collecte de données et à la reddition de comptes. Elle réitère de plus la recommandation 21 du Rapport de 2011, encore une fois en y ajoutant les précisions nécessaires.

RECOMMANDATION 22

La Commission recommande que les services de police formulent des directives permettant de détecter et de contrôler les manifestations de profilage racial parmi leurs agents, notamment par l'application de sanctions disciplinaires appropriées.

Toujours en ce qui a trait à l'encadrement des actions policières, la Commission présente aussi la recommandation qui suit.

RECOMMANDATION 23

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

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

La Commission recommande en outre qu'une fois mises sur pied, ces commissions civiles de surveillance des corps de police contribuent à l'évaluation et la révision des politiques et pratiques prévues à la recommandation 20 précitée.

Enfin, pour ce qui est du développement de partenariats, la Commission juge opportun de regrouper et reformuler les recommandations 22, 23 et 30 du Rapport de 2011 dans la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 24

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

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

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

3.2 Les recours

3.2.1 *Bref rappel des recommandations*

Le Rapport de 2011 comprend 19 recommandations sur certains recours prévus à l'égard de l'action policière. Ces recommandations découlaient principalement des enjeux de confiance qu'avaient identifiés les participants à la consultation envers l'institution policière, mais aussi envers les différents mécanismes de plaintes et d'enquêtes³⁸⁷.

Rappelons que la confiance du public envers la police a été, et continue d'être, au cœur des débats des nombreux comités d'enquête, commissions et groupes de travail ayant examiné un ou plusieurs aspects des services policiers³⁸⁸. Comme l'ont également démontré les

³⁸⁷ La Commission citait notamment les recours entrepris en vertu de la Charte. Elle en traite toutefois de manière plus détaillée dans la partie 5 du Rapport de 2011 portant sur l'action de la Commission. Nous y reviendrons dans le chapitre 6 du présent bilan.

³⁸⁸ Voir notamment : 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*, février 2010; COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC, *La police enquêtant sur la police : rapport final d'intérêt public*, Ottawa, 2009; COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LA SÛRETÉ DU QUÉBEC, *Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, 1999; 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*

événements survenus plus récemment, suivant la mort de George Floyd aux États en mai 2020, elle constitue encore un enjeu majeur dont il faut tenir compte.

Comme le précisait déjà le Rapport de 2011, la problématique des recours disponibles en matière de profilage racial et de discrimination systémique dans le secteur de la sécurité publique soulève en outre la question de la sous-protection des minorités racisées et du phénomène du non-recours. Certains participants avaient alors témoigné à la Commission se sentir « moins protégés par la police et estim[er] recevoir moins d'attention de la part de la police lorsqu'ils sont victimes d'un crime »³⁸⁹. Plus particulièrement, on rapportait aussi l'avis d'une participante quant aux expériences spécifiques aux femmes victimes de violence de la part d'un conjoint qui hésitent à faire appel à police puis qui ne se sentent pas prises au sérieux et moins protégées par cette dernière. La recherche rendue publique en 2019 par la Commission sur les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe, révélait d'ailleurs des enjeux du même ordre pour les victimes d'actes haineux³⁹⁰.

En 2011, la Commission s'était plus particulièrement intéressée au recours prévu en vertu du *Code de déontologie des policiers du Québec*³⁹¹ et au système d'enquête, alors en vigueur, dans le cas d'un décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention³⁹².

frugal, Rapport de l'examen des mécanismes et du fonctionnement du système de déontologie policière, MSP, 1996, p. 2; GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'EXAMINER LES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ENQUÊTES CRIMINELLES AU SEIN DES SERVICES DE POLICE DU QUÉBEC, Les pratiques en matière d'enquête criminelle au sein des corps de police du Québec, MSP, 1996; Albert MALOUF, Rapport de l'inspection de l'administration du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres, MSP, 1994; GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNAUTÉS NOIRES ET LE SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, Une occasion d'avancer : rapport du Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre les communautés noires et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, 1992; BUREAU DU CORONER, Rapport du coroner à la suite d'une enquête sur le décès de monsieur Marcellus François, survenu le 18 juillet 1991 à l'Hôpital Général de Montréal, résultant de blessures subies au cours d'une opération policière du 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 6.

³⁸⁹ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 32.

³⁹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 5, p. 208 et suiv.

³⁹¹ *Code de déontologie des policiers du Québec*, c. P-13.1, r. 1, art. 4 (ci-après « Code de déontologie »).

³⁹² *Pratique policière : 2.3.12. — Décès ou blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention.* Le fondement législatif de cette politique se trouvait dans la Loi sur la police (préc., note 43) qui confie au ministre de la Sécurité publique la responsabilité de déterminer les grandes orientations en matière d'organisation policière et de prévention de la criminalité.

Le système de traitement des plaintes en matière de déontologie policière

En ce qui a trait d'abord au système de traitement des plaintes au Commissaire à la déontologie policière³⁹³, les recommandations du Rapport de 2011 portent sur trois thématiques principales. La première concerne l'accessibilité de l'information et la procédure pour porter plainte. La Commission a alors formulé les recommandations 31 à 34 pour que :

- que le Commissaire à la déontologie puisse mener des enquêtes de sa propre initiative lorsque l'intérêt public le commande³⁹⁴;
- le MSP prenne des moyens pour faire mieux connaître les devoirs des policiers et les recours prévus au Code de déontologie³⁹⁵;
- les policiers aient l'obligation, sous peine de sanctions, d'informer les citoyens de leurs droits chaque fois qu'ils procèdent à une interpellation, à une arrestation ou qu'ils dressent un constat d'infraction³⁹⁶;
- le Commissaire à la déontologie, avec l'accord du plaignant, transmette toute plainte alléguant un comportement potentiellement discriminatoire à la Commission³⁹⁷.

Quant à cette dernière recommandation, la Commission souhaite notamment rappeler que des clauses relatives à l'échange d'informations entre celle-ci et d'autres organismes existent déjà,

³⁹³ Ci-après « Commissaire à la déontologie ».

³⁹⁴ Recommandation 31 : « que le gouvernement, en vue d'assurer une surveillance civile effective de la police, modifie la Loi sur la police et le Code de déontologie des policiers du Québec afin de permettre au Commissaire de mener des enquêtes de sa propre initiative lorsque l'intérêt public le commande ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 49.

³⁹⁵ Recommandation 32 : « que le ministère de la Sécurité publique prenne des moyens pour faire mieux connaître aux citoyens les devoirs des policiers et les recours prévus au Code de déontologie des policiers du Québec ». *Id.*, p. 49.

³⁹⁶ Recommandation 33 : « que le gouvernement modifie la Loi sur la police et le Code de déontologie des policiers du Québec afin d'obliger les policiers, sous peine de sanctions, à informer les citoyens de leurs droits chaque fois qu'ils procèdent à une interpellation, à une arrestation ou qu'ils dressent un constat d'infraction ». *Id.*, p. 49.

³⁹⁷ Recommandation 34 : « que le gouvernement modifie la Loi sur la police et le Code de déontologie des policiers du Québec afin que le Commissaire à la déontologie policière, avec l'accord du plaignant, transmette toute plainte alléguant un comportement potentiellement discriminatoire à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, qui en est alors également saisie ». *Id.*, p. 49.

notamment avec le Protecteur du citoyen³⁹⁸, le Curateur public³⁹⁹ et la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail⁴⁰⁰. Les finalités et les modalités de telles dispositions varient, par exemple en fonction des compétences des organismes concernés, de la nature des recours en cause, de l'information qui doit être échangée ainsi que selon les objectifs qu'elles permettent de poursuivre. Elles ont été conçues dans le respect de la mission des organismes et de façon à ne pas nuire aux processus de plaintes existants et visent à faciliter ceux-ci, dans le but d'améliorer l'accès à la justice.

La deuxième thématique relative au système de déontologie policière sur laquelle portent les recommandations 35 à 39 du Rapport de 2011 concerne le processus de traitement des plaintes. À ce sujet, la Commission recommande notamment :

- de rendre facultatif le processus de conciliation lorsqu'une plainte est déposée au Commissaire à la déontologie policière⁴⁰¹;

³⁹⁸ L'article 75 de la Charte prévoit ce qui suit : « Toute plainte reçue par le Protecteur du citoyen et relevant de la compétence d'enquête de la Commission lui est transmise à moins que le plaignant ne s'y oppose. La plainte transmise à la Commission est réputée reçue par celle-ci à la date de son dépôt auprès du Protecteur du citoyen ».

³⁹⁹ En vertu du paragraphe 77 al. 2 (3) de la Charte, la Commission a la responsabilité de « signaler au curateur public tout besoin de protection qu'elle estime être de la compétence de celui-ci, dès qu'elle en a connaissance dans l'exercice de ses fonctions ».

⁴⁰⁰ Voir à ce sujet l'article 123.6 de la *Loi sur les normes du travail* (RLRQ, c. N-1.1.) :

Le salarié qui croit avoir été victime de harcèlement psychologique peut adresser, par écrit, une plainte à la Commission. Une telle plainte peut aussi être adressée, pour le compte d'un ou de plusieurs salariés qui y consentent par écrit, par un organisme sans but lucratif de défense des droits des salariés.

Avec le consentement du salarié, la Commission transmet à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, aux termes d'une entente intervenue entre elles et approuvée par le ministre, toute plainte qui concerne une conduite à caractère discriminatoire déposée conformément à la présente section. Cette entente prévoit en outre les modalités de collaboration entre les deux organismes, notamment afin de prévenir que le délai de transmission de la plainte ne porte préjudice au salarié.

Voir également eu égard aux coroners : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Allocution devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 45, Loi concernant principalement la nomination et le mandat des coroners et du coroner en chef*, 26 août 2020, [En ligne].

<https://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=941>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettre au président de la Commission des institutions sur le projet de loi n° 45, Loi concernant principalement la nomination et le mandat des coroners et du coroner en chef*, 31 janvier 2020, [En ligne]. <https://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=894>

⁴⁰¹ Recommandation 35 : « que le gouvernement révisé la Loi sur la police de manière à rendre facultatif le processus de conciliation lorsqu'une plainte est déposée au Commissaire à la déontologie policière, et à garantir une enquête dès lors que celui-ci a des raisons de croire que le Code de déontologie des policiers du Québec a été enfreint ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 51.

- d'abroger l'article 192 de la *Loi sur la police* qui confère aux policiers le droit au silence et à la non-collaboration⁴⁰².

Enfin, le troisième thème abordé en lien avec le système de déontologie policière a trait à la reddition de comptes et la composition du personnel. La Commission a traité de la recommandation 42⁴⁰³ dans la partie 2.2 du présent bilan, mais citons également les recommandations 40 et 41 à ce sujet. Celles-ci ont trait :

- aux mesures à prendre afin qu'une majorité de civils qui ne sont pas des ex-policiers mènent les enquêtes et le processus de conciliation en déontologie policière⁴⁰⁴;
- et à la modification du processus de nomination du Commissaire à la déontologie, du Commissaire adjoint ainsi que des membres du Comité de déontologie afin de le rendre connu du public⁴⁰⁵.

⁴⁰² Recommandation 36 : « que le gouvernement modifie la Loi sur la police afin d'abroger l'article 192 qui confère aux policiers le droit au silence et à la non-collaboration, étant donné que le processus de déontologie policière est de nature civile et non criminelle » (référence omise). *Id.*

Notons que la Commission formulait également les recommandations suivantes, qui ne seront pas traitées dans le cadre du présent bilan :

Recommandation 37 : « que le ministère de la Sécurité publique établisse des balises en application du Code de déontologie des policiers du Québec en vue de mieux guider le Comité de déontologie policière dans l'application des sanctions prévues aux articles 234 et 235 de la Loi sur la police » [référence omise].

Recommandation 38 : « que le ministère de la Sécurité publique et le Directeur des poursuites criminelles et pénales adoptent une directive qui prévoit le retrait des mises en accusation par la Couronne en application des articles 24 (1) et 24 (2) de la Charte canadienne lorsque le Code de déontologie des policiers du Québec a été enfreint par un policier » [référence omise].

Recommandation 39 : « que le gouvernement modifie la Loi sur la police afin que, lorsqu'il est prouvé qu'une contravention a été donnée pour des motifs ou dans des circonstances qui contreviennent au Code de déontologie des policiers du Québec, l'entité qui a perçu l'amende (soit la municipalité, soit le gouvernement) verse au plaignant une compensation financière équivalente à la somme perçue et aux frais payés ». *Id.*, p. 51.

⁴⁰³ Recommandation 42 : « que le ministère de la Sécurité publique prenne des mesures afin d'assurer une représentation équitable des personnes des minorités ethniques et racisées, ainsi que des femmes, au sein du système de déontologie policière ». *Id.*, p. 52.

⁴⁰⁴ Recommandation 40 : « que le ministère de la Sécurité publique prenne des mesures afin qu'une majorité de civils qui ne sont pas des ex-policiers mènent les enquêtes et le processus de conciliation en matière de déontologie policière ». *Id.*, p. 52.

⁴⁰⁵ Recommandation 41 : « qu'afin de garantir une plus grande indépendance et impartialité du système de déontologie le processus de nomination du Commissaire à la déontologie, du Commissaire adjoint ainsi que des membres du Comité de déontologie soit connu du public ». *Id.*, p. 52.

Les enquêtes criminelles relatives aux décès ou blessures graves à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention

Le Rapport de 2011 s'est ensuite attardé aux enquêtes criminelles relatives aux décès ou blessures graves à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Ces enquêtes étaient alors effectuées en vertu de la politique ministérielle établie en la matière⁴⁰⁶. Celle-ci prévoyait qu'en de telles circonstances, le MSP désignait un service de police différent de celui auquel sont rattachés les agents impliqués pour faire enquête.

Rappelons que dès 1987, à la suite de la mort d'Anthony Griffin, la Commission a décidé de faire enquête de sa propre initiative sur « les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités ethniques et visibles par les corps policiers de même que sur les causes des tensions entre ces minorités et les corps policiers »⁴⁰⁷. La Commission avait alors formé le comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles, présidé par M^e Jacques Bellemare⁴⁰⁸. Ce comité a entre autres recommandé la création d'un mécanisme indépendant et civil de traitement des plaintes faites contre les policiers. Ses recommandations ont mené, en 1989, à la modification du mécanisme d'enquête applicable lorsqu'une personne décède à l'occasion d'une intervention policière ou une détention par un corps de police.

Cette procédure a néanmoins continué de soulever des enjeux liés à la méfiance de la population envers les enquêtes « de la police sur la police ». Un rapport du Protecteur du citoyen rendu public en 2010 avait d'ailleurs énoncé plusieurs recommandations à ce sujet⁴⁰⁹. Suivant ce rapport, la Commission avait formulé différentes recommandations visant à modifier la *Loi sur la police* afin de mettre sur pied un Bureau des enquêtes spéciales indépendant qui aurait pour mandat de mener les enquêtes dans les cas de décès ou de blessures graves survenus à l'occasion d'une intervention policière ou lors d'une détention⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ Préc., note 392.

⁴⁰⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, Résolution COM-295-5.1.

⁴⁰⁸ COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 6, p. 324.

⁴⁰⁹ PROTECTEUR DU CITOYEN, préc., note 388, p. 61.

⁴¹⁰ Recommandation 43 : « que le gouvernement modifie la Loi sur la police afin de prévoir l'encadrement réglementaire du processus d'enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès

Depuis le Rapport de 2011, la Commission a aussi eu l'occasion de réitérer et préciser ces recommandations à plusieurs reprises⁴¹¹, notamment après l'adoption de la Loi créant le Bureau des enquêtes indépendantes⁴¹². La Commission réfère à l'ensemble de ses mémoires et commentaires pour la liste complète de ses recommandations sur le BEI.

Celles-ci prennent une importance particulière, d'abord en regard de la gravité des conséquences qu'ont les situations en cause sur les personnes et les familles impliquées. Comme le démontre en outre le récent rapport de la Commission ontarienne des droits de la

ou des blessures graves, et que ce cadre inclue tous les éléments et les balises recommandés par le Protecteur du citoyen ».

Recommandation 44 : « que le ministère de la Sécurité publique adopte des lignes directrices afin d'assurer une plus grande transparence du processus d'enquête, notamment en ce qui concerne le rapport transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales ».

Recommandation 45 : « de modifier la Loi sur la police afin de créer un Bureau des enquêtes spéciales, organisme indépendant qui aurait pour mandat de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves ».

Recommandation 46 : « de prendre des mesures pour assurer la présence d'enquêteurs civils qui ne sont pas des ex-policiers au sein des équipes chargées de mener ce type d'enquêtes ».

Recommandation 47 : « de favoriser l'équilibre homme-femme et la représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise parmi les personnes chargées de réaliser, de surveiller et de superviser ces enquêtes ».

Recommandation 48 : « que le ministre de la Sécurité publique dépose annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur la tenue des enquêtes menées sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves, ainsi que sur les décisions prises en conséquence ».

Recommandation 49 : « que toute nouvelle entité indépendante mandatée pour faire enquête sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves rende compte annuellement à l'Assemblée nationale de la gestion des enquêtes qu'elle a menées ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 57-58.

⁴¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de la l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 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].

http://www.cdpdj.qc.ca/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.cdpdj.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.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_bureau_enquetes_policieres_independantes.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de la l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 12, Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, (Cat. 2.412.116.1), 2013, [En ligne].

http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf;

⁴¹² *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, L.Q. 2013, c. 6.

personne, il faut considérer que l'usage inapproprié de la force par la police peut avoir davantage de conséquences sur les personnes racisées. Ainsi :

« [...] Scot Wortley a conclu que les personnes noires étaient nettement surreprésentées dans les enquêtes de l'[Unité des enquêtes spéciales]. Elles étaient, en effet, plus susceptibles d'être concernées par des enquêtes sur le recours à la force par la police ayant entraîné des blessures graves, la mort ou des agressions sexuelles présumées. Elles étaient également surreprésentées dans les enquêtes de l'UES sur le recours à la force par la police. »⁴¹³

De plus, au-delà des conséquences que cela emporte sur la personne visée et sa famille, un usage inapproprié de la force policière peut avoir des conséquences plus vastes quant à la confiance envers les services policiers, notamment en lien avec le traitement des minorités :

« Police use of force, especially when it is considered excessive or unjustified, can weaken police-citizen relations and overall social cohesion. Tensions between the police and ordinary citizens regularly erupt over the use of lethal force often because citizens of western societies are now increasingly reluctant to endorse the use of physical force as a mechanism of social control (Alpert & Dunham 2004) and because the use of lethal force disproportionately involves minority victims (Smith & Holmes 2014; Holmes 2000; Fitzgerald & Carrington 2011; Pedicelli 1998). Such events are well publicized and often lead to community allegations of police discrimination. »⁴¹⁴

La récente étude de la Commission ontarienne des droits de la personne abonde dans le même sens en soulignant que, en plus des conséquences physiques directes sur les personnes appréhendées, l'usage inapproprié de la force risque de miner la confiance du public et la cohésion sociale⁴¹⁵.

Le BEI doit ainsi être « un mécanisme important de responsabilisation pour renforcer la confiance du public dans les activités policières »⁴¹⁶.

⁴¹³ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2020), préc., note 211, p. 9.

⁴¹⁴ Jason T. CARMICHAEL et Stephanie L. KENT, « The Use of Lethal Force by Canadian Police Officers: Assessing the Influence of Female Police Officers and Minority Threat Explanations on Police Shooting Across Large Cities », (2015) *Criminology, Anthropology, & Sociology Faculty Publications* 4.

⁴¹⁵ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 142, p. 3.

⁴¹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 411, p. 14, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf; citant OMBUDSMAN DE L'ONTARIO, *Une surveillance imperceptible, Enquête sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de l'Unité des enquêtes spéciales*, 2008, p. 5, [En ligne]. http://www.siu.on.ca/pdfs/marin_report_french.pdf

3.2.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes publics visés

Le système de traitement des plaintes en matière de déontologie policière

Le gouvernement n'a pas donné suite à la majorité des recommandations de la Commission visant le système des plaintes en matière de déontologie policière. Le MSP énonce toutefois les raisons ayant motivé cette décision dans le questionnaire qu'il a rempli à l'occasion du présent bilan à l'égard des recommandations 31 à 41 du Rapport de 2011. Les paragraphes qui suivent résument les éléments de réponse fournis en lien avec la plupart d'entre elles.

Au sujet de l'accessibilité de l'information et de la procédure pour porter plainte, le MSP indique notamment :

- au sujet de la recommandation 31 : qu'il se questionne sur l'opportunité de permettre au Commissaire à la déontologie de mener des enquêtes de sa propre initiative, soulignant que « des analyses devraient être menées au sujet des enjeux et des conséquences qu'aurait un tel changement et de sa nécessité »;
- au sujet de la recommandation 32 : que le Commissaire à la déontologie « a pris et va continuer de prendre divers moyens pour faire mieux connaître aux citoyens les devoirs des policiers et les recours prévus au Code de déontologie »⁴¹⁷;

⁴¹⁷ Le MSP cite, entre autres, à ce sujet les exemples suivants :

- en mars 2016, le Commissaire à la déontologie policière s'est rendu à Val-d'Or et s'est adressé à des membres des communautés autochtones afin de les informer sur leurs droits, leurs recours et le processus de traitement des plaintes en déontologie policière;
- en juillet 2018, le Commissaire à la déontologie policière a présenté une conférence portant notamment sur la thématique du profilage racial et la discrimination dans le cadre d'une activité organisée par l'organisme La Maisonnée de Montréal;
- au début 2018, le Commissaire a rédigé et produit deux documents d'information, un portant sur le processus de conciliation et l'autre sur l'enquête déontologique.

Le Commissaire a également entrepris au cours de l'année 2017 une collaboration avec une firme spécialisée dans la simplification de l'information juridique afin de réaliser une analyse critique du contenu de son site Internet. En tenant compte des constats relevés, le Commissaire procédera, au cours des prochains mois, à la réécriture complète de son site Internet.

- au sujet de la recommandation 33 : qu'« aucune démarche n'a été entreprise pour modifier le Code de déontologie des policiers du Québec dans l'optique souhaitée par la CDPDJ [en regard de la lecture des droits par les policiers], notamment parce que le Code de déontologie des policiers du Québec assure déjà implicitement cette protection en cas d'arrestation, par l'entremise de ses articles 5 et 7 » et que « le Comité de déontologie policière a sanctionné à de nombreuses reprises des policiers qui avaient omis de rappeler les droits constitutionnels garantis en cas d'arrestation⁴¹⁸;
- puis, au sujet de la recommandation 34 : que le fait que le Commissaire à la déontologie transmette à la Commission, avec l'accord du plaignant, toute plainte alléguant un comportement potentiellement discriminatoire « pourrait nuire au processus de conciliation qui se trouve au cœur du processus actuel de traitement des plaintes en déontologie policière ».

Pour les motifs résumés ci-dessous, le MSP n'a pas non plus donné suite aux recommandations 35 et 36 sur le processus de plaintes au Commissaire à la déontologie. Au sujet de la recommandation 35 visant à rendre le processus de consultation facultatif, le MSP souligne notamment que :

- le processus de conciliation prescrit à l'article 147 de la *Loi sur la police* « est déjà facultatif[f] dans plusieurs cas » et « un plaignant peut s'y opposer en invoquant les motifs pour lesquels il croit que la conciliation est inappropriée dans son cas »;

Enfin, au cours de la dernière année, le Commissaire a eu l'occasion de rencontrer les représentants de cinq organismes de défense des droits des citoyens (Mouvement Action Justice, CRARR, Clinique juridique Droit de cité, Clinique juridique Droits Devant et Clinique juridique itinérante), afin d'échanger sur leurs perceptions du système de déontologie policière et discuter de moyens d'en améliorer l'accessibilité pour les clientèles plus vulnérables. Des discussions sont en cours afin de tenir une semblable rencontre, à l'automne prochain, avec l'organisme Projets Autochtones du Québec, situé à Montréal.

⁴¹⁸ Le MSP ajoute à cet égard : « Par ailleurs, dans le cas de l'émission d'un constat d'infraction, les droits des citoyens qui sont mis en cause sont davantage liés aux modalités de contestation. Celles-ci sont généralement clairement décrites sur le constat. Enfin, en ce qui concerne les cas de simple interpellation, nous nous interrogeons sur la finalité visée par la CDPDJ et sur les droits mis en cause. En effet, tant qu'il n'est pas détenu aux fins d'enquête ou d'identification, le citoyen interpellé n'est soumis à aucune contrainte de la part des policiers. »

- l'article 148 de cette loi précise en outre « que le Commissaire doit réserver à sa compétence toutes les plaintes qu'il juge d'intérêt public et notamment celles où il est d'avis que le plaignant a des motifs valables de s'opposer à la conciliation »⁴¹⁹.

Quant à la recommandation 36 et l'abrogation de l'article 192 de la *Loi sur la police*, le MSP indique que :

- cette disposition, qui confère aux policiers le droit au silence et à la non-collaboration dans le cadre du processus de déontologie, « ne représente pas, en règle générale, un obstacle qui limite de façon importante la capacité du Commissaire à réaliser des enquêtes rigoureuses;
- dans la très grande majorité des cas, les documents opérationnels policiers [...] permettent d'évaluer la suffisance de preuve et de décider s'il y a lieu de citer un policier devant le Comité de déontologie policière ».

Enfin, en ce qui a trait à la reddition de comptes, le MSP explique notamment comme suit qu'il n'ait pas donné suite aux recommandations 40 et 41 du Rapport de 2011. Au sujet de la recommandation 40, il écrit :

- tous les conciliateurs du bureau du Commissaire « ne peuvent être ni avoir été des policiers » en vertu de l'article 154 de la *Loi sur la police*;
- « le MSP défend la pertinence d'employer d'anciens policiers pour exercer ces fonctions »⁴²⁰.

⁴¹⁹ Le MSP cite également l'article 160 de la *Loi sur la police* (préc., note 43) en vertu duquel « le Commissaire peut mettre fin à une procédure de conciliation s'il le juge nécessaire pour un motif d'intérêt public. La plainte retourne alors à sa compétence ». Il ajoute que la conciliation « donne d'ailleurs de très bons résultats et risque, en conséquence, d'être implantée dans certains corps de police pour le traitement des plaintes ».

⁴²⁰ Le MSP énumère les motifs suivants à ce sujet :

« ceux-ci détiennent une expertise incomparable dans la réalisation d'enquêtes et ainsi qu'une fine connaissance des pratiques policières, des techniques d'intervention (ex. : emploi de la force) et des outils utilisés par les policiers (ex. : banques de données policières); le rôle des enquêteurs se limite à recueillir toute la preuve pertinente. Il appartient à un avocat, qui n'a pas été policier, d'analyser ensuite la preuve recueillie au cours de l'enquête et de recommander au Commissaire les suites appropriées. La décision de citer le policier devant le Comité de déontologie policière ou de rejeter la plainte lui revient en propre; l'article 171 (2) de la *Loi sur la police*, un enquêteur ne peut être assigné à un dossier impliquant un service de police auquel il a déjà appartenu. »

Puis, au sujet de la recommandation 41, le MSP est d'avis que :

- « les processus de nomination du Commissaire, du Commissaire adjoint et des membres du Comité sont publics » puisqu'ils sont décrits aux articles 129 à 133 puis 198 et 204 de la *Loi sur la police*.

Les enquêtes criminelles relatives aux décès ou blessures graves à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention

Le MSP a aussi répondu au questionnaire de la Commission au sujet de la mise en œuvre des recommandations 43 à 49 du Rapport de 2011 portant sur les enquêtes criminelles relatives aux décès ou blessures graves à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention.

En réponse aux recommandations 43 à 45 concernant la nécessité d'établir un encadrement législatif impartial au processus d'enquête mis en œuvre en de telles circonstances, le MSP réfère à la modification de la *Loi sur la police* ayant permis, en 2013, la création du BEI⁴²¹. Il cite également le *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes* édicté depuis⁴²², notamment les dispositions de celui-ci qui prévoient « que la direction du BEI a l'obligation d'informer le public et la famille des personnes civiles impliquées de certains faits et des étapes de l'enquête, sans pour autant nuire à l'enquête »⁴²³.

Concernant ensuite la recommandation 46⁴²⁴ du Rapport de 2011 visant à assurer la présence d'une majorité d'enquêteurs civils qui ne sont pas d'ex-policiers au sein du BEI, le MSP rappelle seulement que « le Règlement sur la procédure de sélection et sur la formation des enquêteurs du Bureau des enquêtes indépendantes [...] prévoit que le directeur doit privilégier la parité entre les personnes n'ayant jamais été agentes de la paix et celles l'ayant déjà été ».

Enfin, en ce qui a trait aux recommandations 48 et 49 de la Commission portant sur la reddition de comptes, le MSP signale principalement que le BEI « produit, au plus tard le 31 juillet de

⁴²¹ Voir préc., notes 411 et 412.

⁴²² *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, RLRQ, c. P-13.1, r. 1.1. Voir également préc., note 411.

⁴²³ Le MSP cite les articles 11 et 12 du *Règlement sur le déroulement des enquêtes du Bureau des enquêtes indépendantes*, *id.*

⁴²⁴ Soulignons que nous avons traité de la recommandation 47 dans le cadre de la partie 2.2 du présent bilan.

chaque année, son rapport annuel de gestion au ministre qui le dépose à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux ».

B. Le point de vue des chercheurs et des participants aux groupes de discussion

Les enjeux liés aux recours que peuvent entreprendre les personnes qui estiment avoir été victimes de discrimination de la part de policiers ont été discutés dans le cadre des entretiens tenus avec les chercheurs, de même que dans 10 des 13 groupes de discussion.

Certains de ces échanges ont porté sur les règles et modalités encadrant ces recours. Dans l'un des groupes de discussion, un participant souligne par exemple qu'il aimerait que soit revu le délai de prescription de six mois, prévu à la *Loi sur les cités et villes*. Il questionne également les règles relatives aux policiers impliqués et témoins dans une enquête du BEI (Gr. 10).

Cela dit, plus généralement, les réflexions des chercheurs et participants en cette matière ont visé des considérations sous-jacentes aux recours en cause, telles que la connaissance et la disponibilité des recours, l'importance de la confiance ainsi que le phénomène du non-recours.

La connaissance et la disponibilité des recours

La chercheuse Anne-Marie Livingstone signale d'abord les enjeux liés à la connaissance et à la disponibilité des recours, en particulier pour les jeunes racisés. Dans le rapport Montréal sans profilage, on peut d'ailleurs lire que « les jeunes ont rarement eu recours à de l'aide officielle après avoir été confrontés au profilage racial, généralement parce qu'ils ne connaissaient pas les options qui s'offraient à eux, parce qu'ils croyaient que les coûts des poursuites judiciaires étaient trop prohibitifs ou parce qu'ils manquaient de confiance dans le système judiciaire »⁴²⁵.

Un participant d'un groupe de discussion va dans le même sens : « Les gens ne savent pas où se diriger. [...] Les gens ne sont pas informés, les gens sont pas sensibilisés. Je pense qu'il faut vraiment faire ce travail de fond » (Gr. 4). Un autre ajoute : « Mais quand on dit à quelqu'un qu'il faut déposer une plainte, "combien ça va me coûter?" c'est la première question » (Gr. 4).

⁴²⁵ MONTRÉAL SANS PROFILAGE, préc., note 211, p. 8.

L'enjeu de la confiance

Dans d'autres cas, les jeunes savent qu'ils peuvent porter plainte, mais la méfiance constitue un frein. Un participant d'un groupe de discussion dira par exemple :

« Les jeunes, je pense qu'ils sont conscients de c'est quoi le profilage [...] mais quand tu leur dis "pourquoi vous n'allez pas déposer plainte", ils ne font pas encore confiance dans le système pour aller jusqu'à déposer plainte. [...] ils savent quand ils sont victimes de profilage racial, ils le savent, ils le partagent entre eux, mais la deuxième étape d'aller jusqu'à déposer plainte, je pense que ça, c'est pas encore évident pour beaucoup de jeunes. » (Gr. 3)

De l'avis de participants de trois groupes de discussion, cela peut notamment s'expliquer par le sentiment que le fait de porter plainte s'avèrera inutile : « c'est une question de confiance [...] pourquoi aller faire une plainte quand, au bout du compte, ça va rien changer » (Gr. 3). Ou encore : « Ça sert à rien de se plaindre de toute façon, c'est comme ça, ça ne change pas » (Gr. 4). Un autre ajoute que les jeunes pensent que « ça sert à rien parce qu'il y a tellement un profond stigmatisme par rapport au profilage, par rapport à la place des jeunes dans les espaces publics, surtout dans les parcs à Montréal-Nord » (Gr. 7).

D'autres participants expriment, quant à eux, leur méfiance envers certains recours disponibles « parce que c'est des policiers qui enquêtent sur des policiers » (Gr. 7). Citant le BEI, un participant se dit par exemple d'avis « qu'il y a un manque de sensibilité aux réalités des gens qui sont issus de ces communautés [racisées] » puis, qu'« il y a une récupération immense du message des policiers » (Gr. 1).

Toujours en lien avec la méfiance développée par les membres de différentes communautés à l'égard des recours disponibles, la professeure Myrna Lashley note des enjeux liés aux délais de traitement des plaintes par les organismes concernés, aux obstacles particuliers que disent éprouver des plaignants de langue anglaise ou encore à la représentation de ceux-ci parmi le personnel policier. La question des délais est plus particulièrement soulevée dans quatre groupes de discussion. L'un des participants exprime ainsi : « [...] on se demande pourquoi les gens sont découragés, pourquoi les gens ne portent pas plainte, c'est normal, un délai de justice, ça fait en sorte qu'il n'y a pas de justice aussi à la fin de la journée. Ça c'est quelque chose qui doit être accéléré » (Gr. 1, 4, 10 et 12).

La sous-protection des personnes racisées par la police et le phénomène du non-recours

Des témoignages recueillis de la part de trois chercheurs et de participants aux groupes de discussion concernent par ailleurs des enjeux liés à la sous-protection des personnes racisées par les services de police.

Selon une participante : « s'ils ont besoin d'aide, les gens vont fuir la police ». De l'avis d'un autre : « De toute façon, la police, si on appelle, la police va penser que c'est nous qui ont fait le crime tandis que c'est nous la victime. C'est là qu'il y a plus de méfiance et il y a des gens qui hésitent à aller vers eux » (Gr. 7). Pour un autre encore : « Le fait que les victimes ne sont pas crues et on met toujours en doute ce que les victimes disent, je crois que ce sont les plus gros obstacles » (Gr. 6).

À nouveau, il apparaît en outre que les victimes féminines soient confrontées à des expériences spécifiques pouvant miner la confiance envers les services de police. Comme en 2011, des participantes relatent par exemple que « les filles qui sont agressées, elles ne sont pas prises au sérieux du tout. On ne les croit pas ». Selon elles, le profilage racial ne se traduirait pas nécessairement, comme chez les garçons, par une surveillance ciblée, « mais chez les filles, les autorités sont plus portées à ne pas les écouter quand c'est une femme noire. C'est ça la différence entre les deux profilages » (Gr. 11).

Enfin, deux participants soutiennent que des gens peuvent aussi ne pas souhaiter porter plainte par peur des représailles : « Porter plainte c'est une chose, sauf que là, ils se disent, mais après, est-ce qu'ils vont être contre moi encore plus? » (Gr. 12).

Les conséquences du profilage racial sur les jeunes

Ces constats ne sont, par ailleurs, pas sans conséquence. Les conséquences que peut avoir le profilage racial d'intervenants de la sécurité publique en regard de l'avenir des jeunes, de leur perspective d'emploi, de leur santé, incluant leur santé mentale, voire de leur sûreté ont été abordées précédemment. Cela dit, d'autres ont plus spécifiquement trait aux recours.

Encore une fois, dans le cadre des travaux qu'Anne-Marie Livingstone a co-dirigés, on souligne que « la plupart des jeunes ont trouvé de leur propre initiative des moyens de faire face aux actes de profilage racial. Ils se sont résignés à la réalité de l'intrusion policière, se sont retirés des espaces publics ou n'ont plus accepté de coopérer avec la police »⁴²⁶. Dans d'autres cas, toutefois, plus rares, « les réactions émotionnelles des jeunes face au profilage racial illustrent le niveau de frustration et le manque de pouvoir qu'ils sentent envers le harcèlement des policiers. Ce type de réaction risquerait d'empirer le traitement policier⁴²⁷.

3.2.3 Les recommandations

À la lumière de ce qui précède, et en vue d'accroître la confiance des populations racisées envers les recours disponibles eu égard à l'action policière⁴²⁸, la Commission réitère d'abord les recommandations 31 et 33 du Rapport de 2011 concernant le système de traitement des plaintes en matière de déontologie policière, et ce, en tenant compte des précisions qu'elle a jugées pertinentes d'apporter à la suite du présent bilan, le cas échéant⁴²⁹.

RECOMMANDATION 25

La Commission recommande que soit modifiée la *Loi sur la police* afin de permettre au Commissaire à la déontologie policière de mener des enquêtes de sa propre initiative lorsque l'intérêt public le commande.

RECOMMANDATION 26

La Commission recommande que le gouvernement modifie le *Code de déontologie des policiers du Québec* afin d'obliger les policiers, sous peine de sanctions, à informer les citoyens de leurs droits chaque fois qu'ils procèdent à une interpellation, notamment quant au fait qu'ils n'ont pas l'obligation de s'informer.

⁴²⁶ *Id.*, p. 8.

⁴²⁷ *Id.*, p. 62.

⁴²⁸ Tel que souligné précédemment, la Commission traitera des recours prévus en vertu de la Charte dans la partie 6 du présent bilan.

⁴²⁹ Compte tenu des constats dressés dans le cadre du présent bilan, la Commission ne réitère pas les recommandations 37 à 39 et 41 du Rapport de 2011, préc., note 10.

Considérant l'analyse qui précède en regard de la Recommandation 34 du Rapport de 2011, la Commission souhaite ensuite préciser qu'une clause obligeant le Commissaire à la déontologie à lui transmettre, avec l'accord du plaignant, toute plainte alléguant un comportement potentiellement discriminatoire ne devrait pas viser à ce qu'elle soit automatiquement saisie du recours. Les recours énoncés en vertu du Code de déontologie et de la Charte n'étant pas concurrents, et dans le but d'assurer le meilleur accès à la justice, l'objectif demeure surtout de faire en sorte que le plaignant ait toute l'information disponible quant à l'ensemble des recours qui s'offrent. La recommandation de la Commission demeure par ailleurs d'autant plus importante que le délai de prescription de six mois prévu à la *Loi sur les cités et villes* et qui peut, selon les circonstances être applicable en matière de profilage racial, est très court⁴³⁰.

Ainsi, la Commission recommande ce qui suit à ce sujet.

RECOMMANDATION 27

En vue d'assurer un meilleur accès à la justice, la Commission recommande que soit modifiée la *Loi sur la police* afin que le Commissaire à la déontologie policière ait l'obligation d'informer le plaignant alléguant un comportement discriminatoire qu'il peut également porter plainte à la Commission. Le plaignant conserverait alors la responsabilité de porter plainte s'il le souhaite. Le cas échéant, la Commission traiterait la plainte conformément à l'ensemble des règles prévues en la matière.

En ce qui a trait ensuite à la Recommandation 35 du Rapport de 2011, la Commission retient notamment que le contexte judiciaire a évolué depuis 2011, entre autres par la mise en valeur des modes alternatifs de règlement des différends. Elle souhaite d'ailleurs y concourir dans l'accomplissement de sa mission, par exemple à travers les services de médiation qu'elle offre. Elle a néanmoins eu l'occasion de rappeler l'importance qui doit être mise sur le caractère volontaire et consensuel du recours à ces modes de prévention et de règlement des différends et des litiges⁴³¹. Dans le cas plus particulier d'une médiation civile, par exemple, « une partie peut, en tout temps, selon sa seule appréciation et sans être tenue de dévoiler ses motifs, se

⁴³⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 585(5) et 586

⁴³¹ 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].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_PL28_code_procedure_civile.pdf

retirer du processus ou y mettre fin »⁴³². Des mesures sont également prises pour assurer l'équilibre des parties⁴³³. En ce sens, elle formule à nouveau la recommandation qui suit.

RECOMMANDATION 28

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 la loi 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.

Toujours en ce qui a trait au système de traitement des plaintes en matière de déontologie policière, la Commission juge aussi opportun de réitérer les recommandations 36 et 40 du Rapport de 2011, et ce, tenant compte encore une fois des précisions qu'elle a jugé pertinent d'apporter à la suite du présent bilan, le cas échéant.

RECOMMANDATION 29

La Commission recommande que la *Loi sur la police* soit modifiée afin d'abroger l'article 192 qui confère aux policiers le droit au silence et à la non-collaboration⁴³⁴.

RECOMMANDATION 30

La Commission recommande que la *Loi sur la police* soit modifiée afin qu'y soit précisée 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, et ce, en excluant les conciliateurs pour lesquels la loi prévoit déjà qu'ils ne peuvent être ni avoir été des policiers.

Puis, quoique la création du BEI ait constitué une avancée eu égard à la politique ministérielle qui prévalait jusqu'alors, la Commission constate que certaines recommandations qu'elle avait énoncées, tant dans le Rapport de 2011 que dans les mémoires qu'elle a produits à ce sujet,

⁴³² *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C -25.01, art. 614.

⁴³³ Voir aussi à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 431, p. 5.

⁴³⁴ Conformément à la jurisprudence relative à l'article 11 de la Charte canadienne. Voir notamment : *Burnham c. Police de la Communauté urbaine de Toronto*, [1987] 2 R.C.S. 572, par. 5.

restent encore à être mises en œuvre⁴³⁵. À la lumière du présent bilan, la Commission réitère donc les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 31

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

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

RECOMMANDATION 32

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

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

RECOMMANDATION 33

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

⁴³⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 411.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 411; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), préc., note 411.

RECOMMANDATION 34

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

RECOMMANDATION 35

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

4 BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE DANS LE MILIEU SCOLAIRE

Dans son Rapport de 2011, la Commission a émis 34 recommandations qui concernent les niveaux d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire du système éducatif québécois. Dans ce chapitre, nous évaluons la mise en œuvre de 24⁴³⁶ d'entre elles. Rappelons que les enjeux de profilage racial et de discrimination systémique liés au milieu scolaire portaient plus particulièrement sur l'application des mesures disciplinaires, la réussite éducative, l'évaluation des besoins et capacités des élèves racisés, le parcours scolaire des élèves allophones en classes d'accueil et l'éducation des adultes⁴³⁷.

La Commission relevait en 2011 que les élèves racisés, notamment les jeunes des communautés noires, étaient « plus à risque, à comportement égal, d'être sanctionnés pour avoir enfreint des règlements qui, de surcroît, leur sont appliqués de manière plus stricte »⁴³⁸.

⁴³⁶ La mise en œuvre des six recommandations de la Commission portant sur la représentation des minorités racisées en emploi, la formation antiraciste et les pratiques de dotation ont été abordées dans le chapitre 2. Il s'agit des recommandations 52, 54, 80, 81, 82 et 83. Celle des recommandations 59, 62, 63 et 71, portant sur la récolte de données est également abordée dans le chapitre 2 de ce bilan.

⁴³⁷ Rappelons que le MÉES n'a pas rempli le questionnaire de la Commission. Celle-ci a ainsi jugé que la collecte de données effectuées dans le cadre du présent bilan n'a pas permis d'effectuer une évaluation suffisante de la mise en œuvre des recommandations 56 à 58, 60, 61, 66, 68 à 70 et 76. La Commission a choisi par conséquent de ne pas en traiter.

⁴³⁸ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 59.

De l'avis de la Commission, la notion de profilage racial trouvait alors application. Elle ajoutait toutefois qu'il en va autrement lorsque des processus décisionnels, des politiques ou des pratiques ont un effet discriminatoire sur leur parcours scolaire et leur réussite éducative. Il s'agit alors de discrimination systémique⁴³⁹. Plus précisément, rappelons que ce type de discrimination repose en partie sur des décisions individuelles teintées de préjugés, mais également, et dans une large mesure, sur des modèles organisationnels ou des structures institutionnelles qui, bien qu'en apparence neutres, sont inadaptés aux besoins de certains groupes ou leur sont carrément préjudiciables⁴⁴⁰.

La Commission retenait en outre que toute mesure visant à favoriser la réussite éducative des élèves racisés ou issus de l'immigration doit tenir compte de l'interrelation entre les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale et celui de condition sociale⁴⁴¹.

4.1 L'application des mesures disciplinaires, des codes de vie et des normes organisationnelles

4.1.1 Bref rappel des recommandations

Les témoignages des participants à la consultation publique de 2009-2010 dénonçaient le fait que les élèves racisés font l'objet d'une surveillance plus étroite que celle exercée par les intervenants scolaires sur les autres élèves⁴⁴². Il était entre autres reproché au personnel scolaire de ne pas suffisamment respecter le principe de la gradation des sanctions disciplinaires découlant de l'application des codes de vie⁴⁴³.

La Commission insistait alors sur le fait que la sévérité de la sanction devait être proportionnelle à la gravité de la faute reprochée, et les sanctions les plus graves, comme la suspension ou l'expulsion, ne devaient être utilisées qu'en dernier recours⁴⁴⁴. L'application conforme de cette

⁴³⁹ *Id.*

⁴⁴⁰ *Id.*

⁴⁴¹ *Id.*

⁴⁴² *Id.*, p. 60.

⁴⁴³ *Id.*, p. 61.

⁴⁴⁴ *Id.*, p. 61.

règle est primordiale sachant que les élèves racisés qui sont expulsés ou suspendus sont plus susceptibles de connaître des échecs scolaires et même, par suite de démotivation, le décrochage⁴⁴⁵.

La Commission a ainsi émis la recommandation 50⁴⁴⁶ qui comprend deux volets. D'une part, celle-ci interpelle les directions d'école afin qu'elles inscrivent l'interdiction de la discrimination sous toutes ses formes au sein de leur établissement scolaire, y compris en matière de maintien de l'ordre. D'autre part, elle leur enjoint de corriger les pratiques et normes organisationnelles relevant de leurs compétences⁴⁴⁷ et ayant des effets discriminatoires sur la réussite éducative et la persévérance scolaire des jeunes racisés.

Ensuite, trois recommandations formulées en 2011 à l'intention des commissions scolaires ou des directions d'école visent à contrer les répercussions de l'application des mesures disciplinaires et des codes de vie sur la réussite éducative et la persévérance scolaire des jeunes racisés. La recommandation 52 ayant trait à la formation antiraciste et interculturelle dans le milieu scolaire est abordée dans la section 2.3 du présent bilan. Pour ce qui est des deux autres recommandations, elles portent sur :

- la collaboration entre l'école, les parents et la communauté⁴⁴⁸ permettant de trouver des solutions aux problèmes de comportements des élèves racisés⁴⁴⁹;

⁴⁴⁵ *Id.*, p. 62.

⁴⁴⁶ Recommandation 50: « que les directions d'école : 1) énoncent expressément dans leur projet éducatif et leurs normes organisationnelles que la discrimination sous toutes ses formes est interdite dans l'école, y compris en matière de maintien de l'ordre, de la discipline et de la sécurité; et 2) examinent leurs pratiques et leurs normes organisationnelles afin de s'assurer qu'elles sont exemptes de tout biais discriminatoire ». *Id.*, p. 63.

⁴⁴⁷ Parmi les normes relevant des établissements scolaires, référons par exemple au code de vie (art. 76 et art. 96.13 al.1 (2) LIP), au projet éducatif (art. 74 et art. 96.15 al.1 (6) LIP), aux normes et modalités d'évaluation des apprentissages de l'élève (art. 96.15 al.1 (4) LIP), aux règles de classement (art. 96.15 al.1 (5)^o LIP) et au *Plan de lutte contre l'intimidation et à la violence* (art. 96.13 al. 1 (1.2) LIP).

⁴⁴⁸ Deux autres recommandations (voir plus loin recommandations 55 et 72) ont pour objectif d'améliorer la collaboration école-parents, bien qu'elles portent sur d'autres enjeux.

⁴⁴⁹ Recommandation 51 : « que les directions d'école collaborent davantage avec les parents et les organismes communautaires pour trouver des solutions aux problèmes comportementaux des élèves ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 63.

— et sur le travail des agents de sécurité œuvrant dans les établissements scolaires⁴⁵⁰.

4.1.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes publics ciblés

L'interdiction du racisme et de la discrimination sous toutes ses formes, incluant le profilage racial dans les politiques et règlements scolaires

Concernant la mise en œuvre de la recommandation 50, aucune commission scolaire ne rapporte que ses écoles interdisent expressément la discrimination des élèves sous toutes ses formes, y compris le profilage racial — tant en matière de maintien de l'ordre, de discipline que de sécurité — dans leurs politiques et règlements.

Toutefois, parmi les 10 commissions scolaires ayant répondu au questionnaire de la Commission à ce sujet, six⁴⁵¹ réfèrent au *Plan de lutte contre l'intimidation et la violence à l'école*⁴⁵², lequel comprend des « mesures de prévention visant à contrer toute forme d'intimidation ou de violence motivée notamment par le racisme ». En outre, sur ces six commissions scolaires :

— deux évoquent d'autres plans gouvernementaux tels que le *Plan gouvernemental de lutte contre l'homophobie et la transphobie*⁴⁵³ et le *Plan d'intervention*

⁴⁵⁰ Recommandation 53 : « que lorsque la direction d'une école fait appel à une agence de sécurité privée, elle exige que le travail des agents soit exempt de profilage racial, que des consignes claires leur soient données à cet effet et qu'un contrôle serré soit exercé sur ceux-ci ». *Id.*, p. 63.

⁴⁵¹ Il s'agit des commissions scolaires de Laval, Saint-Hyacinthe, des Affluents, Sir-Wilfrid-Laurier, des Portages-de-l'Outaouais et Central Québec. Les quatre autres ne renseignent pas (1) la mise en place de la recommandation 50, soulignent que cette recommandation ne s'applique pas à elles (2) ou rapportent que des mesures restent à développer à cet égard (1).

⁴⁵² MÉES, *Plan de lutte contre l'intimidation et la violence à l'école 2008-2011*, 2008, [En ligne].
http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/formation_jeunes/ViolenceEcole_f.pdf

⁴⁵³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action gouvernemental de lutte contre l'homophobie et la transphobie 2017-2022*, 2017, [En ligne].
https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/plans-actions/Plan_action_gouvernemental_lutte_contre_homophobie_transphobie_2017-2022.pdf

*québécois sur les gangs de rue 2007-2010*⁴⁵⁴ qui abordent, en marge de leurs objets, la discrimination raciale ou le racisme;

- une commission scolaire parle de l'adoption d'une politique de « respect de la diversité culturelle et sexuelle » par les écoles;
- une autre souligne que la LIP devrait « expressément préciser ce point » et qu'il est du rôle du « législateur de modifier la loi pour obliger les établissements à mettre ce sujet dans les projets éducatifs »;
- trois commissions scolaires reconnaissent que des efforts restent à faire pour mieux intégrer les « populations scolaires immigrantes ».

Plus généralement, la Commission prend acte des modifications apportées depuis 2011 à la LIP en vue de lutter contre l'intimidation et la violence à l'école⁴⁵⁵. À cet égard, la Commission porte une attention particulière aux mesures de prévention visant à contrer toute forme d'intimidation ou de violence motivée, entre autres par le racisme.

Les responsabilités de tous les acteurs scolaires ont ainsi été clairement définies, particulièrement celles des directions d'école et des conseils d'établissement. Spécifiquement, le directeur d'école doit voir à la mise en œuvre du *Plan de lutte contre l'intimidation et la violence à l'école*. Il doit aussi recevoir et traiter avec diligence tout signalement et toute plainte concernant un acte d'intimidation ou de violence⁴⁵⁶. La LIP prévoit en outre qu'il doit assister le conseil d'établissement dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs et qu'il doit, à cette fin, coordonner l'élaboration, la révision et, le cas échéant, l'actualisation du *Plan de lutte contre l'intimidation et la violence à l'école*⁴⁵⁷. Tout membre du personnel d'une école doit collaborer à sa mise en œuvre⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ MSP, *Plan d'intervention québécois sur les gangs de rue 2007-2010*, 2007, [En ligne].
<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/publications-et-statistiques/plan-gangs-rue-2007-2010/en-ligne.html>

⁴⁵⁵ *Loi visant à prévenir et à combattre l'intimidation et la violence à l'école*, L.Q. 2012, c. 19.

⁴⁵⁶ LIP, art. 96.12, al. 2.

⁴⁵⁷ LIP, art. 96.13 al. 1(1.2).

⁴⁵⁸ LIP, art. 75.3.

C'est toutefois le conseil d'établissement qui approuve ce plan et son actualisation proposée par le directeur de l'école⁴⁵⁹. Le conseil d'établissement doit de plus procéder annuellement à l'évaluation des résultats de l'école au regard de la lutte contre l'intimidation et la violence⁴⁶⁰. Notons que les centres de services scolaires, pour leur part, ont la responsabilité de soutenir les directeurs de leurs écoles dans la lutte contre l'intimidation et la violence⁴⁶¹.

Ajoutons que des modifications introduites à la LIP en 2012 portaient par ailleurs spécifiquement sur l'encadrement des règles de conduite et des mesures de sécurité⁴⁶². Ces mesures, approuvées par le conseil d'établissement sur proposition du directeur de l'école⁴⁶³, doivent notamment prévoir « les sanctions disciplinaires applicables selon la gravité ou le caractère répétitif de l'acte répréhensible »⁴⁶⁴. Important à rappeler, ces règles et mesures doivent être élaborées avec la participation des membres du personnel de l'école⁴⁶⁵.

Depuis 2012, la LIP spécifie que le directeur de l'école, qui suspend un élève lorsqu'il estime qu'une sanction disciplinaire est requise pour le contraindre à respecter les règles de conduite de l'école, doit tenir compte de l'intérêt de l'élève, la gravité des événements, ainsi que toute mesure prise antérieurement, le cas échéant, aux fins de l'établissement de la durée de la suspension⁴⁶⁶.

⁴⁵⁹ Notons toutefois que depuis le 1^{er} août 2020, les conseils d'établissement adoptent le *Plan de lutte contre l'intimidation et la violence, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, L.Q. 2020, c. 1, art. 335 al. 1 (3).

⁴⁶⁰ LIP, art. 83.1.

⁴⁶¹ LIP, art. 210.1.

⁴⁶² Voir les articles 76, 96.21 et 96.27 de la LIP.

⁴⁶³ LIP, art. 76.

⁴⁶⁴ LIP, art. 76.

⁴⁶⁵ LIP, art. 77 al.1.

⁴⁶⁶ LIP, art. 96.27. Ajoutons que dans une telle situation, « le directeur de l'école informe les parents de l'élève qu'il suspend des motifs justifiant la suspension ainsi que des mesures d'accompagnement, de remédiation et de réinsertion qu'il impose à l'élève ».

Pour rappel, la Commission a commenté le projet de loi qui a introduit les modifications à la LIP en matière de lutte à l'intimidation et à la violence à l'école⁴⁶⁷. Elle avait alors entre autres recommandé des modifications à celui-ci afin de prévenir les disparités entre les analyses de la situation au regard des actes d'intimidation et de violence que les écoles devront produire et permettre ainsi une meilleure reddition de comptes auprès de leur commission scolaire⁴⁶⁸. Elle suggérait par ailleurs de rendre possible une reddition de comptes qui permettrait d'évaluer les actions des commissions scolaires sur le sujet⁴⁶⁹.

De plus, au sujet de l'application des mesures disciplinaires à l'endroit d'un élève, la Commission faisait valoir qu'il ne suffit pas de tenir compte de la gravité ou du caractère répétitif de l'acte répréhensible. En ce sens, il faut en l'occurrence prendre en considération la racisation⁴⁷⁰ dont il fait l'objet du fait de son appartenance à une « communauté culturelle » ou autochtone, et ce, en lien avec des facteurs de vulnérabilité tels son handicap physique ou mental ou la situation socioéconomique des personnes qui en prennent soin⁴⁷¹. La Commission insistait de même à ce titre sur la prise en compte de la situation familiale et de l'âge de l'élève par le personnel scolaire lors de ses interventions⁴⁷².

En lien avec le sujet, elle affirmait qu'il est fondamental que les personnes impliquées et visées par une plainte d'intimidation ou de violence puissent faire valoir leur point de vue quant aux faits rapportés⁴⁷³.

Aussi, la Commission recommandait d'ajouter à la LIP l'obligation de mettre en place des mesures alternatives avant d'appliquer une suspension et de prévoir la possibilité pour l'élève et ses parents de faire entendre leurs points de vue avant qu'une sanction disciplinaire soit

⁴⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 56, Loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence à l'école*, Aurélie LEBRUN et M^e Karina MONTMINY, (Cat. 2.412.117), 2012.

⁴⁶⁸ *Id.*

⁴⁶⁹ *Id.*

⁴⁷⁰ Préc., note 10.

⁴⁷¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 467, p. 21.

⁴⁷² *Id.*, p. 22.

⁴⁷³ *Id.*, p. 16.

imposée⁴⁷⁴. Elle expliquait alors que « la prévention efficace et appropriée assurerait que les sanctions disciplinaires, telles la suspension ou l'expulsion de l'élève, soient appliquées de façon exceptionnelle. En effet, ce type de mesures ne devrait être appliqué que lorsqu'un ensemble d'activités de prévention, de sensibilisation et d'éducation a été suivi par l'élève »⁴⁷⁵.

Il convient par ailleurs de souligner qu'en 2018, le MÉES a élaboré un outil de référence⁴⁷⁶ sur la discrimination liée notamment à l'« appartenance ethnoculturelle », linguistique ou religieuse. Bien qu'il n'ait pas de caractère obligatoire, cet outil vise à soutenir les écoles dans leurs interventions au regard de la lutte contre la discrimination « ethnoculturelle » à l'école. Reprenant en partie la recommandation 50 de la Commission (précitée), cet outil tient compte des deux volets de celle-ci en les identifiant parmi les pistes d'action à privilégier par les écoles pour « faire le portrait de la situation et mettre en œuvre des actions adaptées à la réalité des différents milieux ». Ainsi, l'outil invite les écoles à :

- « énoncer expressément, dans les normes organisationnelles (par exemple, les règles de conduite et les mesures de sécurité), que la discrimination ethnoculturelle sous toutes ses formes est inacceptable dans l'école »⁴⁷⁷;
- « examiner les pratiques, les mesures d'encadrement, les procédures et les normes organisationnelles pour s'assurer qu'elles sont exemptes de tout biais discriminatoire relatif à l'appartenance ethnoculturelle, linguistique ou religieuse »⁴⁷⁸.

Plus largement, cet outil identifie les mesures d'encadrement, actions et soutien du MÉES en matière de prévention de la discrimination dans le milieu scolaire et aborde la prévention et le traitement de la violence ou l'intimidation fondée sur la « discrimination ethnoculturelle ». En outre, il traite de la mise en place des mécanismes et des procédures de gestion des situations de « discrimination ethnoculturelle ». Il énumère par ailleurs les leviers d'action dont disposent les écoles depuis 2012 pour prévenir et contrer les situations de violence ou d'intimidation, y

⁴⁷⁴ *Id.*, p. 29-30.

⁴⁷⁵ *Id.*, p. 23.

⁴⁷⁶ MÉES, préc., note 180.

⁴⁷⁷ *Id.*, p. 16.

⁴⁷⁸ *Id.*, p. 15.

compris les propos et gestes à caractère raciste⁴⁷⁹. Entre autres, on y nomme la possibilité de prévoir des sanctions disciplinaires particulièrement applicables au regard des actes de violence ou d'intimidation, selon la gravité ou le caractère répétitif de ces actes⁴⁸⁰.

Au surplus, le MÉES reconnaît l'importance d'une « approche préventive, claire et concertée par rapport à la discrimination ethnoculturelle ». Selon lui, une telle approche « permet de créer un environnement inclusif qui valorise la diversité et où chacun peut « développer son plein potentiel, à l'abri de toute forme d'intimidation ou de violence »⁴⁸¹. Il explique plus spécifiquement que :

« Cela doit passer par un processus de mobilisation, de concertation, de prise de position claire, de planification, de mise en œuvre et d'évaluation. De plus, les rôles et les responsabilités de tous doivent être précisés, dont ceux des familles et des membres de la communauté. Les normes d'établissement (par exemple, les règles de conduite et les mesures de sécurité) doivent, à cet égard, énoncer clairement les modalités applicables lors du signalement d'un événement ou du dépôt d'une plainte ainsi que la manière dont le signalement ou la plainte seront traités. Les pratiques de gestion et la forme de leadership exercée dans une école, la collaboration entre les membres du personnel et avec les familles, l'accompagnement, la formation et la stabilité du personnel, la qualité des relations interpersonnelles et le sentiment d'appartenance sont aussi des facteurs déterminants. »⁴⁸²

À ce chapitre, l'outil identifie notamment la sensibilisation des familles « aux différentes formes de discrimination ethnoculturelle et aux mesures de protection prévues par la Charte des droits et libertés de la personne » comme étant l'une des pistes d'action à privilégier par les écoles. Ces dernières devraient ainsi « leur transmettre régulièrement des informations claires sur les modalités applicables lors du signalement d'un événement ou du dépôt d'une plainte »⁴⁸³.

Enfin, soulignons que le MÉES affirme, dans cet outil de référence, l'importance « d'être vigilant dans l'application des codes de vie et des mesures disciplinaires en milieu scolaire (retenue,

⁴⁷⁹ *Id.*, p.18.

⁴⁸⁰ *Id.*

⁴⁸¹ *Id.*, p.12.

⁴⁸² MÉES, préc., note 180.

⁴⁸³ *Id.*, p.14.

suspension, expulsion, etc.), de prendre en compte l'ensemble du contexte et de veiller à ce que chaque élève soit traité avec équité »⁴⁸⁴.

La surveillance ciblée des élèves et l'application des sanctions disciplinaires

Concernant la mise en œuvre de la recommandation 51 sur les comportements des élèves jugés problématiques, six commissions scolaires⁴⁸⁵ répondent avoir pris des initiatives pour établir un partenariat entre l'école et les familles racisées ou immigrantes, mais pas forcément en vue d'y remédier. Leurs initiatives portent en général sur les besoins de communication des élèves et leurs parents allophones et donc, sur leur mise à disposition d'interprètes, ainsi que sur l'établissement de liens interculturels. À titre d'exemple :

- une commission scolaire signale que ses écoles travaillent de plus en plus avec les partenaires communautaires;
- une autre commission scolaire relate avoir engagé un agent communautaire scolaire interculturel pour faciliter l'intégration des élèves immigrants dans les écoles;
- une seule commission scolaire mentionne que, pour régler les problèmes de comportements des élèves, elle fait appel « dans certaines circonstances à un policier éducateur ».

Alors que le Rapport de 2011 insistait sur la pertinence pour les écoles d'établir des partenariats avec les organismes communautaires et de collaborer avec les parents dans la recherche de solutions pour résoudre les comportements problématiques de leurs enfants⁴⁸⁶, les initiatives rapportées semblent davantage liées à une communication interculturelle avec les élèves ou les parents pour leur intégration dans le système scolaire québécois. Ces mesures ne peuvent avoir pour effet de mettre fin à la perpétuation des stéréotypes liés aux comportements des élèves racisés et au recours disproportionné à des sanctions disciplinaires envers eux.

⁴⁸⁴ *Id.*, p. 6.

⁴⁸⁵ Les quatre autres commissions scolaires rapportent que cette recommandation ne s'applique pas à elles (1), n'y répondent pas (2) ou soulignent qu'aucun problème de comportements déviants ne leur a été signalé (1).

⁴⁸⁶ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 61.

Pour rappel, la recommandation 53 du Rapport de 2011 concerne également la surveillance des jeunes élèves racisés, dans l'enceinte des établissements scolaires, par les agents de sécurité. Ceux-ci ne sont pas toujours formés en matière de lutte contre la discrimination systémique et le profilage racial⁴⁸⁷. Sur les 10 commissions scolaires :

- quatre d'entre elles répondent faire appel à des agents de sécurité⁴⁸⁸;
- trois soulignent que les écoles qu'elles desservent ne sont pas concernées par la sous-traitance d'agences de sécurité privée⁴⁸⁹;
- trois autres ne font pas le point sur cette recommandation⁴⁹⁰.

Les répondants des quatre commissions scolaires dont les établissements pourraient conclure des contrats avec des agences de sécurité ne font pas état de consignes sur l'interdiction du profilage racial, préétablies par les directions scolaires à l'attention des agences et des agents recrutés. Une commission scolaire rapporte que « les agences de sécurité sont sélectionnées via un processus rigoureux d'appel d'offres » et que « le profil de l'agent de sécurité est mis en place en fonction du contexte et de la situation ». Deux commissions scolaires précisent en outre que des suivis sont effectués quant à la qualité des services, alors qu'une autre écrit pouvoir utiliser des « caméras de surveillance » en cas de besoin.

Une commission scolaire mentionne toutefois une pénurie de main-d'œuvre et précise qu'il n'est pas toujours possible de cibler le type de personnalité en fonction du contexte et du besoin. Elle cite deux obstacles au suivi de cette recommandation :

- la méconnaissance du contexte scolaire par les agents de sécurité;
- le roulement de personnel au sein des agences de sécurité.

⁴⁸⁷ *Id.*, p. 62.

⁴⁸⁸ Ce sont les commissions scolaires de Laval, des Chênes, des Portages-de-l'Outaouais et Sir-Wilfrid-Laurier.

⁴⁸⁹ Il s'agit des commissions scolaires au Cœur-des-Vallées, de Saint-Hyacinthe et des Affluents.

⁴⁹⁰ Les commissions scolaires Central Québec, de la Capitale et de la Pointe-de-l'Île.

B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés

L'interdiction du racisme et de la discrimination sous toutes ses formes, incluant le profilage racial dans les politiques et les règlements scolaires

Tout d'abord, la professeure Maryse Potvin est d'avis que les « codes de vie » devraient non seulement aborder les devoirs et les obligations des élèves, mais aussi la manière dont ils pourraient, en tant qu'acteurs scolaires, « défendre leurs droits s'il y a des injustices ». Elle rappelle qu'un atelier portant sur ces questions a été organisé, en avril 2018, par les membres du projet Accès aux droits et à la justice (ADAJ) dans le cadre d'une journée d'étude qui s'adressait à des enseignants. Selon la professeure, les jeunes doivent en outre être responsabilisés tôt, dès leur entrée à l'école secondaire, et être partie prenante de la résolution des conflits.

Ensuite, plusieurs membres des groupes de discussion rencontrés ont dit avoir assisté, depuis 2011, à des événements qu'ils qualifient de discrimination raciale et/ou ethnoreligieuse ou de profilage racial dans les milieux d'enseignement primaire et secondaire.

À titre d'exemple, une participante rapporte qu'un élève de secondaire 4 aurait subi un traitement distinct de la part de son enseignant en raison de son appartenance religieuse.

« Un autre jeune de secondaire 4 dans le cours Éthique et culture religieuse durant toute l'année 2014, il s'est fait comme harceler, je dirais, par l'enseignant pour qu'il dise ce qu'il pensait de Daech, l'État islamique. Il devait absolument parler de Daech et de la Syrie à chaque fois. À chaque fois qu'il y avait une nouvelle, le professeur, lors de sa séance, s'adressait à cet élève-là, spécifiquement parce qu'il était pratiquement... il y avait juste deux musulmans dans la classe. Il l'identifiait spécifiquement. Et à la fin de l'année, c'était le comble du comble, c'est que, il a exigé de lui, alors qu'il a donné le choix à tous les autres élèves, il a exigé de lui, de faire un travail, que son projet porte sur Daech [...] Oui! Les autres avaient le choix du sujet, mais lui, il n'avait pas le choix du sujet. Il s'est fait imposer le sujet. » (Gr. 1)

En ce qui a trait par ailleurs à l'imposition de sanctions aux élèves racisés, un participant d'un groupe de discussion soutient d'abord que peu d'information est disponible. Selon lui : « On sait qu'il y a un nombre de personnes d'expulsées dans nos écoles, j'en parle souvent avec certains d'entre eux, mais il n'y a rien qui prouve ça. Pour beaucoup de personnes, ça ne fait même pas partie des réalités que les jeunes goûtent déjà à un jeune âge... » (Gr. 1).

Des témoignages entendus dans le cadre du présent bilan illustrent également les conséquences que peut avoir la surveillance ciblée des élèves racisés, notamment lorsqu'elle mène à une intervention policière en milieu scolaire.

La mère d'un enfant racisé, participante à un groupe de discussion, raconte par exemple que celui-ci aurait été amené dans une « salle de retrait » pour un problème de comportement et menotté par la police dans l'enceinte de l'école primaire après que l'intervenante responsable de la classe spéciale y a eu fait appel.

« Mon fils a eu des problèmes, il est TDAH. Il a eu des problèmes, il était dans une classe spécialisée, mais quand il lève la main, il peut attendre une heure avant que quelqu'un vienne. Il y a six élèves dans la classe, ils sont deux adultes. Comment ça, il attend une heure? Mais il est "basané" [...] Il était tanné d'attendre, il se fâche, vire son bureau à l'envers et il dit, est-ce qu'il y a quelqu'un qui va m'écouter? Et il crie fort. Ils l'amènent dans une salle de retrait, fermée, ils l'embarrent là. Ils appellent la police, la police m'appelle à mon travail [...] Moi, ce que je n'ai pas apprécié là-dedans, c'est le fait, OK, mais pourquoi lui? [...] la petite fille d'à côté qui fait des crises à tous les jours, mais elle est blanche, elle ne va pas dans la salle de retrait, les policiers ne se déplacent pas. Je ne comprends pas. » (Gr. 12)

Un intervenant en milieu scolaire (Gr. 9) relate, quant à lui, l'expérience d'un élève du secondaire d'origine sud-américaine qui aurait été interpellé par la police à la demande de la direction d'école, mais qui n'aurait jamais été accusé du crime qu'il aurait commis. L'élève aurait passé près de six heures au poste de police avant que sa mère ne soit contactée par un agent. Plus tard, il aurait été conclu que le camarade de classe avait menti et que cette arrestation était plutôt le résultat d'une querelle entre adolescents. Le jeune aurait ensuite changé d'établissement scolaire.

Rappelons à ce propos que la Commission a publiquement réitéré en 2012 les recommandations qu'elle avait adressées aux institutions du milieu scolaire dans le cadre de son Rapport de 2011, entre autres eu égard aux interventions policières dans les établissements et la protection de la réputation et de la vie privée des jeunes⁴⁹¹. Elle avait jugé ce rappel nécessaire à la suite d'une entente intervenue avec une commission scolaire

⁴⁹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : La Commission scolaire de Montréal s'engage à rappeler à ses écoles qu'elles doivent garantir le droit à l'égalité de tous leurs élèves*, Communiqué, 30 novembre 2012, [En ligne]. <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/profilage-racial-la-commissi-19>

montréalaise dans le cadre d'une poursuite de la Commission en lien avec une plainte de profilage racial. À deux reprises, la direction d'école avait notamment fait appel aux policiers concernant un élève d'origine africaine, sans raison valable selon la Commission, ce qui a mené à son arrestation et son départ menotté de l'école⁴⁹².

Enfin, il convient de rapporter le propos de certaines participantes eu égard au phénomène de sous-protection des élèves racisés. Selon elles, des directions d'école ne seraient pas intervenues contre des élèves qui auraient commis des agressions sexuelles dans des établissements d'enseignement secondaire. Toujours en lien avec la surveillance ciblée des élèves racisés, ces participantes relatent que ce sont les élèves agressées, des jeunes filles racisées, qui auraient plutôt été punies.

« Ils ont toujours tendance, c'est une fille noire ou racisée, ça va, c'est correct. Qu'est-ce que c'est que ça? [...] À l'école, c'est ça aussi. Les filles, c'est elles qui sont punies parce qu'elles ont foutu une claque au gars qui lui a... mais c'est elle qu'on suspend [...] alors que c'est elle la victime [...] On ne les croit pas. » (Gr. 11)

La surveillance ciblée et les comportements racistes en milieu collégial et universitaire

Lors de sa préconsultation publique en 2009, la Commission constatait que le profilage racial concernait particulièrement les niveaux d'enseignement primaire et secondaire. Néanmoins, certains témoignages portaient sur la surveillance ciblée de jeunes racisés au cégep.

« Ce problème [profilage racial] concerne surtout les écoles primaires et secondaires, mais également, bien que dans une moindre mesure, les cégeps. Il semblerait qu'il n'est pas rare, dans ces établissements, que les élèves de certaines minorités racisées fassent l'objet d'une surveillance et d'une sévérité plus strictes de la part des surveillants ou des professeurs. »⁴⁹³

Bien que le Rapport de 2011 n'ait pas abordé cet enjeu dans les milieux collégial et universitaire, la Commission a recueilli différents témoignages concernant de possibles cas de

⁴⁹² Cette réalité n'est pas spécifique au Québec. Récemment, la commissaire en chef par intérim de la Commission ontarienne des droits de la personne dénonçait le fait que ce type de discrimination perdure : « Every year, HRTO [HUMAN RIGHTS TRIBUNAL OF ONTARIO] decisions pronounce on the harm of systemic racism. This March, a 6-year-old Black girl was racially discriminated against when police restrained and handcuffed her at school" ». COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Opinion Editorial in the Toronto Star: Ontario's human rights abuses have not been a secret*, August 19, 2020.

⁴⁹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de consultation sur le profilage racial*, mars 2010, p. 24.

profilage racial et de discrimination à ces deux niveaux d'enseignement lors des entrevues de ce bilan.

Un chercheur a, par exemple, recours à la notion de profilage racial en lien avec la surveillance excessive des étudiants racisés au cégep. Ainsi, explique-t-il :

« [...] la surveillance excessive dans des laboratoires, par exemple, ce qui fait en sorte que ça déclenche un énorme stress chez la personne, chez l'étudiant. Donc, l'étudiant ou l'étudiante qui ressent que la raison pour laquelle elle est très surveillée ou surveillée, d'une façon démesurée, n'a pas lieu et la seule raison pour elle devient parce qu'elle est, parce qu'elle appartient à une minorité visible par exemple, ce qui, lorsqu'on fait une enquête, on vient corroborer par d'autres étudiants aussi ce fait-là. Ça, ça peut être un cas et ça remonte à la direction évidemment pour faire enquête et aller plus loin. »

Selon le chercheur, les cégépiens des communautés noires, arabes et/ou musulmanes, seraient visés par la surveillance accrue et ciblée des agents de sécurité.

Toujours en milieu collégial, un participant à un groupe de discussion dit déplorer, de façon générale, le manque de lignes directrices concernant les plaintes en matière de profilage racial et de discrimination. Il souligne en outre la difficulté de faire la preuve du racisme de certains professeurs (Gr. 3).

De façon plus particulière, les étudiants des communautés arabes et/ou musulmanes auraient pu faire l'objet de profilage racial ou religieux dans les cégeps, notamment lors des « affaires de radicalisation »⁴⁹⁴ largement médiatisées dans le courant de l'année 2016. Selon la professeure Maryse Potvin :

« [...] ça a peut-être été pire parce qu'on a fait de l'over-surveillance, de la surveillance à l'égard de certains jeunes qui fait en sorte que l'approche policière sécuriste [...] s'est accentuée. [...] Les jeunes Arabes. Ça s'est senti dans certains

⁴⁹⁴ Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 390, p. 154-156; IRIFI, *Les étudiants face à la radicalisation religieuse conduisant à la violence. Mieux les connaître pour mieux prévenir. Rapport de recherche présenté dans le cadre du Plan d'action gouvernemental 2015-2018 : La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble*, sous la direction de Frédéric DEJEAN avec la collab. de Sarah MAINICH, Bochra MANAI et Leslie TOURÉ KAPO, 2016. Voir notamment comment la chercheuse explique, à travers une analyse lexicale et sociodiscursive critique de l'utilisation des termes « islamophobie » et « radicalisation » dans la presse écrite québécoise, comment la radicalisation est systématiquement liée à l'islam radical et aux musulmans en général. Maryse POTVIN et Mélanie BEAUREGARD, « L'attentat à la mosquée de Québec dans la presse écrite québécoise entre le 30 janvier et le 1er mars 2017 », (2019) 39 *Religiologiques* 72.

cégeps, la politique, la stratégie de lutte contre la radicalisation, il y a des bonnes affaires là-dedans, mais il y a aussi toute la logique sécuriste qui focalise sur les jeunes et les signes religieux et non pas les vieux de la Meute. »

Le questionnement de la professeure quant aux impacts du plan de lutte contre la radicalisation sur la stigmatisation des personnes musulmanes, et plus particulièrement les jeunes, illustre par ailleurs l'intersectionnalité des motifs interdits de profilage tels que l'origine ethnique, la religion, l'âge et le sexe.

« [...] est-ce que ça n'a pas encore plus des effets stigmatisants sur les dynamiques de groupe parce qu'on a catégorisé des élèves en les associant à ce phénomène [de radicalisation]? Et donc toutes les mesures qu'on a mises en place, est-ce que ça a des effets pervers d'une certaine façon parce que même les espaces de parole avec les jeunes, est-ce que ça n'a pas déjà une espèce d'étiquetage ou d'effets stigmatisants parce que on va associer le phénomène aux jeunes? [...] est-ce que les jeunes ne se sentent pas surstigmatisés parce qu'on a surmédiatisé cette question dans certains cégeps par exemple à travers la politique? »

Le milieu universitaire ne serait pas non plus exempt de pratiques discriminatoires à l'endroit d'étudiants racisés selon les chercheurs et les participants aux groupes de discussion⁴⁹⁵. Une participante aux entrevues de groupe évoque, par exemple, les questions discriminatoires sur le niveau de pratique religieuse d'un candidat musulman lors de son entrevue pour l'entrée en faculté de médecine⁴⁹⁶.

Enfin, deux chercheurs évoquent, également à titre d'exemple, des problèmes liés aux stages en milieu professionnel, tant au niveau collégial⁴⁹⁷ qu'universitaire. Un chercheur souligne notamment les difficultés qu'auraient les étudiants racisés à trouver un stage professionnel. La

⁴⁹⁵ Les étudiants immigrants racisés ont également déclaré avoir subi des pratiques discriminatoires ou des propos racistes dans une recherche de la professeure Fasal Kanouté. Fasal KANOUTÉ, *Les étudiants récemment immigrés : mieux comprendre le processus d'acculturation et d'adaptation institutionnelle pour soutenir efficacement la persévérance aux études universitaires*, Rapport de recherche, Programme actions concertées, le Fonds de recherche du Québec – Société et culture, 2012, p. 8, [En ligne]. http://www.frqsc.gouv.qc.ca/documents/11326/552404/PT_KanouteF_rapport_%C3%A9tudiants-immigr%C3%A9s.pdf/8ec1715c-e0d9-486c-b237-8adc5a800e09

⁴⁹⁶ Voir notamment à ce sujet : Valérie Micaela BAIN, « Des étudiants noirs en médecine au Canada comme dans les années 1900 », *Radio-Canada*, 27 août 2020, [En ligne]. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1729324/noir-etudiants-medecine-canada-queen-toronto-mcgill>

⁴⁹⁷ Voir notamment : Sylvie LOSLIER, *La situation d'apprentissage des étudiants québécois issus de l'immigration : de la théorie au stage professionnel. Une étude exploratoire dans les programmes de Techniques de travail social, Soins infirmiers et Intégration à la profession infirmière du Québec*, Rapport de recherche, GRIÉS, 2015, [En ligne]. <https://www.cegepmontpetit.ca/static/uploaded/Files/Cegep/Centre%20de%20reference/Documents%20divers/Situation-d'apprentissage-stage.pdf>

professeure Céline Bellot, quant à elle, s'inquiète de l'échec d'étudiantes racisées lors de leur stage.

Certes, les enjeux de profilage racial et de discrimination systémique aux niveaux collégial et universitaire, tels que rapportés par les chercheurs et les participants, nécessiteraient une présentation plus détaillée et appelleraient des solutions d'autre nature que ceux qui sont propres au préscolaire, primaire et secondaire. La Commission estime néanmoins important qu'on s'y attarde au-delà de ce bilan.

4.1.3 Les recommandations

Les témoignages entendus dans le cadre de ce bilan, en plus de dénoncer le comportement discriminatoire d'intervenants scolaires, mettent en cause plusieurs paliers et instances du système éducatif : le MÉES, les centres de services scolaires, les directions d'établissement et les syndicats. Ils illustrent la manière dont différentes normes, pratiques et attitudes racistes et de profilage racial peuvent perdurer dans le milieu scolaire. Des personnes en autorité œuvrant dans d'autres secteurs, tels que la sécurité publique, peuvent également être impliquées.

Il convient de le souligner, diverses initiatives législatives et gouvernementales ont été prises depuis la publication du Rapport de 2011 afin de lutter contre la discrimination fondée entre autres sur les motifs « race », couleur et origine ethnique ou nationale dans le milieu scolaire. À la lumière du présent bilan, la Commission constate toutefois que huit ans après l'adoption des dispositions à la LIP qui définissent les responsabilités des acteurs du milieu scolaire pour prévenir l'intimidation et la violence, celles-ci n'ont pas eu pour effet d'enrayer les actes d'intimidation ou de violence, fondés sur le racisme, commis à l'endroit des élèves racisés et de ceux issus de l'immigration. Par ailleurs, les mesures disciplinaires imposées aux élèves racisés seraient disproportionnées lorsqu'ils sont concernés par des actes qualifiés d'intimidation ou de violence.

La Commission réitère donc certaines des recommandations qu'elle a formulées en 2012 eu égard à l'application des sanctions disciplinaires, particulièrement celles qu'elle a regroupées dans la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 36

La Commission recommande de modifier la *Loi sur l'instruction publique* afin d'y ajouter l'obligation pour les directeurs d'école :

- **de mettre en place des mesures alternatives avant d'appliquer une suspension et de prévoir la possibilité pour l'élève et ses parents de faire entendre leurs points de vue avant qu'une sanction disciplinaire ne soit imposée;**
- **de tenir compte des facteurs de vulnérabilité de l'élève, associés à un ou à des motifs de discrimination prohibés en vertu de l'article 10 de la Charte, lorsqu'ils décident de l'application d'une mesure disciplinaire.**

Plus largement, considérant les témoignages recueillis dans le cadre du présent bilan, il apparaît impératif que l'ensemble des intervenants du milieu scolaire reconnaissent le racisme et la discrimination systémiques — mais aussi, plus particulièrement, le profilage racial — et qu'ils se mobilisent explicitement contre ces phénomènes.

À ce propos, l'identification par le MÉES de pistes d'actions à privilégier par les écoles dans son récent outil de référence constitue une prémisse prometteuse pour une action uniformisée et cohérente en la matière. La Commission note néanmoins que l'outil n'aborde pas nommément le profilage racial. Ajoutons que cet outil ne prévoit pas de mesures supplémentaires de reddition de comptes afin d'évaluer la mise en œuvre des pistes d'action par les écoles visées, mais aussi de reddition de comptes de l'ensemble des acteurs du milieu scolaire eu égard à leur responsabilité de lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique.

En ce sens, considérer ces pistes d'action aux fins de la politique gouvernementale contre le racisme et la discrimination systémiques qui fait l'objet de la première recommandation du présent bilan permettrait d'envoyer un message fort quant à l'importance de lutter contre le racisme et la discrimination systémiques dans le milieu scolaire et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés pour ce faire. Le gouvernement se donnerait alors les moyens d'agir concrètement et de façon cohérente en cette matière.

Au-delà de cette reconnaissance plus formelle, l'inclusion de ces mesures dans le cadre d'une politique gouvernementale intersectorielle permettrait aussi de répondre à l'enjeu fondamental de la mise en œuvre des moyens pour prévenir et lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique. Étant donné les écarts constatés dans l'application de ces moyens,

la Commission insiste en outre sur la responsabilité du MÉES quant à l'instauration de mécanismes publics d'évaluation et de reddition de comptes visant à examiner leur mise en œuvre de ceux-ci par l'ensemble des acteurs du milieu scolaire, en fonction des responsabilités de ceux-ci.

La Commission réitère les recommandations 50 et 51 du Rapport de 2011 en la modifiant de la façon suivante afin de tenir compte de ce qui précède.

RECOMMANDATION 37

La Commission recommande que les directions d'écoles primaires et secondaires, de centres de formation professionnelle et de centres de formation aux adultes s'engagent sans plus tarder à mettre en œuvre les moyens d'action identifiés par la Commission eu égard à l'application des mesures disciplinaires envers les élèves racisés, notamment en :

- **énonçant expressément dans leurs normes organisationnelles que la discrimination sous toutes ses formes est interdite dans l'école, y compris en matière de maintien de l'ordre, de la discipline et de la sécurité;**
- **examinant leurs pratiques et leurs normes organisationnelles afin de s'assurer qu'elles sont exemptes de tout biais discriminatoire;**
- **intervenant, sans discrimination ni profilage, pour appréhender les comportements jugés problématiques d'élèves racisés et en collaborant avec les parents et les intervenants communautaires dans la recherche de solutions;**
- **informant les élèves et leurs parents des mécanismes de protection et des recours juridiques existants s'ils croient être victimes de racisme, de discrimination et/ou de profilage racial.**

La Commission recommande en outre que ces moyens d'action soient considérés aux fins de l'élaboration de la politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques, telle qu'énoncée à la recommandation 1 du présent bilan.

Enfin, puisqu'elle n'a pas été mise en œuvre, la Commission réitère la recommandation 53 de son Rapport de 2011.

RECOMMANDATION 38

La Commission recommande que lorsque le centre de service scolaire fait appel à une agence de sécurité privée, il exige de cette dernière que le travail des agents soit exempt de profilage racial, que des consignes claires leur soient données à cet effet et qu'un contrôle serré soit exercé sur ceux-ci.

4.2 Le parcours scolaire et la réussite éducative

4.2.1 *Bref rappel des recommandations*

Dans son Rapport de 2011, la Commission a émis cinq recommandations⁴⁹⁸ aux institutions du milieu scolaire afin d'améliorer la réussite éducative des jeunes racisés. Celles-ci abordent d'abord l'impact des préjugés sur le parcours scolaire, ciblant particulièrement la collaboration école-parents et l'implication des parents dans les décisions prises par les membres de l'équipe-école quant à la réussite éducative et le parcours scolaire de leurs enfants⁴⁹⁹.

Plusieurs intervenants à la consultation menée par la Commission en 2009-2010 avaient ainsi souligné « l'influence des préjugés sur le processus d'orientation dans les différents parcours scolaires qui s'offrent aux élèves »⁵⁰⁰. C'est pourquoi elle a formulé la recommandation 55 précitée à l'intention des écoles.

Celle-ci n'est d'ailleurs pas sans rappeler les recommandations 51 (précitée) et 72⁵⁰¹ qui abordent également la collaboration école-familles-communauté :

- la première, dans le cadre d'une réflexion commune sur les solutions à apporter aux problèmes de comportements des élèves;

⁴⁹⁸ La recommandation 54 a été traitée dans la partie 2.3 du présent bilan.

⁴⁹⁹ Recommandation 55 : « que les écoles conçoivent des modèles « alternatifs » de collaboration parents-école, notamment en reconnaissant comme interlocuteurs légitimes des personnes ou acteurs mandatés par les parents pour agir en leur nom, par exemple un membre de la famille élargie ou encore des représentants d'organismes communautaires ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 65.

⁵⁰⁰ *Id.*, p. 63.

⁵⁰¹ Voir la mise en œuvre de la recommandation 72 à la section 4.3 du présent bilan.

- la seconde, dans le but d'assurer non seulement l'intégration sociale et scolaire de l'élève allophone fréquentant les classes d'accueil, mais aussi l'établissement de liens avec les parents et leur participation à la vie scolaire.

Les recommandations de la Commission relatives à la réussite éducative interpellaient en outre le MELS (aujourd'hui le MÉES) eu égard à la nécessité d'un soutien financier mieux ciblé aux écoles de milieux défavorisés⁵⁰².

En 2011, la Commission signalait ainsi « l'impact de certains facteurs sociodémographiques, tels que l'origine, la couleur, le statut d'immigration et le statut socio-économique, sur l'orientation des élèves, dès le secondaire, vers des filières de formation différenciées ainsi que sur la réussite scolaire »⁵⁰³.

Depuis, la Commission a poursuivi ses travaux portant sur la réussite éducative des élèves⁵⁰⁴. Elle réitérait, à l'issue de ses travaux, d'importants constats concernant les élèves appartenant

⁵⁰² Recommandation 56 : « que le MELS, en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, effectue des tests de validité pour s'assurer que l'indice de défavorisation actuellement utilisé pour déterminer les écoles admissibles à une aide financière supplémentaire est bien adapté aux écoles desservant une forte proportion de familles racisées ou issues de l'immigration »;

Recommandation 57 : « que le MELS exige, de la part des écoles bénéficiaires des programmes d'aide financière pour écoles défavorisées, une reddition de comptes plus serrée afin de s'assurer que l'argent accordé a effectivement servi à financer des projets visant à favoriser la réussite et la persévérance scolaires chez les élèves en difficulté des milieux défavorisés »;

Recommandation 58 : « que le MELS fournisse aux écoles un cadre de référence qui établisse des critères précis auxquels les projets soumis devront satisfaire pour être admissibles aux programmes de financement visant à favoriser la réussite et la persévérance scolaires chez les élèves en difficulté des milieux défavorisés. » Rapport de 2011, préc., note 10, p. 66-67.

⁵⁰³ *Id.*, p. 63.

⁵⁰⁴ Pour les travaux plus récents, voir notamment : 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, Projet de loi n° 40 sur la Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, (Cat. 2.412.84.5), 2019, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL40_instruction-publique.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 12, Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées*, Daniel DUCHARME et M^e Karina MONTMINY, (Cat. 2.412.127), 2019, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_PL12_frais-scolaires.pdf; 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 sur le projet de loi n° 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*, (Cat. 2.412.131), 2019, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL5_maternelle-4ans.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé*

à des groupes protégés par la Charte, tels les élèves racisés et immigrants. Ceux-ci vivent toujours des parcours scolaires parsemés de difficultés, ce qui les rend davantage susceptibles de quitter l'école secondaire, sans diplôme ni qualification⁵⁰⁵. En outre, la Commission insistait sur « les obligations, jusque-là dévolues aux commissions scolaires en vertu des articles 10, 12 et 40 de la Charte, d'offrir des services éducatifs sans discrimination à tous les élèves et « de tenir compte des besoins éducatifs particuliers de certains élèves »⁵⁰⁶. Cela inclut notamment les élèves en situation de pauvreté, issus de l'immigration, qui appartiennent à une minorité racisée, d'identité autochtone, de la diversité sexuelle et de genre ou encore ayant reçu un diagnostic de handicap ou présentant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage⁵⁰⁷.

La Commission a également noté que le MÉES utilise désormais l'indice de milieu socio-économique pour déterminer la « défavorisation » associée à un établissement scolaire. Soulignons à cet égard que le financement de l'aide supplémentaire d'un établissement scolaire devrait être évalué en fonction des conditions socio-économiques et des besoins qui sont propres à l'élève et à sa famille, et non pas en tenant compte des caractéristiques socio-économiques du milieu où ceux-ci résident. En adoptant une approche territoriale plutôt qu'individuelle, on se trouve plutôt « à exclure plusieurs enfants provenant de familles à faible revenu de mesures spécifiques de soutien qui pourraient être profitables à leur développement, en raison du fait qu'ils fréquentent des établissements qui sont situés dans des milieux plus favorisés »⁵⁰⁸.

« Pour une politique de la réussite scolaire », (Cat. 2.122.34.1), 2018, [En ligne].
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_reussite_educative.pdf; 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 sur le projet de loi n° 86, Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire*, (Cat. 2.412.84.4), 2016, [En ligne].
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_86_gouvernance_com_scolaires.pdf

⁵⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), *id.*, p. 29-30; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), *id.*, p. 6.

⁵⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), *id.*, p. 35.

⁵⁰⁷ *Id.*, p. 34-35.

⁵⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-3), *préc.*, note 504, p. 14-15.

4.2.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes publics ciblés

Au sujet de la recommandation 55, neuf⁵⁰⁹ commissions scolaires ont confirmé qu'une collaboration école-parents était effectivement présente et qu'elle impliquait des médiateurs, comme les membres de la famille élargie, les agents en milieu interculturel ou encore, les agents de liaison des groupes communautaires. Cependant, aucune d'entre elles ne décrit de façon détaillée la manière dont cette collaboration s'effectue. Sur les neuf commissions scolaires :

- deux commissions scolaires mentionnent une collaboration école-familles se limitant à la présence d'interprètes nécessaire à la communication entre les parents (allophones) et le personnel de l'école;
- une commission scolaire de la Région métropolitaine de recensement⁵¹⁰ de Montréal souligne qu'une nouvelle mesure financée par le MÉES intitulée « Agents de transition en soutien à l'intégration des familles immigrantes »⁵¹¹ lui permet depuis 2018 « d'explorer des modèles novateurs ».

À ce chapitre, soulignons que le fait de « proposer aux familles diverses manières de collaborer avec l'école qui tiennent compte de leurs besoins, de leurs expériences et des ressources dont elles disposent » est l'une des pistes d'action que les écoles devraient privilégier pour prévenir la « discrimination ethnoculturelle » selon le récent outil de référence du MÉES⁵¹². Ce dernier invite aussi les écoles à « travailler en partenariat avec les organismes communautaires œuvrant à prévenir et à traiter la discrimination ethnoculturelle »⁵¹³. Le MÉES constate en outre l'importance d'une telle recommandation « dans la gestion des situations de discrimination

⁵⁰⁹ La dixième commission scolaire ne semble pas comprendre la recommandation 55.

⁵¹⁰ Ci-après « RMR ».

⁵¹¹ Les commissions scolaires admissibles à la mesure 15055 sont celles comptant un minimum de 750 élèves immigrants (nés à l'extérieur du Canada) au 30 septembre de l'année scolaire précédente. MÉES, *Commissions scolaires, Règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021, Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire*, Québec, 2018, p. 83.

⁵¹² MÉES, préc., note 180, p. 14.

⁵¹³ *Id.*

ethnoculturelle », enjoignant aux écoles de « se doter de mécanismes de communication entre les intervenants scolaires ainsi qu'entre l'école et les familles des élèves auteurs, victimes ou témoins de discrimination ethnoculturelle »⁵¹⁴. Reprenant en partie la recommandation de la Commission, il ajoute que « l'école peut adopter, lorsque cela est nécessaire, d'autres modèles de collaboration, notamment en reconnaissant comme des interlocuteurs légitimes des médiateurs ou des interprètes mandatés par les parents et agissant en leur nom, par exemple un membre de la famille élargie ou des représentants d'organismes communautaires »⁵¹⁵.

B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés

Les chercheurs et participants aux groupes de discussion considèrent qu'il reste des efforts à réaliser en ce qui concerne la collaboration école-familles racisées-communauté et l'orientation scolaire.

La collaboration école-familles racisées-communauté

En ce qui a trait d'abord à l'accompagnement des parents immigrants nouvellement arrivés, Maryse Potvin est d'avis que les équipes-écoles ne sont pas toujours préparées et formées sur la manière d'interagir avec des parents d'élèves qui ne sont pas familiers avec le système éducatif québécois.

« Quand tu arrives au début de l'année dans une école, tu vas avoir une réunion de parents, tout le monde est dans une salle et là, on donne les informations : Voici le code de vie, l'agenda de l'élève, on n'explique pas ce qu'est un code de vie, on ne sait même pas ce que les gens comprennent ou pas, on ne leur pose pas de question : Qu'est-ce que vous comprenez? [...] je ne dis pas que c'est systématique, [...], mais on ne fait pas un portrait de nos élèves et le directeur ne va pas dire à ses enseignants [...], voici le portrait de nos élèves cette année. »

À cet égard, les membres du *Groupe de travail sur les compétences et la formation des directions en matière d'équité et de diversité* de l'Observatoire sur la Formation à la Diversité et l'Équité ont proposé au MÉES un modèle de compétence portant sur l'équité, l'inclusion et la

⁵¹⁴ *Id.*, p. 18.

⁵¹⁵ *Id.*

justice sociale dans le cadre de la formation, l'accompagnement, la supervision et l'évaluation des directions d'écoles⁵¹⁶.

Il convient également de citer les travaux du groupe de travail *Réussite scolaire et relations école-famille-communauté : pratiques innovantes*⁵¹⁷. Dans une étude récente effectuée auprès d'acteurs scolaires de l'enseignement secondaire⁵¹⁸, la professeure Isabelle Archambault et ses collègues recommandent aux écoles de mettre en place « un espace de concertation permettant aux acteurs scolaires de développer une vision commune des défis rencontrés en contexte interculturel »⁵¹⁹. Les chercheuses précisent que les établissements scolaires, de concert avec les commissions scolaires, aujourd'hui les centres de services scolaires, et la Direction de l'intégration linguistique et de l'éducation interculturelle⁵²⁰, devraient « mettre en œuvre des initiatives concertées visant à répondre de façon systémique aux processus et aux pratiques à effet d'exclusion identifiés dans les milieux »⁵²¹. L'une des dimensions investiguées, qui retient l'attention de la Commission au regard de la recommandation 55 du Rapport de 2011, réside dans la collaboration école-famille-communauté. Les chercheuses mentionnent que celle-ci s'inscrit dans « l'engagement de l'école en faveur d'une culture d'équité et d'ouverture à la diversité »⁵²². Elles constatent toutefois à travers les résultats de leur recherche que cette collaboration « apparaît relativement faible » et que « les initiatives mises en place à cet égard demeurent peu diversifiées dans la plupart des écoles [secondaires de l'étude] »⁵²³.

⁵¹⁶ Pour plus de détails sur cette compétence voir : Julie LAROCHELLE-AUDET, Marie-Odile MAGNAN, Maryse POTVIN, Emmanuelle DORÉ, *Les compétences des directions en matière d'équité et de diversité : pistes pour les cadres de référence et la formation*. Rapport préliminaire du Groupe de travail sur les compétences et la formation des directions en matière d'équité et de diversité, remis à la DSAÉ du MÉES, Montréal, OFDE, 2018.

⁵¹⁷ Pour un aperçu des réalisations de ce groupe de travail : <https://cipcd.ca/groupes/russite-scolaire-et-relations-cole-famille-communaut-pratiques-innovantes/>

⁵¹⁸ La recherche a été effectuée auprès de différents acteurs scolaires de huit écoles secondaires situées dans et à l'extérieur de la grande région de Montréal. Isabelle ARCHAMBAULT, Geneviève AUDET, Corina BORRI-ANADON, Sivane HIRSH, Marie MC ANDREW et Kristel TARDIF-GRENIER, *L'impact du climat interculturel des établissements sur la réussite éducative des élèves issus de l'immigration*, Rapport de recherche, déposé au MÉES et au Fonds de recherche du Québec – Société et culture, 2019, [En ligne]. http://www.frqsc.gouv.qc.ca/documents/11326/3897244/IsabelleArchambault_rapport_PR_2016-2017_reussite-immigrants.pdf/c8597f55-a58c-4363-9e07-b56bfc5dfa6

⁵¹⁹ *Id.*

⁵²⁰ Ci-après « DILEI ».

⁵²¹ ARCHAMBAULT et al., préc., note 518, p. 10.

⁵²² *Id.*, p. 16.

⁵²³ *Id.*, p. 17.

La collaboration école-famille-communauté fait d'ailleurs l'objet de deux recommandations du Groupe de travail à l'attention des écoles secondaires⁵²⁴.

Pour la professeure Archambault et ses collègues, la collaboration école-famille-communauté devrait s'inscrire dans une logique de développement d'un climat interculturel favorable à la réussite des élèves issus de l'immigration. Pour résumer la notion « multidimensionnelle » du climat interculturel que devraient créer les écoles secondaires, Isabelle Archambault et ses collègues expliquent :

« L'engagement d'une l'école en faveur d'une culture d'équité et d'ouverture à la diversité peut se traduire de multiples façons. D'abord, dans son projet éducatif, son code de vie, ses pratiques quotidiennes dans l'école et dans les classes. Ensuite, dans les partenariats que l'établissement entretient avec les familles et les organismes communautaires ou religieux qui interviennent directement avec les jeunes issus de l'immigration et leurs familles. Certaines écoles semblent toutefois réussir mieux que d'autres à soutenir cet engagement. Ces établissements mettent notamment de l'avant des politiques de tolérance zéro à l'égard de la discrimination ou du racisme, en assurant une visibilité des indicateurs relatifs à la réussite chez les minorités (ethnic monitoring), en incitant la participation des familles immigrantes ou en établissant des partenariats égaux avec divers organismes communautaires représentant des groupes minoritaires (Mc Andrew et collab., 2015). De manière plus concrète, certaines initiatives, comme les jumelages entre parents francophones et allophones, la traduction en diverses langues du code de vie, le développement de capsules pédagogiques sur l'immigration ou encore la prise en compte des fêtes religieuses, ont été documentées pour leurs retombées positives (Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire [CCIARMS], 2007). »⁵²⁵

Par ailleurs, les travaux de Chantal Lavergne et Sarah Dufour portant sur la disproportion des enfants « issus de la diversité culturelle » dans le système de protection de la jeunesse exposent également certaines pistes de solutions permettant d'améliorer la communication

⁵²⁴ Les recommandations 9.1 et 9.2 se lisent comme suit : « 9.1 Sensibiliser les acteurs scolaires afin d'assurer la valorisation de l'accueil des familles immigrantes tout au long du parcours des élèves. 9.2 Valoriser la mise en place de diverses modalités favorisant : l'arrimage entre les besoins des ÉII [élèves issus de l'immigration] et de leurs familles avec les mandats des organismes communautaires autour de l'école; le partage de l'information sur les partenariats école-communauté existant au sein même de l'équipe-école; la collaboration école-familles immigrantes au sein des établissements, qui vont au-delà de la communication avec celles-ci, et qui permettent à ces dernières d'être considérées comme des partenaires à part entière. » *Id.*, p. 13.

⁵²⁵ Isabelle ARCHAMBAULT, Marie MC ANDREW, Geneviève AUDET, Corina BORRI-ANADON, Sivane HIRSH, Valérie AMIRAUX et Kristel TARDIF-GRENIER, « Vers une conception théorique multidimensionnelle du climat scolaire interculturel », *Alterstice*, 8(2), 2018, p. 122.

entre les intervenants du milieu scolaire, ceux de la protection de la jeunesse et les parents d'élèves racisés et/ou immigrants⁵²⁶.

L'orientation scolaire

Certains participants aux groupes de discussion sont revenus sur la participation des parents et des intervenants communautaires aux décisions relatives au choix des parcours scolaires qui s'offrent à l'élève, l'un des enjeux principaux abordés⁵²⁷ par la Commission en 2011. Selon une participante, les préjugés négatifs de conseillers en orientation sur le parcours scolaire des jeunes des communautés noires persisteraient et ils auraient un impact négatif non seulement sur l'estime de soi et la dignité de ces élèves, mais aussi sur celles de l'ensemble des communautés noires.

« [...] c'est une fille qui a 14-15 ans qui est allée voir la conseillère en orientation et lui dit, moi, j'aimerais étudier pour devenir médecin. Elle la regarde d'en bas et lui dit, tu devrais t'orienter vers devenir coiffeuse. Moi, honnêtement, ça m'a offensée personnellement qu'une fille de 15 ans qu'on lui dise ce qu'elle est capable ou pas capable de faire et que de cette façon, avec seulement un regard, on lui change ses rêves de futur, une personne qui est en autorité qui est là justement pour orienter cette fille vers ce qu'elle veut devenir. » (Gr. 11)

Une deuxième participante du même groupe déclare à ce sujet : « ils nous sous-estiment à cause de la couleur de peau [...] » (Gr. 11). Une troisième relate que des enseignants haïtiens se seraient mobilisés pour intervenir auprès des conseillers en orientation des établissements scolaires du quartier.

« [...] c'est un tel problème qu'il y avait des associations d'enseignants haïtiens qui voulaient faire quelque chose avec les orienteurs, parce qu'ils trouvaient que ça avait aucun sens. Des groupes scolaires, qu'on puisse dire à quelqu'un, toi, je te vois comme préposé aux bénéficiaires ou bien dans la sécurité. [...] Ici, c'est tout le temps. » (Gr. 11)

La littérature montre que les pratiques discriminatoires en matière d'orientation scolaire concernent une pluralité d'intervenants scolaires. Par exemple, toujours en lien avec

⁵²⁶ Voir notamment : C. LAVERGNE et S. DUFOUR, préc., note 253, p. 9; voir également Thierry. CASSÉUS et C. MORIN, *Les agents de liaison école-famille-communauté au cœur de la collaboration école, DPJ et familles issues de la diversité culturelle*, Rapport sous la direction de Sarah Dufour, Isabelle Archambault et Chantal Lavergne, avec la collab. de S Guyon, 2019.

⁵²⁷ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 63-65.

l'expérience des élèves immigrants, Archambault et ses collègues relèvent la présence de mesures, liées à l'évaluation des compétences, qui peuvent être préjudiciables à ces élèves :

« En dépit de succès réels, certains élèves et parents appartenant à des communautés marginalisées ou stigmatisées (tels les Antillais ou les musulmans par exemple) rapportent plus souvent des comportements ou des pratiques à effet d'exclusion de la part des intervenants scolaires (Bakhshaei, 2013 ; Livingstone, Celemencki et Calixte, 2014 ; Triki-Yamani et Mc Andrew, 2009). Un autre enjeu lié à l'équité, et dont le lien est encore plus étroit avec la réussite scolaire, est celui de l'évaluation et du classement des élèves issus de l'immigration. L'importance de la reconnaissance des acquis à l'arrivée et d'une évaluation équitable tout au long de la scolarité fait l'objet d'un large consensus (Alspaugh, 1998 ; Lucas, 2001), pourtant, dans la réalité, l'application de mesures ou de façons de faire adaptées demeure relativement rare. Plusieurs études confirment l'existence de problèmes significatifs dans l'évaluation et dans le classement, et qui affectent tout particulièrement certains élèves. On pense notamment aux nouveaux arrivants qui fréquentent les classes d'accueil, aux élèves issus de l'immigration dont les difficultés d'apprentissage sont pressenties, ainsi que les élèves arrivés en cours de scolarité qui terminent leur secondaire à l'éducation des adultes (Borri-Anadon, 2014 ; De Koninck et Armand, 2012 ; Potvin et collab., 2015). »⁵²⁸

Plusieurs études publiées entre 2011 et 2013 par les membres du *Groupe de recherche Immigration, équité et scolarisation*⁵²⁹ démontrent la tendance des élèves racisés, notamment immigrants de première génération, à décrocher et à ne pas obtenir un diplôme d'études secondaires. Les résultats portant sur les élèves racisés démontraient déjà en 2011 que l'origine ethnique, le statut et la génération d'immigrant, le handicap, le sexe, la condition sociale, pouvaient influencer le cheminement scolaire de l'élève⁵³⁰. À ce sujet, les élèves immigrants de première génération présentaient un taux annuel de décrochage deux fois plus élevé que celui des élèves de deuxième génération et des élèves non immigrants⁵³¹. De plus, même si l'origine ethnique ne pouvait expliquer à elle seule le retard scolaire, l'abandon ou l'échec scolaire des élèves racisés, ils étaient parmi ceux qui étaient les plus susceptibles de vivre un échec scolaire. C'était notamment le cas des élèves originaires de l'Asie du Sud, des

⁵²⁸ I. ARCHAMBAULT et al., préc., note 525, p. 122.

⁵²⁹ Ci-après « GRIÉS ».

⁵³⁰ Voir, entre autres recherches : M. MC ANDREW et J. LEDENT, avec la collab. de R. AIT-SAID, préc., note 240. Voir également les capsules du GRIÉS spécifiques à ces groupes racisés sur *La réussite scolaire des jeunes Québécois issus de l'immigration au secondaire*, 2013.

⁵³¹ M. MC ANDREW et J. LEDENT avec la collab. de R. AIT-SAID, *id.*, p. 6-7.

Antilles, de l'Afrique subsaharienne ainsi que de l'Amérique centrale et du Sud⁵³². Ces élèves appartiendraient d'ailleurs aux familles qui sont les plus défavorisées⁵³³.

La Commission considère que des travaux de recherche, comme ceux menés par les chercheurs du GRIÉS, devraient être poursuivis pour avoir plus d'informations sur les élèves racisés qui se confrontent à des obstacles systémiques dans leur cheminement scolaire. Tel que mentionné précédemment, en l'absence de telles données quantitatives et qualitatives, il est difficile d'évaluer l'impact des normes, pratiques et politiques sur la réussite éducative de ces élèves, de les corriger, le cas échéant, et d'allouer le financement de services à l'élève en fonction de ses besoins et ceux de sa famille.

4.2.3 Les recommandations

Afin de continuer de lutter contre les préjugés et de prévenir toute situation de discrimination dans le parcours scolaire et la réussite éducative des élèves racisés, la Commission formule les deux recommandations suivantes à la lumière du présent bilan.

RECOMMANDATION 39

Afin de favoriser la réussite éducative des élèves racisés et immigrants, la Commission recommande que les écoles mettent en œuvre des modèles de collaboration parents-école impliquant davantage les intervenants communautaires.

RECOMMANDATION 40

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur s'assure que le financement de l'aide supplémentaire d'un établissement scolaire soit évalué en fonction des conditions socio-économiques et des besoins qui sont propres à l'élève et à sa famille, et non pas selon les caractéristiques socio-économiques du milieu où ceux-ci résident.

⁵³² Marie MC ANDREW, Jacques LEDENT, Jake MURDOCH, Rachid AIT-SAID, R. et Alhassane BALDE, « Le profil et le cheminement scolaire des jeunes québécois issus de l'immigration au secondaire : un portrait statistique », (2013) 42(1) *Cahiers québécois de démographie* 31, 45.

⁵³³ Voir également les capsules du GRIES, préc., note 530.

La Commission réitère par ailleurs la recommandation 7⁵³⁴ de son *mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 40 sur la Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, qui concerne les fonctions du comité d'engagement pour la réussite des élèves. La Commission insistait alors sur « l'importance pour le comité de tenir compte de la situation des élèves qui appartiennent aux groupes qui sont protégés par la Charte, notamment les élèves en situation de pauvreté, les élèves issus de l'immigration, ceux qui appartiennent à un groupe racisé, les élèves autochtones et les élèves de la diversité sexuelle et de genre »⁵³⁵. En effet, il faut rappeler que pour favoriser leur réelle égalité des chances au regard de la réussite éducative, ces élèves requièrent une attention particulière.

RECOMMANDATION 41

La Commission recommande de modifier l'article 193.7 de la *Loi sur l'instruction publique* afin que soit intégré à son libellé le principe d'égalité des chances de tous les élèves, qui est un élément fondamental de la mission de l'école québécoise telle qu'elle est définie à l'article 36 de la *Loi sur l'instruction publique*. L'ajout de ce principe favoriserait la mise en œuvre du droit à l'égalité protégé par la Charte, notamment lorsqu'il s'agira de procéder à l'analyse des résultats des élèves et à la formulation de recommandations aux centres de services scolaires.

4.3 Les classes d'accueil

4.3.1 *Bref rappel des recommandations*

Les recommandations 64 à 74 énoncées par la Commission en 2011 à l'intention du MELS et des commissions scolaires portent ensuite sur trois enjeux liés à la réussite éducative des jeunes immigrants racisés en classe d'accueil.

Le premier enjeu concerne l'intégration des élèves fréquentant les SASAF ainsi que l'organisation scolaire de ces services. Plusieurs questionnements ont été soulevés à ce sujet dans le Rapport de 2011. Il s'agissait de l'offre fréquente, par les commissions scolaires, d'un modèle unique de classe (d'accueil) fermée, de l'éloignement des points de service des SASAF du domicile des élèves, des conditions d'intégration des élèves des SASAF en classe ordinaire,

⁵³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 504, p. 36.

⁵³⁵ *Id.*, p.40.

de la continuité de l'offre du soutien à l'apprentissage du français en classe ordinaire⁵³⁶. Les recommandations 64 à 68 qui correspondent à l'organisation des SASAF portent sur :

- le rapprochement des élèves des SASAF de leur domicile en leur permettant de fréquenter la classe d'accueil dans leur école de quartier⁵³⁷;
- l'organisation de la meilleure manière possible de leur passage du secteur de l'accueil au secteur régulier de l'enseignement⁵³⁸;
- la réduction du nombre d'élèves des classes régulières afin de mieux intégrer ceux provenant des SASAF⁵³⁹;
- l'importance de continuer à offrir un soutien linguistique adapté aux élèves du SASAF qui intègrent la classe régulière⁵⁴⁰;
- et enfin, sur l'extension de l'âge de fréquentation de l'école secondaire jusqu'à 21 ans pour les élèves allophones arrivés tardivement dans le système scolaire québécois et ayant un grand retard scolaire⁵⁴¹.

Le deuxième enjeu concerne la grande disparité, d'une commission scolaire à l'autre, des méthodes et instruments d'évaluation des compétences des élèves allophones nouvellement arrivés⁵⁴². Il résidait plus précisément dans l'évaluation de ces compétences qui permet aux écoles de déterminer les besoins de l'élève en matière de SASAF et de recevoir les allocations nécessaires au financement et à l'octroi de ces services. Pour éviter que l'évaluation de l'élève

⁵³⁶ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 72-74.

⁵³⁷ Recommandation 64 : « que les commissions scolaires intègrent dès le départ les élèves du secteur de l'accueil dans leur école de quartier au lieu de les diriger vers un point de service de leur commission scolaire ». *Id.*, p. 74.

⁵³⁸ Recommandation 65 : « que les commissions scolaires prévoient un plan de transition permettant, pour chaque élève du secteur de l'accueil, une intégration en classe régulière adaptée aux besoins et au rythme d'apprentissage de chacun, et ce, le plus rapidement possible ». *Id.*

⁵³⁹ Recommandation 66 : « que le MELS accorde une réduction du nombre d'élèves par classe lorsqu'il y a intégration d'élèves issus du secteur de l'accueil en classe régulière ». *Id.*

⁵⁴⁰ Recommandation 67 : « que les commissions scolaires, en collaboration avec le MELS, s'assurent que les élèves de l'accueil intégrés en classe régulière continuent de recevoir un soutien linguistique adapté à leurs besoins ». *Id.*

⁵⁴¹ Recommandation 68 : « que la Loi sur l'instruction publique prévoit une dérogation permettant à l'élève allophone ayant intégré tardivement le système scolaire québécois et présentant un grand retard scolaire de poursuivre sa scolarisation au secondaire jusqu'à l'âge de 21 ans ». *Id.*

⁵⁴² *Id.*

se fasse de manière approximative et qu'une décision soit prise sur la base de préjugés, la Commission a alors formulé en 2011 les recommandations 69 à 72 visant⁵⁴³ :

- l'uniformisation par le MELS des outils d'évaluation des élèves allophones⁵⁴⁴;
- la gestion des allocations que les commissions scolaires reçoivent du MELS pour les élèves des SASAF⁵⁴⁵;
- puis la mise en place d'initiatives pour accueillir les parents d'élèves des SASAF⁵⁴⁶.

Le troisième enjeu ayant trait au parcours scolaire des élèves des SASAF est en lien avec les outils pédagogiques et l'apprentissage d'une langue seconde. La Commission notait en 2011 que le matériel didactique, dont les manuels scolaires, n'était pas conçu spécifiquement pour l'intégration linguistique, scolaire et sociale des élèves allophones des classes d'accueil⁵⁴⁷. Les enseignants et les autres intervenants auprès de ces élèves n'étaient pas non plus forcément préparés et formés pour répondre aux besoins des élèves allophones auxquels ils attribuaient plus leurs difficultés d'apprentissage à un retard scolaire qu'aux enjeux liés à l'apprentissage d'une seconde langue⁵⁴⁸. La Commission a alors formulé deux recommandations afin que :

- les commissions scolaires adaptent les outils pédagogiques et le matériel didactique aux besoins des élèves des SASAF⁵⁴⁹;

⁵⁴³ La recommandation 71 qui consiste en la vérification de l'efficacité des modèles SASAF à l'aide de données sur la trajectoire des élèves du secteur de l'accueil est abordée dans la section 2.5.

⁵⁴⁴ Recommandation 69 : « que le MELS uniformise les outils d'évaluation des compétences langagières des élèves allophones ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 75.

⁵⁴⁵ Recommandation 70 : « que le MELS exige des commissions scolaires une reddition de comptes plus détaillée concernant l'usage et la gestion des allocations destinées aux élèves recevant des services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français ». *Id.*

⁵⁴⁶ Recommandation 72 : « que les commissions scolaires mettent en place des initiatives à l'intention des familles nouvellement arrivées afin de créer les conditions optimales à une intégration scolaire et sociale ». *Id.*

⁵⁴⁷ *Id.*

⁵⁴⁸ *Id.*, p. 76.

⁵⁴⁹ Recommandation 73 : « que les commissions scolaires s'assurent que les outils pédagogiques et le matériel didactique utilisés en classe d'accueil sont adaptés aux besoins particuliers, à la réalité socioculturelle et à l'âge des élèves de ce secteur ». *Id.*

- que les SASAF et le secteur régulier collaborent lors du passage de l'élève de l'un à l'autre⁵⁵⁰.

4.3.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes ciblés

Il importe de souligner que deux des commissions scolaires ayant participé au bilan de la Commission sont anglophones et n'offrent donc pas de classes d'accueil sur leur territoire.

L'intégration et l'organisation scolaires

En ce qui a trait au suivi de la recommandation 64, les huit commissions scolaires francophones utilisent les modèles de SASAF comme suit :

- deux d'entre elles offrent des classes d'accueil dans les écoles de quartier (classes d'accueil fermées);
- quatre autres regroupent les élèves du secteur de l'accueil dans des points de service de leur territoire : l'élève peut être scolarisé loin de son domicile si ce territoire est très étendu;
- deux commissions scolaires ont recours à un mode de scolarisation et d'apprentissage alternatif : les élèves allophones des SASAF fréquentent à la fois la classe régulière de leur école de quartier et la classe d'accueil dans le point de service dédié à leur soutien à l'apprentissage du français.

Toutefois, les commissions scolaires soulèvent les obstacles suivants quant à la scolarisation systématique dans l'école de quartier :

- les classes d'accueil fermées multi-âge et multi-niveaux ne permettent pas d'offrir un service individualisé;
- les ressources professionnelles et financières sont insuffisantes;

⁵⁵⁰ Recommandation 74 : « que les directions d'école s'assurent de la collaboration entre les classes d'accueil et les classes régulières afin de permettre l'intégration optimale des élèves qui passent d'un secteur à l'autre ». *Id.*

- la taille la commission scolaire.

Dans le cadre du suivi de la recommandation 65, les huit commissions scolaires déclarent intégrer l'élève allophone en classe ordinaire en tenant compte de ses besoins. Cependant, seule la moitié d'entre elles rapporte avoir mis des mesures spécifiques et normatives en place pour assurer cette intégration. Celles-ci consistent à :

- élaborer un référentiel, un protocole ou un guide d'intégration en classe ordinaire;
- former les enseignants afin que l'intégration en classe ordinaire soit adaptée à chaque élève provenant des SASAF;
- dresser un portrait de l'élève qui identifie les services qu'il a reçus en classe d'accueil et ses besoins de service en classe ordinaire.

Il importe de signaler que les quatre commissions scolaires⁵⁵¹ qui décrivent les mesures mises en place dans le cadre de cette transition accueillent plus d'élèves allophones immigrants que les quatre autres.

Enfin, en réponse au suivi de la recommandation 67, les huit commissions scolaires déclarent offrir un soutien linguistique à leurs élèves des classes ordinaires en provenance des SASAF.

L'évaluation des compétences linguistiques

Dans le cadre du suivi de la recommandation 72, les huit commissions scolaires répondent avoir mis en place des initiatives pour accueillir et intégrer les parents d'élèves des SASAF avec le partenariat des villes ou des organismes communautaires. Ces mesures consistent surtout à informer les parents au sujet du système scolaire québécois, à élaborer des guides à cette fin et même à leur offrir des cours gratuits de francisation.

Les outils pédagogiques et l'apprentissage d'une langue seconde

En réponse à la mise en œuvre de la recommandation 73, les commissions scolaires rapportent que les conseillers pédagogiques spécialistes des SASAF sont responsables d'accompagner

⁵⁵¹ Il s'agit de 2 commissions scolaires de la RMR de Montréal (Pointe-de-l'Île et Laval), de la Commission scolaire de la Capitale et de celle de des Portages de l'Outaouais.

les enseignants du secteur de l'accueil et d'adapter le matériel didactique à la réalité socioculturelle des élèves. Plus précisément :

- une commission scolaire reconnaît la difficulté de concilier l'apprentissage du français avec la réalité sociale des enfants;
- cette même institution confirme que le matériel didactique n'est ni uniforme ni formalisé étant donné que l'enseignement dans les classes d'accueil nécessite plusieurs adaptations;
- une autre commission scolaire mentionne le programme *Intégration linguistique, scolaire et sociale* servant d'outil aux enseignants.

Dans le cadre du suivi de la recommandation 74, les huit commissions scolaires s'accordent ensuite à dire que les directions d'école s'assurent que les secteurs de l'accueil et régulier collaborent afin de faciliter le passage des élèves de la classe d'accueil à la classe ordinaire, notamment grâce à la transmission du dossier de l'élève entre enseignants.

B. Le point de vue des chercheurs et participants aux groupes de discussion

Les trois enjeux précédents concernant les SASAF n'ont pas été abordés lors des groupes de discussion et des entretiens individuels avec les chercheurs. Cependant, la professeure Maryse Potvin discute dans la section suivante des enjeux relatifs au parcours scolaire des jeunes racisés provenant des SASAF et fréquentant le secteur de l'éducation des adultes.

Il importe néanmoins de référer aux deux recommandations que Françoise Armand et Zita de Koninck ont adressées au MÉES en 2012 au sujet de l'élaboration d'outils d'évaluation. Les chercheuses recommandaient que :

- le MELS veille à ce que les outils d'évaluation existants soient mieux connus des commissions scolaires en région et qu'il encourage ces dernières à les rendre plus accessibles aux écoles⁵⁵²;

⁵⁵² Françoise ARMAND et Zita de KONINCK, *Rapport de recherche portant sur le portrait des services d'accueil et d'intégration scolaire des élèves issus de l'immigration*, avril 2012, p. 82.

- le MELS soutienne des projets visant la création d'outils d'évaluation (écrits et oraux) destinés à mesurer le niveau de compétence des élèves afin de les situer sur une échelle de compétence⁵⁵³.

Soulignons à ce sujet que la Direction des services aux communautés culturelles (aujourd'hui la DILEI) a émis en 2014 un *Cadre de référence sur l'accueil et l'intégration des élèves issus de l'immigration au Québec*⁵⁵⁴ ainsi que des outils complémentaires « afin de favoriser la mise en place d'un protocole d'accueil des élèves issus de l'immigration nouvellement inscrits à l'école québécoise ou d'améliorer les protocoles existants »⁵⁵⁵, et ce, pour les niveaux d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. En outre, la DILEI a élaboré en 2019 un document intitulé *Soutien au milieu scolaire* qui présente les diverses formes de soutien apportées au milieu scolaire par le MÉES pour favoriser l'accueil et l'intégration des élèves issus de l'immigration. La seule nouveauté annoncée concernant le financement a trait au « soutien à l'intégration et à la réussite scolaire des élèves immigrants et à l'éducation interculturelle »⁵⁵⁶.

4.3.3 Les recommandations

Étant donné que certains des services offerts aux élèves allophones restent encore inadaptés à leurs besoins, la Commission réitère les recommandations 64, 66, 68, 69, 70, 72 et 73 de son Rapport de 2011 à l'intention du MÉES et des centres de services scolaires.

⁵⁵³ *Id.*, p. 116.

⁵⁵⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Cadre de référence. Accueil et intégration des élèves issus de l'immigration au Québec*, Québec, 2014.

⁵⁵⁵ Voir notamment : MÉES, *Évaluation des compétences langagières en français – secondaire*, 2014, [En ligne]. <http://www.education.gouv.qc.ca/references/tx-solrtyperecherchepublicationtx-solrpublicationnouveaute/resultats-de-la-recherche/detail/article/accueil-et-integration-des-eleves-issus-de-limmigration-au-quebec-outils-complementaires/>

⁵⁵⁶ À ce sujet, on peut lire dans le cadre de référence de la DILEI : « Révision des enveloppes budgétaires disponibles par commission scolaire de la mesure 15053 — Soutien à l'intégration et à la réussite des élèves immigrants et à l'éducation interculturelle. Les enveloppes budgétaires disponibles par commission scolaire de la mesure 15053 ont été modifiées dans le but d'augmenter le montant de base pour le déploiement de l'éducation interculturelle. Ce montant de base est passé de 3 000 \$ à 5 000 \$ par commission scolaire ». MÉES, *Soutien au milieu scolaire 2019-2020. Intégration et réussite scolaire des élèves issus de l'immigration et éducation interculturelle. Éducation préscolaire, enseignements primaire et enseignement secondaire*, DILEI, 2019, p. 1.

RECOMMANDATION 42

La Commission recommande que les centres de services scolaires intègrent dès le départ les élèves du secteur de l'accueil dans leur école de quartier au lieu de les diriger vers un point de service de leur centre de services scolaire.

RECOMMANDATION 43

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur accorde une réduction du nombre d'élèves par classe lorsqu'il y a intégration d'élèves issus du secteur de l'accueil en classe régulière.

RECOMMANDATION 44

La Commission recommande que la *Loi sur l'instruction publique* prévoit une dérogation permettant à l'élève allophone ayant intégré tardivement le système scolaire québécois et présentant un grand retard scolaire de poursuivre sa scolarisation au secondaire jusqu'à l'âge de 21 ans.

RECOMMANDATION 45

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur uniformise les outils d'évaluation des compétences langagières des élèves allophones.

RECOMMANDATION 46

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur exige des centres de services scolaires une reddition de comptes plus détaillée concernant l'usage et la gestion des allocations destinées aux élèves recevant des services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français.

RECOMMANDATION 47

La Commission recommande que les centres de services scolaires poursuivent leurs efforts pour mettre en place des initiatives à l'intention des familles nouvellement arrivées afin de créer les conditions optimales à une intégration scolaire et sociale.

RECOMMANDATION 48

La Commission recommande que les centres de services scolaires s'assurent que les outils pédagogiques et le matériel didactique utilisés en classe d'accueil sont adaptés aux besoins particuliers, à la réalité socioculturelle et à l'âge des élèves de ce secteur.

4.4 L'éducation des adultes

4.4.1 Bref rappel des recommandations

En 2011, la Commission constatait qu'un nombre de plus en plus important d'élèves immigrants, qui n'avaient pas obtenu leur diplôme d'études secondaires au secteur régulier, se dirigeaient vers le secteur de l'éducation aux adultes. Or, ce dernier n'était pas prêt à répondre aux différents besoins de ces jeunes immigrants⁵⁵⁷, plus particulièrement liés à l'arrimage entre ces deux secteurs, à l'offre de services pédagogiques adaptés aux jeunes immigrants, à leur francisation de même qu'à l'obtention de leurs diplômes.

Ainsi, la Commission soulignait d'abord qu'il n'existait pas de mécanisme formel de transfert des dossiers des élèves entre le secteur des jeunes et celui de l'éducation aux adultes. Les centres d'éducation aux adultes ne disposaient donc pas d'information sur les besoins pédagogiques des élèves nouvellement inscrits⁵⁵⁸. C'est pourquoi la Commission avait formulé sa recommandation 75⁵⁵⁹ à l'intention des commissions scolaires afin qu'elles veillent à ce que les classements effectués au secteur des jeunes et l'information relative à leurs besoins pédagogiques soient transmis au secteur des adultes, le cas échéant.

Ensuite, concernant l'organisation scolaire, la Commission constatait que le type de formation que recevaient les jeunes immigrants avait été pensé et conçu pour des adultes, désireux de reprendre leurs études et faisant, en général, preuve d'une plus grande autonomie. Elle avait d'ailleurs insisté pour que ces jeunes obtiennent des ressources et des services complémentaires et un soutien pédagogique adapté à leur parcours scolaire et leur réussite éducative. La Commission a par conséquent énoncé sa recommandation 76⁵⁶⁰ afin que les

⁵⁵⁷ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 76-77.

⁵⁵⁸ *Id.*, p. 77-78.

⁵⁵⁹ Recommandation 75 : « que les commissions scolaires veillent à ce que les centres de formation des adultes tiennent davantage compte des classements effectués au secteur des jeunes ainsi que de l'information relative aux besoins pédagogiques et aux difficultés scolaires indiquée par les écoles secondaires, notamment dans les plans d'intervention ». *Id.*, p. 78.

⁵⁶⁰ Recommandation 76 : « que le MELS veille à ce que les élèves dont les besoins sont particuliers et qui fréquentent les centres d'éducation des adultes puissent bénéficier d'une offre de services pédagogiques adaptée à leurs besoins ». *Id.*, p. 79.

élèves des centres d'éducation des adultes, aux besoins particuliers, puissent bénéficier d'une offre de services pédagogiques adaptée à leurs besoins.

Par ailleurs, dans une étude qu'elle a rendue publique en 2018, la Commission s'interrogeait sur l'arrimage entre le secteur des jeunes et celui des adultes en ce qui concerne plus particulièrement les services éducatifs offerts aux élèves HDAA. Elle rappelait à cet égard avoir dénoncé la situation de ces élèves qui ne bénéficient plus, une fois au secteur des adultes, des services adaptés qui leur sont offerts au secteur de la formation générale des jeunes. De manière quasi unanime, les intervenants scolaires qui avaient été rencontrés pour cette étude par la Commission ont déploré l'absence de continuité dans les services offerts à ces élèves entre les différents parcours de formation proposés par les commissions scolaires⁵⁶¹. Cette situation nuit à leur cheminement scolaire et à leur réussite, car ces élèves sont appelés à expérimenter de nombreuses ruptures de services ou des variations importantes dans le soutien qui leur est offert, d'un secteur de formation à l'autre, notamment entre le secteur de la formation générale des jeunes et celui de la formation aux adultes⁵⁶². À ce sujet, la Commission constatait que les ressources disponibles pour l'adaptation des services éducatifs dispensés par les centres de formation aux adultes étaient réduites⁵⁶³. Cette situation, qui renvoie au financement des services spécialisés dans ces centres, n'est pas seulement préjudiciable pour les élèves HDAA, mais elle l'est également pour les élèves racisés ou issus de l'immigration qui peuvent présenter des besoins éducatifs particuliers.

Pour revenir au Rapport de 2011, la Commission regrettait par ailleurs que le fonctionnement administratif du secteur des adultes entrave le parcours scolaire de l'élève étant donné que celui-ci se voyait expulser après des absences répétées lesquelles entraînaient la cessation du financement du centre d'éducation des adultes⁵⁶⁴. À cet égard, la Commission a énoncé sa

⁵⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le respect des droits des élèves HDAA dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique*, Daniel DUCHARME et Johanne MAGLOIRE, avec la collab. de M^e Karina MONTMINY, (Cat. 2.120-12.61.1), 2018, p. 92.

⁵⁶² *Id.*

⁵⁶³ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 107-108.

⁵⁶⁴ *Id.*, p. 79.

recommandation 77⁵⁶⁵ portant sur la révision du mode de financement des centres d'éducation des adultes par les commissions scolaires.

Mentionnons également que les centres d'éducation des adultes offraient déjà en 2011 des cours de francisation majoritairement suivis par des adultes immigrants ayant besoin d'un certain niveau de français, fonctionnel et adapté au milieu du travail. Ces cours n'aidaient donc pas forcément les élèves provenant de la formation générale des jeunes en quête d'un niveau de français davantage adapté aux autres matières scolaires, telles que les mathématiques, l'histoire ou la physique⁵⁶⁶. La Commission a alors émis sa recommandation 78⁵⁶⁷ à l'intention des commissions scolaires afin qu'elles veillent à ce que le secteur des adultes mette sur pied des programmes de francisation mieux adaptés aux besoins des jeunes immigrants.

Enfin, la Commission, à travers sa recommandation 79⁵⁶⁸, incitait le MELS et les commissions scolaires à prendre les mesures nécessaires pour permettre aux élèves en difficulté d'obtenir leur diplôme d'études secondaires à la formation générale des jeunes.

4.4.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes ciblés

L'arrimage entre le secteur des adultes et celui des jeunes

Dans le cadre du suivi de la recommandation 75, sept commissions scolaires (sur 10) déclarent qu'un membre du personnel du secteur des jeunes transmet systématiquement le dossier de

⁵⁶⁵ Recommandation 77 : « que les commissions scolaires revoient le mode de financement des centres d'éducation des adultes de façon que ces derniers ne soient plus incités, même indirectement, à sanctionner les absences répétées des élèves par l'expulsion ». *Id.*

⁵⁶⁶ *Id.*, p. 79-80.

⁵⁶⁷ Recommandation 78 : « que les commissions scolaires veillent à ce que le secteur des adultes mette sur pied des programmes de francisation mieux adaptés aux besoins des jeunes immigrants, soit des cours adaptés à l'apprentissage des matières scolaires requises pour l'obtention de leur DES ». *Id.*, p. 80.

⁵⁶⁸ Recommandation 79 : « que le MELS, en collaboration avec les commissions scolaires, prenne les mesures nécessaires pour permettre aux élèves en difficulté d'obtenir, dans la mesure du possible, leur diplôme d'études secondaires au secteur des jeunes, et ainsi infléchir la tendance actuelle des écoles secondaires à diriger cette catégorie d'élèves vers le secteur des adultes ». *Id.*, p. 81.

l'élève et/ou son plan d'intervention aux enseignants de la formation générale ou professionnelle des adultes.

Selon ce que rapportent les commissions scolaires, cette transmission peut se faire :

- de « main à main » entre orthopédagogues ou conseillers d'orientation;
- par l'acheminement du dossier ou du plan d'intervention⁵⁶⁹ à la demande de l'élève;
- en réseau, lorsque le centre d'éducation des adultes peut avoir accès au logiciel utilisé par le secteur des jeunes.

Ensuite, les informations sont analysées par un professionnel du centre des adultes afin d'adapter l'apprentissage aux besoins de l'élève.

Deux commissions scolaires disent élaborer un référentiel à l'attention de ses enseignants et mettre en place des mesures pour les aider à accueillir l'élève.

Par ailleurs, certaines commissions scolaires mentionnent les obstacles suivants quant à l'arrimage entre le secteur des adultes et celui des jeunes :

- l'abandon scolaire de l'élève;
- le changement de commission scolaire par l'élève lors de son passage à la formation aux adultes ;
- le refus de l'élève de transmettre des informations sur son parcours scolaire (commission anglophone).

L'organisation scolaire

En ce qui concerne le suivi de la recommandation 77⁵⁷⁰ :

⁵⁶⁹ La Commission scolaire de Laval rapporte à ce sujet : « De plus, grâce à nos conseillers en adaptation scolaire de la formation générale des adultes (FGA), tous les plans d'intervention sont analysés et adaptés au nouveau contexte afin de favoriser la réussite des élèves à l'éducation des adultes (ÉA) ».

⁵⁷⁰ Soulignons que quatre commissions scolaires ne répondent pas au suivi de cette recommandation et qu'une autre rapporte que celle-ci ne s'applique.

- trois commissions scolaires rapportent que la sanction d'exclusion est encore la même après « une absence de cinq journées répétitives »; deux d'entre elles laissent entendre que l'expulsion de l'élève aurait lieu et que le budget qui lui serait alloué serait suspendu par le ministère à cause de ses absences répétées;
- deux commissions scolaires déclarent que l'absentéisme des élèves n'est pas une cause de renvoi ou de coupure budgétaire;
- trois commissions scolaires soulignent que des services complémentaires (conseil en orientation, psychoéducation, conseil en formation, conseil en rééducation et réadaptation) sont offerts aux élèves de la formation générale des adultes ayant tendance à s'absenter.

Certaines commissions scolaires expriment clairement leur désaccord avec cette règle budgétaire qui, selon un répondant, va « à l'encontre des objectifs [...] de rétention des élèves ».

Les programmes de francisation

En réponse au suivi de la recommandation 78 :

- huit commissions scolaires affirment assurer la francisation des jeunes issus de l'immigration lorsqu'ils arrivent à la formation des adultes⁵⁷¹ et parmi celles-ci :
 - quatre écrivent que le programme de francisation des centres d'éducation des adultes est adapté aux besoins de leurs élèves;
 - une commission anglophone mentionne que les « programmes de francisation » ont été réévalués pour qu'ils soient plus efficaces pour les jeunes réfugiés syriens.

D'après les réponses des commissions scolaires, dans la plupart des centres d'éducation des adultes qui offrent la francisation, c'est le MIFI qui subventionne ce programme. Les jeunes adultes suivent en parallèle leur formation générale qui, elle, est financée par le MÉES. Selon

⁵⁷¹ Les deux autres commissions scolaires ne renseignent pas la mise en œuvre de la recommandation 78.

certaines commissions scolaires, la principale barrière réside dans le fait qu'il est difficile d'adapter l'emploi du temps des étudiants en raison de cette double formation et que la réussite éducative de ces jeunes se voit entravée à cause du manque de complémentarité des deux programmes offerts par les deux ministères.

Le secteur des jeunes et la réussite éducative des élèves en difficulté

Les commissions scolaires répondent à la mise en œuvre de la recommandation 79 de la manière suivante :

- quatre d'entre elles affirment mettre tout en œuvre pour que les jeunes en difficulté restent le plus longtemps possible dans le secteur des jeunes afin d'y obtenir un diplôme d'enseignement secondaire;
- trois autres soulignent que des adaptations sont réalisées afin que ce diplôme soit obtenu par l'élève, à la formation générale des jeunes tout comme à celle des adultes.

Une commission scolaire exprime, quant à elle, son désarroi face à la situation actuelle des élèves en difficulté qui intègrent le système scolaire québécois entre 12 et 16 ans et qui n'obtiennent pas de diplôme :

« Les voies qualifiantes actuelles ne sont pas adaptées aux besoins des élèves en grands retards scolaires qui arrivent au Québec entre 12 et 16 ans. Leur passage du secteur jeune à l'obtention d'un diplôme est d'une longueur qui tue la motivation. Ces élèves souhaitent des contenus plus scolaires et ne sont pas prêts pour des parcours de formations axés sur l'emploi. Nous observons un réel trou de service ou une scolarisation au secteur jeune qui est trop courte pour l'obtention d'un diplôme. »

B. Le point de vue des chercheurs et participants aux groupes de discussion

Parmi les enjeux qui précèdent, les chercheurs et les membres des groupes de discussion n'ont abordé que ceux qui ont trait à l'organisation scolaire des centres d'éducation aux adultes et à la francisation des jeunes immigrants qui les fréquentent. La professeure Maryse Potvin et certains participants des groupes de discussion se sont ainsi exprimés sur la défaillance du

système éducatif concernant les jeunes racisés contraints de fréquenter un secteur d'enseignement qui n'est pas adapté à leurs besoins.

Pour les chercheurs Maryse Potvin et Jean-Baptiste Leclercq, la formation aux adultes est de plus en plus un « déversoir » de jeunes des établissements secondaires ayant des difficultés scolaires. Les jeunes immigrants qui subissent un déclassement et des retards scolaires en font partie⁵⁷².

L'inadaptation des services de l'éducation des adultes aux jeunes racisés et issus de l'immigration inquiète donc la professeure Maryse Potvin qui souligne que les centres d'éducation des adultes accueillent encore, en 2014, des clientèles aux trajectoires et profils très variés.

« Il y a plusieurs profils qui arrivent : tu as le jeune qui est peut-être né ici et qui a juste un cours ou deux à finir, tu as l'immigrant allophone qui a été mis en classe d'accueil, qui est arrivé à 15-16 ans, on ne sait plus quoi faire avec au secteur des jeunes, on ne sait pas trop à quel niveau il est rendu, donc, on l'envoie en Formation générale des adultes. [...] tu as aussi le jeune qu'on avait classé EHDAA, des jeunes qui ont des problèmes psychosociaux, qui étaient enceintes, dans la drogue, etc., souvent des jeunes de 2^e génération qui ont le même profil que les 3^e génération et plus et qui ont abandonné l'école, qui sont revenus à 20 ans et ils veulent finir leur secondaire. »

À ce sujet, un participant à un groupe de discussion témoigne avoir dû lutter pour ne pas être lui-même orienté, jeune, vers des « voies de garage ». Il considère déraisonnable le fait que, selon lui, les centres d'éducation des adultes soient majoritairement fréquentés par des personnes racisées, garçons comme filles. À son avis, les élèves racisés et immigrants subissent encore aujourd'hui la discrimination systémique lors de leur orientation, ce qui les mènerait trop souvent à fréquenter la formation générale ou professionnelle des adultes.

« On intervient sur les 4 territoires dans les écoles dites centres aux adultes, qui à l'époque c'était l'école de raccrochage. Quel que soit le quartier, Laval, Longueuil, Montréal, Villeray, Verdun, toutes ces écoles sont à 80, 90% des jeunes racisés, communautés culturelles [...] Ça, on l'a abordé avec les jeunes, comment se fait-il que vous êtes en majorité dans ces centres-là? Pourquoi? Est-ce que c'est parce que vous n'avez pas pu passer à travers le système scolaire? Il est clair que ça ils l'ont sorti : Ils

⁵⁷² Maryse POTVIN et Jean-Baptiste LECLERCQ, « Facteurs affectant la trajectoire scolaire des jeunes de 16-24 ans issus de l'immigration en formation générale des adultes », (2014) 40 *Revue des sciences de l'éducation* 309, 336.

ont vécu de la discrimination, ils ont été ciblés, quand ils devaient faire les choix de cours. Certains de ces jeunes-là, beaucoup, sont dirigés automatiquement vers les voies de garages. » (Gr. 6)

Enfin, la chercheuse Maryse Potvin parle de l'inadéquation des cours de francisation offerts aux jeunes racisés ayant souvent fréquenté les SASAF au secondaire et ayant intégré le système scolaire québécois tardivement.

« Ça n'a pas tellement changé dans le sens où encore aujourd'hui, souvent les jeunes qui sortent des classes d'accueil, ceux qui sont arrivés assez tard dans le système qui se retrouvent en classe d'accueil, on les envoie finir à l'éducation des adultes, mais on a de la misère à les évaluer au plan des acquis scolaires, on ne sait pas trop à cause de la langue et c'est compliqué. Donc on les envoie en FGA [Formation générale des adultes] et rendu là, on prend un certain temps avant parfois de les évaluer, mais on ne va pas nécessairement leur offrir le bon cours de français pour finir leurs acquis du secondaire. »

4.4.3 Les recommandations

Étant donné le point de vue des participants aux groupes de discussion et de la professeure Maryse Potvin ainsi que les constats de la Commission concernant la nécessité d'offrir des services adaptés aux élèves HDAA⁵⁷³ et à ceux ayant des besoins particuliers, parmi lesquels on retrouve les élèves racisés et immigrants, elle réitère et complète la recommandation 76 de son Rapport de 2011.

RECOMMANDATION 49

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur adopte des mesures spécifiques pour soutenir les apprentissages et la réussite éducative des élèves racisés et immigrants inscrits à la formation aux adultes.

Afin que ces services aux élèves racisés et immigrants soient octroyés de façon à tenir compte de leurs besoins pédagogiques liés à leur retard scolaire, l'interruption de leur scolarité, la continuité de leur soutien linguistique ou encore à leur handicap ou leur condition sociale, la Commission juge en outre essentiel de soutenir le personnel des centres de formation aux adultes.

⁵⁷³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 561, p. 109.

RECOMMANDATION 50

La Commission recommande que les centres de services scolaires, en collaboration avec les directions de centres de formation aux adultes, définissent des plans de formation et de soutien qui permettent d'accompagner le personnel scolaire de ces centres au regard de l'adaptation des services destinés aux élèves racisés et immigrants.

Compte tenu des réponses des commissions scolaires concernant le suivi des recommandations 77 à 79 de son Rapport de 2011, la Commission se voit obligée de les réitérer.

RECOMMANDATION 51

La Commission recommande que les centres de services scolaires revoient le mode de financement des centres d'éducation des adultes de façon que ces derniers ne soient plus incités, même indirectement, à sanctionner les absences répétées des élèves par l'expulsion.

RECOMMANDATION 52

La Commission recommande que les centres de services scolaires veillent à ce que le secteur des adultes mette sur pied des programmes de francisation mieux adaptés aux besoins des jeunes immigrants, soit des cours adaptés à l'apprentissage des matières scolaires requises pour l'obtention de leur diplôme d'études secondaires.

RECOMMANDATION 53

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, en collaboration avec les centres de services scolaires, prenne les mesures nécessaires pour permettre aux élèves en difficulté d'obtenir, dans la mesure du possible, leur diplôme d'études secondaires au secteur des jeunes et ainsi infléchir la tendance actuelle des écoles secondaires à diriger cette catégorie d'élèves vers le secteur des adultes.

En conclusion, de manière générale, les initiatives en matière de réussite éducative et de persévérance scolaire accordent peu d'attention aux problèmes spécifiques touchant les élèves racisés⁵⁷⁴, que ce soit à la formation des jeunes ou à la formation des adultes. La Commission écrivait en 2011 « qu'une fois adultes, les jeunes décrocheurs, quelle que soit leur origine, sont

⁵⁷⁴ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 60.

plus à risque de connaître la pauvreté et l'exclusion socio-économique »⁵⁷⁵ et que de ce fait, « le profilage racial ne peut être envisagé indépendamment de la discrimination systémique plus globale que subissent » les jeunes racisés, notamment quant au motif condition sociale.

C'est pourquoi la Commission renvoie le MÉES, les centres de services scolaires et les directions d'école à la recommandation 1 afin qu'ils prennent en compte l'intersectionnalité des motifs de discrimination interdits par la Charte en jeu dans les situations complexes de racisme et de discrimination systémiques ainsi que de profilage racial que vivent les jeunes à l'école et dans d'autres secteurs de la vie.

5 BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL ET DE DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE DANS LE SYSTÈME DE PROTECTION DE LA JEUNESSE

En 2011, sur la base des témoignages reçus, la Commission faisait état des préjugés et stéréotypes, des généralisations abusives, des grilles d'analyse ainsi que des politiques qui avaient des effets discriminatoires sur les jeunes racisés et leur famille dans le système de protection de la jeunesse⁵⁷⁶. En vue de lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique, elle avait alors adressé 10 recommandations aux institutions rattachées à ce secteur. La présente démarche de bilan a permis d'évaluer la mise en œuvre de ces recommandations.

Les enjeux abordés ci-dessous concernent la sensibilisation des signalants dans les établissements publics, l'appui du milieu communautaire et des services de première ligne aux interventions du DPJ, la révision des outils d'évaluation clinique, l'inscription des approches interculturelle et antiraciste dans les politiques organisationnelles des CISSS et CIUSSS de même que la reconnaissance des caractéristiques de l'enfant appartenant à une minorité racisée.

⁵⁷⁵ *Id.*, p. 62.

⁵⁷⁶ *Id.*, p. 85 et suiv.

Avant de s'y attarder, il importe toutefois de rappeler que la réception et le traitement du signalement, l'évaluation, l'orientation et la révision des situations de l'enfant pour lesquelles sa sécurité ou son développement est considéré compromis sont des responsabilités exclusives conférées au DPJ en vertu de la LPJ⁵⁷⁷. Celui-ci exerce ses responsabilités au sein d'un établissement public.

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*⁵⁷⁸, adoptée en 2015, cet établissement public était un centre jeunesse, qui était chargé d'assumer les principales responsabilités en matière de services de protection de la jeunesse au Québec. Chacun des 16 centres jeunesse que l'on retrouvait sur le territoire québécois était dirigé par un directeur général. Celui-ci était responsable de la prise en charge de la situation des enfants visés par la LPJ ou la LSJPA⁵⁷⁹ ainsi que des familles d'accueil et des centres de réadaptation. Le DPJ agissait alors sous l'autorité administrative directe du directeur général⁵⁸⁰.

La Loi modifiant l'organisation et la gouvernance a entraîné la fusion des centres jeunesse avec d'autres établissements tels les CSSS. De nouveaux supra établissements ont alors été créés⁵⁸¹.

La direction de la protection de la jeunesse est dorénavant une entité administrative du CISSS/CIUSSS. Au sein de cette structure, le DPJ est un directeur au même titre que plusieurs autres, tels que le directeur des ressources humaines, le directeur du centre hospitalier ou le directeur du programme de soutien à l'autonomie des personnes âgées. Le DPJ exerce ses

⁵⁷⁷ Art. 32 de la LPJ. En vertu de l'art. 33.3 de la LPJ, le DPJ agit aussi à titre de Directeur provincial en vertu de la LSJPA.

⁵⁷⁸ *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance*, préc., note 137. Cette loi avait entre autres pour objectif de favoriser et simplifier l'accès aux services à la population (art. 1). En février 2020, la Commission a rendu public un rapport dans lequel elle a analysé les répercussions de la réforme sur les services dispensés en matière de protection de la jeunesse. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ)*, Anne-Marie CÔTÉ, Véronique NOËL, Élisabeth SIGOUIN, avec la collab. de Daniel DUCHARME, M^e Catherine GAUVREAU, Julian GIL, Fahim HAQUE, M^e Karina MONTMINY et M^e Sophie PAPILLON, (Cat. 12.700-156.1.2), 2020, p. 21-22.

⁵⁷⁹ LSJPA, préc., note 203.

⁵⁸⁰ Art. 31 de la LPJ.

⁵⁸¹ *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance*, préc., note 137, art. 4.

responsabilités sous l'autorité du président-directeur général adjoint du CISSS/CIUSSS⁵⁸². Soulignons néanmoins que ses responsabilités en vertu de la LPJ sont demeurées inchangées.

5.1 La sensibilisation des signalants dans les établissements publics

5.1.1 Bref rappel des recommandations

En 2011, la Commission rapportait des résultats de recherches qui démontraient que le signalement au DPJ des enfants de familles issues des communautés noires, notamment haïtiennes, était jusqu'à deux fois plus élevé que celui des enfants de familles non racisées. Les jeunes des communautés noires étaient également surreprésentés dans le système de protection de la jeunesse compte tenu de leur poids relatif dans la population⁵⁸³. Les participants à la consultation publique menée en 2009-2010 avaient confirmé ces écarts dans le signalement et la surreprésentation des jeunes des communautés noires. Ils expliquaient ceux-ci, entre autres, par la présence de discrimination systémique et d'une forme de profilage racial⁵⁸⁴.

La Commission constatait alors que cette surreprésentation était notamment due au fait que les professionnels du milieu de l'éducation et de la santé et des services sociaux portaient de manière trop hâtive la situation de ces enfants à l'attention du DPJ. Ils avaient en effet « tendance à préjuger d'une situation d'abus physique ou de négligence sur la base de soupçons non fondés ou de signes mal interprétés »⁵⁸⁵. Tout en souscrivant au principe selon lequel « dans le doute, il est préférable de signaler un enfant »⁵⁸⁶, la Commission soulignait à cet égard : « les stéréotypes ethnoculturels peuvent contribuer à fausser l'interprétation de la

⁵⁸² L'article 31 de la LPJ prévoit que le DPJ agit sous l'autorité directe du directeur général, mais la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance* prévoit que, dans l'application de cet article, le DPJ peut agir sous l'autorité du président-directeur général adjoint (art. 50).

⁵⁸³ Chantal LAVERGNE, Sarah DUFOUR, Janet SARNIENTO et Marie-Ève DESCÔTEAUX, « La réponse du système de protection de la jeunesse montréalais aux enfants issus des minorités visibles », (2009) 131 *Intervention* 238-239; Léonel BERNARD et Christopher McALL, « Pauvreté et "protection" », (2009) 2(4) *Revue du CREMIS* 27.

⁵⁸⁴ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 89.

⁵⁸⁵ *Id.*

⁵⁸⁶ *Id.*

situation que font les professionnels de la santé et de l'éducation [...] »⁵⁸⁷. Elle ajoutait que « les signalants auraient davantage tendance à négliger le poids des inégalités socioéconomiques dans leur évaluation de la situation [...] »⁵⁸⁸.

Dans le but d'éviter un signalement non fondé ou teinté de préjugés ou encore, basé sur un constat juste, mais porté de manière trop hâtive à l'attention du DPJ, la Commission avait formulé deux recommandations portant sur :

- la nécessité de dispenser une formation interculturelle et antiraciste aux intervenants scolaires et à ceux de la santé et des services sociaux visant à réduire leurs mauvaises interprétations de la dynamique familiale chez les jeunes racisés et les jeunes issus de l'immigration⁵⁸⁹;
- l'importance pour les CSSS de collaborer avec les centres jeunesse et des experts de l'intervention interculturelle et antiraciste pour mettre en place cette formation⁵⁹⁰.

5.1.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et organismes ciblés

En ce qui a trait au suivi de la recommandation 84, le MSSS⁵⁹¹ souligne que chaque ministère est responsable de ses formations. Il mentionne toutefois qu'en 2012, un groupe de travail a été mis en place « afin de faire une réflexion et de formuler des pistes de solutions concernant la formation collégiale et universitaire, la formation continue, le soutien à l'intervention, l'adaptation

⁵⁸⁷ *Id.*

⁵⁸⁸ *Id.*, p. 90.

⁵⁸⁹ Voir recommandation 84 : « que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), en collaboration avec le MELS, dispense aux professionnels de l'éducation, de la santé et des services sociaux une formation interculturelle et antiraciste visant à réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale qui a cours chez les jeunes des minorités racisées et issues de l'immigration ». *Id.*

⁵⁹⁰ Voir recommandation 85 : « que les CSSS, en collaboration avec les centres jeunesse et des experts spécialisés en intervention interculturelle et antiraciste, assument un rôle de premier plan dans la mise sur pied de cette formation ». *Id.* Rappelons que la mise en œuvre de la recommandation 92 par les institutions concernées a été analysée à la section 2.3 du présent document et que pour éviter les redites qui marquaient l'étude de la mise en œuvre des recommandations 85 et 92, la Commission a choisi de ne pas traiter la recommandation 85 dans le cadre de ce bilan.

⁵⁹¹ Rappelons que le MÉES n'a pas rempli le questionnaire de la Commission.

des services, le partenariat, le partage et la circulation de l'information ». Ce comité de travail a remis un rapport au MSSS en 2014, suggérant qu'un plan d'action ministériel devait être élaboré⁵⁹². Le MSSS ajoute que « cette démarche s'inscrit dans les Orientations ministérielles relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022 ». Selon ces orientations, le soutien à l'intervention auprès des jeunes en difficulté « issus des communautés ethnoculturelles et à leur famille » se concrétise à travers :

- « une formation adéquate et adaptée au contexte ethnoculturel, offerte aux gestionnaires, au personnel d'encadrement clinique et aux intervenants;
- le partage de connaissances, d'expertises et d'expériences par :
 - un plan de transfert des connaissances;
 - la création de partenariats entre les établissements du RSSS, les organismes des milieux et les communautés ethnoculturelles concernées.
- une définition clairement énoncée de la notion d'accessibilité des services pour les jeunes en difficulté issus des communautés ethnoculturelles et leur famille;
- l'établissement de balises qui guideront l'intervention auprès de ces personnes »⁵⁹³.

B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés

Les professionnels du milieu scolaire et du réseau de la santé et des services sociaux continuent de signaler de manière disproportionnée les enfants racisés, notamment des communautés noires. C'est ce qu'expriment quatre chercheuses et des participants aux groupes de discussion rencontrés dans le cadre du présent bilan.

Sarah Dufour et Chantal Lavergne, qui parlent de traitement différentiel, constatent que les enfants des communautés noires sont toujours proportionnellement plus signalés à la protection

⁵⁹² Mentionnons que ce plan d'action n'a pas été adopté.

⁵⁹³ Les jeunes des « minorités ethnoculturelles » font l'objet de l'Orientation 4 : Soutenir le développement et améliorer les services offerts aux communautés autochtones et aux communautés ethnoculturelles ainsi que de l'Objectif 4.4 : Soutenir et rendre accessibles les interventions auprès des communautés ethnoculturelles. MSSS, *Vers une meilleure intégration des services pour les jeunes en difficulté et leur famille — Orientations ministérielles relatives au programme — services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022*, 2017, p. 44-50.

de la jeunesse de Montréal⁵⁹⁴, un phénomène déjà avéré depuis plusieurs années dans leurs travaux⁵⁹⁵. Plus particulièrement, les résultats d'une étude en cours⁵⁹⁶ démontrent que les enfants des communautés noires sont surreprésentés, notamment à l'étape du signalement et de l'évaluation. Ils représentent ainsi 9,6 % des enfants dont le signalement est retenu pour évaluation au Québec alors qu'ils ne comptent que pour 6,5 % de l'ensemble des enfants âgés entre 0 et 17 ans⁵⁹⁷. À Montréal, leur taux de (sur)représentation parmi les enfants dont le signalement est retenu pour évaluation est encore plus important et s'élève à 29,6 % alors que les enfants des communautés noires constituent 14,5 % de la population des enfants de Montréal âgés de 0 à 17 ans⁵⁹⁸.

Par ailleurs, les chercheuses Sarah Dufour, Chantal Lavergne et Yuddy Ramos, dans une étude portant sur la distribution géospatiale des taux de signalements à la protection de la jeunesse sur le territoire montréalais, démontrent que les « enfants noirs vivant dans des territoires à faible concentration d'enfants noirs sont dix fois plus susceptibles d'être signalés » que les autres enfants⁵⁹⁹. Ainsi, « dans le cas de ces enfants, le prédicteur [de signalement] le

⁵⁹⁴ Sarah DUFOUR, Chantal LAVERGNE et Yuddy RAMOS, « Relations spatiales entre les caractéristiques des territoires et les taux d'enfants de groupes ethnoculturels signalés à la protection de la jeunesse », (2015) 106 *Canadian Journal of Public Health* 7, 25. C'est aussi le cas des enfants des communautés noires pris en charge par la plupart des agences situées dans des « zones urbaines et dans la région du Grand Toronto ». « Le signalement excessif des familles noires aux SAE [sociétés d'aide à l'enfance] et les décisions de faire enquête semblent contribuer à cette surreprésentation ». Voir COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Enfances interrompues. Surreprésentation des enfants autochtones et noirs au sein du système du bien-être de l'enfance en Ontario*, 2018, p. 53-54.

⁵⁹⁵ Voir à ce sujet : C. LAVERGNE, S. DUFOUR, J. SARNIENTO et M.-È. DESCÔTEAUX, préc., note 583; Chantal LAVERGNE, Sarah DUFOUR, Nico TROCMÉ, Marie-Claude LARRIVÉE, « Visible minority, Aboriginal, and Caucasian children investigated by Canadian protective services », (2008) 87(2) *Comparative Study, Child Welfare* 59.

⁵⁹⁶ Chantal LAVERGNE, Marie-Joelle ROBICHAUD et Janet SARMIENTO, *Disproportion des enfants racisés comparativement aux enfants issus du groupe majoritaire dans le système de protection de la jeunesse au Québec*, (en préparation); cité dans S. DUFOUR et C. LAVERGNE, préc., note 253.

⁵⁹⁷ S. DUFOUR et C. LAVERGNE, *id.*, p. 4.

⁵⁹⁸ L'écart entre ces deux taux est bien supérieur à celui des enfants appartenant à une communauté « ethnoculturelle », autre que les communautés noires et à celui des enfants n'y appartenant pas, ce que les auteures qualifient de disproportion. En comparaison, les enfants appartenant à une communauté ethnoculturelle, autre que les communautés noires, représentent 31,0 % des enfants pris en charge par le DPJ lorsque le signalement est retenu pour évaluation alors qu'ils constituent 30,5 % de la population de 0 à 17 ans. Quant aux enfants n'appartenant pas à une minorité ethnoculturelle, ils représentent 39,5 % des enfants pris en charge par le DPJ à l'étape de la rétention du signalement pour évaluation alors qu'ils constituent 54,3 % de la population âgée de 0 à 17 ans. Voir *id.*, p. 4-5.

⁵⁹⁹ *Id.*, p. 6; S. DUFOUR, C. LAVERGNE et Y. RAMOS, préc., note 594, p. 24-25.

plus important est le ratio de population dans le territoire »⁶⁰⁰. Les enfants des communautés noires seraient moins signalés s'ils vivent dans un quartier où réside une majorité de familles des communautés noires. Une meilleure connaissance des organisations familiales par les intervenants expliquerait, selon les chercheuses, le taux de signalement bien plus faible des enfants des communautés noires dans ces quartiers⁶⁰¹.

Lors de l'entretien tenu pour le présent bilan, les deux chercheuses Céline Bellot et Maryse Potvin ont décrit ces situations de sur-signalement vécues par les enfants et familles des communautés noires comme étant discriminatoires et relevant du profilage racial. Céline Bellot rapporte que le motif le plus fréquemment évoqué lors d'un signalement pour ces enfants est la négligence, mais celle-ci, précise-t-elle, est le plus souvent liée à la situation de pauvreté de la famille. Maryse Potvin, quant à elle, souligne qu'il est important que l'enjeu du sur-signalement des jeunes racisés, notamment ceux des communautés noires, fasse dorénavant partie des contenus de la formation des futurs enseignants.

5.1.3 Les recommandations

La Commission a conscience que dans la pratique, ce ne sont pas tous les professionnels du milieu scolaire qui connaissent bien la LPJ. De plus, la seule lecture de cette loi sans formation complémentaire peut rendre difficile la mise en œuvre de leur obligation de signaler les situations pour lesquelles il existe des motifs de croire que le développement ou la sécurité d'un enfant est compromis. Il en résulte que certains professionnels ont une perception subjective et une interprétation large des motifs de compromission, dont celui de la négligence. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission tient à nouveau à relever l'importance de sensibiliser les professionnels du milieu scolaire et du réseau de la santé et des services sociaux aux conséquences pour les enfants racisés et leur famille de signaler une situation de manière hâtive au DPJ ou de se fonder sur des impressions teintées de préjugés et non des éléments matériels d'abus ou de négligence.

⁶⁰⁰ C. LAVERGNE et S. DUFOUR, préc., note 253, p. 6.

⁶⁰¹ S., DUFOUR, C. LAVERGNE et Y. RAMOS, préc., note 594, p. 28-29.

Par conséquent, la Commission considère tout d'abord que les intervenants scolaires, de la santé et des services sociaux devraient obligatoirement suivre une formation qui aborderait, dans une perspective antiraciste, les conséquences pour les enfants et les familles racisés de faire l'objet d'un signalement non fondé auprès du DPJ. Ensuite, tout comme le suggère la professeure Maryse Potvin, il faudrait que la formation vise à permettre aux professionnels du milieu scolaire de bien comprendre en quoi consiste l'obligation de signalement qui leur incombe.

En outre, encore récemment, la Commission faisant valoir ce qui suit :

« Afin d'offrir des services adéquats, les intervenants doivent recevoir la formation appropriée dans le cadre de leur travail. [...] le MSSS doit s'assurer de la disponibilité d'une offre de formation qui évolue en fonction du développement des connaissances. Les CISSS/CIUSSS ont la responsabilité de développer et de maintenir les compétences de leurs employés en suivant leur plan de formation. Ils doivent offrir des formations continues pour actualiser les compétences des intervenants. »⁶⁰²

La Commission soulignait à cette occasion :

« qu'il n'y a pas plus de plans de formation obligatoire pour l'ensemble des intervenants en protection de la jeunesse. Cela signifie que les intervenants des différents centres n'auront pas nécessairement reçu les mêmes formations. [...] il n'y a pas de "leadership" concernant l'uniformité des formations suivies. Cette situation affectera nécessairement l'harmonisation des pratiques. »⁶⁰³

En ce sens et considérant ce qui précède, la Commission réitère et complète la recommandation 84 du Rapport de 2011, notamment en apportant les modifications rendues nécessaires à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance.

RECOMMANDATION 54

La Commission recommande que le ministère de la Santé et des Services sociaux élabore, en collaboration avec des experts spécialisés en intervention interculturelle et antiraciste, une formation antiraciste et interculturelle destinée aux professionnels du milieu de la santé et des services sociaux qui œuvrent auprès des enfants et leur famille. Cette formation doit viser à réduire les

⁶⁰² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 578, p. 86.

⁶⁰³ *Id.*, p. 87.

mauvaises interprétations de la dynamique familiale vécue par les enfants racisés et les enfants immigrants. Elle doit également :

- **traiter les conséquences psychologiques et les traumatismes vécus par les enfants racisés et leur famille qu'engendre un signalement, retenu ou non, au directeur de la protection de la jeunesse;**
- **tenir compte de l'approche systémique et intersectionnelle du racisme, de la discrimination et du profilage racial. À cet égard, une attention particulière doit être accordée à la condition sociale des familles racisées, immigrantes et réfugiées;**
- **être obligatoire et systématiquement assortie d'une évaluation formelle des acquis. Les contenus de cette formation et les modalités d'évaluation des acquis devront être révisés régulièrement.**

La Commission recommande que les centres intégrés de santé et de services sociaux ainsi que les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux dispensent cette formation aux professionnels concernés.

RECOMMANDATION 55

La Commission recommande que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur élabore, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et des experts spécialisés en intervention interculturelle et antiraciste, une formation antiraciste et interculturelle destinée aux professionnels du milieu scolaire. Cette formation doit viser à réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale vécue par les enfants racisés et les enfants immigrants. Cette formation doit également :

- **aborder les étapes de l'intervention en protection de la jeunesse dans une perspective antiraciste et interculturelle;**
- **traiter les conséquences psychologiques et les traumatismes vécus par les enfants racisés et leur famille qu'engendre un signalement, retenu ou non, au directeur de la protection de la jeunesse;**
- **tenir compte de l'approche systémique et intersectionnelle du racisme, de la discrimination et du profilage racial. À cet égard, une attention particulière doit être accordée à la condition sociale des familles racisées, immigrantes et réfugiées;**
- **être obligatoire et systématiquement assortie d'une évaluation formelle des acquis. Les contenus de cette formation et les modalités d'évaluation des acquis devront être révisés régulièrement.**

La Commission recommande en outre que les centres de services scolaires dispensent cette formation aux professionnels concernés.

5.2 Le milieu communautaire et les services de première ligne en appui aux interventions du DPJ

5.2.1 Bref rappel des recommandations

Tel que le rapportait la Commission en 2011, la consultation interculturelle est la forme la plus courante de collaboration entre les DPJ et les organismes communautaires⁶⁰⁴. Ainsi, dans les territoires où sont concentrées les populations racisées ou immigrantes, « les intervenants des centres jeunesse sollicitaient déjà, à divers degrés, des expertises interculturelles à l'extérieur, le plus souvent auprès d'organismes communautaires, en vue d'éclairer les décisions prises à une étape ou une autre de l'intervention »⁶⁰⁵. Néanmoins, ce type d'initiative relevait de l'exception et ne reposait pas sur des mécanismes uniformisés et institutionnalisés⁶⁰⁶. Afin de remédier à cette lacune et de généraliser cette pratique à tous les DPJ, la Commission leur enjoignait, dans sa recommandation 86, de se doter d'indicateurs permettant à leurs intervenants d'évaluer les situations pour lesquelles une consultation interculturelle auprès d'un expert est requise⁶⁰⁷.

La Commission soulignait par ailleurs les bénéfices d'un mode d'intervention multidisciplinaire et intersectoriel basé sur des ententes formelles conclues entre, d'une part, les DPJ montréalais et, d'autre part, des organismes communautaires et autres services de première ligne. Ce modèle d'intervention « fondé sur la complémentarité des expertises et animé par une approche préventive, proactive et sensible à la réalité et aux besoins des communautés desservies »⁶⁰⁸ consistait à venir en aide au DPJ dans ses prises de décision aux étapes suivantes : la réception et le traitement du signalement, les mesures de protection immédiate, l'évaluation de la situation de l'enfant et les mesures volontaires⁶⁰⁹.

⁶⁰⁴ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 91.

⁶⁰⁵ *Id.*

⁶⁰⁶ *Id.*

⁶⁰⁷ Voir recommandation 86 : « que les DPJ se dotent d'indicateurs permettant à leurs intervenants d'évaluer les situations pour lesquelles une consultation interculturelle auprès d'un expert est requise, et ce, à toutes les étapes du système de protection de la jeunesse ». *Id.*

⁶⁰⁸ *Id.*, p. 95.

⁶⁰⁹ *Id.*, p. 92-95.

Pour généraliser cette pratique à l'ensemble des DPJ, la Commission a alors formulé deux autres recommandations concernant :

- la normalisation et le financement de ces partenariats par le MSSS⁶¹⁰;
- et la mise sur pied, par les centres jeunesse et CSSS, d'équipes multidisciplinaires et intersectorielles pour répondre aux besoins des enfants racisés et immigrants et leur famille à toutes les étapes de l'intervention⁶¹¹.

5.2.2 La mise en œuvre des recommandations

A. La réponse des ministères et des organismes ciblés

La consultation interculturelle

En réponse à la mise en œuvre de la recommandation 86, les neuf DPJ⁶¹² disent avoir établi des partenariats avec des experts de l'approche interculturelle, que ceux-ci soient des intervenants communautaires ou des chercheurs praticiens. Ils semblent tous adopter de plus en plus la consultation interculturelle dans leurs interventions⁶¹³.

Cependant, la plupart des DPJ de la RMR de Montréal⁶¹⁴ ainsi que celui d'une autre RMR ont pris de l'avance sur les autres. Bien qu'ils ne les décrivent pas de manière détaillée, ils déclarent avoir établi des critères ou des balises pour évaluer leurs besoins en matière de

⁶¹⁰ Voir recommandation 87 : « que le MSSS s'assure que les partenariats formels entre les centres jeunesse, les services de première ligne et le milieu communautaire deviennent la norme en matière de protection de la jeunesse, et qu'il en assure le financement ». *Id.*, p. 95.

⁶¹¹ Voir recommandation 88 : « que les centres jeunesse et les CSSS établissent davantage de partenariats formels avec les organismes communautaires afin que, lorsque la situation s'y prête, les interventions auprès des familles migrantes ou racisées soient soutenues par une équipe multidisciplinaire et intersectorielle s'assurant que les services sont adaptés aux besoins de ces personnes ». *Id.*

⁶¹² Rappelons que sur les 11 DPJ ayant reçu le questionnaire de la Commission, neuf y ont répondu.

⁶¹³ Bien qu'un DPJ (sur les neuf ayant rempli le questionnaire de la Commission) ne renseigne pas la mise en œuvre de la recommandation 86, la Commission a pu constater, à travers les réponses de celui-ci à la mise en place de mesures concernant d'autres recommandations, que ses intervenants sont en contact avec des experts de différents organismes communautaires avec lesquels il dit collaborer.

⁶¹⁴ La RMR de Montréal comprend les cinq régions administratives suivantes : Montréal, Laval, la Montérégie, Lanaudière et les Laurentides.

consultation interculturelle et référer leurs intervenants cliniques vers des ressources ou des experts sur les questions interculturelles. Plus précisément :

- deux DPJ de la RMR de Montréal font allusion à « la grille d'indicateurs de risque de violence basée sur l'honneur »⁶¹⁵ du Bouclier d'Athéna⁶¹⁶ qui comprend des indicateurs très précis pour détecter et intervenir dans le cas où un enfant ou un adolescent serait victime de ce type de violence et de crime;
- un DPJ de Montréal réfère à plusieurs documents contenant des balises pour évaluer les types de besoins des familles immigrantes et réfugiées;
- le DPJ de la Capitale-Nationale énumère les situations pour lesquelles les intervenants doivent faire appel à une expertise, entre autres dans les cas où :
 - des incompréhensions d'ordre interculturel et/ou de situations complexes surviennent à l'évaluation, l'orientation-référence et lors de l'application de mesures de protection;
 - la prévention du signalement ou de la détérioration de la situation des familles et enfants immigrants ou racisés est recherchée au cours d'une démarche d'intervention effectuée en vertu du programme jeunesse.

Ainsi, des avancées ont été réalisées et les DPJ ont tous développé des partenariats communautaires et/ou universitaires pour mieux comprendre la réalité et le vécu de ces familles. Malgré cela, force est de constater que les critères ou les balises pour mener à bien une intervention auprès de familles et enfants racisés ne sont toujours pas établis. Même lorsqu'ils existent, ces critères ou balises ne sont pas uniformisés, intégrés et appliqués de manière concertée par les DPJ.

⁶¹⁵ BOUCLIER D'ATHÉNA SERVICES FAMILIAUX, *La grille d'indicateurs de risque de violence basée sur l'honneur et fiche d'accompagnement*, 2015.

⁶¹⁶ L'organisme de soutien aux familles, Bouclier d'Athéna, s'est entouré de plusieurs partenaires, dont les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw et le Centre jeunesse de Montréal Institut universitaire, pour construire cette grille.

L'importance des partenariats

En réponse à la mise en œuvre de la recommandation 87, le MSSS renvoie à ses « Orientations ministérielles relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022 »⁶¹⁷ qui prévoient que les CISSS et les CIUSSS doivent :

- définir les modalités de collaboration et les trajectoires entre les services de protection et leurs autres services s'adressant aux jeunes en difficulté et à leur famille;
- convenir avec leurs partenaires du réseau territorial de mécanismes de collaboration ou d'ententes visant à répondre aux besoins des jeunes en difficulté de leur territoire.

Le MSSS ajoute que « diverses modalités de soutien à l'intervention en contexte de diversité culturelle sont déjà en place entre certains établissements et des organismes communautaires de leur territoire ».

Huit DPJ⁶¹⁸ rapportent par ailleurs que des partenariats ont effectivement été établis avec les services de première ligne, mais qu'ils ne sont pas formalisés. Seul le DPJ de la Mauricie et du Centre-du-Québec fait référence au soutien financier du CIUSSS auquel il appartient. Il fait valoir que ce financement permet d'assurer une partie de la rémunération de l'agent de liaison chargé de répondre aux besoins des nouveaux arrivants en facilitant leur accès aux services en santé et services sociaux de la région.

Le DPJ de la Capitale-Nationale affirme participer activement au comité de coordination régional sur les communautés ethnoculturelles, lequel s'informe régulièrement des besoins spécifiques des clientèles issues des « communautés ethnoculturelles » et assure l'accessibilité de celles-ci à la gamme de services de santé et de services sociaux appropriés. Ce DPJ énonce comme obstacle « les limites financières de l'un ou l'autre des partenaires

⁶¹⁷ MSSS, préc., note 593.

⁶¹⁸ Un DPJ ne répond pas.

intersectoriels [qui] ralentissent le processus d'innovation et de déploiement de pratiques et de services jugés les meilleurs en raison des capacités financières désynchronisées ».

Pour sa part, le DPJ de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal fait état de plusieurs ententes, y compris avec les quatre autres CIUSSS de la RMR de Montréal. Il précise par ailleurs que « la refonte du système de santé et services sociaux avait notamment pour but de faciliter la collaboration entre les équipes travaillant dans différents établissements ».

Le DPJ de la Montérégie-Est rapporte que la seule entente formelle signée est celle avec la Maison internationale de la Rive-Sud. Pour lui, l'absence de partenariats avec les autres organismes ne nuit toutefois pas à la collaboration.

En ce qui a trait au suivi de la recommandation 88, les résultats révèlent que les partenariats formels ou informels des DPJ avec les services de première ligne et le milieu communautaire ne mènent pas à la mise sur pied d'une équipe multidisciplinaire et intersectorielle visant à soutenir les familles et les enfants racisés ou immigrants. La constitution d'une telle équipe semble même rare.

Ainsi, bien que huit DPJ évoquent une collaboration intersectorielle et interdisciplinaire pour répondre aux besoins des familles racisées, immigrantes et réfugiées, seuls trois d'entre eux rapportent avoir mis formellement sur pied une équipe à cette fin. Les services de santé et les services sociaux, de première ligne et communautaires semblent être, selon les DPJ, les partenaires privilégiés pour ce type de collaboration. Cependant, deux DPJ déclarent avoir également recours, dans leurs interventions, à des professionnels du milieu scolaire, du secteur de la sécurité publique et de professionnels de recherche, universitaires et/ou praticiens rattachés à leur CIUSSS.

Par ailleurs, les mesures mises en place pour prévenir l'intervention des services de protection de l'enfance et de la jeunesse auprès des parents et des enfants racisés ne sont évoquées que par trois DPJ.

Le premier d'entre eux dit avoir amorcé en 2008, avec des partenaires communautaires, une réflexion sur l'amélioration des conditions de vie des citoyens d'un quartier sur son territoire. La « pratique d'intervention de proximité » a ainsi été mise sur pied pour intervenir auprès de

« communautés locales fragilisées ». Cette démarche intègre deux types de pratiques, soit « la pratique clinique/communautaire et la pratique en développement des communautés ». L'originalité de cette mesure réside dans le fait que les citoyens de ces communautés sont partie prenante de ce partenariat.

Le deuxième DPJ déclare avoir mis en place plusieurs programmes⁶¹⁹. Par exemple, le programme « Habilitier des parents et leurs enfants pour le renforcement des familles noires – Strengthening Black Families, Empowering parents and children » (2014-2018) », qui s'adresse à des familles des communautés noires anglophones, comprend notamment des informations sur les « méthodes alternatives de discipline » parentale pour éviter les abus physiques sur les enfants de six à douze ans. Pour ce faire, un partenariat avait alors été établi entre les centres jeunesse, les CSSS, les commissions scolaires, le « Réseau de développement et de prévention afro-canadien » et plusieurs organismes des communautés noires d'expression anglaise. De l'avis du DPJ, le programme a contribué à réduire la surreprésentation des « jeunes Noirs » dans les services de protection de l'enfance et de la jeunesse.

Enfin, le troisième DPJ fait état de l'existence de programmes semblables aux deux précédents, mais il est le seul à avoir mis sur pied des partenariats avec des familles musulmanes ou maghrébines. Selon le répondant, plusieurs travaux ont été effectués sur la « Violence basée sur l'honneur » pour « mieux cerner la problématique et éviter les amalgames et par conséquent, le profilage » des jeunes musulmans/Arabes.

Ces mesures visant à prévenir la négligence des enfants racisés — souvent liée aux conditions de vie précaires des familles —, les sévices physiques, la violence basée sur l'honneur ou encore la radicalisation des jeunes permettent aux DPJ d'orienter les familles et enfants racisés vers des ressources d'aide disponibles dans leur milieu ou des programmes de prévention offerts par des organismes communautaires. Il en est de même des mesures visant à prévenir le retrait prématuré des enfants hors de leur famille.

⁶¹⁹ Pour prévenir l'abus physique, le programme « Habilitier des parents et leurs enfants pour le renforcement des familles noires, Strengthening Black Families – Empowering parents and children » (2014-2018); pour prévenir le placement des enfants entre 0 et 5 ans, le programme « Ma famille ma communauté » (2012-2015); pour les familles issues de l'immigration, le « programme Alliance » et pour prévenir la radicalisation des jeunes, le programme « La prévention de la radicalisation des jeunes ».

B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés

La consultation interculturelle

La consultation interculturelle est abordée dans certains témoignages, mais la Commission a choisi de les intégrer dans la sous-section suivante étant donné le lien étroit entre les deux sous-thèmes.

L'importance des partenariats

Des chercheuses évoquent également l'importance de partenariats formels des DPJ avec les services de première ligne de la santé et des services et sociaux ainsi qu'avec le milieu communautaire. Cette expertise intersectorielle et multidisciplinaire est bénéfique aux DPJ qui doivent répondre aux besoins des parents et enfants racisés.

La chercheuse Chantal Lavergne rapporte à cet égard que les ressources présentes dans les services de première ligne peuvent soutenir le DPJ dans sa décision de ne pas retenir le signalement d'un enfant. Ce sont, selon elle, des pratiques mises en place afin de permettre aux parents de suivre des programmes portant sur les pratiques disciplinaires au sein des familles plutôt que d'être aux prises avec le DPJ :

« À la protection, ils ont quand même mis en place depuis quelques années, une vérification complémentaire spécifiquement dans les cas de méthodes éducatives, de pratiques éducatives déraisonnables. Ou pour les cas qu'ils jugent moins sévères, moins graves, l'idée est de ne pas retenir le signalement et d'orienter en amont les familles vers des ressources CLSC parce que c'est souvent vers les ressources de première ligne que les centres jeunesse se tournent parce qu'il y a des liens officiels entre les deux [...] »

Des participants au groupe de discussion mentionnent par ailleurs que leur organisme communautaire a établi un partenariat avec des centres jeunesse dans le cadre d'un programme d'art thérapie destiné aux parents et enfants racisés qui reçoivent des services du DPJ. L'un des participants souligne que ce type d'activités peut éviter le retrait des enfants de leur famille :

« C'est un espace qu'on offre à la direction de la protection de la jeunesse dans des cas de signalements [...] Avant d'enlever l'enfant, c'est un accord qu'on a avec les centres

jeunesse [...] Ils amènent les parents et les enfants dans nos activités et on essaie de faire de l'art thérapie et de travailler avec les parents pour essayer de... Comme l'alternative à une façon classique d'intervenir, que la DPJ a d'intervenir d'une manière très classique, donc on leur a offert une alternative. [...] il y a un rapport à remettre. Par exemple, c'est le centre jeunesse qui nous a référé les parents, il y a un rapport qu'on doit faire et souvent ce rapport va aller au juge qui doit décider ce qui va arriver avec la famille [...]. » (Gr. 11)

5.2.3 Les recommandations

À la lumière de ce qui précède, la Commission considère qu'un partage de connaissances ou de références d'expertise entre les DPJ serait bénéfique pour les outiller dans leurs interventions auprès des enfants racisés, immigrants ou réfugiés et leur famille. Les critères ou balises, testés et éprouvés par certains DPJ, devraient être utilisés de manière uniforme dans l'ensemble de la province, notamment lorsque les situations touchent des problématiques spécifiques à certains groupes (familles racisées, immigrantes ou réfugiées) desservis sur leur territoire. En ce sens, la Commission est d'avis que la dimension antiraciste devrait faire partie intégrante de la consultation interculturelle auprès des experts communautaires et universitaires.

La Commission souhaite par ailleurs rappeler l'importance pour les DPJ de disposer de mécanismes de collaboration avec les autres directions au sein de leur CISSS/CIUSSS ou avec d'autres CISSS/CIUSSS pour améliorer les services offerts à l'enfant. D'ailleurs, elle faisait récemment les constats suivants concernant les effets que pouvait avoir eus la fusion de plusieurs établissements :

Constat n° 14 : Fusionner plusieurs établissements dans une même organisation n'est pas suffisant pour s'assurer de la collaboration des différents acteurs dans le nouveau système. Des mécanismes de collaboration doivent être établis et diffusés à tous les intervenants impliqués pour assurer l'accès et la continuité des services aux enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ⁶²⁰.

Constat n° 15 : La politique encadrant la collaboration entre différents DPJ n'a pas été mise à jour par le MSSS après les fusions⁶²¹.

Constat n° 16 : Le MSSS ne fait pas le suivi des ententes qui visent à s'assurer de la collaboration entre les CISSS/CIUSSS d'un même territoire ou des corridors de services existants entre les différentes régions. Il n'est ainsi pas en mesure de s'assurer que la

⁶²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 578, p. 65.

⁶²¹ *Id.*, p. 66.

collaboration en place favorise une accessibilité et une continuité des services pour les enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ⁶²².

La Commission considère par conséquent que les CISSS et les CIUSSS doivent s'assurer de l'existence de mécanismes de collaboration entre les DPJ et les autres directions de leur établissement. En l'absence de tels mécanismes, ceux-ci doivent être mis en place.

Étant donné ce qui précède, la Commission réitère et complète les recommandations 86, 87 et 88 du rapport de 2011.

RECOMMANDATION 56

La Commission recommande que les directeurs de la protection de la jeunesse se dotent de critères ou balises permettant à leurs intervenants d'évaluer les situations pour lesquelles une consultation sur les questions antiracistes et interculturelles auprès d'un expert est requise, et ce, à toutes les étapes du système de protection de la jeunesse. Les directeurs de la protection de la jeunesse devront se concerter pour que, dans la mesure du possible, de tels critères ou balises testés et éprouvés, soient normalisés et uniformisés à l'ensemble des services offerts en protection de l'enfance et de la jeunesse au Québec.

RECOMMANDATION 57

La Commission recommande aux centres intégrés de santé et de services sociaux et aux centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux de s'assurer de l'existence de mécanismes de collaboration entre les directeurs de la protection de la jeunesse et les autres directions de leur établissement. En l'absence de tels mécanismes, ceux-ci doivent être mis en place. La Commission recommande en outre aux centres intégrés de santé et de services sociaux et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux d'assurer la mise en place des mécanismes formels de collaboration entre les directeurs de la protection de la jeunesse et le milieu communautaire.

RECOMMANDATION 58

La Commission recommande que chaque centre intégré de santé et de services sociaux et centre intégré universitaire de santé et de services sociaux mette sur pied une équipe multidisciplinaire et intersectorielle composée d'experts des questions antiracistes et interculturelles afin que, lorsque la situation s'y prête,

⁶²² *Id.*, p. 68.

**les interventions auprès des familles racisées, immigrantes et réfugiées
prennent en compte les besoins des enfants et de leurs parents.**

5.3 La révision des outils d'évaluation clinique

5.3.1 *Bref rappel des recommandations*

En 2011, la Commission insistait sur le fait que « les indicateurs cliniques utilisés par le DPJ à l'étape de l'évaluation du signalement et à celle de l'orientation [devaient être] adaptés aux besoins des parents et enfants racisés »⁶²³. Elle formulait alors la recommandation 89⁶²⁴ afin que les DPJ se dotent d'un document de référence pour intégrer les approches interculturelle et antiraciste dans l'évaluation clinique de la situation de l'enfant et que les orientations et les principes de ce document soient compris des intervenants.

5.3.2 *La mise en œuvre des recommandations*

A. La réponse des ministères et des organismes ciblés

Le MSSS rapporte ne pas avoir d'information au sujet de l'élaboration, par les DPJ, d'un document de référence sur les processus d'évaluation clinique intégrant les perspectives interculturelle et antiraciste.

Les DPJ déclarent, quant à eux, ne pas disposer d'un tel document qui intégrerait les dimensions interculturelle et antiraciste aux processus d'évaluation clinique. Cependant, deux d'entre eux, situés à Montréal, disent posséder des guides pratiques ou des « outils cliniques » qui rappellent à leurs intervenants de prendre en compte « la dimension culturelle dans leurs actions ». De plus, trois DPJ (Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, Ouest-de-l'Île-de-Montréal et Capitale-Nationale), mentionnent que l'élaboration d'un tel document « est à venir ». Soulignons d'ailleurs que ces DPJ ont mis sur pied des partenariats formels avec plusieurs organismes de

⁶²³ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 96.

⁶²⁴ Voir recommandation 89 : « que tous les DPJ se dotent d'un document de référence pour intégrer l'approche interculturelle et antiraciste à leurs processus d'évaluation clinique, et qu'ils s'assurent que les orientations et les principes de ce document soient bien compris et appliqués par les intervenants ». *Id.*, p. 96.

première ligne (de la santé, de la sécurité publique, scolaires et communautaires), lesquels peuvent partager leur expertise antiraciste et interculturelle.

Il importe de mentionner qu'un DPJ de la RMR de Montréal (Montréal-Est) évoque la LPJ comme étant le seul document auquel il se reporte et qui contient, selon lui, les « principes généraux » des approches interculturelle et antiraciste. Or, la seule référence de la LPJ à l'appartenance des enfants à une minorité racisée est celle qui concerne la prise en compte des « caractéristiques des communautés culturelles » lorsque des mesures d'intervention clinique sont mises en place à leur endroit. L'article de loi⁶²⁵ en question ne précise toutefois pas comment doit se faire cette prise en compte.

B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés

D'après la chercheuse Chantal Lavergne, la consultation interculturelle ainsi que les services d'interprétariat peuvent être utiles aux intervenants (des DPJ montréalais). Cependant, il est important, pour elle, que les outils d'intervention clinique soient adaptés aux besoins de personnes immigrantes, notamment lorsque leur situation concerne des motifs pour lesquels la sécurité ou le développement de l'enfant peut être compromis, tels que la négligence ou les abus physiques :

« [...] il y a évidemment l'accès à des interprètes, il y a les ressources de soutien, la consultation interculturelle qui est un service qui est offert à tous les intervenants qui interviennent auprès des jeunes qui sont aux prises avec des cas plus complexes qui impliquent justement des familles immigrantes, souvent ça implique la santé mentale. Qu'est-ce qu'il y a eu aussi ? Moi, j'ai siégé, par exemple, sur des comités de développement à la programmation, en abus physique ou tout ça ou en négligence. Et, il y avait aussi le souci d'intégrer cette dimension dans la programmation clinique, donc d'avoir un regard sur qu'est-ce que ça peut vouloir dire pour des populations issues de l'immigration que ces outils d'intervention, que ces principes d'intervention jusqu'à quel point ils sont adaptés ? »

La chercheuse souligne en outre que l'élaboration d'outils pour l'évaluation clinique des familles immigrantes nécessite la prise en compte de plusieurs facteurs comme leur parcours migratoire, leur processus d'intégration et leur rapport à l'institution⁶²⁶. Souvent, les parents et

⁶²⁵ Art. 2.4, par. 5, b) de la LPJ.

⁶²⁶ C. LAVERGNE et S. Dufour, préc., note 253, p. 8.

enfants immigrants et racisés proviennent de pays où les services de protection de l'enfance et de la jeunesse ne fonctionnent pas de la même manière qu'au Québec, ou n'existent tout simplement pas. Quand elles doivent faire face à un signalement ou à une intervention du DPJ, ces familles sont « heurtées »; elles ne comprennent pas ce qu'on leur reproche. Chantal Lavergne insiste sur le fait que les outils et mesures d'évaluation clinique pour ces familles sont insuffisants. Elle ajoute que les familles immigrantes doivent pouvoir avoir accès à toutes les ressources nécessaires à leur intégration dans la société d'accueil :

« Les outils d'évaluation, en fait, c'est vraiment très large. Je ne sais pas, à un moment donné, ils avaient aussi une grille développée spécifiquement : quelle question, quelle sous-question poser ? Quelle dimension regarder quand on a une famille issue de l'immigration ? Ce que je constate, pour avoir lu beaucoup de dossiers, c'est que tout le monde s'intéresse, quand une famille qui semble pas venir d'ici, on lui demande quel est son parcours. Mais après ça, qu'est-ce qu'on fait avec ça ? Les intervenants font attention de ne pas culturaliser le problème quand ce n'est pas le cas, ça c'est clair, mais qu'est-ce qu'on fait ? Comment on interprète ? Quelle sorte de mesures on va mettre en place ? Le lien n'est pas toujours évident. Ça prend une lecture au-delà des... une lecture sur l'intégration, mais aussi sur les conditions, les obstacles à l'intégration, qui est cette famille-là. Et là, c'est quoi son accès aux ressources, pourquoi elle réagit comme ça ? Peut-être qu'elle vient d'un pays où les services sociaux auprès des problèmes familiaux ça n'existe pas, elle est très heurtée par ça. Donc, c'est peut-être les enjeux, les défis des fois qui sont plus ou moins bien compris. Ça, c'est la formation ou le soutien clinique... »

5.3.3 Les recommandations

Devant la disparité des mesures prises à cet égard, la Commission considère qu'il est de la responsabilité du MSSS d'élaborer un cadre de référence qui permettrait aux DPJ d'intégrer de manière uniforme les approches antiraciste et interculturelle à leur processus d'évaluation clinique, et ainsi, de prendre en compte les spécificités des enfants et parents racisés, immigrants ou réfugiés. Elle écrivait récemment :

« La mise en œuvre d'un tel cadre devrait mener les DPJ à prendre en compte les besoins spécifiques des enfants et parents racisés, considérant leurs conditions de vie socio-économiques, leur rapport à l'institution, notamment au système de protection de la jeunesse, mais aussi leur statut d'immigrant, leur parcours migratoire et leur processus d'intégration, le cas échéant. »⁶²⁷

⁶²⁷ Voir à ce sujet COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 30, p. 24-25.

Par conséquent, la Commission réitère et précise la recommandation⁶²⁸ qu'elle a formulée au MSSS dans son mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse.

RECOMMANDATION 59

La Commission recommande que le ministère de la Santé et des Services sociaux élabore un cadre de référence à l'attention de tous les directeurs de la protection de la jeunesse afin qu'ils intègrent les approches interculturelle et antiraciste au processus d'évaluation clinique en prenant en compte les spécificités des enfants et parents racisés, immigrants et réfugiés et qu'ils s'assurent que les orientations et les principes de ce cadre soient bien compris et appliqués par les intervenants.

5.4 L'inscription des approches interculturelle et antiraciste dans les politiques organisationnelles

5.4.1 Bref rappel des recommandations

Les recommandations 90 et 91 du Rapport de 2011 qui s'adressaient aux centres jeunesse portaient sur la prise en compte des approches interculturelle et antiraciste, tant dans leurs grandes orientations et politiques que dans le travail quotidien des intervenants auprès des clientèles. La Commission avait ainsi formulé deux recommandations en s'appuyant sur des modèles et des pratiques alors mises en place par des centres jeunesse de Montréal. Ces recommandations concernent :

- l'engagement des centres jeunesse à respecter les principes des approches antiraciste et interculturelle dans leurs politiques organisationnelles⁶²⁹;
- la mise sur pied, à l'intérieur des centres jeunesse, de mécanismes à l'intention des intervenants afin qu'ils prennent en compte ces deux approches dans leurs pratiques⁶³⁰.

⁶²⁸ *Id.*, p. 25.

⁶²⁹ Voir recommandation 90 : « que les centres jeunesse inscrivent leur engagement à respecter les principes d'une approche antiraciste et interculturelle dans une politique, dans leur énoncé de mission et dans leur code d'éthique ». Rapport de 2011, préc., note 10, p. 97.

⁶³⁰ Voir recommandation 91 : « que les centres jeunesse mettent sur pied des mécanismes destinés à s'assurer que l'approche interculturelle et antiraciste soit prise en considération à tous les niveaux de l'organisation ». *Id.*, p. 98.

5.4.2 La mise en œuvre des recommandations

A La réponse des ministères et des organismes ciblés

En guise de suivi de la recommandation 90, six DPJ rapportent que les approches interculturelle et antiraciste ne sont pas expressément nommées dans les orientations et politiques de leur organisme. Certains d'entre eux précisent tout de même que ces deux approches sont implicitement prises en compte dans l'énoncé de mission et/ou le code d'éthique du CIUSSS ou du CISSS à travers les principes « de sécurité, de respect de la dignité ou d'équité de la personne ».

Ajoutons que les deux CIUSSS montréalais tiennent compte, dans leur énoncé de mission et leur code d'éthique, de l'appartenance « ethnique ou raciale » de la population qu'ils desservent. Ils possèdent également une politique sur la diversité qui concerne spécifiquement les personnes racisées ou appartenant à une « communauté ethnoculturelle ». Ces politiques existaient déjà avant la réforme de l'organisation et de la gouvernance du système de santé et de services sociaux en 2015⁶³¹. Elles seront, selon les répondants, élargies prochainement à tout le CIUSSS. Le répondant d'un DPJ montréalais souligne en outre que la « Politique destinée à pourvoir aux besoins multiraciaux et multiculturels des enfants en famille d'accueil, *Policy to meet the multiracial/multicultural needs of children in foster care*, (2014) » subira prochainement une révision en lien avec la réforme.

En ce qui concerne ensuite la mise en œuvre de la recommandation 91, les deux DPJ montréalais mentionnent d'abord avoir comme ressource essentielle un conseiller-cadre en matière de diversité. L'un des deux DPJ explique le rôle de cette personne dans l'organisation : « Cette personne est particulièrement bien positionnée pour informer notre organisation sur les questions de diversité culturelle et s'assurer d'une meilleure intégration de l'approche antiraciste et interculturelle à nos pratiques ».

⁶³¹ La directrice de la protection de la jeunesse du CIUSSS-ODIM (Ouest-de-l'Île-de-Montréal) déclare : « Depuis la réforme en lien avec la loi 10, les Centres Batshaw sont un des établissements constitutifs du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, qui regroupe également les services de premières lignes d'une partie du territoire montréalais ».

Selon ce qui a été rapporté, le conseiller-cadre en diversité aurait plus particulièrement la responsabilité d'intervenir à plusieurs niveaux au sein du CIUSSS. Il intervient de même avec les partenaires du DPJ, notamment dans le cadre de consultations interculturelles, de la coordination du comité consultatif en diversité culturelle, du maintien et du développement de liens avec les « communautés culturelles », de l'élaboration de politiques et procédures en lien avec la diversité ainsi que de la participation à la formalisation des ententes avec les groupes communautaires.

Un DPJ (Capitale-Nationale) évoque par ailleurs que les deux approches interculturelle et antiraciste sont « un sujet discuté » aux différents paliers de l'organisation. Cependant, il n'explique pas en quoi ces approches sont utilisées au quotidien par le personnel. Deux autres DPJ (Montérégie-Est et Lanaudière) rapportent que leurs interventions sont réalisées dans le respect de l'ensemble de leur clientèle, incluant les familles des « communautés culturelles », et ce, en vertu de la LPJ et la LSJPA. Cependant, ils ne font pas état de mécanismes ou de mesures mis en place à cet effet. Deux autres DPJ (Mauricie et du Centre-du-Québec et Laval) parlent essentiellement de la formation interculturelle de leurs intervenants, mais n'évoquent aucun mécanisme spécifiquement élaboré pour l'intervention auprès des familles racisées.

Enfin, il importe de souligner que deux DPJ (Mauricie et Centre-du-Québec, Ouest-de l'Île-de-Montréal) font part de mesures mises en place ou à venir en lien avec la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*⁶³².

B. Le point de vue des chercheurs et des groupes de discussion rencontrés

Les chercheuses et les membres des groupes de discussion ne se sont pas exprimés au sujet de ces questions. Cependant, certains de leurs propos évoqués dans les sections précédentes eu égard à des enjeux relatifs aux pratiques des intervenants, aux outils d'évaluation clinique à leur disposition puis à leur formation en matière de lutte contre la discrimination systémique et le profilage racial sont également liés à la mise en œuvre de la recommandation 91 de la Commission.

⁶³² RLRQ, c. R-26.2.01.

5.4.3 Les recommandations

Étant donné ce qui précède, la Commission considère que tous les CISSS/CIUSSS devraient s'assurer que leurs politiques organisationnelles intègrent clairement les approches antiraciste et interculturelle à travers leur énoncé de mission et leur code d'éthique. Elle juge par ailleurs important que les CISSS/CIUSSS prévoient des mécanismes destinés à s'assurer que les approches interculturelle et antiraciste soient prises en considération dans le travail des intervenants du DPJ. Ces derniers doivent veiller à ce que leur personnel utilise les ressources internes du CISSS ou du CIUSSS pour mieux intervenir auprès des familles et enfants racisés, immigrants et réfugiés. C'est pourquoi la Commission réitère les recommandations 90 et 91 du Rapport de 2011, en y apportant les modifications rendues nécessaires à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance.

RECOMMANDATION 60

La Commission recommande que les centres intégrés de santé et de services sociaux et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux inscrivent leur engagement à respecter les principes d'une approche antiraciste et interculturelle dans leur politique organisationnelle, dans leur énoncé de mission et dans leur code d'éthique.

RECOMMANDATION 61

La Commission recommande que les centres intégrés de santé et de services sociaux et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux mettent sur pied des mécanismes destinés à s'assurer que l'approche antiraciste et interculturelle soit prise en considération à toutes les étapes de l'intervention du directeur de la protection de la jeunesse et appliquée par les intervenants œuvrant en protection de la jeunesse. Les directeurs de la protection de la jeunesse doivent veiller à ce que leur personnel utilise les ressources internes du centre intégré de santé et de services sociaux ou du centre intégré universitaire de santé et de services sociaux pour mieux intervenir auprès des familles et enfants racisés, immigrants et réfugiés.

5.5 La reconnaissance des caractéristiques de l'enfant appartenant à une minorité racisée

Les constats faits par la Commission en 2011 quant à l'application de la LPJ à l'endroit des jeunes racisés et leur famille puis la persistance à ce jour des problématiques alors observées l'amènent à interpeller le législateur afin qu'il apporte des modifications à la LPJ. À la lumière du

présent bilan, il est impératif d'agir en vue de s'assurer que tout enfant, incluant celui appartenant à une minorité racisée, dont la situation requiert des services de protection, soit traité conformément aux droits qui lui sont reconnus, notamment par la LPJ et la Charte, et ce, dans le respect de son intérêt. À cet égard, la voie législative offre de meilleures garanties quant à la prise en compte réelle des particularités des enfants et jeunes racisés à toutes les étapes de l'intervention du DPJ.

Dans sa version actuelle, la LPJ reconnaît à l'article 2.4 (5) b) l'importance pour les personnes à qui la loi confie des responsabilités envers l'enfant ainsi que pour celles qui sont appelées à prendre des décisions à son sujet de considérer les caractéristiques des communautés culturelles auxquelles l'enfant appartient. Or, nous l'avons vu, cette obligation formulée très largement laisse place à une mise en œuvre inégale par les DPJ. Ajoutons que l'utilisation du terme « communautés culturelles » est un terme générique inapproprié pour nommer, sans distinction, les minorités racisées ou « minorités visibles » et les minorités ethniques. L'usage de cette expression vague dans l'article 2.4 (5) b) de la LPJ n'induit donc pas la prise en compte explicite des caractéristiques des minorités racisées ou celle qu'on leur prête, notamment. Soulignons à ce propos que le ministère l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion – aujourd'hui le MIFI – considère que le terme « communautés culturelles » est « désuet puisqu'il tend à enfermer les personnes dans des identités qui ne représentent pas la complexité des identités collectives et personnelles et puisqu'il sous-entend une très forte similitude entre les personnes d'une même communauté, ce qui n'est pas toujours le cas »⁶³³.

D'ailleurs, la Commission recommande depuis plusieurs années déjà de distinguer les « minorités racisées » des « minorités ethniques »⁶³⁴, deux groupes que le gouvernement et le législateur ont tendance à amalgamer sous l'appellation, « communautés culturelles »⁶³⁵. Elle

⁶³³ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, Ensemble nous sommes le Québec, Glossaire*, 2015, p. 4, [En ligne]. http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Glossaire_ImmigrationParticipationInclusion.pdf

⁶³⁴ Rappelons la définition des « minorités ethniques » au sens de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi* : les personnes des minorités ethniques sont celles « 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 ». *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi*, préc., note 4, art. 1.

⁶³⁵ Voir la section 2.2.2 du présent bilan au sujet de la tendance des ministères et organismes publics du bilan à faire l'amalgame entre les minorités visibles (ou racisées) et les minorités ethniques, et à les englober dans un même groupe sous l'expression « communautés culturelles ».

considère que les expressions « minorités racisées » et « minorités ethniques » permettent de prendre en compte l'appartenance de la personne à un des groupes protégés par la Charte en raison d'un ou plusieurs des motifs pour lesquels il est interdit de discriminer, soit la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la langue ou la religion.

La Commission est donc d'avis que la LPJ devrait être modifiée pour substituer le terme « communautés culturelles » par ceux de « minorités racisées » et « minorités ethniques ». Cette modification aurait pour effet de favoriser la prise en compte réelle des caractéristiques des membres de ces deux groupes par les personnes à qui la LPJ confie des responsabilités envers l'enfant ainsi que celles appelées à prendre des décisions à son sujet en vertu de cette loi, lors de leurs interventions. La Commission invite le législateur à définir ces deux groupes en s'inspirant de l'article 1 de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi⁶³⁶.

RECOMMANDATION 62

La Commission recommande de modifier l'article 2.4 (5) b) de la *Loi sur la protection de la jeunesse* pour substituer le terme « communautés culturelles » par ceux de « minorités racisées » et « minorités ethniques » en définissant, dans cette loi, les deux groupes tel que le fait l'article 1 de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

De façon complémentaire à la modification de l'article 2.4 (5) b) de la LPJ, la loi devrait prescrire que l'ensemble des caractéristiques de l'identité culturelle de l'enfant racisé et celle de l'enfant appartenant à une minorité ethnique doit être considéré lors des décisions prises en vertu de la présente loi, et ce, aux fins de l'évaluation du respect de ses droits et de son intérêt. Ce facteur s'ajouterait à ceux prévus à l'article 3 de la LPJ.

Tel que l'explique le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, « évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant est une opération toujours unique en ce qu'elle doit être effectuée dans chaque cas particulier au regard des circonstances propres à chaque enfant ou groupe d'enfants concerné ou aux enfants en général »⁶³⁷. Il précise que « ces circonstances sont liées aux caractéristiques de l'enfant ou des enfants concernés, dont l'âge, le sexe, le degré de maturité, l'expérience,

⁶³⁶ Préc., note 4.

⁶³⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, Doc. N.U. CRC/C/GC/14, par. 48.

l'appartenance à un groupe minoritaire et le fait de présenter un handicap physique, sensoriel ou intellectuel, ainsi qu'au milieu social et culturel auquel appartient l'enfant »⁶³⁸.

La Commission estime que l'identité culturelle de l'enfant est un élément incontournable à considérer dans l'évaluation de son intérêt lors de la prise de décisions le concernant. Les caractéristiques liées aux motifs de discrimination « race », couleur, origine ethnique ou nationale, langue et religion sont des composantes centrales de cette identité culturelle.

Dans le respect du droit à l'égalité des enfants et jeunes racisés et de leur intérêt, leurs situations doivent être analysées en tenant compte de l'ensemble des caractéristiques qui les définissent, et ce, par les personnes à qui la loi confie des responsabilités envers l'enfant que par les personnes qui sont appelées à prendre des décisions à son sujet. La Commission recommande de modifier l'article 3 de la LPJ en conséquence.

RECOMMANDATION 63

La Commission recommande de modifier l'article 3 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* pour ajouter les caractéristiques de l'identité culturelle des enfants racisés et des enfants des minorités ethniques aux facteurs à prendre en considération lorsque des décisions doivent être prises en vertu de cette loi, et ce, dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits.

6 BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DE LA COMMISSION

Déjà, en 2011, la Commission avait joué un rôle majeur dans le travail de réflexion, de conceptualisation et de sensibilisation visant la reconnaissance du profilage racial⁶³⁹.

Néanmoins, elle était, et elle est toujours « consciente que son travail en matière de lutte à la discrimination et au profilage racial est perfectible ». Prenant acte des critiques qui avaient été exprimées lors des consultations qui ont précédé la production de son Rapport de 2011, la Commission avait pris 11 engagements afin de répondre encore mieux aux attentes formulées à son endroit. Le présent bilan est aussi l'occasion de faire le point sur la réalisation de ceux-ci.

⁶³⁸ *Id.*

⁶³⁹ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 103.

6.1 La détection du profilage et la recherche de la preuve

Le premier de ces engagements a trait à la formation sur le profilage racial dispensée par la Commission à son personnel affecté au traitement des plaintes ainsi qu'aux mécanismes de suivi destinés à en mesurer l'efficacité afin, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires.

La Commission l'a déjà noté, « le profilage racial est une forme de discrimination difficile à circonscrire, parce qu'elle est extrêmement subtile et insidieuse »⁶⁴⁰. Le traitement des plaintes en cette matière peut s'avérer particulièrement complexe compte tenu du caractère systémique de ce phénomène. C'est pourquoi il a toujours été « primordial pour la Commission que le personnel affecté au traitement des plaintes maîtrise bien les éléments pertinents à rechercher pour faire une preuve de profilage racial »⁶⁴¹.

Depuis la prise de cet engagement, la Commission a mis en œuvre plusieurs mesures pour y répondre.

Dès la sortie du Rapport de 2011, une session de formation sur le profilage racial et la discrimination systémique a été donnée au personnel de la Direction de la protection et de la défense des droits⁶⁴² chargée de recevoir et de traiter les plaintes reçues à la Commission. Au moins cinq autres formations internes sur le profilage racial et la discrimination systémique, notamment sur les enquêtes menées en la matière, ont ensuite été offertes au personnel de la DPDD ou à l'ensemble du personnel de la Commission. De plus, trois formations sur les enquêtes en profilage racial ont été spécifiquement dédiées aux enquêteurs nouvellement arrivés à la DPDD. Le plan de formation annuel du personnel de la DPDD mis en place en 2018, et périodiquement mis à jour depuis, devrait par ailleurs permettre de mieux identifier les besoins de formation interne, incluant sur le profilage racial et la discrimination systémique, et de poursuivre les efforts en ce sens.

⁶⁴⁰ *Id.*

⁶⁴¹ *Id.*

⁶⁴² Ci-après « DPDD ».

De plus, un outil d'aide au traitement des dossiers sur le profilage discriminatoire est à la disposition du personnel de la Commission et il est mis à jour annuellement. Il sera d'ailleurs diffusé prochainement sur le site Internet de la Commission. Notons qu'une formation interne est offerte chaque année sur cet outil et sur les mises à jour qui y sont apportées. De même, depuis 2017 une formation interne est prévue chaque année sur les nouveaux jugements rendus par la Cour suprême, incluant sur ceux qui touchent des enjeux relatifs au profilage racial et à la discrimination systémique.

En ce qui a trait au suivi de la formation dédiée au personnel de la Commission en matière de profilage discriminatoire, il convient de souligner la nature répétitive de celle-ci, mais aussi le caractère évolutif qu'elle doit avoir, compte tenu notamment du développement des connaissances et des besoins constatés. De cette façon, la Commission souhaite assurer la continuité et la transmission des savoirs, mais également l'approfondissement et l'élargissement des connaissances des membres de son personnel⁶⁴³. Il s'agit d'un enjeu fondamental étant donné la complexité et la dimension systémique que peuvent avoir les dossiers de profilage racial. À titre d'exemple, mentionnons que des formations axées sur l'identification des préjugés liés aux différents motifs de discrimination, à leur source, à leur interrelation ont été données, rendant les membres du personnel mieux outillés pour identifier les différents « indices » de profilage discriminatoire. Citons aussi la journée de formation sur la discrimination raciale et les biais inconscients qui a été offerte à l'ensemble du personnel de la Commission en juin 2020.

Soulignons par ailleurs que les réunions d'équipe des différents services dédiés au traitement des plaintes constituent des occasions d'échanger sur les meilleures pratiques. De même, le rôle des coordonnateurs permet d'appuyer le travail des enquêteurs.

Ainsi, la Commission a déployé d'importants efforts pour mettre en œuvre l'engagement qu'elle a pris en 2011 quant à la formation des membres du personnel, incluant de ceux qui sont dédiés au traitement des plaintes, en matière de profilage racial et de discrimination systémique. Néanmoins, elle est consciente que les enjeux liés à la formation interne sont

⁶⁴³ Tant sur le plan des connaissances développées par la Commission, dans le cadre de ses propres travaux de recherche et de veille ou grâce aux expertises que la Commission fait effectuer au soutien de ses recours judiciaires, que de celles fournies par la jurisprudence et la doctrine.

continus et évolutifs. Les démarches déployées en ce sens depuis 2011 doivent donc être maintenues, voire même accrues, afin que l'expertise de la Commission continue de se développer. De plus, les mécanismes appropriés de suivi de cette formation doivent encore être améliorés. La Commission réitère les engagements pris à ce sujet.

6.2 L'approche systémique

Le deuxième ordre d'engagements pris par la Commission dans son Rapport de 2011 concerne plus particulièrement la prise en compte du caractère systémique du profilage. À cet égard, la Commission s'est engagée à :

- concevoir et implanter un modèle d'intervention qui, dans les cas de plaintes comportant une dimension systémique, prévoit la mise sur pied d'une équipe rassemblant des expertises complémentaires et dont les membres travailleront en concertation à toutes les étapes du traitement de la plainte;
- porter une attention particulière, dans son traitement des plaintes pour profilage racial, aux éléments de preuve contextuels, tels que des données statistiques révélant des modèles suspects récurrents dans les interventions policières ou encore des politiques organisationnelles aux effets potentiellement discriminatoires;
- puis, à être davantage portée, dans son traitement des plaintes pour profilage racial, à proposer ou, le cas échéant, demander à ce que soient ordonnés par le tribunal des correctifs d'ordre structurel.

6.2.1 *D'un modèle d'intervention fondée sur une équipe spécialisée vers une structure visant à valoriser la collaboration interdirections*

Dès 2003-2004, la Commission avait formé une équipe spécialisée en matière de profilage discriminatoire composée de membres du personnel de différentes directions affectés aux dossiers de profilage racial. L'objectif était de mettre à contribution l'expertise interne pour soutenir les enquêteurs dans les dossiers individuels, mais également de tenter d'identifier des éléments de nature plus systémique pour ce type d'enquêtes.

Cette équipe a cessé de se réunir en 2014, mais la collaboration entre les membres du personnel spécialisés sur ces enjeux de même que le transfert d'expertises d'une direction à l'autre se sont poursuivis par d'autres moyens.

Ainsi, la Commission considère toujours indispensable d'appuyer les enquêteurs appelés à traiter des dossiers d'envergure ou complexes avec l'ensemble de l'expertise interne disponible. Les membres du personnel de la DPDD peuvent notamment consulter les deux conseillers juridiques exclusivement affectés à cette direction, de même qu'au besoin, les conseillers juridiques de la Direction des Affaires juridiques de la Commission, afin d'identifier les dossiers de plainte comportant une dimension systémique et les preuves à recueillir à cet effet. Rappelons aussi que les formations et l'outil d'aide au traitement des dossiers sur le profilage discriminatoire abordés à l'engagement précédent traitent du caractère systémique du profilage et de l'analyse contextuelle qu'il faut adopter pour l'aborder. De plus, une communauté de pratiques sur le profilage racial par les corps policiers a été créée afin de réunir les enquêteurs de la Commission qui ont à traiter des dossiers de ce type. Les rencontres de celle-ci permettent de discuter des méthodes de travail, des approches, des obstacles et de mettre en commun la documentation pertinente. Une communauté de pratiques sur les dossiers ayant une dimension systémique a également été mise sur pied et une première rencontre de celle-ci est prévue à l'automne 2020.

Plus largement, notons que l'un des axes d'interventions du Plan stratégique 2015-2019 de la Commission soulignait qu'« il devient de plus en plus important d'adopter des approches plus systématiques qui tentent, au-delà de la simple résolution d'un dossier, de régler la situation d'autres dossiers semblables et de faire évoluer le droit et les comportements »⁶⁴⁴. La Commission ajoutait:

« La société, au fil du temps, a tendance à se complexifier; il n'est pas surprenant que les manifestations et pratiques discriminatoires présentent des dimensions elles aussi plus complexes. Il importe que la Commission augmente sa capacité de faire face à cette complexité, puisse la gérer, notamment au niveau de ses enquêtes, et en tienne compte dans ses décisions et dans les dossiers qu'elle traite. »⁶⁴⁵

⁶⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Plan stratégique 2015-2019*, 2015, p. 12, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Planification_strategique_2015-2019.pdf

⁶⁴⁵ *Id.*

Dans le même sens, accroître la performance organisationnelle de la Commission est un aspect central de sa plus récente planification stratégique. Elle continue donc d'« accroître ses efforts concernant l'aspect systémique des dossiers ainsi qu'en matière de problématiques en mouvance ou d'intérêt spécifique pour la Commission tels : les profilages discriminatoires [...] »⁶⁴⁶.

Retenons de plus qu'au mois d'août 2020, la Commission a annoncé une modification de sa structure de gestion, notamment afin de valoriser la collaboration interdirections et assurer la cohérence de ses actions. Cette modification de structure vise la création d'une direction principale des opérations responsable de la planification et de la programmation annuelle des objectifs, activités et ressources de trois équipes, incluant la DPDD, et ce, en fonction des orientations et priorités de la Commission. Elle analysera en outre les besoins des clientèles en fonction des mandats de la Commission et proposera des engagements relatifs à l'amélioration de la qualité des services, de la qualité du travail et de l'atteinte des résultats, du respect des échéances de même que des pratiques et processus.

Considérant l'ensemble de ce qui précède, la Commission s'engage à poursuivre ses efforts en vue d'accroître l'efficacité de son intervention en matière de profilage racial et de discrimination systémique, mais elle n'envisage pas de revenir au modèle d'intervention fondée sur une équipe dédiée au traitement des plaintes comportant une dimension systémique. Elle souhaite plutôt promouvoir le partage de connaissances et d'expertise internes, particulièrement à travers le modèle des communautés de pratiques. Plus largement, elle souhaite aussi continuer d'augmenter sa capacité à faire face à la complexité grandissante des manifestations et pratiques discriminatoires et toujours mieux outiller l'ensemble de son personnel dans cette perspective.

6.2.2 Une attention particulière à l'analyse contextuelle du profilage racial

Dès 2011, l'attention de la Commission a été portée sur le caractère indispensable d'une analyse contextuelle du profilage racial et de la discrimination systémique. En lien avec cette

⁶⁴⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Planification stratégique provisoire 2019-2021*, 2019, p. 13, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/plan-strategique-transitoire_2019-2021.pdf

approche, elle accorde en outre une importance particulière à l'intersectionnalité des motifs de discrimination et aux réalités particulières de profilage racial que cela induit nécessairement, notamment en fonction du sexe, de l'identité ou l'expression de genre, de l'orientation sexuelle, de l'âge, de la religion, de la langue, de la condition sociale ou d'un handicap.

Ces approches sont intégrées dans les formations internes dédiées aux membres du personnel de l'ensemble de la Commission depuis maintenant de nombreuses années. Parallèlement à ces formations, les éléments d'analyse contextuelle ont été de plus en plus intégrés dans le traitement des dossiers. En vue de systématiser cette pratique, la Commission est aussi à développer un outil visant à aider les enquêteurs à identifier les éléments de preuve contextuels pertinents à recueillir dans les dossiers de profilage racial.

Plusieurs interventions externes de la Commission ont par ailleurs permis de faire valoir auprès d'autres acteurs la nécessité d'aborder le profilage racial et la discrimination systémique sous l'angle d'une analyse contextuelle. Ces interventions ont entre autres pris la forme de mémoires⁶⁴⁷ ou de conférences⁶⁴⁸.

L'action judiciaire de la Commission contribue également à l'avancement des principes liés à la preuve de profilage devant les tribunaux. À titre d'exemple, rappelons que le Tribunal des droits de la personne a accepté la preuve contextuelle présentée par la Commission dans l'affaire *Mensah*⁶⁴⁹. Dans ce dossier, la Commission faisait notamment valoir la preuve du contexte hautement tendu entre la population de l'arrondissement de Montréal-Nord et les policiers de ce quartier, tension exacerbée par le décès de Fredy Villanueva survenu en 2008. Or, le Tribunal des droits de la personne retient cette analyse à la fin de son jugement :

⁶⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 206.

⁶⁴⁸ Voir notamment : Présentation faite dans le cadre d'une soirée thématique sur le profilage racial et social de la consultation sur le racisme et la discrimination systémiques de l'OCPM, 29 mai 2019, intitulée *Le profilage racial et social*; Présentation faite dans le cadre du Séminaire sur les droits fondamentaux de la Cour du Québec, le 16 avril 2019, intitulée *Le profilage racial et social*; Présentation faite dans le cadre des conférences JBM-CAIJ, 20 mars 2019, intitulée *Le profilage discriminatoire : développement récents et défis de l'approche interdisciplinaire*; Présentation faite dans le cadre de la Rencontre transatlantique sur les droits et libertés tenue à L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL LE 25 mai 2017, intitulée *Les institutions de protection des droits de la personne*.

⁶⁴⁹ *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.

« À l'égard d'un jeune homme à la peau noire, résident de l'arrondissement de Montréal-Nord, lors d'une intervention policière s'effectuant uniquement en application du [Code de la sécurité routière] et en exécution d'un mandat percepteur, sans qu'aucun crime ne puisse même être raisonnablement soupçonné, les questions de l'agent Fournier étaient de nature à alimenter le contexte social de relation déjà hautement tendue entre le service de police et la population d'origine multiethnique, particulièrement celle d'origine antillaise. »⁶⁵⁰

Toujours dans le but de faire avancer les principes relatifs à la preuve, la Commission a plus particulièrement tenté de faire reconnaître par le Tribunal des droits de la personne deux phénomènes avérés comme étant liés au profilage racial, connus sous les expressions « Driving while Black » et « Any N**** Will Do ». La Commission a donc demandé à ce tribunal de déclarer sa connaissance d'office de ceux-ci, mais ce dernier a rejeté les requêtes dans les deux cas⁶⁵¹.

En ce sens, les principaux obstacles à la mise en œuvre de cet engagement ne relèvent pas nécessairement de la Commission. D'une part, la reconnaissance d'une approche contextuelle du droit et de l'apport des sciences sociales au droit peut demeurer un enjeu face aux tribunaux⁶⁵². D'autre part, les autorités gouvernementales et le milieu policier, qui fait l'objet de la grande majorité des plaintes reçues à la Commission en matière de profilage racial, demeurent réticents à recueillir et communiquer les données qui permettraient de tracer un état de situation plus complet du profilage racial et de la discrimination systémique. Il convient à nouveau de réitérer l'importance des recommandations de la Commission à cet égard.

Malgré les obstacles, la Commission estime avoir pris d'importantes initiatives en vue de remplir son engagement de 2011. La nécessité d'adopter une analyse contextuelle du profilage racial et de la discrimination systémique, mais aussi d'amener d'autres intervenants à reconnaître l'apport de celle-ci, demeure néanmoins un enjeu majeur. En ce sens, la Commission s'engage à continuer de porter une attention particulière, notamment dans son traitement des plaintes

⁶⁵⁰ *Id.*, par. 347. Face à l'absence de justification en regard de la preuve *prima facie* de la Commission sur ces éléments, le Tribunal des droits de la personne conclut au profilage racial et accorde au plaignant 8 000 dollars en dommages moraux et 4000 dollars en dommages punitifs.

⁶⁵¹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Debellefeuille) c. Ville de Longueuil*, 2019 QCTDP 11; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Nyembwe) c. Ville de Gatineau*, 2019 QCTDP 8.

⁶⁵² Voir notamment : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, préc., note 7.

pour profilage racial, aux éléments de preuve contextuels tels que des données statistiques révélant des modèles suspects récurrents dans les interventions policières ou encore des politiques organisationnelles aux effets potentiellement discriminatoires. En se fondant sur son expertise particulière en la matière, la Commission s'engage également à poursuivre ses efforts de sensibilisation — auprès de ses partenaires, des mis en cause et de l'ensemble des décideurs —, quant à l'importance, d'une part, d'adopter une analyse contextuelle du profilage racial et de la discrimination systémique et, d'autre part, de collecter et communiquer les données nécessaires à cette fin.

6.2.3 Des demandes de correctifs d'ordre structurel

Pour ce qui est de l'engagement visant à être davantage portée, dans son traitement des plaintes pour profilage racial, à proposer ou, le cas échéant, demander que soient ordonnés des correctifs d'ordre structurel, la Commission en a fait une pratique systématisée depuis 2011. Ainsi, elle s'assure, dans les demandes formulées devant le Tribunal des droits de la personne, d'inclure des conclusions de nature systémique afin de modifier les pratiques et apporter les correctifs nécessaires pour prévenir la récurrence de la discrimination.

Ces demandes d'intérêt public sont fondées sur les recommandations que la Commission porte à ce propos. Elles ont, par exemple, pour objectif l'amélioration de la formation des policiers sur le profilage racial, la mise en œuvre d'un processus formel d'évaluation des acquis suivant ces formations, la collecte et la publication de données par le mis en cause visé ou encore l'inclusion de mesures jugées manquantes dans les politiques ou plans d'action du mis en cause en matière de profilage discriminatoire.

La Commission estime donc avoir rempli son engagement de 2011 et s'engage à continuer, lorsque la nature du litige et les faits s'y prêtent, à inclure des demandes de redressement systémique dans le cadre des recours pour profilage discriminatoire dans lesquels elle est demanderesse.

6.3 La médiation

Un autre engagement pris par la Commission dans son Rapport de 2011 concerne les ententes conclues dans le cadre de son service de médiation. La Commission reconnaissait alors que, « dans les dossiers comportant une dimension systémique, ou pour lesquels il n'existe pas de précédents jurisprudentiels, un règlement obtenu par médiation peut constituer une source de déception pour certains groupes ayant comme objectifs l'intérêt public et l'avancement du droit »⁶⁵³. Elle rappelait cependant que, sauf exception, il ne lui appartient pas de s'opposer à la volonté d'un plaignant de recourir à ces services de médiation⁶⁵⁴.

Dans ce contexte, la Commission s'était engagée à continuer de chercher à rendre accessibles des règlements obtenus par médiation, tout en protégeant l'anonymat des parties.

Depuis quelques années, la Commission expose des exemples sommaires de règlements obtenus en médiation dans son rapport annuel d'activités et de gestion. Ces exemples peuvent concerner l'ensemble des motifs de discrimination et demeurent très généraux afin de ne pas permettre d'identifier les parties. Ils permettent néanmoins de tenir le public informé des enjeux qui se posent en matière de discrimination⁶⁵⁵.

Cela dit, de nombreux obstacles perdurent face à la levée de la confidentialité des règlements obtenus en médiation, et ce, d'autant plus qu'à cette étape du processus la Commission n'a pas encore terminé son enquête et pris position sur la suffisance de preuve quant à l'existence, ou non, de la discrimination.

Des obstacles demeurent aussi dans le cas des règlements hors cours obtenus après la fin de l'enquête et la résolution de la Commission. À titre d'exemple, la Commission explique aux défendeurs ouverts à un règlement hors cour qu'il serait avantageux pour eux de rendre publiques les actions qu'ils entreprennent suite à une plainte en n'exigeant pas la confidentialité des règlements. Cette position n'est toutefois pas acceptable pour une majorité de défendeurs.

⁶⁵³ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 104-105.

⁶⁵⁴ Charte, article 71(2).

⁶⁵⁵ Voir par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2018-2019*, 2019, p. 25, [En ligne]. http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/RA_2018_2019.pdf

De façon générale, il s'avère en outre difficile d'obtenir un règlement comprenant une levée, même partielle, de la confidentialité, sans que cela n'ait de répercussion négative sur le montant du dédommagement convenu pour le plaignant.

Considérant ce qui précède, la Commission n'est pas en mesure de réitérer l'engagement de chercher à rendre accessibles certains règlements obtenus par médiation, tout en protégeant l'anonymat des parties. Elle s'engage néanmoins à poursuivre la pratique maintenant établie de publier des exemples de dossiers réglés en médiation ou à la suite d'un règlement hors cour dans le cadre de son rapport annuel d'activités et de gestion.

6.4 Les retards dans le traitement des plaintes

Déjà en 2011, la Commission était préoccupée par les délais occasionnés dans le traitement des plaintes qu'elle reçoit. Tenant compte que de nombreux facteurs hors de son contrôle contribuaient à ces délais⁶⁵⁶, elle souhaitait néanmoins faire tout ce qui est en son pouvoir pour s'attaquer de front à ces enjeux. La Commission avait ainsi pris quatre engagements à ce sujet, visant à :

- assurer un meilleur suivi auprès des plaignants afin de les tenir mieux informés de l'évolution du traitement de leur plainte, et ce, à toutes les étapes du processus;
- réduire au maximum les retards dans le traitement des plaintes pour profilage racial, et ce, à toutes les étapes;
- privilégier toute mesure et option à sa disposition lui permettant de saisir le Tribunal des droits de la personne sur le fond dans les dossiers de profilage racial, même à défaut de la collaboration des policiers mis en cause à l'étape de l'enquête;
- lorsque nécessaire, poursuivre ses démarches auprès des autorités municipales, dont la Ville de Montréal, afin qu'elles s'assurent que leurs policiers collaborent pleinement aux enquêtes de la Commission portant sur le profilage racial, notamment en livrant leur témoignage lorsque requis.

⁶⁵⁶ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 105 et suiv.

6.4.1 Assurer un meilleur suivi auprès des plaignants

Depuis 2011, la Commission a pris une série de mesures visant à assurer un meilleur suivi auprès des plaignants et de les tenir mieux informés de l'évolution du traitement de leur plainte. Parmi ces mesures, citons: la diminution du nombre d'intervenants dans le traitement des dossiers de profilage; la diminution du nombre de dossiers par enquêteur, ce qui permet un meilleur suivi et un traitement plus rapide; la rédaction des diverses lettres types transmises aux parties en langage clair; et la possibilité pour la direction chargée des enquêtes d'informer directement les parties de la fin de l'enquête de leur dossier.

Soulignons en outre que, lorsqu'une résolution de la Commission donne ouverture à un recours devant le tribunal, les plaignants sont invités à participer activement à chaque étape de celui-ci, de la préparation du dépôt d'une procédure jusqu'à l'audition de leur cause par un tribunal, le cas échéant.

Cela dit, la Commission est consciente que cet engagement demeure un défi constant. L'amélioration de la qualité des services qu'elle rend est d'ailleurs l'un des axes d'intervention de sa plus récente Planification stratégique⁶⁵⁷. Forte de ses avancées, elle souhaite ainsi réitérer son engagement et poursuivre ses efforts afin d'assurer un meilleur suivi auprès des plaignants afin de les tenir mieux informés de l'évolution du traitement de leur plainte, et ce, à toutes les étapes du processus.

6.4.2 Réduire les retards dans le traitement des plaintes

Les défis liés aux délais de justice sont toujours d'actualité et concernent l'ensemble des acteurs du milieu judiciaire. La Commission en a fait l'un de ses enjeux prioritaires dans ses plus récents plans stratégiques, incluant celui en cours⁶⁵⁸, et elle s'est dotée d'objectifs précis en vue de réduire les délais.

Plusieurs mesures ont donc été prises à cet égard. Plus récemment, la Commission a entrepris en 2016 des travaux visant à réviser ses processus opérationnels en vue d'améliorer ses

⁶⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 646, p. 16.

⁶⁵⁸ *Id.*, p.13.

résultats. Un suivi étroit des délais de traitement est également mené depuis 2017 afin de finaliser tous les dossiers datant de plus de quatre ans. Depuis, une démarche de révision législative a été amorcée pour revoir et optimiser chacune des étapes du traitement d'un dossier de plainte.

Signalons de plus que des mesures ont été mises en place particulièrement en regard des dossiers de profilage racial, telles que le suivi encore plus régulier des charges de travail des membres du personnel chargé des enquêtes, l'assignation stratégique des dossiers impliquant un même service de police, le traitement groupé des dossiers d'un plaignant, l'accélération du processus à l'étape de l'évaluation dans le cas d'une plainte de profilage déposée contre un service de police et le refus d'accorder des prolongations de délais sans motif sérieux. Ces mesures permettent notamment d'identifier et de suivre les dossiers de plainte jugés prioritaires, ce qui a eu comme effet de réduire les délais d'attente d'assignation et de traitement de l'ensemble des dossiers en enquête.

Enfin, depuis 2019, un Comité interne sur les délais a été mis sur pied et se réunit régulièrement afin d'échanger de l'information sur une base continue, établir les stratégies, coordonner les efforts et partager les données les plus récentes.

Cela dit, il faut un certain temps pour que l'impact de ces mesures soit visible. À court terme, la priorité accordée à la finalisation de dossiers moins récents a même eu pour effet d'augmenter légèrement le délai moyen de traitement de l'ensemble des dossiers de plaintes⁶⁵⁹. Ces mesures ont toutefois permis de réduire significativement le délai moyen des dossiers en matière de profilage racial, souvent plus complexes et plus longs à traiter. Ainsi, en 2019-2020, le délai moyen des dossiers de profilage racial est passé d'un peu plus de trois ans à environ deux ans, une réduction de plus de 13 mois. De plus, au 1er août 2020, tous motifs confondus, seulement trois dossiers remontant à plus de 3 ans sont encore à l'étape de la prise de décision par la Commission une fois l'enquête terminée.

⁶⁵⁹ Celui-ci était d'environ 21 mois au cours de l'année 2019-2020.

Ces délais demeurent au-dessus de l'objectif que fixe la *Déclaration de services aux citoyens et citoyennes* de la Commission⁶⁶⁰. Rappelons en effet que dans le cas d'une plainte relevant de la Charte, l'objectif est de faire connaître la décision de la Commission aux parties à l'intérieur d'une période maximale de quinze mois, sauf dans des situations exceptionnelles liées à la complexité de certains dossiers. Comme mentionné précédemment, la *Planification stratégique transitoire 2019-2021* précise en outre des objectifs à atteindre à cet égard⁶⁶¹.

Mentionnons néanmoins que les efforts de la Commission sont freinés par différents facteurs hors de son contrôle. Au moment de rendre public son *Rapport d'activités et de gestion 2018-2019*, la Commission notait par exemple que le nombre de requêtes qu'elle reçoit avait bondi de 20 % en un an et de 122 % au cours des 10 années précédentes⁶⁶². Répondre à cette demande croissante avec les ressources dont dispose la Commission constituait un défi. Face à ce constat, elle s'est d'ailleurs vu accorder un budget supplémentaire il y a quelques mois⁶⁶³.

Forte des avancées réalisées au cours des dernières années, et encore mieux outillée, la Commission continuera donc de mettre toutes les énergies requises pour atteindre et maintenir des délais de traitement qui respectent ses objectifs⁶⁶⁴. Elle entend entre autres poursuivre ses démarches visant la modernisation de ses processus afin de mieux jouer son rôle et d'agir dans les meilleurs délais.

⁶⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de services aux citoyens et citoyennes*, 2012, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/Publications/declaration_services_2012_Fr.pdf

⁶⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 646, p. 13.

⁶⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission observe une hausse de 20 % des requêtes de la population au cours de l'exercice 2018-2019*, Communiqué, 9 octobre 2019, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=886>

⁶⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Augmentation de son budget : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse entendue*, 6 novembre 2019, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=887>

⁶⁶⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 646, p. 13.

- A. Privilégier toutes les options lui permettant de saisir le Tribunal des droits de la personne sur le fond, même à défaut de collaboration

Le manque de collaboration des parties mises en cause, particulièrement de la part des policiers du SPVM, avait également été identifié dans le Rapport de 2011 comme étant l'un des obstacles à la diminution des délais de traitement des plaintes.

Le problème ayant perduré depuis, la Commission a dû multiplier les initiatives à cet égard⁶⁶⁵. S'il faut encore aujourd'hui déplorer le manque de collaboration de la part de policiers mis en cause dans lors d'enquêtes en matière de profilage racial, soulignons que, dans la mesure où la possibilité d'en faire une lui a été donnée, l'obtention d'une déclaration de la part du policier n'est pas nécessaire à la poursuite du dossier par la Commission. La preuve documentaire peut d'ailleurs s'avérer suffisante pour soutenir un recours judiciaire dans bien des cas.

Retenons néanmoins que la Commission a diversifié ses stratégies judiciaires de façon encore plus particulière au cours des dernières années. Dans cette perspective, elle s'implique par exemple dans des litiges comportant une portée plus générale et dans le cadre desquels son expertise pourrait apporter une plus-value au débat. En ce qui a trait au profilage racial et à la discrimination systémique, elle a par exemple déposé un acte d'intervention afin de soutenir l'action collective intentée par la Ligue des Noirs contre le SPVM⁶⁶⁶. Pour rappel, ce recours vise notamment à faire reconnaître l'existence de profilage racial systémique au sein du SPVM et à accorder réparation aux victimes ayant subi du profilage racial à Montréal pendant la période ciblée⁶⁶⁷.

La Commission est donc à même de donner une portée encore plus vaste à l'engagement pris en 2011 par la poursuite de ses efforts visant la diversification de ses stratégies judiciaires, et ce, dans le but d'assurer le respect des droits et libertés de la personne par tous les moyens mis à sa disposition.

⁶⁶⁵ Voir également l'engagement suivant à ce propos.

⁶⁶⁶ *Ligue des Noirs du Québec c. Ville de Montréal*, préc., note 55.

⁶⁶⁷ Celle-ci s'étend entre le 14 août 2017 et le 11 janvier 2019 pour les personnes ayant subi un préjudice corporel ou entre le 11 juillet 2018 et le 11 janvier 2019 pour celles qui n'ont pas subi un préjudice corporel.

B. Poursuivre ses démarches auprès des autorités municipales afin qu'elles s'assurent de la collaboration des policiers

Parallèlement aux initiatives précédemment citées, la Commission a par ailleurs régulièrement réitéré ses démarches auprès des autorités municipales, dont la Ville de Montréal, afin qu'elles s'assurent que leurs policiers collaborent pleinement à ses enquêtes sur le profilage racial.

À quelques reprises depuis 2011, la Commission a écrit à la direction des affaires juridiques de la Ville de Montréal afin de lui faire part des enjeux relatifs au manque de collaboration qu'elle constatait dans les dossiers de profilage impliquant des policiers du SPVM et de dénoncer ce qu'elle jugeait être des mesures dilatoires. Elle a également rencontré sur une base quasi annuelle le directeur du SPVM afin de lui faire part des obstacles plus particulièrement posés par les policiers du SPVM dans le traitement des dossiers de profilage.

En 2018, la Commission a en outre rencontré le procureur en chef de la Ville de Montréal et la procureure responsable de l'équipe d'avocats qui occupent dans les dossiers de la Commission afin de les informer du resserrement des processus de traitement des plaintes. La Commission avait alors, encore une fois, l'objectif d'obtenir une meilleure collaboration, notamment lors de prise de déclaration ou de production de documents, et de diminuer ses délais de traitement. Ces nouvelles pratiques sont en implantation. Enfin, peu de temps après, la Commission a rencontré les élus de la Ville de Montréal responsables en matière de profilage discriminatoire et a de nouveau soulevé ses préoccupations liées au manque de collaboration entre les avocats de la Ville et les divers intervenants de la Commission.

Ces enjeux sont d'autant plus importants qu'ils ont pour effet d'allonger les délais de traitement d'une proportion significative des plaintes liées au profilage racial. Comme l'a déjà souligné la Commission, le manque de collaboration dont la Ville de Montréal et, plus particulièrement, le SPVM font preuve dans le traitement de ces dossiers de profilage discriminatoire « peut être interprété comme un manque d'écoute et de respect envers les victimes de profilage »⁶⁶⁸. Bien que les mesures prises aient porté fruit et que la Commission obtient désormais une meilleure collaboration de la Ville de Montréal, elle demeurera vigilante à cet égard.

⁶⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 206, p. 3.

À la lumière de ce qui précède, la Commission estime donc avoir rempli son engagement. Parallèlement à la poursuite de ses efforts liés à la diversification de ses stratégies judiciaires, elle entend continuer, lorsque nécessaire, ses démarches auprès des autorités municipales, dont la Ville de Montréal, afin qu'elles s'assurent que leurs policiers collaborent pleinement aux enquêtes de la Commission portant sur le profilage racial, notamment en livrant leur témoignage lorsque requis.

6.5 La confiance des organismes communautaires

Enfin, les deux derniers engagements formulés par la Commission dans le cadre de son Rapport de 2011 visaient à regagner la confiance des organismes communautaires représentant les personnes racisées. En ce sens, elle s'engageait à :

- demeurer à l'écoute des organismes communautaires qu'elle a rencontrés à l'occasion de la consultation et à continuer à travailler en concertation avec eux;
- et à effectuer un suivi rigoureux, dans les années à venir, afin que les recommandations qu'elle a adressées aux différents acteurs institutionnels dans ce rapport soient effectivement mises en œuvre.

6.5.1 Demeurer à l'écoute des organismes et continuer de travailler en concertation avec eux

Dès la sortie du Rapport de 2011, le président de la Commission a présenté le contenu de celui-ci aux organismes communautaires ayant participé à la consultation. Cette présentation a eu lieu dans deux rencontres, tenues respectivement dans les quartiers Côte-des-Neiges et dans le quartier Saint-Michel à Montréal. Outre ces rencontres, 24 formations sur le profilage racial ont été dispensées à des groupes communautaires, seulement entre juin 2011 et juin 2012. La Commission a ensuite continué de dispenser chaque année plusieurs formations en matière de profilage racial et de discrimination systémique aux organismes communautaires du Québec.

En 2012, à l'occasion d'un état des lieux de la première année de mise en œuvre de ses recommandations, la Commission a de nouveau interpellé ces organismes afin d'évaluer les

changements qu'ils avaient pu observer sur le terrain à ce sujet⁶⁶⁹. La vaste majorité des organismes interrogés avait alors lu le Rapport de 2011 et plus de la moitié de ceux-ci disaient s'en être approprié le contenu, entre autres en organisant diverses activités autour de la question du profilage racial. Les interventions de la Commission en matière de profilage racial et de discrimination systémique étaient en outre considérées, par une majorité, comme une contribution importante favorisant la prise de conscience du phénomène de profilage racial⁶⁷⁰.

Depuis, le service de l'éducation et de la coopération de la Commission a continué de s'investir auprès de partenaires ou de forums consultatifs afin de maintenir les liens établis avec divers milieux associatifs actifs sur les enjeux de profilage racial. Ces occasions de rencontre permettent aussi des échanges avec les organisations rencontrées lors de la consultation menant au Rapport de 2011, ce qui alimente et actualise la connaissance de la Commission relativement à l'état de la situation du profilage racial.

Parallèlement, la Commission entretient des communications régulières avec les organismes qui représentent des personnes qui portent plainte pour discrimination et profilage racial, tels que le Centre de recherche-action sur les relations raciales, la Ligue des Noirs et la Ligue des droits et libertés.

Plus largement, la Commission tient une rencontre de sa table de concertation sur la Charte deux fois par année. C'est l'occasion de réunir les regroupements québécois de défense des droits, d'accroître la coopération et de renforcer les liens avec ces groupes représentant les populations les plus vulnérables. Cette table permet aux représentants des organismes de faire connaître leurs attentes à l'égard de la Commission. Elle favorise de plus les échanges sur les dossiers de l'heure et les questions d'intérêt commun, notamment au sujet du profilage racial. C'est d'ailleurs en poursuivant des objectifs semblables que la Commission avait également mis sur pied une table de concertation sur les enjeux jeunesse en 2013. Après quelques années d'inactivités, les activités entourant celle-ci ont repris au cours du printemps 2020 et une

⁶⁶⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), préc., note 26.

⁶⁷⁰ *Id.*, p. 40.

première rencontre a eu lieu au mois de septembre de la même année. Retenons en outre que, depuis 2012, la Commission agit à titre de partenaire de l'Observatoire des profilages⁶⁷¹.

Soulignons enfin que la Commission a organisé des groupes de discussion réunissant entre autres des représentants d'organismes communautaires dans la cadre du présent bilan. Il s'agissait à nouveau pour la Commission de les écouter et d'échanger sur les constats qu'ils dressent au sujet du profilage racial et de la discrimination systémique.

La Commission considère donc avoir rempli son engagement de 2011 et souhaite renouveler celui-ci, confirmant ainsi l'apport majeur que représente pour elle le fait de demeurer à l'écoute des organismes communautaires et organismes de défense des droits, notamment ceux qui œuvrent en matière de profilage racial et de discrimination systémique.

6.5.2 Effectuer un suivi rigoureux de la mise en œuvre des recommandations

Dès la sortie du Rapport de 2011, la Commission a par ailleurs assuré un suivi rigoureux de la mise en œuvre des recommandations qu'il énonce. La Commission a d'abord rencontré, à quelques reprises entre 2010 et 2013, une table interministérielle réunissant les six ministères visés par les recommandations de son rapport. L'objectif de ces rencontres était alors précisément de « mieux connaître les mesures que ceux-ci avaient mises ou comptaient mettre en œuvre afin de prévenir le profilage racial et la discrimination systémique dans les établissements publics relevant de leur autorité »⁶⁷².

La Commission a aussi rencontré, tout juste avant la parution du Rapport de 2011, neuf ministères et organismes publics concernés par les recommandations de celui-ci⁶⁷³. De telles

⁶⁷¹ Dirigé par Céline Bellot, directrice de l'École de travail social de l'Université de Montréal, l'Observatoire des profilages réunit des représentants des milieux universitaire, communautaire et institutionnel qui s'intéressent à l'ensemble des profilages discriminatoires, et ce, dans différents secteurs de la société québécoise.

⁶⁷² Rapport de 2011, préc., note 10, p. 12.

⁶⁷³ Il s'agissait du Conseil des relations interculturelles, du ministère de la Justice, de la Ville de Montréal et ses services de police (SPVM) et de transport (STM), du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (aujourd'hui le MTESS), du Directeur des poursuites criminelles et pénales du Québec, du MELS, du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (aujourd'hui le MIFI), du maire de l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et vice-président de la Commission de la sécurité publique de la Ville de Montréal et de la Fédération des commissions scolaires.

rencontres bilatérales ont également été tenues depuis 2011 avec des ministères et organismes publics visés par les recommandations de la Commission. À titre d'exemple, la Commission a rencontré les représentants du MSP à au moins cinq reprises depuis 2014. Chacune de ces rencontres a été l'occasion de leur présenter les recommandations qui les concernaient, d'assurer une meilleure compréhension de celles-ci, de les sensibiliser à leur importance et de les inciter à les mettre en œuvre. Puis, il s'agissait de prendre connaissance des engagements qu'ils avaient pris ou comptaient prendre pour ce faire.

Qu'elle soit ponctuelle ou plus régulière, de courte ou de plus longue durée, la présence de la Commission dans différents comités consultatifs externes permet en outre de rappeler et d'expliquer les recommandations de la Commission en matière de profilage racial et de discrimination systémique. Citons, par exemple, le comité-conseil du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion sur le racisme et la discrimination, le Groupe de travail de la Ville de Montréal sur la révision réglementaire, le Comité consultatif de la STM sur les relations entre inspecteurs et citoyens, les consultations du Comité sectoriel issu du milieu policier sur le profilage racial et social, etc.

Chaque année depuis 2011, des interventions publiques de la Commission sur le profilage racial et la discrimination systémique, prenant différentes formes, furent par ailleurs destinées à différents acteurs institutionnels et à l'Assemblée nationale. Au cours des dernières années, la Commission a, par exemple, rendu publics différents mémoires et commentaires portant sur des projets de loi ou de règlement liés à des recommandations qu'elle a formulées en matière de profilage racial et de discrimination systémique⁶⁷⁴. Elle a aussi participé à différentes consultations publiques portant sur le profilage racial, la discrimination ou le racisme systémiques⁶⁷⁵. Puis, elle a commenté la mise en œuvre, par le Canada et le Québec, d'un

⁶⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2016), préc., note 411; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 411; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2014), préc., note 411; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 411.

⁶⁷⁵ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 206; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019-2), préc., note 5;. Voir également en matière de protection de la jeunesse : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 30.

pacte et d'une convention internationale concernant le profilage racial et la discrimination systémique⁶⁷⁶. Elle a en outre réalisé différentes études en regard de ces enjeux⁶⁷⁷.

La Commission intervient également publiquement dans le cadre de conférences ou présentations. Elle a participé à différents colloques sur la question⁶⁷⁸, par exemple, en 2017-2018, alors qu'elle a collaboré à un colloque avec l'Observatoire sur la formation à la diversité et l'équité, sur le thème « Pour une école antiraciste, inclusive et respectueuse des droits et libertés ». Elle s'implique en outre annuellement dans différents événements tels que la Semaine d'actions contre le racisme.

Tel que souligné précédemment, le service de l'éducation-coopération poursuit aussi ses activités d'éducation aux droits, notamment au moyen de séances de formation portant sur le profilage racial, la discrimination systémique et le racisme, auprès d'une diversité de publics dont les milieux institutionnels, municipaux, académiques, culturels, employeurs et syndicats. Depuis 2011, 70 séances de formation de la Commission ont ainsi porté directement sur le profilage racial ou le racisme. De nombreuses séances de formation offertes abordaient par ailleurs des thématiques connexes ou liées à ces phénomènes, par exemple celles portant sur les droits et réalités des peuples autochtones, celles sur les droits judiciaires et celles sur le harcèlement discriminatoire.

⁶⁷⁶ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2017), préc., note 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatif au sixième examen du Canada dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (Cat. 2.102.8.3.2), 2015.

⁶⁷⁷ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019) préc., note 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), préc., note 5.

⁶⁷⁸ Notamment dans le cadre du Colloque international de l'Association canadienne des sociologues et anthropologues de langue française tenu à l'Université de Montréal le 23 octobre 2019; du Colloque Crimes haineux : définition, formes, acteurs et enjeux, tenu au congrès de l'ACFAS, le 31 mai 2019; du Colloque organisé par l'Observatoire sur les profilages, à l'Université du Québec à Montréal, le 19 février 2016; du Forum sur les profilages, le travail policier et judiciaire sous la loupe, Colloque de l'Observatoire sur les profilages et du Centre international de criminologie comparée, 4 décembre 2014. La Commission a en outre fait différentes conférences en matière de profilage racial, racisme ou discrimination systémique, par exemple aux juges de la Cour du Québec et de cours municipales, dans le cadre d'événements du Barreau du Québec, au Commissaire à la déontologie, à des services de police, à l'ENPQ, auprès d'intervenants de la protection de la jeunesse, en milieu universitaire et collégial ainsi qu'auprès d'organismes communautaires.

En plus de séances offertes à des publics divers qui incluaient certains de leurs représentants, quelques séances de formation sur le profilage racial et social ont été spécifiquement offertes à des corps policiers ou à des autorités municipales. Toujours depuis 2011, près d'une vingtaine de formations sur le profilage racial et le racisme ont également été organisées en milieu scolaire. Quelques dizaines de formations données en matière de protection de la jeunesse ont, quant à elles, permis de sensibiliser les intervenants dans les services de garde et le milieu communautaire ou scolaire sur les motifs de signalement. Elles visaient entre autres à les outiller pour le faire lorsque cela est nécessaire, tout en évitant les situations où la décision de signaler est basée sur des préjugés et des préconceptions et non sur une compromission réelle de la sécurité ou le développement de l'enfant.

La Commission a aussi développé des outils de sensibilisation sur le profilage racial et la discrimination systémique. À titre d'exemple, en 2016-2017, lors du forum « L'égalité, c'est notre affaire à tous! », elle a réalisé quatre capsules vidéo avec des jeunes sur leurs perspectives pour combattre le racisme. En 2015, la Commission, en collaboration avec le Wapikoni mobile, a développé une série de capsules vidéo intitulées « Une Charte : mille combats », dont une portait sur le profilage racial⁶⁷⁹. Toujours en 2015, dans le cadre du Mois de l'Histoire des Noirs, la Commission a procédé au lancement d'une exposition de photos sur certains abribus de Montréal afin de sensibiliser la population sur les préjugés envers les personnes racisées. En août 2020, à l'occasion de la Journée internationale du souvenir de la traite négrière et de son abolition commémorée le 23 août, Aly Ndiaye, alias Webster, a en outre lancé la plateforme *fugitifs.ca*, développée en collaboration avec la Commission et qui « redonne vie à d'anciens esclaves en fuite au 18^e siècle à Québec »⁶⁸⁰.

⁶⁷⁹ Pour voir la capsule vidéo : https://www.youtube.com/watch?v=92nRfowMT8k&list=PLUyrkO4uSOmFYXMjW9d_VdOwWs5zCQyx8&index=3

⁶⁸⁰ Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Fugitifs.ca : une exposition virtuelle sur la présence afro-descendante et la résistance à l'esclavage au Québec lancée par Webster en collaboration avec la CDPDJ*, Communiqué, 24 août 2020, [En ligne]. <https://www.cdpdj.gc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=939>

Enfin, la Commission œuvre également au suivi des recommandations à travers différents outils de diffusion grand public, tels que les communiqués⁶⁸¹, lettres ouvertes⁶⁸², site internet, incluant une page web sur le profilage racial et publications sur les réseaux sociaux.

⁶⁸¹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 343
COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport de consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques : La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse répond présente*, Communiqué, 15 juin 2020; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Toutes et tous unis contre le racisme et le profilage racial envers les communautés noires*, Communiqué, 2 juin 2020; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les inégalités sociales et raciales amplifiées par la crise sanitaire dans certains quartiers, déplore la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué, 1^{er} mai 2020; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le racisme ne prend malheureusement pas de pause en temps de crise : les personnes d'origine asiatique particulièrement visées*, Communiqué, 3 avril 2020; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lutte au racisme et à la discrimination systémiques : la Ville de Montréal doit servir de modèle*, Communiqué, 4 décembre 2019; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande l'interdiction définitive des contrôles policiers de routine*, Communiqué, 22 novembre 2019; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Toutes et tous concernés par la lutte contre la haine et la discrimination raciale*, Communiqué, 21 mars 2019; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018), préc., note 206; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Dévoilement d'une étude inédite sur les inégalités de traitement dans la progression en emploi chez les minorités visibles*, Communiqué, 18 avril 2018; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse remporte une cause contre le SPVM et deux de ses agents*, Communiqué, 7 mars 2018; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse doit poursuivre sa réflexion sur la discrimination systémique et le racisme*, Communiqué, 20 octobre 2017; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Projet de loi n°107 : La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse présente ses recommandations concernant le Bureau des enquêtes indépendantes*, Communiqué, 18 octobre 2017; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Consultation de la Ville de Montréal: le problème des profilages racial et social perdue, selon la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué, 21 juin 2017; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *21 mars – Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale : La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse appelle à la mobilisation*, Communiqué, 20 mars 2017; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et services de police : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Cour d'appel*, Communiqué, 6 mars 2017; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse demande que le Bureau des enquêtes indépendantes puisse faire son travail pour assurer la crédibilité et l'impartialité des enquêtes sur la police*, Communiqué, 6 avril 2016; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : Des enquêtes indépendantes sont nécessaires pour rétablir la confiance*, Communiqué, 4 février 2014; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial : un bar de Terrebonne doit verser une compensation à quatre clients pour leur avoir refusé l'accès à son établissement*, Communiqué, 13 mars 2013; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Un an après la publication du rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial : peu d'engagements ciblés et concrets*, Communiqué, 24 juin 2012; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse remporte le premier jugement condamnant un policier de Montréal pour profilage racial*, Communiqué, 23 avril 2012; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse lance un signal d'alarme*, Communiqué, 11 mai 2011; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse appelle à la mobilisation contre le profilage racial*, Communiqué, 10 mars 2010.

⁶⁸² Voir notamment pour un exemple récent : P.-A. TESSIER et M. PIERRE, préc., note 82.

La Commission juge donc avoir rempli ce dernier engagement et entend poursuivre le travail de suivi de ses recommandations par l'ensemble des moyens que lui confie la Charte.

CONCLUSION

Conformément à sa mission, la Commission recourt depuis des décennies à l'ensemble des moyens d'action que lui a confié le législateur pour lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique des personnes racisées.

Considérant que la dimension systémique du profilage racial et de la discrimination raciale implique notamment d'importants correctifs aux normes et pratiques de l'ensemble des ministères et organismes publics concernés, la Commission a lancé, dès 2009, une vaste consultation sur le sujet. Celle-ci a plus précisément porté sur le profilage racial et la discrimination systémique vécus par les jeunes racisés de 14 à 25 ans dans le secteur de la sécurité publique, le milieu scolaire et le système de protection de la jeunesse.

Le rapport de cette consultation a été rendu public en 2011. La Commission a alors présenté les principaux enjeux liés au profilage racial et à la discrimination systémique et l'ampleur de leurs conséquences. Elle a dressé de graves constats et formulé 93 recommandations : 6 transversales et de portée générale, 43 visant plus spécifiquement le secteur de la sécurité publique, 34 ciblant le milieu scolaire et 10 interpellant le système de protection de la jeunesse. La Commission a également pris 11 engagements afin de mieux lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique.

Conformément à l'un de ces engagements, la Commission effectue depuis un « suivi rigoureux [...] afin que les recommandations qu'elle a adressées aux différents acteurs institutionnels [...] soient effectivement mises en œuvre »⁶⁸³. Elle poursuit ainsi ses démarches auprès de ceux-ci depuis la publication du rapport. Dès 2012, la Commission a en outre dressé un premier état

⁶⁸³ Rapport de 2011, préc., note 10, p. 108.

des lieux des avancées, puis, en 2018, elle a entrepris d'évaluer la réalisation de ses recommandations dans une démarche visant quatre objectifs :

- 1) dresser l'état des lieux de la mise en œuvre, par les différents acteurs, des recommandations énoncées par la Commission dans son Rapport de 2011;
- 2) évaluer la réalisation des engagements pris par la Commission dans le cadre de celui-ci;
- 3) rappeler les impacts du profilage racial et de la discrimination systémique de même que l'importance de prendre des mesures concrètes et systémiques pour les enrayer;
- 4) réitérer les recommandations non réalisées qui sont toujours pertinentes, en énoncer de nouvelles, le cas échéant, et identifier les suites à donner aux travaux de la Commission en matière de profilage racial et de discrimination systémique.

Synthèse des principaux résultats

Le présent document expose les résultats de cette démarche de bilan. Retenons à nouveau que 48 institutions, plus de 75 personnes réunies à travers 13 groupes de discussion et sept chercheuses et chercheur ont pris part à celle-ci.

Bien qu'il n'y ait pas eu d'unanimité à ce sujet parmi l'ensemble des personnes et répondants qui ont pris part au bilan, certains progrès ont été constatés depuis le Rapport de 2011. Les travaux de la Commission – effectués parallèlement aux nombreux rapports rendus publics sur le profilage racial, la discrimination et le racisme systémiques ainsi qu'aux mobilisations citoyennes touchant ces enjeux – ont permis une prise de conscience quant au sérieux et à la portée de ces problèmes. Des mesures pour lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique ont d'ailleurs été prises par les ministères et organismes publics concernés par les recommandations de la Commission au cours des dernières années.

Cela dit, force est de conclure que la majorité de ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été qu'en partie et doivent être réitérées. De plus, plusieurs des recommandations suivies ne l'ont pas été de manière uniforme par l'ensemble des acteurs visés.

Peu d'avancées en regard des recommandations transversales du Rapport de 2011

A. Une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques

S'agissant plus particulièrement des recommandations transversales du Rapport de 2011, soulignons d'abord qu'aucune politique gouvernementale et intersectorielle de lutte contre le racisme et la discrimination qui comprenne notamment un plan d'action pour prévenir et enrayer le profilage racial et ses conséquences n'a été adoptée. Les chercheurs et participants des groupes de discussion du bilan se rejoignent pourtant largement sur l'importance de reconnaître le profilage racial ainsi que la discrimination et le racisme systémiques. Ils rappellent entre autres qu'on ne peut réduire ces problématiques à des individus isolés et qu'il faut prendre acte de leur caractère systémique.

Cette recommandation de la Commission est d'ailleurs d'autant plus pertinente que le gouvernement du Québec a mis sur pied en juin dernier un Groupe d'action contre le racisme. Nous y reviendrons plus loin dans cette conclusion.

B. La représentation des minorités visibles en emploi

Les ministères et organismes publics ciblés par le bilan disent avoir pris des mesures quant aux deuxième et troisième recommandations transversales portant sur la représentation des minorités racisées et des minorités ethniques au sein de leurs effectifs. Il est toutefois difficile d'analyser précisément les avancées réalisées pour les membres de ces deux groupes visés, les institutions ayant, pour la plupart, rapporté les données de représentation de ces deux groupes sans les ventiler. Certaines d'entre elles ont même amalgamé « minorités visibles », « minorités ethniques » et personnes autochtones. Un travail d'uniformisation dans la collecte et la publication des données de représentation, distinguant bien les groupes visés par les PAÉE, s'impose donc dans un premier temps.

De plus, à la lumière des résultats obtenus tant dans le présent bilan qu'en regard des travaux qu'elle réalise en matière d'accès à l'égalité en emploi, la Commission constate dans l'ensemble des institutions concernées une persistance d'enjeux liés à l'accès à l'égalité en emploi des personnes des minorités visibles. Parmi ces enjeux, citons la difficulté d'atteindre les

objectifs de représentation, et ce, à toutes les catégories d'emploi, de même que la rareté des mesures de base mises en place. Autre obstacle de taille, les PAÉE de la fonction publique ne sont toujours pas assujettis aux mécanismes de reddition de comptes et de contrôle de la Commission.

Ainsi, de l'avis de plusieurs chercheurs et participants des groupes de discussion de ce bilan, la présence de quelques personnes racisées au sein des institutions ne saurait être suffisante sans l'introduction de changements structurants au sein des cultures organisationnelles. Certains soulignent l'importance d'atteindre une masse critique d'employés racisés parmi les effectifs des ministères et organismes publics. Il est en outre nécessaire de mener ces changements à tous les niveaux de l'organisation, incluant les emplois de niveau supérieur, et de responsabiliser à cet égard la haute direction de chaque institution.

C. La formation antiraciste et interculturelle et la prise en compte des compétences antiracistes et interculturelles dans la dotation

La quatrième recommandation du Rapport de 2011 porte sur la formation antiraciste et interculturelle dans les programmes universitaires. La mise en œuvre de cette dernière n'a pu être documentée dans le présent bilan étant donné que le MÉES n'a pas retourné le questionnaire à la Commission. Retenons néanmoins que des recommandations spécifiques à chacun des secteurs ciblés touchaient aussi la question de la formation — initiale et continue — antiraciste et interculturelle.

Somme toute, ce thème a fait l'objet d'un grand nombre d'initiatives de la part des ministères et organismes publics et il convient de saluer les efforts réalisés en la matière.

Cela dit, le bilan nous permet d'appréhender des lacunes quant aux contenus des formations offertes. Celles-ci semblent notamment porter davantage sur l'approche interculturelle et peu d'institutions ont fait référence au volet antiraciste de la formation recommandée ou à une formation portant au moins en partie sur les droits et libertés de la personne, le droit à l'égalité et la discrimination systémique. Ajoutons que la majorité des formations citées dans les réponses des ministères et organismes publics ne sont pas obligatoires et qu'aucune mention n'a été faite de l'évaluation ou de la validation des acquis qui devrait pourtant s'ensuivre.

Dans l'ensemble, les chercheurs et participants de groupes de discussion qui ont abordé les enjeux relatifs à la formation s'entendent d'ailleurs sur la nécessité que soient offertes des formations antiracistes obligatoires, suivies de l'évaluation des acquis et dont les contenus sont adéquats et toujours d'actualité. Leurs propos ont en outre porté sur le besoin de réviser le matériel didactique et les outils pédagogiques afin qu'ils s'adressent davantage aux jeunes racisés.

Quant à la prise en compte des compétences antiracistes et interculturelles dans les pratiques de dotation, le tiers des services de police et deux ministères ne semblent évaluer que les compétences interculturelles des candidats. Les DPJ n'utilisent pas systématiquement et uniformément de critères de sélection pour tester les compétences interculturelles et antiracistes des candidats. Enfin, la Commission n'a pas d'indications sur cet enjeu en ce qui concerne le milieu scolaire.

D. La définition d'indicateurs et la collecte des données

La cinquième recommandation transversale de même que plusieurs recommandations spécifiques du Rapport de 2011 portent ensuite sur la collecte de données. Plusieurs recommandations spécifiques du Rapport de 2011 concernent également la nécessité d'une cueillette et d'une publication systématique des données propres aux trois secteurs abordés.

Or, aucune des institutions ayant participé au bilan ne s'est doté de méthodes et d'indicateurs uniformes permettant de mettre en œuvre les mécanismes de collecte de données conformes aux recommandations de la Commission et de déceler d'éventuels biais discriminatoires. Il est vrai que certaines données sont récoltées, notamment par des centres de services scolaires et directions de la protection de la jeunesse. Des initiatives ont également été mises en œuvre dans le cadre des travaux du CREJD en protection de la jeunesse ou, plus récemment, par le SPVM dans le secteur de la sécurité publique. Celles-ci demeurent néanmoins partielles et incomplètes. Les données recueillies ne sont en outre pas rendues publiques.

À noter, les réponses offertes par les ministères et organismes dans le présent bilan et le nombre d'obstacles identifiés en lien avec la collecte de données semblent démontrer une certaine mécompréhension des recommandations formulées à ce propos par la Commission.

Certes, il faut reconnaître que la collecte de données emporte des enjeux dont il faut tenir compte afin d'assurer le respect des droits de la personne et la fiabilité des résultats. Les nombreux travaux et rapports de recherche produits au cours des dernières années et qui abordent ces enjeux devraient néanmoins permettre de répondre aux réticences exprimées.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que la nécessité de mettre en œuvre une collecte de données a été relevée par six des sept chercheurs rencontrés ainsi que par les participants de sept des 13 groupes de discussion organisés. Ceux-ci ont notamment discuté des enjeux liés à l'importance d'effectuer le suivi, l'évaluation et la reddition de comptes quant aux mesures prises pour lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique. Certains ont également signalé le besoin d'améliorer et d'encadrer la collecte de données déjà effectuée par les institutions publiques.

E. La lutte à la pauvreté

La lutte au racisme et à la discrimination systémiques étant indissociable de la lutte à la pauvreté, la sixième et dernière recommandation transversale du Rapport de 2011 porte sur la mise en place de mesures ciblant précisément la pauvreté de groupes plus à risque à cet égard, entre autres les personnes immigrantes récemment arrivées, les personnes autochtones, les personnes racisées et les mères monoparentales.

En réponse à cette recommandation, les ministères concernés ont notamment souligné collaborer à la mise en œuvre du *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, particulièrement aux mesures visant à « mieux répondre aux besoins des personnes qui éprouvent des problèmes importants de santé mentale » et, d'autre part, à « diminuer les taux d'incarcération des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ».

Or, les données du dernier recensement effectué par Statistique Canada démontrent que la pauvreté touche toujours plus particulièrement certains groupes de la population, incluant les personnes et les familles racisées. Plusieurs chercheurs et participants des groupes de discussion ont également constaté la persistance de la judiciarisation de la pauvreté, entre autres en regard des personnes racisées et des personnes ayant un problème de santé

mentale. Ils ont en outre relevé la nécessité d'agir en amont du système de protection de la jeunesse, notamment par la mise en œuvre de mesures pour lutter contre la pauvreté.

La Commission a donc réitéré et formulé d'importantes recommandations à ce propos.

Des progrès inégaux et insuffisants quant aux recommandations sectorielles du Rapport de 2011

En plus des six recommandations transversales, le Rapport de 2011 fut l'occasion pour la Commission d'énoncer d'importantes recommandations visant plus spécifiquement trois secteurs ciblés, soit la sécurité publique, le milieu scolaire ou la protection de la jeunesse.

Les réponses offertes par les ministères et organismes publics dans le cadre du présent bilan ont permis de constater des avancées dans la mise en œuvre de ces recommandations. Un constat général s'impose toutefois quant à l'insuffisance et à l'absence d'uniformité des progrès réalisés.

A. Le secteur de la sécurité publique

Parmi les recommandations spécifiques au secteur de la sécurité publique, 24 ont d'abord trait à la surveillance des minorités racisées et celles-ci sont réparties en différents sous-thèmes⁶⁸⁴, à savoir la révision des normes et pratiques policières, l'encadrement des actions policières et l'obligation de rendre compte imposée aux dirigeants puis le développement des partenariats. Ensuite, 19 recommandations du Rapport de 2011 portent sur le recours prévu en vertu du *Code de déontologie des policiers du Québec* de même que le système d'enquête, en vigueur en 2011, dans le cas d'un décès ou de blessures graves laissant craindre pour la vie à l'occasion d'une intervention policière ou durant la détention. Le MSP ainsi que les services de

⁶⁸⁴ Notons que trois sous-thèmes également liés à la surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police ont déjà été traités avec les recommandations transversales liées à aux mêmes enjeux dans le chapitre 2 du présent bilan. Il s'agit des sous-thèmes relatifs à la reconnaissance et l'interdiction du profilage racial dans les lois et les politiques, à la collecte de données ainsi qu'à la formation et aux ressources humaines. Le Rapport de 2011 traitait en outre de la sous-protection des personnes racisées par la police en lien avec la surveillance ciblée des minorités racisées. Aucune recommandation ne portait cependant spécifiquement sur cet enjeu. Dans le cadre du présent bilan, nous avons choisi d'aborder ce sous-thème dans la partie qui suit portant sur les recours des citoyens.

police de différents niveaux ayant participé au bilan ont commenté la plupart des recommandations découlant de chacun de ces sous-thèmes.

Pour ce qui est d'abord de la surveillance des minorités racisées, il convient de saluer certaines initiatives mises en place par l'un ou l'autre des acteurs concernés. Celles-ci ne sont toutefois pas établies par l'ensemble des services de police. De plus, la réponse offerte eu égard à la plupart des recommandations de la Commission s'est avérée incomplète. Nous reviendrons, par exemple, à la recommandation visant l'interdiction définitive des interpellations policières sans motif qui a plutôt mené à des initiatives du MSP et du SPVM prévoyant l'encadrement de celles-ci.

Les propos tenus par des chercheurs et participants de groupes de discussion dans le cadre du présent bilan convergent d'ailleurs avec les plus récents rapports sur la question : le problème de la surveillance ciblée des minorités racisées perdure. Plusieurs des solutions qu'ils ont identifiées rejoignent aussi les recommandations de la Commission, tant en ce qui a trait à la révision des normes et des pratiques policières qu'à l'encadrement de l'action policière et l'obligation de rendre compte imposée aux dirigeants.

Concernant ensuite la question des recours, il convient de souligner que le gouvernement n'a pas donné suite à la majorité des recommandations de la Commission sur le système des plaintes en matière de déontologie policière. En ce qui a trait par ailleurs aux enquêtes prévues dans le cas d'un décès ou de blessures graves, la Commission a déjà eu l'occasion de saluer la création du BEI. Il constitue une avancée par rapport à la procédure ministérielle en vigueur jusqu'en 2013. Soulignons néanmoins que la composition de celui-ci ainsi que les règles qui prévalent au déroulement de ses enquêtes ne reflètent pas l'ensemble des recommandations formulées par la Commission.

Cela dit, de l'avis des participants et chercheurs ayant contribué au présent bilan, des enjeux demeurent quant aux recours disponibles en matière de profilage racial et de discrimination systémique, par exemple en regard de la connaissance et de la disponibilité de ceux-ci, de la méfiance encore exprimée par les minorités racisées à l'égard de différentes institutions de même que du phénomène de sous-protection des personnes racisées par la police.

En conclusion, ce bilan a avant tout mis en lumière l'absence d'uniformité des initiatives prises par les services de police en suivi aux recommandations de la Commission. Aucun des services de police ayant participé au bilan n'a suivi l'ensemble des recommandations de la Commission. Il est par ailleurs remarquable que quelques services de police aient jugé des recommandations de la Commission non applicables sur leur territoire, référant notamment au caractère homogène de leur population. En fait, s'il est vrai que la réalité démographique peut différer en fonction des territoires couverts, des réponses offertes laissent entrevoir une mauvaise compréhension par certains services de police de ce que sont le profilage racial et la discrimination systémique.

B. Le milieu scolaire

Dans son Rapport de 2011, la Commission a émis 34 recommandations spécifiques au profilage racial et à la discrimination systémique dans le milieu scolaire. Celles-ci portaient principalement sur l'application des mesures disciplinaires et des codes de vie, la réussite éducative, le parcours scolaire des élèves allophones en classes d'accueil ainsi que l'éducation des adultes. La Commission retenait en outre que toute mesure visant à favoriser la réussite éducative des élèves racisés ou issus de l'immigration doit tenir compte de l'interrelation entre les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale et celui de condition sociale.

En ce qui a trait d'abord à l'application des mesures disciplinaires et des codes de vie, aucune commission scolaire ayant participé au bilan ne rapporte que ses écoles interdisent expressément la discrimination systémique et le profilage racial des élèves dans leurs politiques et règlements internes, tel que le recommandait la Commission en 2011. Les initiatives décrites par ces institutions pour mettre fin à la perpétuation des stéréotypes liés aux comportements des élèves racisés et au recours disproportionné à des mesures disciplinaires envers eux apparaissent insuffisantes. À titre d'exemple, seule la moitié des commissions scolaires évoque le développement, par leurs écoles, de partenariats communautaires formels, incluant les parents d'élèves, pour trouver des solutions aux comportements, dits problématiques, de leurs enfants.

Certes, diverses initiatives législatives et gouvernementales ont été prises depuis la publication du Rapport de 2011 afin de lutter, entre autres, contre la discrimination « ethnoculturelle » dans le milieu scolaire. La Commission constate toutefois que l'adoption des dispositions à la LIP qui

définissent les responsabilités des acteurs du milieu scolaire pour prévenir l'intimidation et la violence, notamment à caractère raciste, n'a pas eu pour effet de mettre fin au profilage racial et la discrimination systémique subis par les élèves racisés et ceux issus de l'immigration. Des participants au présent bilan ont d'ailleurs dénoncé le comportement discriminatoire d'intervenants scolaires et mettent en cause plusieurs paliers et instances du système éducatif. Ils illustrent la manière dont différentes normes, pratiques et attitudes racistes et de profilage racial peuvent perdurer dans le milieu scolaire.

Pour ce qui est, ensuite, des recommandations de la Commission relatives au parcours scolaire et à la réussite éducative, la quasi-totalité des commissions scolaires ont confirmé avoir mis en place des mesures visant la collaboration école-parents, par le biais de médiateurs, d'agents scolaires en milieu interculturel ou encore, d'agents de liaison des groupes communautaires. Certains participants au bilan ont néanmoins déploré les préjugés négatifs encore entretenus face aux élèves racisés, voués à être orientés vers des filières peu qualifiantes.

Plusieurs recommandations concernent aussi directement le MÉES et l'aide financière accordée aux écoles situées en milieu défavorisé. À la lumière de ses travaux sur la question, la Commission rappelle que les élèves racisés et ceux issus de l'immigration vivent toujours des parcours scolaires parsemés de difficultés, ce qui les rend davantage susceptibles de quitter l'école secondaire, sans diplôme, ni qualification. Encore récemment, elle soulignait que le financement de l'aide supplémentaire d'un établissement scolaire devrait être évalué en fonction des conditions socio-économiques et des besoins particuliers de l'élève et de sa famille et non pas selon les caractéristiques socio-économiques du milieu où ceux-ci résident.

La Commission a par ailleurs réitéré des recommandations du Rapport de 2011 portant sur trois enjeux liés à la réussite éducative des jeunes immigrants allophones en classe d'accueil. Ceux-ci ont trait à : l'intégration des élèves fréquentant les SASAF ainsi que l'organisation de ces services; la grande disparité des méthodes et instruments d'évaluation des compétences des élèves nouvellement arrivés; puis au parcours scolaire des élèves des SASAF en lien avec les outils pédagogiques et l'apprentissage d'une langue seconde.

Enfin, la Commission constate que les services offerts aux jeunes racisés et issus de l'immigration inscrits à la formation des adultes sont toujours inadaptés à leurs besoins. C'est

pourquoi elle interpelle d'une part, le MÉES afin qu'il offre et finance des services adéquats et d'autre part, les centres de services scolaires pour qu'ils soutiennent, en collaboration avec les directions de centres de formation aux adultes, le personnel scolaire chargé de mettre en œuvre ces services destinés aux élèves immigrants et racisés.

Pour résumer, des efforts doivent encore être consentis pour lutter contre le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés et ceux issus de l'immigration à l'école, un milieu qui reste souvent inadapté aux besoins des clientèles scolaires.

C. Le système de protection de la jeunesse

Toujours dans son Rapport de 2011, la Commission avait par ailleurs formulé 10 recommandations en regard du système de protection de la jeunesse. Les enjeux alors abordés portaient sur la sensibilisation des signalants dans les établissements publics, l'appui du milieu communautaire et des services de première ligne aux interventions du DPJ, la révision des outils d'évaluation clinique ainsi que l'inscription des approches interculturelle et antiraciste dans les politiques organisationnelles des CISSS et CIUSSS.

À la lumière de ses travaux, la Commission constate que plusieurs de ces enjeux demeurent d'actualité. De plus, d'autres se sont ajoutés à la suite de l'adoption, en 2015, de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance.

En ce qui a trait d'abord au signalement des situations des enfants et jeunes racisés au DPJ pour lesquelles il y a un motif de croire que leur sécurité ou leur développement est compromis, les résultats du présent bilan démontrent que ceux appartenant aux communautés noires continuent d'être surreprésentés à l'étape du signalement et de l'évaluation. C'est pourquoi la Commission insiste à nouveau sur l'importance de sensibiliser les professionnels du milieu scolaire et du réseau de la santé et des services sociaux aux conséquences, pour les jeunes racisés et leur famille, notamment des communautés noires, de signaler une situation de manière hâtive au DPJ ou de se fonder sur des impressions teintées de préjugés et non des éléments matériels d'abus ou de négligence.

L'analyse de la Commission s'est ensuite portée sur l'appui du milieu communautaire et des services de première ligne aux interventions du DPJ. Le bilan a permis à ce sujet de constater

l'absence d'uniformité des outils développés par les DPJ en matière de consultation interculturelle, entre autres eu égard aux critères et balises à définir pour mener à bien une intervention auprès de familles et enfants racisés. De plus, alors que la quasi-totalité des DPJ rapporte avoir établi des partenariats avec des services de première ligne, ceux-ci ne sont pour la plupart pas formalisés et ils ne mènent généralement pas à la mise sur pied d'une équipe multidisciplinaire et intersectorielle visant à soutenir les familles et les enfants racisés ou immigrants. La constitution d'une telle équipe semble même rare.

Les chercheuses et participants aux groupes de discussion ont pourtant souligné que l'expertise intersectorielle et multidisciplinaire est bénéfique aux DPJ qui doivent tenir compte des besoins des parents et enfants racisés. On a en outre noté l'apport des partenariats formels entre les DPJ et les services de première ligne de la santé et des services et sociaux ainsi qu'avec le milieu communautaire. La Commission a par ailleurs souhaité rappeler l'importance pour les DPJ de disposer de mécanismes de collaboration avec les autres directions au sein de leur CISSS/CIUSSS ou avec d'autres CISSS/CIUSSS pour améliorer les services offerts à l'enfant.

Concernant ensuite la révision des outils cliniques, les DPJ déclarent ne pas disposer d'un document de référence qui inclurait les dimensions interculturelle et antiraciste dans les processus d'évaluation clinique. À la lumière des résultats du présent bilan, la Commission estime qu'il demeure nécessaire que le MSSS élabore un cadre de référence à l'intention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent les approches interculturelle et antiraciste au processus d'évaluation clinique en prenant en compte les spécificités des enfants et parents racisés.

Dans le même sens, les CISSS et CIUSSS devraient clairement intégrer les approches antiraciste et interculturelle dans leurs politiques organisationnelles, leur énoncé de mission et leur code d'éthique. Ces établissements devraient aussi prévoir des mécanismes destinés à s'assurer que ces deux approches sous-tendent le travail des intervenants du DPJ.

Enfin, la Commission retient de ses travaux que l'identité culturelle de l'enfant racisé et de celui appartenant à une minorité ethnique est un élément incontournable de l'évaluation de son intérêt lors de la prise de décisions le concernant en application de la LPJ. Les caractéristiques liées aux motifs de discrimination « race », couleur, origine ethnique ou nationale, langue et

religion sont des composantes centrales de cette identité culturelle. Elle interpelle le législateur à cet égard afin de modifier la LPJ en conséquence.

Perspectives et enjeux prioritaires

Depuis de nombreuses années, les travaux de la Commission en matière de profilage racial ainsi que de discrimination et de racisme systémiques révèlent que le Québec n'en est pas exempt. Ainsi que l'a récemment rappelé la Commission : « Il est primordial de s'attaquer aux fondements mêmes du racisme et de ses manifestations et assurer le respect de l'ensemble des droits protégés par la Charte ». Nous avons tous un rôle à jouer pour ce faire et l'ensemble de la société doit s'y engager.

Le présent bilan le démontre encore une fois. La Commission a dû réitérer un grand nombre de recommandations dans le cadre de celui-ci. Ces dernières doivent toutes être mises en œuvre en vue d'enrayer et de prévenir le profilage racial et la discrimination systémique. Elles sont d'ailleurs souvent interreliées les unes aux autres.

Les recommandations de la Commission à ce propos prennent une importance encore plus particulière dans le contexte qui prévaut au moment d'écrire ce bilan. Celui-ci est notamment marqué par la mort de George Floyd évoquée précédemment, mais aussi par celle de plusieurs autres personnes racisées et autochtones des suites d'une intervention policière au cours des dernières années, y compris au Québec. Le contexte actuel est caractérisé par une large mobilisation citoyenne contre le racisme systémique et par la volonté clairement et largement exprimée d'y mettre fin. Il faut en outre considérer les impacts disproportionnés qu'a l'actuelle pandémie de la COVID-19 sur les personnes racisées, particulièrement les personnes des communautés noires.

Alors qu'elle en appelle à la responsabilité des ministères et organismes visés afin de mettre en œuvre ses recommandations en la matière, la Commission souhaite plus spécifiquement s'attarder à certains enjeux qu'elle estime encore plus prioritaires dans le contexte actuel et qui devraient être pris en compte, entre autres, à travers l'élaboration d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques.

Pour une véritable reconnaissance du profilage racial ainsi que de la discrimination et du racisme systémiques : vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques

La première recommandation émise par la Commission dans son Rapport de 2011 visait l'adoption, par le gouvernement, d'une politique de lutte contre le racisme et la discrimination, qui comprenne notamment un plan d'action pour prévenir et enrayer le profilage racial et ses conséquences.

La reconnaissance du caractère systémique du profilage racial ainsi que de la discrimination et du racisme a fait l'objet de nombreux commentaires de la part des chercheurs et des participants aux groupes de discussion. Plusieurs ont déploré les réticences qui perdurent quant à nommer ces phénomènes et ont relevé l'importance de les rendre visibles en vue de mieux les combattre. De plus, le présent document met en lumière la nécessité d'adopter une approche globale et intersectorielle pour appréhender le racisme et la discrimination systémiques dans toute leur complexité.

Alors que le gouvernement québécois a récemment mis sur pied un Groupe d'action contre le racisme, l'élaboration d'une telle politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques constitue sans aucun doute une priorité.

Le gouvernement a d'importantes responsabilités en la matière, mais il a également une fonction pédagogique quant au diagnostic posé. À ce chapitre, il faut à nouveau rappeler que le fait de dresser le constat de la discrimination et du racisme systémiques au Québec ne signifie pas que les personnes et la société dans son ensemble sont « systématiquement » racistes. Bien souvent héritées du passé, les différentes manifestations du racisme et de la discrimination systémiques, qu'elles soient conscientes ou inconscientes, sont le fruit de lois, de règlements, de politiques, de pratiques, de processus décisionnels, de manières de faire et de décisions. Reconnaître le caractère systémique du racisme et de la discrimination, c'est reconnaître l'existence des obstacles structurels persistants qui nuisent à la participation et à l'inclusion de tous. En ce sens, il convient de ne pas les réduire à quelques actes individuels et isolés.

C'est pourquoi la Commission estime prioritaire de réitérer sa recommandation visant la mise en œuvre d'une politique gouvernementale et intersectorielle de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques qui inclurait notamment un plan d'action contre le profilage racial.

Cette politique devrait expressément tenir compte des réalités particulières que vivent les personnes racisées et les personnes immigrantes⁶⁸⁵. Pour ce faire, elle devrait prendre acte du contexte sociohistorique et politique ayant mené à la reproduction du racisme, mais aussi reconnaître les rapports sociaux de pouvoir et les inégalités socioéconomiques qui le sous-tendent.

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.) »⁶⁸⁶. Il s'agit ainsi de prendre en compte ce qu'on désigne comme l'analyse intersectionnelle de la discrimination.

Enfin, la Commission tient à insister sur l'importance qu'une telle politique prévoie une évaluation régulière de ses mesures ainsi que les mécanismes appropriés de reddition de comptes. Nous y reviendrons.

L'urgence de mettre en œuvre des mesures systémiques, ambitieuses, pérennes et concertées

Le présent bilan démontre que des mesures ont bel et bien été mises en œuvre par la plupart des acteurs concernés pour contrer le profilage racial et la discrimination systémique. La Commission tient à nouveau à saluer ces initiatives, mais celles-ci sont souvent partielles et ponctuelles. La mise en œuvre d'une grande part d'entre elles manque en outre de profondeur, d'uniformité, de formalisation et de systématisation.

⁶⁸⁵ Voir également plus loin dans cette conclusion en ce qui a trait aux personnes autochtones.

⁶⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2006), préc., note 5, p. 4,

C'est également pourquoi une véritable politique gouvernementale de lutte contre la discrimination et le racisme systémiques qui inclut notamment un plan d'action contre le profilage racial s'avère nécessaire. Un problème systémique requiert la mise en œuvre de solutions du même ordre. Plus encore, cette politique gouvernementale devrait permettre d'établir des engagements fermes assortis d'échéanciers précis à respecter. D'autres recommandations de la Commission appellent par ailleurs des changements législatifs et réglementaires.

Dans tous les cas, les attentes sont d'autant plus élevées que les actions se sont fait attendre, malgré de nombreux rapports et consultations ayant documenté les inégalités persistantes. Il est maintenant encore plus urgent d'agir, et ce, par la mise en œuvre de mesures systémiques, ambitieuses, pérennes et concertées. Parmi les actions phares qui doivent être mises en œuvre sans attendre, citons les suivantes.

A. La représentation des personnes des minorités visibles en emploi

D'un point de vue transversal, il convient notamment de référer aux deuxième et troisième recommandations du Rapport de 2011 qui portent sur la représentation des minorités racisées et des minorités ethniques en emploi. Depuis maintenant plusieurs décennies, les travaux de la Commission ont démontré les obstacles que rencontrent les personnes appartenant à une minorité visible pour accéder à un emploi et pour être promues à des postes-cadres ou de direction. Le présent bilan illustre pourtant encore une fois la difficulté pour les ministères et organismes publics concernés d'obtenir des résultats quant aux objectifs de représentation des membres des groupes visés par la *Loi sur l'administration publique* et la *Loi sur la fonction publique* ainsi que la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi précitées. L'une des priorités du législateur à cet égard consiste à s'assurer d'uniformiser, dans les lois, décrets et arrêtés ministériels, les catégories utilisées pour désigner les groupes visés par les PAÉE, et ce, dans le but de mieux établir les objectifs spécifiques de représentation de ces groupes et permettre la comparaison des résultats des PAÉE des ministères avec ceux des organismes publics.

Insistons par ailleurs sur le fait que l'atteinte des objectifs de représentation n'est réalisable que si les ministères et les organismes publics appliquent adéquatement les différents types de mesures d'accès à l'égalité en emploi, à savoir les mesures de redressement, d'égalité des

chances, de soutien ainsi que celles de consultation et d'information. L'analyse des effectifs qui détermine s'il y a sous-représentation d'un ou de plusieurs groupes visés doit au surplus être accompagnée d'une révision, à tous les niveaux, du système d'emploi dans l'objectif de détecter et corriger les biais discriminatoires qui seraient présents à l'intérieur des politiques et pratiques. Dans une perspective systémique, il faut en outre pouvoir s'attarder à l'ensemble de la culture organisationnelle.

Une action relative à l'accès à l'égalité en emploi dans la fonction publique devrait enfin mener à renforcer les mécanismes de reddition de comptes en la matière. C'est pourquoi la Commission a recommandé à maintes reprises que l'article 92 de la Charte soit modifié afin d'assujettir les PAÉE de la fonction publique aux mécanismes de reddition de comptes et de contrôle de la Commission. Rappelons enfin qu'elle a plusieurs fois recommandé que l'obligation d'implanter un PAÉE soit étendue à toutes les entreprises du secteur privé.

B. La surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police

Une politique contre le racisme et la discrimination systémiques accompagnée d'un plan d'action en matière de profilage racial devrait aussi présenter un ensemble de mesures relevant des intervenants de la sécurité publique. La Commission l'a noté précédemment : « le profilage racial dans le contexte de la sécurité publique constitue la forme la plus connue de ce phénomène ».

À ce sujet, il est urgent que cesse la surveillance ciblée des minorités racisées par les services de police et de nombreuses recommandations ont été formulées à cet égard. Le présent bilan fait écho à de nombreux travaux publiés depuis le Rapport de 2011 et confirmant que cette surveillance ciblée perdure. La jurisprudence reconnaît d'ailleurs « l'existence d'un nombre disproportionné d'interventions policières auprès des collectivités racialisées et à faible revenu »⁶⁸⁷.

Comme le constatait le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, cette surveillance ciblée dans l'espace public se traduit notamment par d'importantes disproportions dans les interpellations

⁶⁸⁷ R. c. Le, préc., note 8, par. 97 [références omises]. Voir aussi R. c. Dorfeuille, préc., note 368, par. 5.

policières. Il convient de le répéter, « les personnes autochtones et les personnes noires affichent des niveaux très élevés — entre 4 et 5 fois plus que les personnes blanches — quant à leur probabilité moyenne de se faire interpellé par le SPVM ». Les personnes arabes, quant à elles, ont, « en moyenne, deux fois plus de chances d’être interpellées [alors que] pour les personnes latinos, c’est près de 50 % plus de chances que les personnes blanches ». Le nombre total d’interpellations a d’ailleurs fortement augmenté au cours des dernières années, « passant de moins de 19 mille en 2014 à plus de 45 mille en 2017, soit une hausse de 143 % ». À quelques reprises, les chercheurs et participants des groupes de discussion du présent bilan ont eu recours au terme « harcèlement » pour décrire le sentiment des jeunes et personnes racisés face à ces interpellations.

C’est pourquoi la Commission recommande que soient définitivement et immédiatement interdites toutes interpellations policières effectuées sans fondement.

Certes, elle a pris acte des initiatives annoncées respectivement par le SPVM en juillet 2020 et par le MSP au mois d’août suivant. En plus de poser des enjeux relatifs à la collecte de données, tant la pratique policière du MSP que la politique du SPVM sur les interpellations demeurent incomplètes. À ce chapitre, la Commission déplore notamment que le MSP et le SPVM aient choisi d’encadrer les interpellations aléatoires plutôt que de les interdire clairement. Ajoutons que tant le MSP que le SPVM spécifient que les interpellations policières sont réalisées entre autres dans le but de prévenir les incivilités. On semble ainsi passer outre la recommandation précitée visant la révision des politiques et des pratiques policières en la matière afin d’en éliminer les biais discriminatoires, alors même que le rapport entre les politiques de lutte aux incivilités et la surveillance ciblée des minorités racisées continue d’être démontré. La Commission remarque par ailleurs que, contrairement à ce qu’elle avait recommandé, aucun des deux documents n’oblige les policiers à informer la personne interpellée de ses droits. Ils ne précisent non plus rien de particulier sur le plan des sanctions en cas de contravention aux principes et orientations qu’ils énoncent.

La nécessité d’évaluer la mise en œuvre des mesures et d’implanter les mécanismes adéquats de reddition de comptes

L’insuffisance des mécanismes permettant la reddition de comptes et l’évaluation des actions entreprises en matière de discrimination systémique et de profilage racial est également l’un

des enjeux qui ressort clairement du présent bilan et qui devrait être considéré de façon prioritaire.

Comme le soulignait justement récemment la Commission ontarienne des droits de la personne à propos d'une récente proposition de réforme liée au profilage racial, « action plans without accountability and enforceability are not meaningful »⁶⁸⁸.

Or, la définition d'indicateurs et de mécanismes fiables de collecte et de publication systématiques de données, par l'ensemble des acteurs concernés, constitue une condition essentielle à tout exercice de reddition de comptes. Ces enjeux ont d'ailleurs fait l'objet de recommandations que la Commission a réitérées à maintes reprises. Tel que noté précédemment, elle s'inspire notamment à cet égard de recommandations répétées d'institutions internationales chargées de surveiller la mise en œuvre des droits prévus dans le cadre de conventions internationales par lesquelles le Québec s'est déclaré lié. De nombreux rapports ont également été rendus publics sur la question de la collecte de données, particulièrement en matière de sécurité publique.

L'actuelle pandémie et ses effets démultipliés sur les populations vulnérabilisées constituent par ailleurs un important rappel de la nécessité de mettre en œuvre des pratiques exemplaires de collecte de données.

Concrètement, la définition d'indicateurs et la collecte de données, effectuées conformément à l'ensemble des droits garantis par la Charte, doivent permettre de dresser un état des lieux exhaustif en matière de profilage racial et de discrimination systémique, d'identifier et définir les actions à prendre pour lutter contre ces phénomènes, puis d'évaluer et de rendre compte des résultats obtenus, le cas échéant.

⁶⁸⁸ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *OHRC written deputation to the Toronto Police Services Board re: Police Reform in Toronto: Systemic Racism, Alternative Community Safety and Crisis Response Models and Building New Confidence in Public Safety*, 18 août 2020, p. 1, [En ligne].
<http://www.ohrc.on.ca/en/ohrc-written-deputation-toronto-police-services-board-re-police-reform-toronto-systemic-racism>

Étant donné les enjeux liés à l'intersectionnalité des motifs de discrimination largement documentés dans le cadre du présent bilan, la définition d'indicateurs et la collecte de données devraient viser, non pas seulement les motifs « race », couleur et origine ethnique ou nationale, mais aussi d'autres motifs de discrimination interdits. Une attention particulière devrait, à cet égard, être portée au motif condition sociale, et lorsque possible au sexe, à l'identité ou l'expression de genre, à l'orientation sexuelle, à l'âge, à la religion, à la langue et au handicap.

La désagrégation de même que la ventilation des données sont également nécessaires afin de mieux répondre aux besoins de certains sous-groupes plus marginalisés. Toute collecte devrait enfin respecter l'ensemble des droits protégés par la Charte, incluant le droit au respect de sa vie privée et la protection des renseignements personnels. Considérant l'importance de ces enjeux, la Commission souligne d'ailleurs la nécessité, pour l'ensemble des institutions concernées, de s'adjoindre des experts indépendants en la matière afin d'assurer la mise en œuvre des recommandations relatives à la collecte de données.

L'interdépendance de tous les droits

Le présent bilan a permis de réaliser à nouveau la vaste portée des conséquences qu'emportent la discrimination systémique et le profilage racial dans la vie des personnes qui les subissent. Ces phénomènes prennent de nombreux visages, peuvent se traduire de plusieurs façons et portent atteinte à l'exercice en pleine égalité de différents droits pourtant garantis. Au-delà du droit à l'égalité, de nombreux droits risquent ainsi d'être enfreints.

En ce sens, la lutte contre le racisme et la discrimination systémiques doit inévitablement tenir compte de l'interdépendance des droits protégés par la Charte.

De telles considérations sont d'autant plus importantes dans une perspective de prévention. À cet égard, l'intervention gouvernementale contre le racisme et la discrimination systémiques devrait inclure un ensemble d'actions et mesures visant la réalisation effective de l'ensemble des droits garantis à chacun et chacune, particulièrement les droits économiques et sociaux.

Retenons par exemple que les plus récentes données confirment que la pauvreté touche toujours plus particulièrement certains groupes de la population, notamment les personnes

racisées. Le présent bilan rappelle d'ailleurs que la lutte au racisme et à la discrimination raciale systémiques doit tenir compte de l'entrecroisement entre les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale et celui de condition sociale, et ce, dans les trois secteurs spécifiques étudiés.

En ce sens, les actions prévues pour enrayer ces phénomènes devraient nécessairement s'accompagner de mesures de lutte contre la pauvreté qui ciblent précisément les groupes les plus à risque de vivre sous le seuil de la pauvreté, parmi lesquels les personnes immigrantes récemment installées, les personnes autochtones, les personnes racisées et les mères monoparentales.

Dans le même sens, on ne peut mettre fin au profilage racial sans aborder les entrecroisements qu'entretient celui-ci avec le profilage discriminatoire fondé, au moins en partie, sur d'autres motifs de discrimination interdits. Le présent bilan permet de constater à nouveau les imbrications qui se posent par exemple entre le profilage racial, le profilage social ou le profilage fondé sur un handicap (incluant un problème de santé mentale). Il est également l'occasion de rappeler les conséquences qu'elles peuvent emporter sur l'usage inapproprié de la force par les policiers. Ainsi, toujours dans une perspective de prévention, la lutte contre le racisme et la discrimination systémiques ne saurait non plus être complète sans la mise en œuvre de solutions à la surjudiciarisation des personnes racisées et/ou en situation de vulnérabilité.

Concrètement, cela devrait notamment se traduire par le financement adéquat des services de santé, sociaux et communautaires de proximité nécessaires en vue d'abandonner les approches fondées sur la gestion pénale des problèmes sociaux. Les municipalités devraient en outre s'inspirer d'initiatives de partenariat réussies entre la police, le réseau de la santé et des services sociaux et le milieu communautaire afin de constituer des alternatives au recours inapproprié de la force, notamment en privilégiant la communication et la désescalade des conflits.

Plus largement, la gravité de ces enjeux évoque à nouveau l'importance que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci.

La participation des personnes concernées

L'un des objectifs de la consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique menée par la Commission était de donner une voix aux victimes de ces phénomènes. Comme elle le souligne à nouveau, leur témoignage doit être entendu et pris en compte dans la reconnaissance du profilage racial et de ses manifestations. Être écouté est d'ailleurs l'un des thèmes qui ressort des groupes de discussion tenus dans le présent bilan. Plus encore, la question de la méfiance des personnes racisées envers les institutions a, de nouveau, été largement discutée dans le cadre du bilan et demeure un enjeu central de nombreux rapports rendus publics au cours des dernières années.

Or, assurer la participation des personnes premières concernées dans les processus qui les regardent constitue l'une des premières conditions à mettre en œuvre pour que cesse l'exclusion. Elles ont aussi une expertise à partager. En ce sens, l'action gouvernementale contre le racisme et la discrimination systémiques devraient, de façon prioritaire, prévoir les mécanismes appropriés de participation des personnes racisées. Leur implication devrait être considérée à toutes les étapes, incluant l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de celles-ci.

Le racisme et la discrimination systémiques ainsi que le profilage racial touchant les personnes autochtones

La Commission l'a précisé en introduction de ce document, les personnes autochtones ne font pas l'objet de cette démarche de bilan. Les travaux de la Commission démontrent néanmoins depuis des décennies que les membres des peuples autochtones sont victimes de racisme et de discrimination systémiques de même que de profilage racial.

La Commission Viens a entre autres mis en lumière la discrimination systémique vécue par les personnes autochtones lorsqu'elles interagissent avec les services publics. Ainsi, bien que ces enjeux n'aient pu être abordés dans le présent document, la Commission tient à réitérer l'importance d'une véritable reconnaissance du racisme systémique affectant les personnes autochtones. Il faut à cet égard que les appels à l'action et appels à la justice qui ont découlé des travaux de la Commission Viens, de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées puis de la Commission de vérité et réconciliation obtiennent les réponses appropriées sans plus de délais de la part des autorités concernées.

L'expertise de la Commission en matière de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques pourra d'ailleurs contribuer à la réflexion quant aux mesures à mettre en place en faveur des personnes autochtones. Plus largement, la Commission entend également poursuivre son mandat, notamment en regard de la lutte contre le racisme et la discrimination systémiques que subissent les personnes autochtones. Elle s'engage à continuer ses actions visant la promotion et la défense de leurs droits, et ce, en collaboration avec les organisations autochtones, ou les représentants officiels des nations autochtones.

Un engagement de la Commission qui se poursuit

Enfin, la présente démarche constitue un jalon marquant dans l'engagement continu de la Commission à lutter contre le racisme et la discrimination systémiques de même que contre le profilage racial.

Alors qu'elle en appelle à l'action de l'ensemble de la société québécoise pour lutter contre ces phénomènes, la Commission souhaite réitérer cet engagement. Elle continuera ainsi à remplir sa mission à travers l'ensemble des responsabilités que lui confère la Charte et, notamment, à veiller à la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées par l'ensemble des institutions concernées.