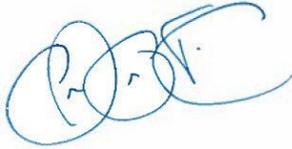


**MÉMOIRE À L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL  
DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE  
SUR LE RACISME ET LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUES**

Novembre 2019

Document adopté à la 674<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 15 novembre 2019, par sa résolution COM-674-6.2.1



Jean-François Trudel  
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

*Houda Asal*, chercheure  
*Jean-Sébastien Imbeault*, chercheur  
*M<sup>re</sup> Karina Montminy*, conseillère juridique  
*M<sup>re</sup> Evelyne Pedneault*, conseillère juridique  
*Amina Triki-Yamani*, chercheure  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration à la recherche :

*Catherine Boissé*, stagiaire  
*Emily Pinto*, stagiaire  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

*Chantal Légaré*  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

---



## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1 LE RACISME ET LA DISCRIMINATION : DÉFINITIONS ET APPROCHES.....</b>	<b>4</b>
1.1 Le droit à l'égalité et l'interdiction de discrimination prévus à la Charte.....	4
1.2 Le caractère systémique de la discrimination et du racisme.....	5
1.2.1 La discrimination systémique.....	5
1.2.2 Le racisme systémique.....	6
1.2.3 La prise en compte du contexte sociohistorique.....	8
1.3 L'approche intersectionnelle de la discrimination et du racisme.....	16
1.3.1 Les motifs de discrimination sous l'angle de l'intersectionnalité.....	16
1.3.2 La racisation et la féminisation de la pauvreté.....	18
<b>2 LE RACISME ET LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUES EN EMPLOI.....</b>	<b>23</b>
2.1 L'exclusion des personnes autochtones et des personnes racisées du marché du travail....	25
2.2 L'atteinte des objectifs en matière de représentation des personnes autochtones et des personnes racisées.....	28
2.2.1 La ventilation des données de représentation par groupe cible.....	28
A L'importance des données de représentation.....	28
B Un système d'emploi exempt de discrimination et de harcèlement.....	31
2.2.2 Les engagements de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM en matière de représentativité.....	35
2.3 La formation antiraciste.....	39
2.3.1 Une formation obligatoire avec évaluation des acquis.....	39
2.3.2 Les engagements de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM en matière de formation antiraciste.....	40
<b>3 LA LUTTE CONTRE LE PROFILAGE RACIAL ET LE PROFILAGE SOCIAL.....</b>	<b>42</b>
3.1 Les profilages discriminatoires : des pratiques interdites par la Charte.....	42
3.2 Les travaux de la Commission en matière de profilage discriminatoire : une discrimination systémique dénoncée de longue date.....	44
3.3 Des engagements importants de la Ville, mais des obstacles persistants.....	48
3.4 Se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables.....	49
3.4.1 Un rappel des recommandations de la Commission.....	49
3.4.2 Une mise en œuvre des engagements de la Ville en matière de collecte de données qui soulève des questions.....	52
A Les engagements de la Ville.....	52
B La mise en œuvre des engagements relatifs à la collecte de données.....	54
C La fin des contrôles de routine (« street check »).....	57
3.5 La révision du cadre réglementaire et des politiques publiques de la Ville.....	60
3.5.1 La révision du cadre réglementaire de la Ville en vue d'enrayer les effets de celui-ci sur le profilage discriminatoire.....	61
3.5.2 La révision des politiques publiques de la Ville de Montréal.....	65

<b>4</b>	<b>LES ACTES HAINEUX À CARACTÈRE XÉNOPHOBE, NOTAMMENT ISLAMOPHOBE..</b>	<b>66</b>
4.1	Affirmer son leadership dans la mise en place d'une politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques.....	68
4.2	Sensibiliser la population aux actes haineux dans les lieux publics.....	71
4.3	Assurer la formation des policières et des policiers au sujet des actes haineux et de la discrimination.....	72
4.4	Améliorer le lien de confiance des minorités envers les services de police afin de favoriser le report des actes haineux .....	74
<b>5</b>	<b>LE DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE .....</b>	<b>78</b>
5.1	Cadre normatif en matière de logement.....	80
5.2	Les engagements et les compétences de la Ville de Montréal en matière de logement .....	83
5.2.1	Les engagements de la Ville de Montréal .....	83
5.2.2	Les compétences des instances de la Ville de Montréal en matière de logement ....	86
5.3	La situation du logement à Montréal .....	87
5.4	Les nouveaux arrivants et les personnes racisées dans le secteur du logement .....	91
5.4.1	Portrait d'arrondissements à forte concentration de personnes racisées et immigrantes de première génération.....	91
5.4.2	La situation des ménages immigrants et racisés dans le secteur du logement.....	96
5.5	Les personnes autochtones dans le secteur du logement .....	100
5.5.1	Contexte sociohistorique de l'urbanisation des personnes autochtones à Montréal .....	100
5.5.2	Réalités des personnes autochtones dans le logement à Montréal.....	102
5.5.3	Particularités des femmes autochtones à Montréal dans le logement.....	104
5.5.4	Rôle du logement dans l'amélioration des conditions d'existence des personnes autochtones.....	107
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>111</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>121</b>

## INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse<sup>1</sup> assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>2</sup>. 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*<sup>3</sup>. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*<sup>4</sup>.

La Commission contribue depuis des décennies à lutter contre le racisme, la discrimination, le profilage racial et le profilage social. Pour ce faire, elle a recours à l'ensemble des moyens d'action que lui a confié le législateur. Pensons notamment aux enquêtes et représentations judiciaires en matière de discrimination et de profilage, aux séances d'information et de formations sur les droits protégés par la Charte ou encore aux recherches, avis, mémoires et recommandations qu'elle a produits en la matière. La Commission coopère en outre avec des organisations vouées à la promotion des droits et libertés.

C'est donc à la lumière des droits garantis par la Charte que la Commission présente ce mémoire. La Commission se fonde de plus sur la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>5</sup> et sur le droit international relatif aux droits de la personne. Ce faisant, elle se réfère notamment à la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>6</sup>, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>7</sup> ainsi que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>8</sup>,

---

<sup>1</sup> Ci-après « Commission ».

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

<sup>3</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

<sup>4</sup> *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 »).

<sup>5</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 15.

<sup>6</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3<sup>e</sup> sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. a/810 (1948).

<sup>7</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47.

<sup>8</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can., n° 46.

la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*<sup>9</sup> et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>10</sup>. La Commission tient en outre à rappeler qu'en 2014, l'Organisation des Nations Unies<sup>11</sup> a proclamé, la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine<sup>12</sup>.

Le présent mémoire s'inscrit dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques tenue par l'Office de consultation publique de Montréal<sup>13</sup>. Cette consultation découle d'une démarche citoyenne. Le 27 juillet 2018, le Service du greffe de la Ville de Montréal a reçu, en vertu du droit d'initiative<sup>14</sup>, un projet de pétition demandant la tenue d'une consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques qu'il a jugée conforme, par suite de la validation de plus de 16 700 signatures. Le comité exécutif de la Ville a alors mandaté l'OCPM pour tenir cette consultation publique.

La Commission a pris connaissance du document de consultation<sup>15</sup> et des documents de présentation de la Ville distribués lors des différentes soirées thématiques organisées<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Doc. N.U. Rés. 2106 A(XX) (21 décembre 1965).

<sup>10</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Doc. N.U. Rés. A/61/295 (13 septembre 2007). Le Canada a appuyé la Déclaration le 10 mai 2016 : GOUVERNEMENT DU CANADA, « Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve », Communiqué, 10 mai 2016, [En ligne]. <https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/le-canada-appuie-maintenant-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-sans-reserve.html>

<sup>11</sup> Ci-après « ONU ».

<sup>12</sup> ONU, *Proclamation de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine*, Doc. N.U. A/RES68/237 (7 février 2014).

<sup>13</sup> Ci-après « OCPM ».

<sup>14</sup> *Règlement sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités et sur le droit d'initiative*, 05-056, art. 1.1.

<sup>15</sup> 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, [En ligne]. [http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3.1\\_consultation\\_racisme\\_et\\_discrimination\\_fr\\_26-04-19\\_.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3.1_consultation_racisme_et_discrimination_fr_26-04-19_.pdf) (ci-après « document de consultation »).

<sup>16</sup> Voir notamment : La présentation PowerPoint de la Ville de Montréal est disponible sur le site de l'OCPM, [En ligne]. [http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3.3\\_consultation\\_villedemtl\\_fr.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3.3_consultation_villedemtl_fr.pdf); VILLE DE MONTRÉAL, *Document d'information générale*, Interventions de la Ville de Montréal en matière d'inclusion et de diversité, 2019, [En ligne]. [http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3.2\\_document\\_dinformation\\_generale-26-04-19.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3.2_document_dinformation_generale-26-04-19.pdf); La présentation PowerPoint de la Ville de Montréal, distribuée en version papier aux participants, est disponible sur le site de l'OCPM, [En ligne]. [http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3-6\\_profilage\\_villedemtl\\_fr.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3-6_profilage_villedemtl_fr.pdf)

En lien avec le thème de la consultation, retenons par ailleurs que la Ville a signé la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* en 1989<sup>17</sup>. Elle a également adopté la *Déclaration de Montréal pour la diversité et l'inclusion*, en 2004<sup>18</sup>, ainsi que la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*<sup>19</sup>, en 2005. La Ville est aussi membre depuis 2006 de la Coalition canadienne des villes contre le racisme et la discrimination<sup>20</sup> participant à la Coalition internationale des villes inclusives et durables sous l'égide de l'UNESCO<sup>21</sup>. Elle a en outre été ville hôte du Sommet Vivre ensemble en 2015 et signataire de la *Déclaration de Montréal sur le vivre ensemble*<sup>22</sup>. Elle a enfin adopté la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>23</sup> en 2017 de même que, en 2018, la *Déclaration sur la décennie internationale des personnes d'ascendance africaine*<sup>24</sup> et la Déclaration faisant du 11 septembre la Journée montréalaise dédiée à Nelson Mandela<sup>25</sup>.

S'il convient de saluer ces prises de position de la Ville de Montréal, la Commission a déjà plusieurs fois eu l'occasion de constater un certain manque de cohérence entre les discours

---

<sup>17</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale*, Section des archives, 1989, [En ligne]. <https://archivesdemontreal.ica-atom.org/declaration-de-montreal-contre-la-discrimination-raciale-1989>

<sup>18</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Déclaration de Montréal pour la diversité et l'inclusion*, 2004, [En ligne]. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTER\\_MTL\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%20C9CLARATIO%20DIVERSIT%20ET%20INCLUSION%20\(2004\).PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTER_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%20C9CLARATIO%20DIVERSIT%20ET%20INCLUSION%20(2004).PDF)

<sup>19</sup> Préc., note 14.

<sup>20</sup> Voir notamment : COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION, *Les villes contre le racisme*, [En ligne]. <http://unesco.ca/fr/home-accueil/ccmard-ccmcrd%20new>; UNESCO, *Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination*, [En ligne]. <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/north-america/>; COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION, *Liste des municipalités ayant adhéré à la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination*, [En ligne]. <http://unesco.ca/~media/unesco/sciences%20sociale/2015%2006%2011%20%20list%20of%20municipalities%20ccmard%20with%20new%20logo.pdf>

<sup>21</sup> UNESCO, *Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR*, 2004 [En ligne]. <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/>

<sup>22</sup> *Déclaration de Montréal sur le vivre ensemble*, Sommet Vivre ensemble, 2015, [En ligne]. <http://ville.montreal.qc.ca/vivreensemble/fr/declaration-de-montreal-sur-le-vivre-ensemble/>

<sup>23</sup> ONU, préc., note 10.

<sup>24</sup> VILLE DE MONTRÉAL, « La Ville de Montréal commémore la Journée internationale du Souvenir de la traite transatlantique des Noirs et de son abolition », Communiqué, 22 août 2018, [En ligne]. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/la-ville-de-montreal-commemore-la-journee-internationale-du-souvenir-de-la-traite-transatlantique-des-noirs-et-de-son-abolition-691440171.html>

<sup>25</sup> *Id.*

publics de la Ville de Montréal et les mesures qu'elle met effectivement en œuvre pour lutter contre le racisme et la discrimination systémiques<sup>26</sup>. Au-delà des discours, le temps est à la mise en œuvre concrète d'engagements visant le racisme et la discrimination systémiques. La Commission saisit l'occasion de cette consultation publique pour réitérer d'importantes recommandations en ce sens et en émettre de nouvelles, le cas échéant.

Le mémoire de la Commission est divisé en cinq parties. Dans une première partie, la Commission fait un rappel du cadre de la Charte de même que des principaux concepts en cause eu égard au racisme et à la discrimination systémiques. Elle y aborde notamment la notion de discrimination systémique ainsi que l'approche intersectionnelle que la Ville de Montréal compte adopter dans la mise en œuvre de ses engagements en matière de lutte contre le racisme et la discrimination. La deuxième partie porte ensuite sur le racisme et la discrimination systémiques en emploi, la troisième, sur le profilage discriminatoire, la quatrième, sur les actes haineux puis la cinquième, sur le logement.

## **1 LE RACISME ET LA DISCRIMINATION : DÉFINITIONS ET APPROCHES**

### **1.1 Le droit à l'égalité et l'interdiction de discrimination prévus à la Charte**

À l'instar des principaux textes internationaux et nationaux sur les droits de la personne, la Charte québécoise proclame dès son préambule « que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ». Elle protège en outre le droit à l'égalité et interdit toute forme de discrimination. L'article 10 de la Charte énonce ainsi ce qui suit :

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

---

<sup>26</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission sur le développement social et la diversité et à la Commission sur la sécurité publique de la Ville de Montréal dans le cadre de la consultation sur la lutte aux profilage racial et au profilage social*, (Cat. 2.120-1.33), 2017, p. 3.

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

La Cour suprême a notamment défini la discrimination interdite comme étant :

« [...] une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe, des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société. »<sup>27</sup>

Plus simplement, il y a discrimination lorsque les trois éléments prévus à l'article 10 de cette dernière sont réunis, soit :

- une distinction, exclusion ou préférence,
- fondée sur l'un des motifs de discrimination reconnus, soit la « race », la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap,
- et ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne<sup>28</sup>.

## **1.2 Le caractère systémique de la discrimination et du racisme**

### **1.2.1 La discrimination systémique**

La discrimination peut être directe, indirecte ou systémique. On parle de discrimination directe lorsqu'une personne est soumise à un traitement différent reposant sur un motif de discrimination prohibé par la Charte, et ce, de façon ouverte et avouée. La discrimination indirecte, quant à elle, repose sur une conduite, une pratique ou une règle en apparence neutre

---

<sup>27</sup> *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 174-175.

<sup>28</sup> Voir notamment : *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61.

et qui s'applique à tous, mais qui aura un effet disproportionné sur un individu ou un groupe d'individus en fonction d'un motif prohibé par la Charte. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une mesure en apparence neutre impose « des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres »<sup>29</sup> en raison de leur « race », leur couleur ou leur origine ethnique ou nationale. Il s'agira alors de discrimination indirecte.

La discrimination peut aussi prendre un caractère systémique. En vertu de la Charte, cette forme de discrimination se définit :

« [...] comme la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. »<sup>30</sup>

La discrimination systémique a ceci de particulier qu'elle oblige à s'attarder, non pas uniquement sur 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 »<sup>31</sup>.

Ainsi, il est aujourd'hui clairement reconnu qu'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. On doit plutôt évaluer les effets préjudiciables qu'ils 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.

## **1.2.2 Le racisme systémique**

Le document de consultation définit le racisme systémique comme :

---

<sup>29</sup> *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.

<sup>30</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métropolitain Inc.*, 2008 QCTDP 24, par. 36; confirmé en appel : *Gaz métropolitain Inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201.

<sup>31</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, (Cat. 2.113–2.9), 2006, p. 33.

« 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). »<sup>32</sup>

La Commission est d'accord avec cette définition tirée des travaux de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario<sup>33</sup>.

Pour rappel, le racisme repose sur le processus de racisation qui réside en une construction sociale et idéologique de la « race ». C'est d'ailleurs pourquoi la Commission privilégie dès 2006 la notion de personnes ou de groupes racisés :

« 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. »<sup>34</sup>

La Commission explique dans le cadre de son rapport de consultation sur le profilage racial pourquoi elle préfère cette expression à celle 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. »<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Document de consultation, p. 7.

<sup>33</sup> COMMISSION SUR LE RACISME SYSTÉMIQUE DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE EN ONTARIO, *Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1995.

<sup>34</sup> 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 »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006, p. 1.

<sup>35</sup> 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<sup>e</sup> Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.29), 2011, p. 9.

Il importe également de retenir que le racisme biologique — qui présuppose l'infériorité des « races non blanches »<sup>36</sup> — s'est transformé. Aujourd'hui, le racisme se traduit souvent « par des formes plus subtiles, indirectes et parfois insidieuses de discrimination fondées sur le postulat selon lequel certaines cultures seraient non assimilables à la culture dominante du groupe national ou majoritaire »<sup>37</sup>.

L'une des manifestations plus ou moins directe du racisme, réside donc dans la discrimination raciale, opérée par une personne, un groupe ou une institution en position de pouvoir sur les personnes racisées, mais aussi sur les personnes autochtones. Notons toutefois que le terme « discrimination raciale » (ou discrimination fondée sur la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion) est plutôt utilisé pour illustrer une des manifestations du racisme qu'est la discrimination. De l'avis de la Commission, ce terme demeure incomplet, car il occulte souvent l'idéologie ou les théories racistes.

### **1.2.3 La prise en compte du contexte sociohistorique**

La Commission l'a maintes fois rappelé, l'analyse de la discrimination sous l'angle systémique exige que l'on tienne compte des conditions sociales, historiques, politiques, voire économiques, qui ont permis la mise en place et la reproduction des systèmes discriminatoires actuels, incluant ceux que l'on retrouve à Montréal<sup>38</sup>. Il s'agit notamment de prendre en compte le contexte social, la réalité historique et sa narration, les rapports de pouvoir politiques et les bénéfices économiques qui ont façonné la Ville de Montréal et y déterminent encore les conditions de vie. Ainsi, les personnes autochtones<sup>39</sup>, les personnes de descendance

---

<sup>36</sup> Daniel DUCHARME et Paul EID, *La notion de race dans les sciences et l'imaginaire raciste : la rupture est-elle consommée?* (Cat. 2.500.123), Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2005, p. 3.

<sup>37</sup> 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. 3.

<sup>38</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M<sup>e</sup> Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), 2009, p. 46-47 [références omises].

<sup>39</sup> Marquise LEPAGE (réalisatrice), *Le Rouge et le Noir... au service du Blanc* [Documentaire], 2005, 52 min.; Marcel TRUDEL, *Deux siècles d'esclavage au Québec*, Montréal, Hurtubise HMH, 2004.

africaine<sup>40</sup> et même les personnes arabes et/ou musulmanes<sup>41</sup>, particulièrement les femmes, risquent encore de subir davantage de discrimination, en raison d'images négatives ancrées dans la narration historique, les arts et la culture, les médias, etc.

À ce sujet, la Commission déplore que le document de consultation n'ait pas situé les enjeux relatifs au racisme et à la discrimination systémiques vécus à Montréal dans leur contexte sociohistorique. En effet, un retour sur l'histoire du colonialisme, de l'esclavage et de l'immigration apparaît nécessaire pour deux raisons : comprendre de quelle façon la discrimination s'est institutionnalisée et systématisée à travers des normes, politiques et pratiques héritées du passé, puis corriger ces normes, politiques et pratiques discriminatoires qui persistent encore aujourd'hui.

Montréal s'est édifiée au fil des quatre derniers siècles certes par le biais des deux colonies, française et anglo-britannique, qui se sont établies sur les territoires des peuples autochtones, mais également grâce à différentes vagues d'immigration qui ont contribué au développement économique de la société québécoise et ont modifié, sur plus de deux siècles et demi, sa composition sociodémographique. Il importe de souligner que les différentes populations migrantes ont été victimes de dispositions législatives et de pratiques discriminatoires fondées sur la « race », l'origine ethnique ou nationale, la religion et la langue, et ce, jusqu'en 1967<sup>42</sup>.

Bien que la Ville de Montréal n'en ait pas été juridiquement et directement responsable, elle doit assumer et reconnaître à travers des actions concrètes sa participation à l'esclavage des personnes autochtones et des personnes noires qui a eu cours en Nouvelle-France<sup>43</sup>. À cet

---

<sup>40</sup> Robyn MAYNARD, *Policing Black Lives : State Violence in Canada from Slavery to the Present*, Black Point : Fernwood Publishing, 2017, p. 46.

<sup>41</sup> Reem BAHDY, « Arabs, Muslims, Human Rights, Access to Justice and Institutional Trustworthiness : Insights from Thirteen Legal Narratives », (2018) 96(1) *R. du B. Can.* 73; Houda ASAL, *Se dire arabe au Canada : un siècle d'histoire migratoire*, Presses de l'Université de Montréal, 2016; Sherene H. RAZACK, *La chasse aux musulmans. Évincer les musulmans de l'espace politique*, Lux Éditeur, Montréal, 2011.

<sup>42</sup> Voir par exemple : Ninette KELLEY et Michael TREBILCOCK, *The Making of the Mosaic. A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1998; Valérie KNOWLES, *Strangers at Our Gates. Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-1997*, Toronto, Oxford, Dundurn Press, 1997.

<sup>43</sup> Voir : Frank MACKAY, *L'esclavage et les Noirs à Montréal - 1760-1840*, Montréal, Hurtubise, 2013; M. TRUDEL, préc., note 39; M. LEPAGE, préc., note 39; Jean-Claude ICART, *Perspectives historiques sur le racisme au Québec*, Conseil des relations interculturelles, 2001, p. 19; Constance BACKHOUSE, *Colour-Coded : A Legal History of Racism in Canada, 1900-1950*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

égard, Montréal a été le théâtre de nombreuses discriminations et injustices racistes<sup>44</sup>. Pensons à la tristement célèbre esclave de descendance africaine, Marie-Joseph-Angélique, qui a subi un procès injuste au terme duquel elle fut torturée, pendue et brûlée le 21 juin 1734<sup>45</sup>.

Alors que l'esclavage fut aboli en 1833 dans les colonies britanniques, les personnes afro-canadiennes ont continué par la suite à souffrir du racisme. Elles constituaient entre autres « une main-d'œuvre bon marché »<sup>46</sup> : les hommes étaient embauchés par les chemins de fers canadiens dès les années 1880 comme porteurs de valises, serveurs ou encore comme cireurs de chaussures, les femmes, comme domestiques<sup>47</sup>. D'autres personnes immigrantes<sup>48</sup>, notamment juives, chinoises, indiennes et japonaises ont été, entre la fin du 19<sup>e</sup> siècle et le début de la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, victimes d'un racisme institutionnalisé.

---

<sup>44</sup> M. TRUDEL, préc., note 39; M. LEPAGE, préc., note 39.

<sup>45</sup> F. MACKEY, préc., note 43, p. 81.

<sup>46</sup> Frantz VOLTAIRE, *Une brève histoire des communautés noires du Canada*, Montréal, Édition du CIDIHCA, 2007, p. 41.

<sup>47</sup> Arnaud BESSIÈRE, « La contribution des Noirs au Québec. Quatre siècles d'une histoire partagée », article tiré des Actes de colloque 2013 du Service interculturel collégial, 2013, p. 36-37.

<sup>48</sup> À titre d'exemple, les personnes d'origine juive et celles provenant d'Asie ont été victimes d'un racisme institutionnalisé jusqu'à la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Les premiers Juifs arrivés pendant la conquête britannique comme sujets de la Reine ont dû attendre près d'un siècle pour se voir reconnaître leurs droits civils et religieux. Lors des deux grandes vagues successives de l'immigration des Juifs ashkénazes à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup>, les enfants de confession juive ont été scolarisés dans des écoles ségréguées au sein même du système éducatif protestant anglophone. Les Chinois ont dû payer des taxes d'entrée à la promulgation du *Chinese Immigration Act* de 1885 et ont été interdits de séjour au Canada dès l'entrée en vigueur du *Chinese Immigration Act* (ou *Chinese Exclusion Act*) de 1923. Tous les autres migrants d'Asie étaient visés par des restrictions importantes, notamment ceux originaires de l'Inde et du Moyen-Orient. Quant aux Canadiens d'origine japonaise, ils ont connu des conditions de vie et de travail avilissantes dans les camps d'internement durant la Seconde Guerre mondiale. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 37, p. 4-5; V. KNOWLES, préc., note 42, p. 120-121; Jean-Philippe CROTEAU, « La communauté juive et l'éducation à Montréal : l'aménagement d'un nouvel espace scolaire (1874-1973) » dans Pierre ANCTIL et Ira ROBINSON (dir.), *Les communautés juives de Montréal. Histoire et enjeux contemporains*, Québec, Les éditions du Septentrion, 2010, p. 66.

Dans un contexte de modernisation de la Ville de Montréal qui affecta certains de ses quartiers populaires<sup>49</sup>, des familles de descendance africaine<sup>50</sup>, majoritairement anglophones, ont massivement été expropriées de la Petite-Bourgogne au nom de la « revitalisation urbaine » dans les années 60<sup>51</sup>. Comme autre exemple, à la fin de cette décennie, des dizaines d'étudiants noirs ont été arrêtés et des étudiants caribéens expulsés du Canada à la suite d'une grève étudiante survenue après une plainte pour racisme déposée par six étudiants noirs contre un professeur de l'Université Sir George Williams (aujourd'hui l'Université Concordia)<sup>52</sup>.

Mise sur pied en 1976, la Commission a réalisé de grandes enquêtes dans les années 1980 pour lutter contre le racisme persistant à l'endroit des personnes de descendance africaine, et ce, dans plusieurs secteurs de la vie montréalaise : l'industrie du taxi à Montréal<sup>53</sup>, le logement<sup>54</sup> et la sécurité publique<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Pensons au Faubourg à m'lasse, composé principalement au XX<sup>e</sup> siècle d'une population « ouvrière francophone peu scolarisée et peu qualifiée, donc à faible revenu », un quartier qui a été progressivement démolit entre 1920 et 1965. Mentionnons aussi le quartier Goose Village qui a été rasé en 1964. Ce quartier était d'abord composé d'immigrants irlandais, mais aussi de Canadiens-français et de « Britanniques » (d'abord minoritaires puis majoritaires dans les années 60) et d'immigrants italiens ou d'Europe de l'Est. Voir : Paul-André LINTEAU, « Le Faubourg à m'lasse », *Centre d'histoire de Montréal – Mémoires des Montréalais*, 11 décembre 2015; Paul-André LINTEAU, « Goose Village, le Village-aux-oies ou Victoriatown » *Centre d'histoire de Montréal – Mémoires des Montréalais*, 14 décembre 2015.

<sup>50</sup> Ces personnes sont majoritairement originaires des Caraïbes, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et des États-Unis. Voir : A. BESSIÈRE, préc., note 47, p. 38.

<sup>51</sup> LE CANAL – JOURNAL DU POPIR, « Budget 2016-2017 : nos élus dans le Sud-Ouest s'étaient engagés à "revitaliser" l'arrondissement » (2017) 7(1) 7, [En ligne]. [http://popir.org/wp-content/uploads/2012/09/LE-CANAL\\_Hiver\\_2017\\_15x11375in.pdf](http://popir.org/wp-content/uploads/2012/09/LE-CANAL_Hiver_2017_15x11375in.pdf). Nicolas BEDNARZ, « Les quartiers disparus de Montréal : la Petite-Bourgogne. 1965-1967 », Archives Montréal, 2014, [En ligne]. <http://archivesdemontreal.com/2014/12/18/les-quartiers-disparus-de-montreal-la-petite-bourgogne-1965-1967/>

<sup>52</sup> J.-C. ICART, préc., note 43, p. 64.

<sup>53</sup> La Commission décide de tenir une enquête publique devant porter sur les aspects institutionnels de la discrimination dans le secteur. Les audiences publiques mettent en évidence des pratiques discriminatoires « systématiques » par les compagnies de taxi (employeurs) et les chauffeurs blancs (employés) à l'endroit des chauffeurs noirs. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal*, Rapport, 1984.

<sup>54</sup> L'étude effectuée sur la base de 200 logements offerts en location démontre l'ampleur de la discrimination raciale aux premières étapes de la location : 25 % des Noirs qui participèrent à l'étude ne réussirent même pas à visiter le logement sollicité, contrairement à la personne de la majorité à laquelle ils étaient jumelés. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Minorités visibles et ethniques. Bilan de recherche sur la situation des minorités visibles et ethniques dans le logement et pistes d'intervention*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.3), 1988.

<sup>55</sup> Après que les associations de la communauté noire se soient mobilisées et aient interpellé la Commission, un comité d'enquête a été créé par la Commission en décembre 1987. Dans son rapport final déposé en novembre 1988, le comité constate une situation déplorable, tissée de préjugés défavorables aux communautés et ethniques et visibles (ignorance et intolérance de nombreux policiers à l'égard de ces

Il importe de même de prendre en considération le contexte sociohistorique des peuples autochtones dans lequel s'inscrivent les relations qui existent aujourd'hui entre les personnes qui en sont membres et la Ville de Montréal. Le rapport de la Commission Viens sur les relations entre les personnes autochtones et certains services publics au Québec, rendu public le 30 septembre dernier nous présente d'ailleurs une autre vision de l'histoire des peuples autochtones. La Commission estime particulièrement important de retenir ce qui suit :

« Réunir les différentes versions de l'histoire n'est pas chose simple. Si les faits historiques existent et sont documentés, ils peuvent être interprétés différemment selon les points de vue adoptés. Or, de nombreuses personnes entendues en audience sont venues l'affirmer, jusqu'à aujourd'hui, l'histoire du Québec a donné préséance à la vision allochtone des choses. En croisant les faits admis et les propos recueillis dans le cadre de ses travaux, la Commission a opté pour une manière différente de lire les événements. Au moyen d'entretiens avec des représentants des nations, l'équipe de la Commission est allée à la rencontre de l'histoire orale de ces peuples. »<sup>56</sup>

Il faut par ailleurs mettre de l'avant la perspective de l'anthropologue Pierre Lepage :

« Avant l'arrivée des Européens, les sociétés autochtones étaient des sociétés organisées qui possédaient un système politique et un système complexe d'échanges commerciaux. Les sociétés autochtones n'étaient – et ne sont toujours – ni inférieures ni supérieures aux autres. Elles ont leur génie propre. Une méconnaissance de ces sociétés nous a longtemps empêchés d'en évaluer la grandeur et la complexité. »<sup>57</sup>

De façon générale, le rapport de la Commission Viens relate ainsi que « la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle marque un tournant décisif dans les relations entre l'État et les Premières Nations du Québec et du Canada »<sup>58</sup>. L'espace d'autonomie des peuples autochtones « se réduit considérablement ». L'exploitation commerciale, l'appropriation des terres et la colonisation ont

---

minorités). Le personnel des corps de police s'avère quasi totalement composé de membres de la majorité, alors que plus du quart de la population montréalaise de l'époque est déjà issu d'autres groupes. COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, *Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques : rapport final du Comité d'enquête à la Commission des droits de la personne du Québec*, 1988.

<sup>56</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès*, Rapport final, 2019, p. 35-36, (références omises), [En ligne]. [https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_clients/Rapport/Rapport\\_final.pdf](https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport/Rapport_final.pdf) (ci-après « Commission Viens »).

<sup>57</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, Pierre Lepage, 3<sup>e</sup> édition, 2019, p. 10.

<sup>58</sup> *Id.*

un impact sur les ressources naturelles : « ces changements affectent un rapport de force désavantageux pour les peuples autochtones par rapport à la société coloniale en plein essor »<sup>59</sup>. Somme toute, « “le rétrécissement de leurs territoires traditionnels en de minuscules réserves a porté un coup dévastateur au cœur de l’identité individuelle et collective” des Premières Nations au Québec »<sup>60</sup>.

À maints égards, le rapport de la Couronne envers les peuples autochtones s’exprime par ailleurs « par la volonté de les mettre sous tutelle afin de les sédentariser et de les “civiliser” »<sup>61</sup>. La *Loi sur les Indiens* atteste explicitement cette volonté en ce qu’elle limite notamment le droit fondamental de toute personne à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens<sup>62</sup>. De plus, l’histoire du Québec est ponctuée par l’évangélisation et l’assimilation des jeunes autochtones par l’application du régime des pensionnats, institué en 1892 et qui perdure jusqu’en 1996<sup>63</sup>. Précisons également que le Québec est la dernière province canadienne à avoir accordé le droit de vote aux personnes autochtones (1969)<sup>64</sup>.

Les impacts de la colonisation sont aussi importants pour les femmes autochtones. Ainsi :

« Les relations entre les hommes et les femmes changent, entre autres, sous l’influence des normes de la société colonisatrice. Le patriarcat s’impose dans les mentalités et l’organisation sociale des sociétés autochtones. Ce modèle, fondé sur l’autorité des hommes dans tous les domaines, a des impacts majeurs sur la vie familiale des Premières Nations, en particulier sur les rôles des hommes et des femmes qui sont de moins en moins considérés comme complémentaires et égalitaires. »<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> *Id.*, p. 37.

<sup>60</sup> 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, vol. 2, 2019, p. 35.

<sup>61</sup> *Id.*, p. 38.

<sup>62</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C., c. I-5. Voir à titre d’exemple l’art. 20 (1) : Un Indien n’est légalement en possession d’une terre dans une réserve que si, avec l’approbation du ministre, possession de la terre lui a été accordée par le conseil de la bande.

<sup>63</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 57, p. 38. D’autres lois ont pu avoir des conséquences particulières sur les personnes autochtones, notamment les dispositions interdisant les relations entre les personnes de même sexe. Voir entre autres à ce sujet : EGALE CANADIAN HUMAN RIGHTS TRUST, *The Just Society Report. Grossly Indecent. Confronting the Legacy of State Sponsored Discrimination Against Canada’s LGBTQ2SI Communities*, 2016.

<sup>64</sup> *Id.*, p. 40.

<sup>65</sup> ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 60, p. 34.

À travers une succession de politiques gouvernementales et d'initiatives législatives, « le traitement discriminatoire des femmes est renforcé »<sup>66</sup>. Le contexte colonial participe également « à l'émergence et à la reproduction de la violence envers les femmes et les enfants »<sup>67</sup>.

En ce qui a trait plus particulièrement à Montréal, les traces d'occupations les plus anciennes trouvées à ce jour remonteraient à environ 5000 ans<sup>68</sup>. Certains peuples autochtones appartenaient aux traditions des chasseurs-cueilleurs et fréquentaient déjà depuis longtemps la vallée du Saint-Laurent<sup>69</sup>. Or, vers 1580, il appert que les Iroquoiens quittèrent « la vallée du Saint-Laurent à cause de bouleversements géopolitiques subis par plusieurs groupes autochtones, possiblement liés à la présence européenne accrue sur la côte atlantique »<sup>70</sup>. En dépit de ce contexte, l'île « continue d'être un lieu de campement pour plusieurs nations autochtones. L'effort de christianisation des peuples autochtones lié à la fondation de Ville-Marie entraîne l'établissement de nombreuses missions sur l'île et dans ses environs »<sup>71</sup>.

Les rivalités commerciales marquent alors les relations entre les Français et les nations autochtones. En 1701, la Grande Paix de Montréal est signée et garantit la neutralité des cinq nations iroquoises en cas de conflit entre les Français et les Anglais<sup>72</sup>. Cette entente sera respectée jusqu'à la fin du Régime français<sup>73</sup>. Comme le fait remarquer Pierre Lepage, « l'histoire nous montre que, contrairement aux idées reçues, le protocole diplomatique qui a longtemps régi les relations entre Européens et Premières Nations est demeuré essentiellement de nature autochtone, même s'il a subi quelques modifications »<sup>74</sup>.

---

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> *Id.*, p. 69.

<sup>68</sup> Roland TREMBLAY, « La présence autochtone à Montréal », *Centre d'histoire de Montréal – Mémoires des Montréalais*, 13 janvier 2016.

<sup>69</sup> *Id.*

<sup>70</sup> *Id.*

<sup>71</sup> *Id.*

<sup>72</sup> *Id.*

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 57, p. 9-10.

Il faut donc retenir que l'ampleur des désavantages d'ordre politique, économique, éducatif et social auxquels les personnes autochtones font face résulte de plusieurs siècles d'aliénation et de politiques coloniales et discriminatoires à leur endroit<sup>75</sup>.

À cet égard, mentionnons que les personnes ayant témoigné lors de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues ont toutes rattaché leurs expériences aux conséquences du colonialisme qui persistent et se manifestent par :

« - [un] traumatisme historique, multigénérationnel et intergénérationnel  
- [une] marginalisation sociale et économique;  
- [le] maintien du statu quo et [l']absence de volonté de la part des institutions;  
- [le] refus de reconnaître la capacité d'agir et l'expertise des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA autochtones. »<sup>76</sup>

Par ailleurs, le rapport de la Commission Viens fait ressortir l'existence d'une méconnaissance généralisée qui caractérise les relations entre les personnes autochtones et les services publics<sup>77</sup>, ce qui renforce les rapports de domination qu'entretient la population majoritaire envers ces personnes.

Un changement fondamental s'impose, nécessitant une véritable décolonisation<sup>78</sup>. Le rapport de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles disparues et assassinées conclut qu'il est « important de changer radicalement les politiques et les attitudes envers les personnes ciblées quotidiennement par la violence, et ce changement commence à la base même du problème

---

<sup>75</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34, p. 6.

<sup>76</sup> ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, 2019, vol. 1a, p. 124.

<sup>77</sup> Commission Viens, p. 219-221.

<sup>78</sup> Sur la question décoloniale, voir : Gerald Taiaiake ALFRED, (2009) 5(2) « Colonialism and State Dependency » *Journal of Aboriginal Health* 42-60; Dalie GIROUX, « Pour une véritable décolonisation de l'État canadien », (2017) 791 *Relations* 21-23; Glen Sean COULTHARD, *Peau rouge, masques blancs. Contre la politique coloniale de la reconnaissance*, Lux éditeur, Montréal, 2018; Lorelei WILLIAMS, « Peut-on décoloniser le Canada? », *The Conversation*, 5 décembre 2018; Alexis WAWANOLOATH, « Pourquoi encore parler de colonialisme et donc de décolonisation au Canada et au Québec? », *Espaces autochtones*, 8 novembre 2019.

par la transformation des relations et la lutte contre la discrimination, le racisme et la misogynie »<sup>79</sup>.

### **1.3 L'approche intersectionnelle de la discrimination et du racisme**

#### **1.3.1 Les motifs de discrimination sous l'angle de l'intersectionnalité**

L'article 10 de la Charte prévoit 14 motifs de discrimination prohibés. Ces motifs sont distincts et peuvent, selon les circonstances, être considérés isolément.

La Commission tient toutefois à insister sur l'importance d'adopter une approche intersectionnelle de la discrimination. Une telle approche permet de prendre en compte les diverses interactions que peuvent avoir différents facteurs de discrimination dans une même situation. En fait, l'approche intersectionnelle de la discrimination consiste à considérer « la complexe articulation des identités et des inégalités multiples »<sup>80</sup>.

La Cour suprême reconnaît d'ailleurs la possibilité qu'une personne soit touchée par plusieurs motifs de discrimination interreliés<sup>81</sup>. Ainsi :

« Il peut arriver qu'il soit impossible de reconnaître un traitement discriminatoire à l'égard d'une personne ou d'un groupe en l'examinant au regard d'un seul motif de discrimination interdit et qu'il soit nécessaire d'appliquer plusieurs facteurs convergents qui, isolément, ne permettraient peut-être pas de mesurer l'ampleur des conséquences du déni de l'avantage ou de l'imposition du fardeau en cause. »<sup>82</sup>

Pour reprendre les propos de la Commission ontarienne des droits de la personne, l'approche intersectionnelle « permet de reconnaître l'expérience particulière de discrimination due à la

---

<sup>79</sup> ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 76, p. 674.

<sup>80</sup> Sirma BILGE, « Théorisations féministes de l'intersectionnalité », (2009) 225(1) *Diogène* 3.

<sup>81</sup> *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 C.S.C. 12, par. 58.

<sup>82</sup> *Id.*

confluence des motifs en cause et d'y remédier »<sup>83</sup>. Comme le soulignent les professeurs Bilge et Roy, le « traitement isolé des motifs de discrimination constitue en soi un mécanisme de marginalisation des individus et groupes subissant des formes de discrimination multiple »<sup>84</sup>.

L'enjeu demeure bien souvent dans le fait d'appréhender le racisme et la discrimination systémiques à travers l'ensemble des motifs de discrimination en cause dans les dynamiques qui les provoquent ou qui y contribuent, que ce soit la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la religion, la condition sociale, l'âge, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, le handicap (incluant les problèmes de santé mentale) ou le croisement de plusieurs de ces motifs. Il n'est donc pas question ici de hiérarchiser les motifs de discrimination visés, mais de les considérer dans leur entrecroisement complexe afin de comprendre la situation de discrimination singulière vécue.

De plus, la prise en compte de l'approche intersectionnelle de la discrimination et du racisme ne doit pas être vue comme un moyen d'analyser la seule subjectivité ou identité complexe d'une personne. Elle doit aussi permettre de situer celle-ci dans les structures inégalitaires dans lesquelles elle évolue. Les systèmes d'oppression et de pouvoir (racisme, sexisme, classisme, etc.) doivent, à l'instar des catégories individuelles (genre, « race », classe sociale, etc.) ou des motifs de discrimination (sexe, « race », condition sociale, etc.), être pris comme un tout. Ils ne sauraient être appréhendés de manière isolée si l'on veut analyser leurs effets cumulés sur la production et la perpétuation des inégalités raciales, sociales et économiques.

Tout comme pour le caractère systémique du racisme et de la discrimination, la dimension intersectionnelle ne peut être comprise, analysée et démontrée qu'à travers la prise en compte du contexte social, mais aussi historique, politique et économique du droit.

Les cas documentés de discrimination intersectionnelle qui touche les personnes autochtones, les personnes racisées et les personnes immigrantes sont nombreux et diversifiés. Citons, à

---

<sup>83</sup> COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, Document de travail, 2001, p. 3.

<sup>84</sup> Sirma BILGE et Olivier ROY, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », (2010) 25 *Can. J.L. & Soc.* 51, 53.

titre d'exemple, les barrières auxquelles sont confrontées les femmes racisées en emploi<sup>85</sup>. Toujours à titre d'exemple, référons également, dans le secteur de la sécurité publique, à la situation particulière des femmes autochtones plus à risque d'être interpellées par le Service de police de la Ville de Montréal<sup>86</sup> que le reste de la population<sup>87</sup> et susceptibles d'être moins bien protégées face aux violences et agressions<sup>88</sup>.

### **1.3.2 La racisation et la féminisation de la pauvreté**

La féminisation et la racisation de la pauvreté<sup>89</sup> 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.

La Commission a eu l'occasion de démontrer ce phénomène notamment dans le cadre de son analyse de la conformité de l'exclusion automatique d'aides-domestiques de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*<sup>90</sup>. Elle y conclut que la discrimination en

---

<sup>85</sup> 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, p. 13-17. CATALYST, *Unwritten rules : Why Doing a Good Job Might Not Be Enough*, Laura Sabattini and Sarah Dinolfo, 2010; p. 8.

<sup>86</sup> Ci-après « SPVM ».

<sup>87</sup> 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 (ci-après « Rapport Armony-Hassaoui-Mulone »).

<sup>88</sup> ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 76; Commission Viens.

<sup>89</sup> Sue-Ming KWOK et Maria A. WALLIS, *Daily struggles : the deepening racialization and feminization of poverty in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 2008; John ANDERSON, « La racialisation de la pauvreté », Conseil canadien de développement social, Séminaire scientifique annuel de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations, 2005; Grace-Edward GALABUZI, *Canada's creeping economic apartheid : The economic segregation and social marginalisation of racialised groups*, Toronto, CSJ Foundation for Research and Education, 2001.

<sup>90</sup> *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ c. A-3.001, art. 2.

cause doit être envisagée sur la base des motifs intimement liés que sont le sexe, l'origine ethnique ou la « race » ainsi que la condition sociale<sup>91</sup>.

De même, en 2011, à la suite de sa consultation sur le profilage racial, la Commission soulignait, d'une part, que « l'État a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour créer les conditions qui permettront aux membres des minorités ethniques et racisées d'exercer leurs droits et libertés en pleine égalité »<sup>92</sup> et, d'autre part, que la « lutte au racisme et à la discrimination est indissociable de la lutte à la pauvreté »<sup>93</sup>. Dans ce contexte également, la Commission notait qu'« il importe que les droits économiques et sociaux garantis par la Charte québécoise soient pleinement respectés »<sup>94</sup>.

Toujours à titre d'exemple :

« la dimension sociale du statut précaire d'une partie des femmes immigrées nous renvoie aux phénomènes de l'exploitation des femmes, des conditions d'immigration, de la violence envers les femmes et du trafic des femmes. Comme cela sera le cas dans les phénomènes observés au plan économique du problème, on retrouve en toile de fond les phénomènes du racisme, de la discrimination et du sexisme, tantôt combinés, tantôt évoqués distinctement. »<sup>95</sup>

Encore récemment, la Commission d'enquête sur les relations entre les personnes autochtones et certains services publics au Québec nous rappelait que les personnes autochtones sont plus à risque de basculer dans l'itinérance :

« Pauvres et marginalisées, en raison notamment du choc culturel subi à l'arrivée en milieu urbain et de la méconnaissance des règles en place, les personnes autochtones sont aussi plus à risque de basculer dans l'itinérance. Les plus récents portraits sur l'itinérance visible ont d'ailleurs permis d'établir que plus de 10,0 % des personnes en

---

<sup>91</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La conformité de l'exclusion du domestique et du gardien de la protection automatique de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles à la Charte des droits et libertés de la personne*, M<sup>e</sup> Christine Campbell, (Cat. 2.120-2.68), 2008, p. 32, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/domestique\\_protection\\_CSST.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/domestique_protection_CSST.pdf)

<sup>92</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 14.

<sup>93</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>94</sup> *Id.*, p. 19.

<sup>95</sup> Myrlande PIERRE, « Racisme et discrimination : perspectives et enjeux », (2005) 17(2) *Revue Nouvelles pratiques sociales* 78.

situation d'itinérance sont autochtones. Les Inuit seraient particulièrement affectés par le phénomène. En 2001, à Montréal, on estimait en effet déjà qu'ils représentaient 40,0 % de la population itinérante autochtone, alors qu'ils ne formaient que 10,0 % de la population autochtone totale de la ville. »<sup>96</sup>

D'autres données récentes démontrent d'ailleurs que la pauvreté touche toujours plus particulièrement les personnes autochtones, les personnes racisées et, plus encore, les femmes racisées et les femmes autochtones à Montréal. Par exemple eu égard au taux de faible revenu<sup>97</sup>, les femmes inuit, les femmes des minorités visibles<sup>98</sup>, notamment celles de première génération<sup>99</sup>, sont les plus défavorisées<sup>100</sup> dans la RMR de Montréal<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Commission Viens, p. 275.

<sup>97</sup> Il s'agit de la catégorie de revenu fondée sur la mesure du faible revenu (MFR) après impôts. Le taux du faible revenu correspond à « la proportion ou le pourcentage des unités dont le revenu se trouve sous une ligne de faible revenu spécifique ». STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016, produit numéro 98-400-X2016173 au catalogue de Statistique Canada*, 2016. D'après la mesure de faible revenu (MFR) de Statistique Canada, « une unité familiale est considérée comme étant à faible revenu si son revenu est inférieur à la moitié de la médiane des revenus de l'ensemble de la population ajustée selon la taille et la composition des unités familiales (la médiane sépare la population en deux, la moitié de la population se situe sous la médiane et l'autre moitié au-dessus) ». CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec*, Avis au ministre, 2009, p. 25. Le choix de cette mesure peut ne pas être révélatrice de la condition de pauvreté réelle des personnes autochtones, des personnes des minorités visibles et des personnes immigrantes, car « il ne prend pas en compte, tel que la mesure du panier de consommation (MPC), le coût d'un panier de biens et services jugés essentiels pour maintenir la santé physique et participer raisonnablement aux activités communautaires [...] la MPC décèle un plus grand nombre de personnes à faible revenu que la MFR » STATISTIQUE CANADA, *La mesure du faible revenu au Canada : Que nous apprennent les divers seuils et indices?* Document de recherche, Série de documents de recherche-Revenu, Xuelin Zhang, 2010, Date de modification : 2015-11-27, p. 32 et 36. Les données de la MPC ne sont pas disponibles pour les trois groupes que nous abordons, soit les personnes autochtones, les personnes des minorités visibles et les personnes immigrantes. La Commission a donc opté pour la MFR, et ce, pour des raisons d'uniformisation et de comparaison.

<sup>98</sup> Dans ce mémoire, nous parlons de « minorité visible » lorsque nous faisons allusion aux données de Statistique Canada ou aux programmes d'accès à l'égalité en emploi.

<sup>99</sup> Le statut de génération désigne si la personne ou les parents de la personne sont nés au Canada ou non. La catégorie « première génération » comprend les personnes qui sont nées à l'extérieur du Canada. Il s'agit, pour la plupart, de personnes qui sont ou qui ont été des immigrants au Canada. « Immigrant » désigne une personne qui est, ou qui a déjà été, un immigrant reçu ou résident permanent. Il s'agit d'une personne à qui les autorités de l'immigration ont accordé le droit de résider au Canada en permanence. Les immigrants qui ont obtenu la citoyenneté canadienne par naturalisation sont compris dans ce groupe. STATISTIQUE CANADA, *Dictionnaire, Recensement de la population*, 2016, [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/index-fra.cfm>

<sup>100</sup> STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016211 au catalogue de Statistique Canada.

<sup>101</sup> Nous nous basons sur les données de la RMR de Montréal plutôt que sur celles de la subdivision ou de la Ville de Montréal par souci d'uniformisation avec les données concernant la situation d'activité (le taux de chômage) des « minorités visibles » et des « Autochtones » dans la section 2.1.1 *L'exclusion des Autochtones et des personnes racisées du marché du travail*.

En 2016, le taux de faible revenu de la population des personnes s'identifiant comme Autochtones est de 21,7 % contre 15,3 % pour les personnes qui ne sont pas d'identité autochtone. Toujours en 2016, parmi les femmes autochtones, les Inuit sont les plus marquées par la pauvreté avec un taux de faible revenu égal à 23,6 % (contre 21,1 % pour les femmes des Premières Nations, 20,7 % pour les femmes Métis et 15,9 % pour les femmes non-autochtones)<sup>102</sup>.

Les minorités visibles<sup>103</sup>, nées ici ou à l'étranger vivent également des inégalités économiques qui les situent, pour un quart d'entre elles, sous le seuil de faible revenu. Leur taux de faible revenu s'élève en effet à 25,2 % (presque identique pour les femmes et les hommes) par rapport à 12,4 % pour les personnes qui n'appartiennent pas à une minorité visible<sup>104</sup>. Ce taux est encore plus haut chez les minorités visibles nées à l'étranger ou de la première génération d'immigrants (27,5 % contre 11,5 % pour les personnes qui ne sont pas des minorités visibles et qui sont nées au Canada). L'écart est grand entre le taux de faible revenu des femmes des minorités visibles de première génération (27,7 %) et celui des femmes nées ici et n'appartenant pas à une minorité visible (13,2 %). Pour les femmes arabes de première génération, c'est encore pire; elles sont 33,3 % à vivre sous le seuil de faible revenu.

Chez les personnes immigrantes, le taux de faible revenu atteint 22,3 % contre 12,3 % pour les personnes non-immigrantes de la RMR de Montréal<sup>105</sup>. Les données ci-dessus sur l'appartenance à une minorité visible croisée au statut de génération nous permettent également de constater que les minorités visibles de première génération (nées à l'étranger) sont plus défavorisées que l'ensemble des minorités visibles.

---

<sup>102</sup> STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016173 au catalogue de Statistique Canada.

<sup>103</sup> Nous nous limitons aux deux groupes « Noirs » et « Arabes » pour ventiler certaines données relatives au taux de faible revenu des minorités visibles par souci d'uniformisation avec le taux de chômage pouvant également contribuer à leur statut précaire (voir 2.1.1 *L'exclusion des personnes autochtones et des personnes racisées du marché du travail*). Ce sont par ailleurs les deux minorités visibles les plus nombreuses au Québec.

<sup>104</sup> STATISTIQUE CANADA, préc., note 100.

<sup>105</sup> STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016206 au catalogue de Statistique Canada.

Mieux comprendre la situation de pauvreté des personnes autochtones et des personnes racisées, nécessiterait de croiser ces données avec plus de variables spécifiques à ces groupes sociaux. En 2009, les chercheurs Antonius et Icart ont à cet égard adapté<sup>106</sup> le principe de l'analyse différenciée selon les sexes à un autre groupe minorisé, soit les minorités racisées, ce qui leur a permis de démontrer que « le profil de pauvreté est différent chez les minorités visibles »<sup>107</sup>, notamment en raison de facteurs liés aux revenus, à l'emploi, à la taille du ménage, le coût du loyer. Ce type de diagnostic, s'il était réalisé sur d'autres groupes plus particulièrement touchés par la pauvreté, permettrait de mieux combattre les inégalités socioéconomiques qui les affectent de manière persistante.

Face à ces premiers constats, il est urgent que la Ville de Montréal élabore une politique contre le racisme et la discrimination systémiques. Cette politique devrait être accompagnée d'un plan d'action dont les mesures seraient régulièrement évaluées. Plusieurs municipalités de la *Coalition canadienne des villes contre le racisme et la discrimination*<sup>108</sup> ont d'ailleurs mis en place de tels politiques et plans d'action<sup>109</sup> depuis plusieurs années.

---

<sup>106</sup> Les auteurs ont ainsi croisé « l'appartenance à une minorité visible » avec plusieurs caractéristiques socioéconomiques particulières comme la taille du ménage, le nombre de personnes-soutien dans le ménage, l'âge, la scolarité, le revenu, la valeur moyenne du logement, etc., Rachad ANTONIUS et Jean-Claude ICART, « Les profils différentiels de pauvreté : un outil pour mesurer les inégalités affectant les minorités racisées au Québec », dans Micheline LABELLE et Frank W. REMIGGI (dir.), *Inégalités, Racisme et discriminations : regards critiques et considérations empiriques*, Les Cahiers de la CRIEC 33, 2009, p. 77 à la page 82.

<sup>107</sup> *Id.*, à la page 88.

<sup>108</sup> Voir notamment : COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION, *Les villes contre le racisme*, [En ligne], <http://unesco.ca/fr/home-accueil/ccmard-ccmcrd%20new>; UNESCO, *Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination*, [En ligne], <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/north-america/>; COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION, *Liste des municipalités ayant adhéré à la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination*, [En ligne], <http://unesco.ca/~media/unesco/sciences%20sociale/2015%2006%2011%20%20list%20of%20municipalities%20ccmard%20with%20new%20logo.pdf>

<sup>109</sup> VILLE DE LONGUEUIL, *Bilan du plan d'action pour contrer le racisme et la discrimination*, 2019, [En ligne], [https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/documents/bilan\\_racisme\\_et\\_discrimination\\_web.pdf](https://www.longueuil.quebec/sites/longueuil/files/documents/bilan_racisme_et_discrimination_web.pdf); CITY OF TORONTO, *Toronto's Action Plan to Confront Anti-Black Racism, 2018-2022*, [En ligne], <https://www.toronto.ca/city-government/council/2018-council-issue-notes/torontos-equity/torontos-action-plan-to-confront-anti-black-racism/>

## RECOMMANDATION 1 :

**La Commission recommande que la Ville de Montréal élabore une politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques qui tient compte des réalités particulières que vivent les personnes autochtones, les personnes racisées et les personnes immigrantes.**

**La Commission recommande que cette politique soit élaborée de concert avec les groupes concernés et que la problématique du racisme et de la discrimination soit replacée dans son contexte sociohistorique, systémique et intersectionnel. Cela permettra de mieux appréhender et de combattre plus efficacement les situations d'inégalités socioéconomiques, de racisme et de discrimination, spécifiques à chacun de ces groupes.**

**La Commission recommande en outre que cette politique soit accompagnée d'un plan d'action et d'une évaluation régulière de ses mesures. Pour ce faire, la Ville de Montréal devrait notamment se doter d'indicateurs permettant de mesurer la portée de ses actions dans chacun des domaines visés par les recommandations formulées par la Commission dans le présent mémoire.**

## 2 LE RACISME ET LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUES EN EMPLOI

La Charte interdit toute discrimination<sup>110</sup> ou harcèlement<sup>111</sup> fondé sur la « race » et l'origine ethnique ou nationale, à tous les niveaux du système d'emploi : « dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi »<sup>112</sup>. Elle se fonde entre autres sur la *Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession)*, adoptée en 1958, l'une des huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail, qui intime aux États membres d'éliminer toute discrimination en matière d'emploi<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Art. 10 Charte.

<sup>111</sup> Art. 10.1 Charte.

<sup>112</sup> Art. 16 Charte.

<sup>113</sup> *Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession)*, 1958, art. 1 et 2. Le Canada l'a ratifiée en 1964.

Par ailleurs, la Charte protège le droit de toute personne à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent la santé, la sécurité et l'intégrité physique<sup>114</sup>. À l'instar de la Cour suprême, il faut en outre reconnaître le rôle central que le travail joue dans la sauvegarde de la dignité des travailleuses et travailleurs, un droit garanti par l'article 4 de la Charte<sup>115</sup>.

L'identité autochtone<sup>116</sup>, l'appartenance à une minorité racisée<sup>117</sup> et le statut d'immigration<sup>118</sup> sont autant de facteurs qui entravent l'accès au marché du travail, mais aussi le maintien et la progression en emploi, en toute égalité, des personnes concernées par la présente consultation publique.

Par ailleurs, l'absence d'expérience de travail au Québec<sup>119</sup> ainsi que la non-reconnaissance de l'expérience professionnelle et des diplômes acquis à l'étranger<sup>120</sup> font particulièrement obstacle à l'accès à l'emploi des nouveaux arrivants<sup>121</sup>. Des obstacles systémiques, discriminatoires,

---

<sup>114</sup> Art. 46 Charte. Les articles 6 à 9 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* reconnaissent : le droit au travail (art. 6); le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables (art. 7) le droit de former des syndicats et de s'y affilier (art. 8); le droit à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales (art. 9). *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 8.

<sup>115</sup> *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, 2004 CSC 66, par. 49.

<sup>116</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté à la Commission de l'éducation à la petite enfance dans le cadre des audiences publiques nationales*, (Cat. 2.122.35), 2016.

<sup>117</sup> 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 Marion Quérat et Meisssoon Azzaria, (Cat. 2.120-1.31), 2012.

<sup>118</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 37; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010 »*, (Cat. 2.120-7.27), 2007, p. 11-12; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2010-2012 »*, (Cat. 2.120-7.28), 2011.

<sup>119</sup> 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. 7-9 et 13-14; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politique sur la suppression des obstacles liés à l'« expérience canadienne »*, 2013, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/politique-sur-la-suppression-des-obstacles-li%C3%A9s-%C3%A0-l%E2%80%99%C2%AB-exp%C3%A9rience-canadienne-%C2%BB>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Résolution COM-559-5.1.1, 2010.

<sup>120</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 53, Loi instituant les mécanismes de reconnaissances des compétences professionnelles*, Daniel Ducharme et M<sup>e</sup> Karina Montminy, (Cat. 2.412.111), 2009.

<sup>121</sup> Soit les personnes ayant obtenu le statut d'immigrant permanent entre 2011 et 2016.

persistent également dans notre société à l'endroit de personnes nées et ayant grandi ici, notamment envers les personnes autochtones et les personnes racisées.

Dans ses travaux sur la lutte contre le racisme et la discrimination systémiques en emploi, la Commission insiste, entre autres, sur l'atteinte des objectifs de représentation des membres des groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi et sur l'obligation et l'évaluation de la formation antiraciste. Dans cette partie, nous étayons ces deux enjeux et revenons sur les engagements pris par le comité exécutif de la Ville de Montréal en mars 2018<sup>122</sup>. Mais attardons-nous auparavant à un indicateur du marché du travail qui démontre la difficulté des personnes autochtones, personnes racisées et personnes immigrantes à obtenir un emploi.

## **2.1 L'exclusion des personnes autochtones et des personnes racisées du marché du travail**

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre et de plein emploi, les personnes autochtones et les personnes racisées nées au Canada ou à l'étranger demeurent discriminées à l'embauche, tel que le démontre l'indicateur du marché du travail le plus parlant à cet égard, soit leur taux de chômage dans la RMR de Montréal. Précisons que nous nous limitons à deux groupes pour ventiler certaines données relatives au chômage des minorités visibles : les « Noirs »<sup>123</sup> et les « Arabes ». D'une part, ces derniers font partie des groupes et des populations actives de

---

<sup>122</sup> 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, [En ligne]. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS\\_PERM\\_V2\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/REPOSECE\\_20180321.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/REPOSECE_20180321.PDF)

<sup>123</sup> Environ 180 origines ethniques et culturelles différentes ont été déclarées par les personnes noires au Québec, l'origine haïtienne étant l'origine la plus fréquemment mentionnée. STATISTIQUE CANADA, « Diversité de la population noire au Canada : un aperçu, Série thématique sur l'ethnicité, la langue et l'immigration », 2019, p. 16.

minorités visibles les plus importants en nombre<sup>124</sup> dans la RMR de Montréal<sup>125</sup>; d'autre part, ils sont parmi les groupes de minorités visibles les plus affectés par le chômage.

En 2016, le taux de chômage de la population de la RMR de Montréal s'élève à 7,5 %. Cependant, lorsqu'on est une femme inuit, une femme arabe ou une femme noire « nouvelle arrivante »<sup>126</sup>, on a plus de mal à accéder au marché du travail<sup>127</sup>.

En ce qui concerne les personnes autochtones, leur taux de chômage, à 10,5 % dans la RMR de Montréal, est plus élevé que celui des personnes non-autochtones (7,4 %) en 2016<sup>128</sup>. Les Inuit souffrent d'un taux de chômage encore plus haut (15,6 %) que celui des Premières Nations (10,7 %) et des Métis (10,2 %). Ce sont les femmes inuit qui subissent le taux de chômage le plus important (17,0 %).

Les minorités visibles de la RMR de Montréal quant à elles, nées ici ou à l'étranger, sont également défavorisées dans l'accès à l'emploi. Ainsi, leur taux de chômage atteint 11,7 % (12,9 % chez les Noirs et 14,0 % chez les Arabes) alors qu'il est de 6,3 % pour la population n'appartenant pas à une minorité visible. Parmi les membres des minorités visibles, les hommes noirs (13,5 %) et les hommes arabes (12,8 %) ont un taux de chômage plus élevé que la moyenne des hommes appartenant à une minorité visible (11,4 %) et que celui des hommes qui ne sont pas des minorités visibles (6,9 %). Chez les femmes des minorités visibles, ce sont les femmes arabes qui sont les plus lésées dans l'accès à l'emploi (leur taux de chômage est

---

<sup>124</sup> Le taux de chômage dont nous faisons état en tenant compte de l'appartenance à une minorité visible se limite aux groupes « Noir » et « Arabe ». Certes, d'autres groupes comme le groupe « Sud-asiatique » ou « Asiatique occidental » peuvent afficher un taux de chômage aussi élevé, sinon plus. Mais nous nous limitons aux deux populations racisées les plus importantes en nombre dans la RMR de Montréal. Voir : STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016176 au catalogue de Statistique Canada. STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016286 au catalogue de Statistique Canada.

<sup>125</sup> Les données concernant la situation d'activité des minorités visibles de la Ville de Montréal ne sont pas disponibles (elles existent pour les personnes autochtones, mais nous utilisons celles concernant les « Autochtones » de la RMR de Montréal à des fins de comparaison). C'est pourquoi nous nous basons sur les données de la RMR de Montréal.

<sup>126</sup> Soit une femme ayant obtenu le statut d'immigrante permanente entre 2011 et 2016.

<sup>127</sup> STATISTIQUE CANADA, produit numéro 98-400-X2016176 et produit numéro 98-400-X2016286, préc., note 124.

<sup>128</sup> STATISTIQUE CANADA, produit numéro 98-400-X2016176, préc., note 124.

de 15,7 %). En comparaison, les femmes qui ne proviennent pas d'une minorité visible ont un taux de chômage plus de deux fois inférieur (5,7 %).

Chez les personnes immigrantes<sup>129</sup> appartenant à une minorité visible, ce sont souvent les nouveaux arrivants qui sont les plus désavantagés : leur taux de chômage est près de trois fois supérieur (17,7 %) à celui des personnes nées au Canada et n'appartenant pas à une minorité visible (6,0 %). Parmi les nouveaux arrivants appartenant à une minorité visible, le taux de chômage des Noirs et des Arabes s'élève respectivement à 17,0 % et 23,1 %, celui des femmes noires et arabes atteignant respectivement 19,1 % et 29,9 % (contre 5,3 % pour les femmes non-immigrantes et n'appartenant pas à une minorité visible)<sup>130</sup>.

Pour résumer, dans le Grand Montréal, ce sont les femmes — qu'elles soient inuit, racisées ou nouvelles arrivantes et racisées — qui sont dans l'ensemble les personnes qui subissent le plus d'inégalités sur le marché du travail. Il va sans dire que :

« la discrimination basée sur la "race", au même titre que celle fondée sur le sexe, renvoie à la production sociale de différents marqueurs des positions hiérarchiques des groupes institués par ces rapports. Ces marqueurs, tels que la couleur de la peau, la nationalité, l'ethnicité et la religion sont utilisés pour inventer l'Autre et légitimer la domination. »<sup>131</sup>

C'est pourquoi la Ville de Montréal, de concert avec les autres paliers du gouvernement et le secteur privé montréalais, devrait redoubler d'efforts pour assurer une pleine intégration en emploi des personnes autochtones, des personnes racisées et des personnes immigrantes racisées, particulièrement les femmes.

Afin de parvenir à une égalité réelle pour les personnes autochtones et les personnes racisées, la Commission juge primordial que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM axent leurs actions

---

<sup>129</sup> Dans la RMR de Montréal, le taux de chômage des personnes immigrantes est plus de deux fois supérieur (16,5 %) à celui des personnes nées ici (contre 6,4 %). STATISTIQUE CANADA, produit numéro 98-400-X2016286, préc., note 124.

<sup>130</sup> STATISTIQUE CANADA, produit numéro 98-400-X2016286, préc., note 124.

<sup>131</sup> Myrlande PIERRE, « La Haute fonction publique "administrative": Un regard contrasté sur les déterminants de la représentation des minorités racisées », (2012) 8(2) *Bulletin de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations* 15.

sur l'atteinte, voire le dépassement, des objectifs de représentation de ces deux groupes sociaux.

## **2.2 L'atteinte des objectifs en matière de représentation des personnes autochtones et des personnes racisées**

### **2.2.1 La ventilation des données de représentation par groupe cible**

#### **A L'importance des données de représentation**

La Commission l'a exprimé en 2017, la Ville de Montréal, le SPVM et la STM doivent s'assurer de bien distinguer, dans la récolte et la présentation des données de représentation, chaque groupe visé par les programmes d'accès à l'égalité en emploi<sup>132</sup>. Ces trois organismes publics ont tendance à amalgamer les trois groupes — « Autochtones », « minorités visibles » et « minorités ethniques »<sup>133</sup> — lorsqu'ils rendent publiques les données concernant l'embauche et la représentation de leurs employés. En outre, la Ville de Montréal, le SPVM et la STM omettent systématiquement de présenter les cibles à atteindre pour chacun de ces groupes.

Dans le cas spécifique des effectifs de la Ville, cette agrégation de données ne nous permet donc toujours pas d'évaluer : d'une part, l'évolution, entre 2013 et 2018, des effectifs par catégorie d'emploi<sup>134</sup> (comptant 500 employés et plus) et par groupe visé; et d'autre part, le portrait des embauches en 2017 et 2018<sup>135</sup>, des mutations et des promotions par groupe visé.

Plus précisément, lors de la soirée thématique sur l'emploi organisée dans le cadre de la présente consultation publique, des données concernant la représentation des membres des minorités visibles et des membres des minorités ethniques ont été révélées : à la date du 31

---

<sup>132</sup> Ci-après « PAÉE ».

<sup>133</sup> Ces trois groupes font partie des groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi, avec les « femmes » et les « personnes handicapées » en vertu de l'article 1 de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi.

<sup>134</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques. Séance thématique emploi*, Document de présentation, 28 mai 2019, p. 10, [En ligne].  
[http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3-5\\_ocpm\\_seance\\_thematique\\_emploi.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P99/3-5_ocpm_seance_thematique_emploi.pdf)

<sup>135</sup> *Id.*, p. 11.

décembre 2018, les premiers comptaient pour 13,8 % de l'effectif total de la Ville de Montréal, les seconds, pour 6,1 %<sup>136</sup>. Cependant, lorsqu'il a été question des taux de représentation des deux groupes cibles, par catégorie d'emploi, pour la période entre 2013 et 2018, et ce à des fins de comparaison, les données concernant les minorités visibles et les minorités ethniques étaient agrégées, c'est-à-dire que les données des deux groupes étaient amalgamées. Nous ne pouvons donc pas savoir si la hausse constatée, en matière de représentativité, a bénéficié aux employés des minorités visibles ou à ceux des minorités ethniques<sup>137</sup>. Les données ne sont pas, non plus, ventilées par groupe cible (« Autochtones », « minorités visibles », « minorités ethniques ») pour chaque catégorie professionnelle, dont les cadres.

Il en est de même pour les taux d'embauche par catégorie professionnelle pour ces deux mêmes années : ils n'ont pas été désagrégés par groupe<sup>138</sup>. Nous ne pouvons donc pas apprécier l'évolution de l'embauche des personnes de ces deux groupes entre 2013 et 2018.

Quant aux personnes autochtones, elles représentent 0,3 % des effectifs de la Ville de Montréal à la date du 31 décembre 2018<sup>139</sup>. Cependant, aucune donnée d'embauche ni de représentation par catégorie d'emploi les concernant n'est présentée par la Ville.

Par ailleurs, les statistiques présentées ne nous permettent pas de savoir si le taux de disponibilité des membres de ces trois groupes sur le marché de l'emploi est atteint ou s'il reste encore des progrès à faire en matière d'embauche ou de promotion en emploi.

À la STM, ce sont les données de représentation pour les années 2013 et 2017 de trois groupes visés par les PAÉE qui sont amalgamées : celles des « Autochtones », des « minorités ethniques » et des « minorités visibles »<sup>140</sup>. L'augmentation de la proportion des employés (de

---

<sup>136</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>137</sup> Par exemple, on remarque que les minorités visibles et ethniques réunies représentaient 24,1 % des cols bleus et 30,1 % des professionnels scientifiques en 2013 et que ces proportions passent respectivement à 31,4 % et 38,8 % en 2018. C'est la meilleure progression constatée sur les cinq années parmi les catégories d'emploi. Voir : VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 134, p. 10.

<sup>138</sup> *Id.*, p. 11.

<sup>139</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>140</sup> Document de consultation, p. 22.

23,5 % en 2013 à 29,6 % en 2017) de ces trois groupes réunis ne nous permet pas de savoir pour quel groupe cette hausse a été bénéfique.

Dans le document d'information générale accompagnant le document de consultation, les données du SPVM concernant la représentation des trois groupes cibles sont elles aussi agrégées :

« En 2017, les Autochtones et les membres des minorités visibles ou ethniques représentaient 11,6 % des policiers embauchés dans l'année, 11,8 % de tout le personnel policier et 18,5 % des officiers. »<sup>141</sup>

Ainsi, les documents de la Ville de Montréal ne comprennent pas de données sur les employés du SPVM s'identifiant comme « Autochtones » ou sur ceux appartenant à une « minorité visible ». Aucune information sur l'évolution des proportions des employés de ces deux groupes cibles par catégorie professionnelle n'a par ailleurs été transmise par le SPVM.

Cela dit, le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone présente la proportion des policiers autochtones et celle des policiers racisés présents dans le service de police en 2018. Il précise que ces résultats de représentation étaient sensiblement les mêmes dix ans auparavant :

« Au SPVM en 2018, les effectifs étaient composés à 8,2 % de membres appartenant à une minorité visible (7,7 %) ou à une communauté autochtone (0,5 %), alors que ces deux catégories comptent pour 32,8 % de la population montréalaise (SPVM, 2018). Plus inquiétant, ce faible taux de diversité est stable depuis une dizaine d'années. »<sup>142</sup>

La Commission, dans son mémoire de 2017 à la Commission de la sécurité publique et la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise<sup>143</sup>, faisait le même constat concernant les données qui avaient été rendues publiques par le SPVM pour les années allant de 2012 à 2016 :

« En ce qui concerne le SPVM, un troisième tableau montre que la présence des employés des minorités "visibles" a très peu progressé en cinq ans : ils représentent 6,7 % des effectifs en 2012 et 7,4 %, en 2016. Pour les Autochtones, ces taux de

---

<sup>141</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Document d'information générale*, préc., note 16, p. 60 (notre soulignement).

<sup>142</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 18 (notre soulignement).

<sup>143</sup> Ci-après « Commission conjointe ».

présence dans les effectifs du service de police sont non seulement très bas, mais ils ont en outre stagné pour cette même période : ils représentent 0,4 % du personnel en 2012 et en 2016. Ici encore, ces données ne nous permettent pas d'estimer si le taux de représentation de ces employés dans les effectifs sont proches ou éloignés des cibles escomptées en matière d'égalité en emploi pour les membres des minorités racisées ainsi que pour les Autochtones. »<sup>144</sup>

Quant à la progression en emploi et à la place qu'occupent les employés du SPVM appartenant à ces deux groupes sociaux dans les rangs supérieurs, nous ne pouvons que réitérer nos constats de 2017, faute de données récentes complètes :

« Un quatrième tableau du bilan ventile les données de présence des minorités "visibles" et des Autochtones par catégorie professionnelle ou par grade pour l'année 2017 uniquement. On ne peut donc ni estimer l'évolution des effectifs concernant les employés de ces deux groupes couvrant la période du bilan (2012-2016), ni même savoir si des efforts ont été consentis pour atteindre les objectifs de représentation. La seule lecture du tableau que nous puissions faire est la suivante : les minorités "visibles" sont peu ou pas représentées aux grades d'inspecteur-chef, de lieutenant et de sergent; les Autochtones, eux, sont très peu présents à tous les grades. »<sup>145</sup>

## B Un système d'emploi exempt de discrimination et de harcèlement

Toujours en 2017, la Commission invitait la Ville de Montréal et le SPVM à mettre en œuvre les mesures adéquates en vue de corriger la situation des personnes racisées, très peu présentes à certains emplois de haut niveau ou de grades supérieurs, et des personnes autochtones qui en sont quasiment absentes<sup>146</sup>. L'une des propositions de la Commission pour pallier ce manque de représentation des membres de ces deux groupes à ces postes consistait à analyser et améliorer tous les niveaux du système d'emploi, notamment la dotation (embauche, mutation et promotion).

---

<sup>144</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 28. Pour les données du SPVM, voir : VILLE DE MONTRÉAL, *Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016, Documents complémentaires*, 2016, p. 6. Le tableau est intitulé : « Chiffres clés 2013-2015, Évolution de la diversité parmi les employés de la Ville de Montréal », p. 8 (notre soulignement).

<sup>145</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 29. Pour les données du SPVM, voir : VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 144, p. 9. Le tableau est intitulé : « Répartition des effectifs SPVM, 26 mai 2017 ».

<sup>146</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 30.

La Commission réagissait alors à la justification mise de l'avant par la Ville de Montréal selon laquelle il était « difficile d'appliquer des mesures de redressement pour les groupes qui sont sous-représentés »<sup>147</sup> lors d'une promotion, étant donné que le critère de l'ancienneté est, dans la plupart des cas, appliqué pour l'attribution de postes.

C'est pourquoi il convient encore à ce jour<sup>148</sup> de prendre en compte le caractère historique, systémique et intersectionnel des discriminations dans l'analyse du système d'emploi et dans la mise en œuvre de mesures de redressement à même d'assurer l'accès à l'égalité en emploi. La Ville de Montréal, le SPVM et la STM doivent rapidement entamer une réflexion sur les sources de la discrimination raciale en emploi et sur les pratiques et les processus décisionnels qui alimentent celles-ci. La Commission l'explique : « C'est justement par l'effet de la discrimination passée que les membres des groupes cibles ont été privés de la possibilité d'accumuler ce temps de service attributif de droits de préséance »<sup>149</sup>. Ainsi, la prédominance du droit acquis de l'ancienneté sur le droit à l'égalité contribue à maintenir les employés arrivés a posteriori, notamment les personnes racisées et les personnes autochtones, aux emplois subalternes<sup>150</sup>.

La Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations, dans son rapport sur l'axe prioritaire 1 récemment présenté à la Ville, a justement émis une recommandation concernant le frein que pouvait constituer l'ancienneté dans la mutation des membres des groupes visés par les PAÉE :

« Les instances syndicales devraient considérer la possibilité de suspendre, au besoin, les critères d'ancienneté pour permettre à des membres des groupes cibles, notamment les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées employées de la

---

<sup>147</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019*, 2016, p. 8, [En ligne]. [https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/emploi\\_fr/MEDIA/DOCUMENTS/plan\\_action\\_diversite\\_em\\_ploi\\_2016.pdf](https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/emploi_fr/MEDIA/DOCUMENTS/plan_action_diversite_em_ploi_2016.pdf)

<sup>148</sup> La Commission a signalé en 2017 à la Ville de Montréal la discrimination que pouvait engendrer l'application systématique du critère de l'ancienneté pour départager des candidats à compétences équivalentes. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 31-32.

<sup>149</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Accès à l'égalité, ancienneté et discrimination*, M<sup>e</sup> Pierre Bosset, M<sup>e</sup> Michel Coutu et M<sup>e</sup> Maurice Drapeau, (Cat. 2.300.5), 1993, p. 28, [En ligne]. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53575>

<sup>150</sup> À cet égard, une recherche de la Commission a montré que la « représentation des minorités visibles » est un critère de départage qui n'est quasiment jamais pris en compte dans le processus de sélection dans les entreprises du Grand Montréal. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 85, p. 60, 86 et 136.

Ville d'avoir des conditions plus équitables leur permettant de faire des demandes de mutation, notamment lorsqu'une sous-représentativité chronique est constatée. »<sup>151</sup>

Dès lors, la Ville de Montréal, le SPVM et la STM devraient constituer des plans de relève en tenant compte de leurs employés autochtones et racisés afin de leur permettre d'accéder à des postes de haut niveau. En outre, il s'agit pour les trois organismes publics de veiller à ce que la dotation pour les emplois de cadres réguliers ou intérimaires soit également exempte de discrimination<sup>152</sup>.

La discrimination fondée sur la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale subie par les personnes racisées et les personnes autochtones dans leur maintien ou leur progression en emploi peut, en plus de se manifester à travers des droits acquis devenus la norme, se traduire par des comportements et des attitudes discriminatoires tolérés et légitimés par une culture organisationnelle.

À ce sujet, nous ne pouvons passer sous silence les micro-agressions quotidiennes, formes invisibles du racisme, que subissent les personnes autochtones et les personnes racisées de la part de leurs collègues, leurs superviseurs ou la clientèle<sup>153</sup>. Ces « micro-insultes, micro-assauts et micro-invalidations »<sup>154</sup> sont brefs en plus d'être subtils et sont donc difficiles à démontrer. Le climat de travail environnant devient alors toxique pour ces personnes et les conditions de travail justes et raisonnables auxquelles elles ont droit ne sont plus respectées<sup>155</sup>.

---

<sup>151</sup> TABLE SUR LA DIVERSITÉ, L'INCLUSION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS, *Rapport présentant les recommandations, mesures et actions spécifiques, Axe prioritaire 1 : Emploi à la Ville de Montréal, représentativité et formation des employé.es de la Ville de Montréal face aux enjeux de la diversité et des communautés autochtones. L'inclusion et l'égalité des chances et des opportunités à l'emploi selon le principe de non-discrimination*, 2019, p. 15.

<sup>152</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Guide pour l'analyse du système d'emploi*, 2003, p. 30, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/responsabilites-employeurs/outils/documents/27-guide-analyse-systeme-emploi.pdf>

<sup>153</sup> Derald Wing SUE, Jennifer BUCCERI, Annie I. LIN, Kevin L. NADAL, and Gina C. TORINO, « Racial microaggressions and the Asian American experience », (2007) 13(1) *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology* 72-81; VILLE DE MONTRÉAL, *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques. Séance thématique emploi*, Transcriptions, Tania Saba et Marjorie Villefranche, 28 mai 2019, p. 26 et p. 31, [En ligne]. [http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P100/7-4\\_cl-052\\_-\\_ocpm.28mai2019.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P100/7-4_cl-052_-_ocpm.28mai2019.pdf)

<sup>154</sup> Derald Wing SUE, Christina M. CAPODILUPO, Gina C. TORINO, Jennifer M. BUCCERI, Aisha M. B. HOLDER, Kevin L. NADAL, and Marta ESQUILIN, « Racial microaggressions in everyday life : Implications for clinical practice », (2007) 62(4) *American Psychologist* 271, 274.

<sup>155</sup> Art. 46 Charte.

Soulignons que ces micro-agressions ont des effets nocifs sur la santé mentale des employés racisés<sup>156</sup> et des employés autochtones<sup>157</sup>. La Commission le rappelle, la Charte interdit tout harcèlement discriminatoire fondé sur la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale en emploi<sup>158</sup>.

Comme toute autre manifestation du racisme, ces micro-agressions et leurs effets néfastes doivent faire l'objet de sanctions et de réparations, mais aussi de mesures correctives à tous les niveaux du système d'emploi et de mesures préventives telles que la formation, initiale et continue. Une culture organisationnelle saine et exempte de pratiques racistes devrait accompagner les employés de ces deux groupes dans leur progression en emploi par le biais de mesures de redressement et d'égalité des chances.

Enfin, la Commission s'est récemment exprimée sur l'urgence de lever les obstacles systémiques aux effets discriminatoires entravant la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine ou de provenance des personnes immigrantes<sup>159</sup>. En effet, les personnes immigrantes résidant depuis peu au Québec ou installées depuis plus longtemps, notamment lorsqu'elles sont racisées, doivent pouvoir avoir accès à un emploi municipal à la hauteur de leur formation et de leur expérience de travail, même si celles-ci ont été acquises dans leur pays d'origine. La Commission signalait même que l'expérience de travail québécoise ou canadienne pouvait exceptionnellement être demandée par l'employeur à condition qu'il démontre qu'elle constitue une exigence professionnelle justifiée pour le poste<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> D. W. SUE, C. M. CAPODILUPO, G. C. TORINO, J. M. BUCCERI, A. M. B. HOLDER, K. L. NADAL, and M. ESQUILIN, préc., note 154, 272.

<sup>157</sup> RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE À MONTRÉAL, *Guide de sensibilisation à la culture autochtone à l'intention du SPVM*, 2016, p. 19.

<sup>158</sup> Art. 10, 10.1 et 16 Charte.

<sup>159</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 119, p. 9.

<sup>160</sup> Art. 20 Charte. Une telle exception s'interprète cependant restrictivement et l'employeur a le fardeau de démontrer 1) que cette exigence a été adoptée dans un but rationnellement lié au travail en cause et, 2) qu'elle est raisonnablement nécessaire pour réaliser le but légitime lié au travail. *Colombie-Britannique c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 54; *Colombie-Britannique (Superintendent Of Motor Vehicules) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868.

## 2.2.2 Les engagements de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM en matière de représentativité

A L'atteinte des objectifs de représentation et la nécessité de ventiler les données

Afin que la Ville de Montréal assume pleinement ses engagements qui consistent à « refléter davantage la diversité montréalaise dans sa fonction publique »<sup>161</sup>, il importe qu'elle mette en place des actions plus fermes qui prennent en compte l'accès à l'égalité réelle en emploi. Parmi ces engagements, citons celui qui enjoint le service des ressources humaines de la Ville de poursuivre les efforts pour atteindre plus rapidement les cibles de représentativité dans la fonction publique montréalaise convenues avec le Gouvernement du Québec<sup>162</sup>. Cet engagement reprend la recommandation de la Commission portant sur l'atteinte des objectifs de représentation par les organismes publics<sup>163</sup>.

La Commission insiste ainsi encore une fois sur l'atteinte, voire le dépassement, des objectifs de représentation. Elle réitère sa recommandation à la Ville de Montréal, au SPVM et à la STM :

« Que chaque institution [ciblée par cette consultation] 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. »<sup>164</sup>

### RECOMMANDATION 2 :

**La Commission recommande que chaque institution [ciblée par cette consultation] 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.**

Si la Ville a saisi l'occasion de cette consultation publique pour faire un bilan annuel en matière de représentation des membres des deux groupes visés par les PAÉE<sup>165</sup>, elle a alors été manquée. À nouveau la Commission déplore que l'amalgame des données (voir 2.2.1 La

---

<sup>161</sup> Il s'agit des engagements 11 à 14. COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 4-5.

<sup>162</sup> Engagement 11. *Id.*, p. 4.

<sup>163</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 22.

<sup>164</sup> *Id.*

<sup>165</sup> VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 134, p. 9-11.

ventilation des données de représentation par groupe cible) ait pour effet d'édulcorer les résultats de représentativité et de masquer le manque criant de personnes racisées et des personnes autochtones dans les postes de pouvoir.

Rappelons en outre que la Ville, le SPVM et la STM sont assujettis à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi qui fait des « femmes », des « personnes handicapées », des « Autochtones », des « minorités visibles » et des « minorités ethniques » cinq groupes bien distincts<sup>166</sup>, pour lesquels les trois organismes publics ont l'obligation légale de faire l'analyse de leurs effectifs<sup>167</sup> en tenant compte de la représentation des membres de ces cinq groupes. La Ville de Montréal, le SPVM et la STM ont également l'obligation légale d'établir des « objectifs quantitatifs poursuivis, par type ou regroupement de types d'emploi, pour les personnes faisant partie de chaque groupe visé »<sup>168</sup>.

### **RECOMMANDATION 3 :**

#### **La Commission recommande:**

- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM tiennent compte du fait que les « minorités visibles » et les « Autochtones » constituent, chacun, un groupe cible distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi, tel que la loi l'indique;**
- **que soit identifiée la proportion que représentent les « minorités visibles » et les « Autochtones » au sein de la Ville de Montréal, du SPVM et la STM et que, le cas échéant, des objectifs de représentativité et de dotation (embauche et promotion) propres à chacun de ces deux groupes soient établis;**
- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM présentent des données complètes et désagrégées de représentation et de dotation (embauche, promotion, mutation), et ce, pour chaque groupe visé et par catégorie d'emploi.**

---

<sup>166</sup> Art. 1 Loi sur l'accès à l'égalité en emploi.

<sup>167</sup> Art. 3 Loi sur l'accès à l'égalité en emploi.

<sup>168</sup> Art. 13.2 Loi sur l'accès à l'égalité en emploi.

## B Une révision en profondeur du système d'emploi

L'augmentation des employés autochtones et des employés racisés, immigrants et non-immigrants, de manière à atteindre une masse critique<sup>169</sup> n'est pas la solution ultime à l'élimination de la discrimination raciale en emploi. Il faut qu'elle s'accompagne d'un changement en profondeur de la culture organisationnelle, notamment la culture policière, et qu'elle prenne en compte les besoins des personnes autochtones et des personnes racisées pour mieux les protéger<sup>170</sup>. Cela passe par une révision du système d'emploi<sup>171</sup> de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM qui tienne compte des approches systémique et intersectionnelle de la discrimination et du racisme, et ce, à tous les niveaux : la dotation (embauche, mutation et promotion), le recrutement, la sélection, la décision de dotation, la formation, l'évaluation de rendement, la rémunération, les autres conditions d'emploi, etc.

En ce qui a trait plus particulièrement à la promotion, rappelons que les personnes autochtones et les personnes racisées ont tendance à stagner à des postes subalternes et à être peu présentes, voire complètement absentes des emplois de haut niveau ou de grade supérieur. Cette exclusion pourrait, comme démontré plus haut, résulter de l'application systématique du critère de l'ancienneté qui contribuerait au blocage<sup>172</sup> de la progression d'employés autochtones et racisés en emploi qui ont occupé à posteriori ou tardivement des postes qui n'étaient accessibles par le passé qu'aux personnes non-autochtones et non-racisées.

La Commission recommande que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM axent leurs interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre le racisme et la discrimination systémiques, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi<sup>173</sup>. La Commission invite également la haute direction de la Ville de Montréal, de son service de police et de la STM ainsi que les syndicats des employés municipaux à mettre en place des mesures

---

<sup>169</sup> 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\\_cl-052\\_-\\_ocpm.28mai2019.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P100/7-4_cl-052_-_ocpm.28mai2019.pdf)

<sup>170</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 38-39 et 134.

<sup>171</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 152. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 85, p. 141.

<sup>172</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 152, p. 28.

<sup>173</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 119, p. 13.

spécifiques pour améliorer la progression des personnes autochtones et des personnes racisées en emploi.

#### **RECOMMANDATION 4 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM axent leurs interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre le racisme et la discrimination systémiques, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi.**

**La Commission recommande que la haute direction de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM de concert avec les syndicats concernés mettent en place des mesures spécifiques pour améliorer la progression en emploi des employés autochtones et des employés racisés afin que ceux-ci soient adéquatement représentés aux emplois de cadres réguliers (administratifs et de direction) et intérimaires. Plus précisément, la haute direction, les ressources humaines et les syndicats devront veiller à ce que le critère de l'ancienneté n'ait pas d'effets discriminatoires sur la formation, la nomination par intérim et la promotion en emploi des personnes autochtones et des personnes racisées.**

Enfin, la Commission juge important que la Ville de Montréal et le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM) renforcent leurs stratégies<sup>174</sup> d'intégration des personnes immigrantes en emploi en ce qui concerne plus particulièrement la reconnaissance de leurs diplômes et de leur expérience de travail acquis à l'étranger.

La Commission recommande donc que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM lèvent les obstacles systémiques aux effets discriminatoires entravant la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine ou de provenance des personnes immigrantes.

#### **RECOMMANDATION 5 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM lèvent les obstacles systémiques aux effets discriminatoires entravant la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine ou de provenance des personnes immigrantes.**

---

<sup>174</sup> Voir axe 3 « Faire de Montréal une ville inclusive ». VILLE DE MONTRÉAL, *Montréal inclusive. L'intégration des nouveaux arrivants à Montréal, c'est l'affaire de tous*, Plan d'action 2018-2021, 2018, p. 20-21.

## 2.3 La formation antiraciste

### 2.3.1 Une formation obligatoire avec évaluation des acquis

La Commission est d'avis que la formation en matière de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques doit être initiale, continue, obligatoire et suivie d'une évaluation formelle des acquis. Autrement dit, les membres de la haute direction, les gestionnaires (notamment ceux des ressources humaines), les acteurs du système policier et judiciaire (policiers, avocats de la Ville, employés de la Cour municipale), les agents de sécurité et tous les employés municipaux, civils ou policiers, devraient être formés sur les droits et libertés protégés par la Charte. Cette formation devrait également être accompagnée d'une évaluation des acquis.

Plus particulièrement, les employés de la gestion des ressources humaines, l'ensemble des gestionnaires et tout décideur devraient obligatoirement se prêter à l'évaluation de leurs acquis à la suite d'une formation initiale et continue ayant pour but de lutter contre le racisme et la discrimination systémiques. Les membres des comités de dotation devraient être en mesure de vérifier les acquis de leurs candidats en matière de compétences interculturelles et antiracistes.

À cet égard, la Commission écrivait en 2003 dans son guide sur l'analyse du système d'emploi conçu à l'attention des organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi :

« L'évaluation des candidatures et le processus décisionnel étant particulièrement propices à la subjectivité, les facteurs de discrimination y sont potentiellement nombreux. Ainsi, des lacunes en regard des normes, des grilles d'évaluation (barèmes) et des règles de décision, ou ayant trait à la formation des personnes qui font passer des entrevues et qui évaluent, constituent des éléments qui peuvent contribuer, à divers degrés, à l'influence des préjugés et stéréotypes. »<sup>175</sup>

En somme tous les employés du SPVM (policiers et civils) et de la STM (agents de sécurité), y compris les gestionnaires, devraient obligatoirement être formés et évalués en cours d'emploi sur les questions spécifiques de la discrimination, le racisme et les profilages racial et social.

---

<sup>175</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 152, p. 25 (notre soulignement).

### 2.3.2 Les engagements de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM en matière de formation antiraciste

Les formations offertes aux employés municipaux sur les « relations interculturelles » ou aux gestionnaires sur la « gestion de la diversité » ne sont pas obligatoires à la Ville<sup>176</sup>. Les engagements de la Ville à cet égard ne portent pas sur l'obligation de formation de ses employés ni même sur l'évaluation de leurs acquis suite aux formations continues.

Seul le SPVM a déclaré que tous ses employés, superviseurs et cadres seraient formés en matière de profilage racial et social<sup>177</sup>. Un engagement<sup>178</sup> de la Ville prévoit d'ailleurs un « mécanisme d'évaluation d'impact sur l'évolution des perceptions » des employés municipaux. Cependant, aucun engagement ne mentionne l'obligation de suivre cette formation, alors qu'elle est recommandée par la Commission conjointe<sup>179</sup>, ni même l'évaluation systématique des acquis de l'employé formé.

À cet égard, la recommandation 5 du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone va dans le sens des recommandations de la Commission portant sur l'évaluation des acquis des personnes suite à leurs formations antiracistes, initiales et continues<sup>180</sup> :

« Le SPVM devrait continuer ses efforts d'intégration de la question du profilage systémique à la formation policière et y donner une place prééminente aux enjeux qui touchent la population autochtone.

[...]

---

<sup>176</sup> L'engagement 18 ne fait pas allusion à l'obligation de cette formation. COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 6.

<sup>177</sup> 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](https://spvm.qc.ca/upload/documentations/Plan_profilage_2018/Plan%20d%27action%20Profilage%20racial%202018.pdf)

<sup>178</sup> COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 6-7.

<sup>179</sup> Recommandation 19. *Id.*, p. 6.

<sup>180</sup> La Commission recommande : « que soit prévue, dans les programmes de techniques policières et dans celui de l'École nationale de police du Québec, 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 ». COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 42 (notre soulignement).

b. Consolider la formation et continuer à développer des stages sur la médiation culturelle focalisée, sur les compétences dans la communication interculturelle, sur la sensibilisation aux biais implicites et sur les mécanismes servant à désamorcer les situations de conflit et de crise, en tenant compte de la situation particulière de la population autochtone. »<sup>181</sup>

Par ailleurs, les engagements qui consistent à « former les employés municipaux à la diversité »<sup>182</sup> n'évoquent en rien l'accès à l'égalité réelle en emploi. Plus précisément, contrairement à ce qu'évoque un autre engagement<sup>183</sup> de la Ville relatif à la formation de ses gestionnaires en « gestion de la diversité », ces derniers devraient plutôt être formés sur le respect du droit à l'égalité.

La Commission souhaite rappeler le danger de trop miser sur le concept de « gestion de la diversité » qui relève de choix organisationnels et met l'accent sur les bénéfices économiques de la valorisation des différences<sup>184</sup>. L'approche fondée sur l'accès à l'égalité en emploi, qui relève du respect du droit à l'égalité tel que garanti par les articles 10 et 16 de la Charte, vise plutôt à éliminer les effets discriminatoires de politiques et pratiques de gestion des ressources humaines sur les membres des groupes visés par la loi. Tel que le souligne la professeure Adelle Blackett, « la diversité n'est pas un concept juridique, l'égalité réelle, oui »<sup>185</sup>. Ce type de formation est incontournable et devrait être suivie par tous les gestionnaires afin qu'ils détectent et éliminent les effets discriminatoires que pourraient avoir les processus décisionnels en matière de dotation sur les candidats racisés et les candidats autochtones.

---

<sup>181</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 121.

<sup>182</sup> Il s'agit des engagements 18 à 22. COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 6-7.

<sup>183</sup> Cet engagement se lit comme suit :

« Réponse à R-18 Le comité exécutif accueille favorablement cette initiative et demande au Service des ressources humaines et au Service de la diversité sociale et des sports de poursuivre les efforts en ce sens. Le CE rappelle que des sessions de formations sur la communication interculturelle sont offertes et que le centre de leadership de l'ENAP propose une formation d'une durée de 3 jours en gestion de la diversité aux gestionnaires de la Ville de Montréal. Le CE demande que le contenu de ces formations soit revu pour y inclure des éléments sur la diversité dans les quartiers et sur les profilages racial et social. » COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 6.

<sup>184</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 37, p. 20-21. 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.

<sup>185</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques. Séance thématique emploi*, Transcriptions, Adelle Blackett, 28 mai 2019, p. 79.

## RECOMMANDATION 6 :

### La Commission recommande :

- que soit prévue une formation continue obligatoire sur la lutte contre le racisme, la discrimination et les profilages racial et social, assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les employés et cadres de la Ville de Montréal, incluant les acteurs de la Cour municipale, les policiers en exercice et les employés civils du SPVM ainsi que les agents de sécurité de la STM;
- que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM prennent des mesures afin de s'assurer que les pratiques de sélection, d'embauche, de promotion et d'évaluation tiennent compte des compétences interculturelles et antiracistes pour l'ensemble des postes.

## 3 LA LUTTE CONTRE LE PROFILAGE RACIAL ET LE PROFILAGE SOCIAL

### 3.1 Les profilages discriminatoires : des pratiques interdites par la Charte

Le profilage discriminatoire est l'une des formes de discrimination interdite tant par la Charte québécoise que par le droit international des droits de la personne<sup>186</sup>.

Selon les circonstances, le profilage discriminatoire peut porter atteinte à l'exercice en pleine égalité du droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne<sup>187</sup>, du droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation<sup>188</sup>, du droit au respect de sa vie privée<sup>189</sup>, du droit de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public<sup>190</sup>, du droit au libre accès aux moyens de transport, aux lieux

---

<sup>186</sup> Voir notamment : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 6; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 7.

<sup>187</sup> Art. 1 Charte : « Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne. »

<sup>188</sup> Art. 4 Charte : « Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation. »

<sup>189</sup> Art. 5 Charte : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée. »

<sup>190</sup> Art. 12 Charte : « Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public. »

publics et aux établissements commerciaux ainsi qu'aux biens et services qu'ils offrent<sup>191</sup>. Le profilage discriminatoire peut aussi porter atteinte à la reconnaissance, en pleine égalité, de plusieurs garanties juridiques et droits judiciaires<sup>192</sup>.

Alors que le document de consultation aborde les profilages racial et social, la Commission rappelle que le profilage discriminatoire peut être fondé sur de nombreux motifs interdits par la Charte.

On parlera ainsi de profilage racial s'il est fondé sur l'un ou plusieurs des motifs de discrimination « race », couleur, origine ethnique ou nationale ou religion. Il s'agira plutôt de profilage social s'il est plus particulièrement fondé sur le motif condition sociale. Cela dit, il convient également de considérer le profilage politique en regard du motif convictions politiques. De plus, le profilage discriminatoire pourra être basé sur d'autres motifs de discrimination interdits par la Charte, tels que le handicap, la santé mentale ou une dépendance.

Suivant l'approche intersectionnelle de la discrimination, le profilage discriminatoire peut en outre être, à la fois, du profilage racial et social, du profilage social et fondé sur le handicap, du profilage politique et social, etc. Il faut enfin tenir compte des réalités particulières que peuvent vivre les victimes de profilage discriminatoire en fonction notamment de leur sexe, leur identité ou expression de genre, leur orientation sexuelle<sup>193</sup>, leur âge, leur langue ou plusieurs de ces motifs. À titre d'exemple, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées ainsi que la Commission Viens ont clairement démontré les formes particulières de profilage vécues par les personnes autochtones, mais aussi les femmes autochtones en

---

<sup>191</sup> Art. 15 Charte : « 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 caravanning, et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles. »

<sup>192</sup> Art. 23, 24, 24.1, 25 et 28 Charte.

<sup>193</sup> Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale : Vers une stratégie nationale de lutte contre l'homophobie*, 2007, p. 56 et suiv.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan sur le suivi des recommandations du rapport de consultation du groupe de travail mixte contre l'homophobie. De l'égalité juridique à l'égalité sociale : Vers une stratégie nationale de lutte contre l'homophobie*, 2009.

fonction du croisement des motifs origine nationale et sexe<sup>194</sup>. En ce qui a trait plus particulièrement à Montréal, le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone démontre également que « les femmes autochtones courent 11 fois plus de chances de se faire interpeller que les femmes blanches (comparativement à un score d'un peu plus de 3 pour les hommes autochtones) »<sup>195</sup>.

### **3.2 Les travaux de la Commission en matière de profilage discriminatoire : une discrimination systémique dénoncée de longue date**

Depuis plus de 15 ans maintenant, la Commission œuvre à dénoncer et enrayer le profilage racial. Dès 2003, alors qu'elle amorçait formellement ses travaux en la matière, la Commission est partie de l'idée que le profilage racial ne constitue pas un phénomène nouveau. Rappelons d'ailleurs qu'en 1987, à la suite de la mort d'Anthony Griffin, la Commission avait formé un « comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques »<sup>196</sup>. À l'issue de ses travaux, ce comité « confirme les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes » dans l'exercice des fonctions policières<sup>197</sup>, ce qu'on peut, avec le recul, qualifier de profilage racial.

La Commission a également entamé des travaux en matière de profilage social au cours de l'été 2004. C'est à ce moment qu'un groupe de travail tripartite a été constitué sur la question, regroupant des représentants de la Commission, du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal, et de la Ville de Montréal, laquelle était représentée par des membres du SPVM et de la STM, de même que des élus membres du comité exécutif de la Ville de Montréal, du maire de l'arrondissement Ville-Marie, des conseillers et des responsables de la sécurité publique et du développement social de la Ville.

Rapidement, la Commission a pris acte du caractère systémique du profilage discriminatoire. La définition du profilage racial qu'elle a proposé en 2005 en est le reflet :

---

<sup>194</sup> ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 76; Commission Viens.

<sup>195</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 88.

<sup>196</sup> COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES CORPS POLICIERS ET LES MINORITÉS VISIBLES ET ETHNIQUES, préc., note 55.

<sup>197</sup> *Id.*, p. 389.

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

Le profilage racial inclut aussi toute action de personnes en situation d'autorité qui appliquent une mesure de façon disproportionnée sur des segments de la population du fait notamment, de leur appartenance raciale, ethnique ou nationale ou religieuse, réelle ou présumée. »<sup>198</sup>

Retenons que cette définition a d'ailleurs été reprise par la Cour suprême dans l'arrêt *Bombardier*<sup>199</sup>.

Le premier paragraphe de cette définition inclut les différents éléments caractérisant une action constitutive de profilage racial. Tel que mentionné précédemment, les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale et religion peuvent d'ailleurs laisser place à d'autres motifs de discrimination prévus à la Charte ou s'entrecroiser avec ceux-ci.

Dans le second paragraphe de la définition du profilage, la Commission ajoute que le profilage vise également toute action d'une personne en situation d'autorité qui applique une mesure dont les effets sont disproportionnés sur des segments de la population en raison d'un motif de discrimination. Il s'agit là d'une considération essentielle dans la prise en compte du caractère systémique du profilage discriminatoire. En 2009, la Commission avait souligné que cet aspect de la définition du profilage est celui qui « est le plus susceptible de s'appliquer au phénomène de la surjudiciarisation des personnes itinérantes »<sup>200</sup>. Elle ne comprend donc pas pourquoi le document de consultation<sup>201</sup> ne reprend que le premier paragraphe de la définition qu'a développée la Commission, tronquant ainsi l'un des éléments essentiels à une compréhension complète du profilage discriminatoire.

---

<sup>198</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le profilage racial : mise en contexte et définition*, M<sup>e</sup> Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.25), 2005, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/profilage\\_racial\\_definition.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/profilage_racial_definition.pdf)

<sup>199</sup> *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39, par. 33.

<sup>200</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38, p. 84.

<sup>201</sup> Document de consultation, p. 26.

Dans le même sens, la Commission déplore que certains passages du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone limitent indûment l'interprétation de la notion de profilage racial. Les auteurs écrivent notamment que « le fait de discriminer à partir du caractère racisé de la personne ciblée par une intervention policière ne devient du profilage que si cette discrimination ne se base pas sur un soupçon raisonnable ou un motif réel »<sup>202</sup>. Une telle affirmation élude encore une fois le second paragraphe de la définition du profilage qu'a développée la Commission.

Cette dernière a d'ailleurs écrit eu égard au profilage social des personnes itinérantes à Montréal qu'elle « n'a pas de raison de croire que, de manière générale, les policiers du SPVM qui remettent des contraventions aux personnes itinérantes n'ont pas préalablement constaté une infraction à un règlement municipal »<sup>203</sup>. Ils auraient donc un « motif réel » ou un « soupçon raisonnable » pour intervenir. On peut néanmoins, à juste titre, parler de profilage discriminatoire lorsque, par exemple, un même règlement est appliqué de façon plus sévère à un groupe de personne plutôt qu'à un autre en fonction de préjugés ou de biais (conscients ou non) attachés à certains motifs de discrimination<sup>204</sup>. La Cour d'appel a confirmé, cette fois dans une affaire de profilage racial, qu'une déclaration de culpabilité à une infraction à un règlement municipal ne fait pas obstacle à l'examen d'allégations de profilage discriminatoire<sup>205</sup>.

Afin d'éviter toute confusion<sup>206</sup>, ajoutons que « la preuve de l'intention n'est pas nécessaire pour conclure à la discrimination, les actions ou les omissions discriminatoires pouvant être multifactorielles ou inconscientes »<sup>207</sup>. Il s'agit d'enseignements dont la Ville de Montréal doit tenir compte pour appréhender le profilage discriminatoire dans toute sa complexité.

## RECOMMANDATION 7 :

**La Commission recommande que la Ville de Montréal adopte officiellement la définition du profilage racial développée par la Commission en favorisant une**

---

<sup>202</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 22.

<sup>203</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38, p. 83.

<sup>204</sup> *Id.*, p. 84.

<sup>205</sup> *Montréal (Ville de) c. CDPDJ (F.F.)*, 2011 QCCA 519.

<sup>206</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 22. La partie 2.2.1. du rapport s'intitule *La question de l'intention : la différence entre disparités et profilage*.

<sup>207</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Mensah) c. Ville de Montréal (SPVM)*, 2018 QCTDP 5, par. 78, conf. par 2018 QCCA 1030.

**compréhension complète des deux paragraphes de celle-ci. Ce faisant, la Ville de Montréal devrait, d'une part, tenir compte des adaptations nécessaires lorsque les motifs de discrimination en cause sont plutôt de l'ordre de la condition sociale, des convictions politiques, du handicap, etc. et, d'autre part, inclure la dimension systémique dans sa compréhension du phénomène.**

Le processus de traitement des plaintes de profilage discriminatoire reçues à la Commission est par ailleurs essentiel à la compréhension et l'éradication du phénomène. Les dossiers de plaintes menées par la Commission devant les tribunaux ont permis d'importantes avancées au fil des ans<sup>208</sup>. Aux fins de la présente consultation, retenons que 52 % des dossiers ouverts à la Commission suivant des allégations de profilage racial depuis 10 ans<sup>209</sup> mettent en cause la Ville de Montréal, son service de police ou sa société de transport<sup>210</sup>. De ces dossiers, près de 90 % visent le SPVM.

Cela dit, aussi essentiel que soit le processus de plaintes conventionnel, c'est toujours en constatant le caractère systémique du profilage discriminatoire et la difficulté d'en faire la preuve sur une base individuelle que la Commission a jugé nécessaire d'élargir ses interventions sur cet enjeu. Elle a ainsi produit l'avis précité sur le profilage social en 2009. Elle a également mené en 2009 et 2010 une consultation majeure sur la question du profilage racial et de la discrimination systémique à l'égard des jeunes racisés au Québec<sup>211</sup>.

Dans les deux cas, la Commission a déjà mis en lumière la surveillance ciblée dont font l'objet les personnes racisées et les personnes itinérantes<sup>212</sup> de la part des services de police et des

---

<sup>208</sup> Voir notamment : *Montréal (Ville de) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (F.F.)*, préc., note 205; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Rezko) c. Montréal (SPVM)*, 2012 QCTDP 5, conf. par 2012 QCCA 1501; *Bertrand c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2014 QCCA 2199; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Mensah) c. Ville de Montréal (SPVM)*, *id.*

<sup>209</sup> Pour les années financières 2008-2009 à 2018-2019 de la Commission.

<sup>210</sup> Ces données, bien que révélatrices à plusieurs égards, doivent être interprétées avec prudence. Soulignons entre autres qu'elles ne permettent pas de mesurer l'ampleur réelle du profilage racial, de nombreuses raisons pouvant conduire ou non les victimes de profilage à porter plainte devant la Commission ou entreprendre un recours. Au sujet de l'insuffisance des indicateurs liés aux plaintes formulées en matière de profilages, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 22.

<sup>211</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial. Document de consultation sur le profilage racial*, 2010, [En ligne].  
[http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/profilage\\_racial\\_consultation.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/profilage_racial_consultation.pdf)

<sup>212</sup> Dans le cadre de ces deux documents, la Commission aborde également la question des profilages sous l'angle de l'intersectionnalité des motifs de discrimination.

sociétés de transport en commun, particulièrement ceux de la Ville de Montréal, de même que les conséquences de celle-ci. On pense entre autres aux interpellations et aux arrestations disproportionnées ou abusives de même qu'à la surjudiciarisation de ces populations. La Commission a en outre insisté sur les facteurs structurels expliquant cette forme de discrimination, notamment les normes et politiques institutionnelles du SPVM et de la STM, leur application par les policiers et agents ou encore certains règlements encadrant l'occupation du domaine public.

Les travaux de la Commission sur les profilages racial et social ont aussi permis de cerner des pistes de solutions pour les contrer. La Commission a ainsi formulé d'importantes recommandations, entre autres à l'égard des municipalités, des services de police et des sociétés de transport en commun<sup>213</sup>.

### **3.3 Des engagements importants de la Ville, mais des obstacles persistants**

Certes, des actions ont été prises par différentes instances ou composantes de la Ville afin de lutter contre le profilage<sup>214</sup>. Les engagements du Comité exécutif de la Ville de Montréal rendus publics en mars 2018 reprennent, au moins en partie, certaines recommandations de la Commission en la matière. Ces engagements constituent un pas dans la bonne direction pour lutter contre le profilage discriminatoire.

Cela dit, la Commission s'explique difficilement le délai qu'il a fallu à la Ville avant qu'elle prenne un engagement substantiel et concerté en vue d'enrayer le profilage racial et social sur son territoire.

De plus, malgré ces engagements, la mise en œuvre de pistes de solutions visant à lutter contre le profilage discriminatoire, dans une perspective systémique, semble encore poser d'importantes difficultés. En décembre dernier, la Commission a par exemple souligné que « le plan stratégique du SPVM ne mentionne pas clairement le caractère systémique et

---

<sup>213</sup> Voir les annexes 1 et 2 du présent document.

<sup>214</sup> Voir : SPVM, *Des valeurs partagées, un intérêt mutuel*, Plan stratégique en matière de profilage racial et social (2012-2014), 2012.

intersectionnel du profilage racial et social, ce qui est pourtant essentiel à la compréhension du phénomène »<sup>215</sup>.

Sur la base de ces considérations, la Commission juge opportun de s'attarder à certaines des recommandations qu'elle a formulées en vue d'enrayer le profilage discriminatoire.

Évidemment, l'ensemble de ses recommandations en matière de profilage demeurent importantes et celles dont la mise en œuvre tarde jusqu'à maintenant doivent l'être sans délai<sup>216</sup>.

Les difficultés que la Commission constate quant à l'adoption par la Ville de Montréal d'une approche systémique de lutte contre les profilages l'incitent pourtant à insister sur certains rappels particuliers et à formuler de nouvelles recommandations. Outre la question de la formation des policiers, abordée dans la partie 2.3 du présent mémoire, ces rappels ont notamment trait à la définition d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables eu égard aux motifs de discrimination interdits par la Charte ainsi qu'à la révision des politiques publiques et du cadre réglementaire de la Ville.

### **3.4 Se doter d'indicateurs et de méthodes de collecte de données fiables**

#### **3.4.1 Un rappel des recommandations de la Commission**

En 2011, dans son rapport de consultation sur le profilage racial, la Commission écrivait qu'il y a « urgence de recueillir des données exhaustives afin de documenter la situation non seulement au regard des actions des forces de l'ordre, mais également de tout le système judiciaire »<sup>217</sup>. Elle recommandait en conséquence « que les services de police municipaux [...] recueillent et publient systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des individus 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

---

<sup>215</sup> Voir également, mais seulement pour la définition du profilage social, cette fois : SPVM, préc., note 177, p. 9.

<sup>216</sup> Voir les annexes 1 et 2 du présent document.

<sup>217</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 36.

en commun au regard des actions de leurs préposés »<sup>218</sup>. Elle recommandait en outre que « [...] les villes établissent une procédure de reddition de comptes annuelle relativement aux actions entreprises pour contrer le profilage racial par les corps de police »<sup>219</sup>.

La Commission a réitéré ces recommandations depuis. Elle en a notamment largement traité dans le mémoire<sup>220</sup> qu'elle a déposé dans le cadre de la consultation sur la lutte aux profilages racial et social menée en 2017 par la Commission conjointe<sup>221</sup>. La Commission déplorait de plus que la Ville n'ait pris « aucune mesure permettant la collecte et la publication systématisées de données en matière de profilage social »<sup>222</sup>.

La définition d'indicateurs adéquats de même que l'élaboration et la mise en œuvre de méthodes fiables de collecte de données s'avèrent d'autant plus importantes en matière de profilages que cette forme de discrimination se traduit le plus souvent par des pratiques inconscientes, largement invisibles et difficiles à prouver<sup>223</sup>. Le profilage « revêt en général des formes subtiles et insidieuses »<sup>224</sup>. La jurisprudence le confirme :

« A racial profiling claim could rarely be proved by direct evidence. This would involve an admission by a police officer that he or she was influenced by racial stereotypes in the exercise of his discretion to stop a motorist. Accordingly, if racial profiling is to be proven it must be done by inference drawn from circumstantial evidence. »<sup>225</sup>

(Traduction) : Une allégation de profilage racial peut rarement être prouvée grâce à une preuve directe. Cela impliquerait qu'un policier ou une policière reconnaisse avoir été influencé par des stéréotypes raciaux dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire

---

<sup>218</sup> *Id.*, p. 114.

<sup>219</sup> *Id.*, p. 115.

<sup>220</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 19-20.

<sup>221</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016*, 2017, [En ligne]. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS\\_PERM\\_V2\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT\\_20170519.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_20170519.PDF)

<sup>222</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 22.

<sup>223</sup> Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial : perspectives pour un recours civil*, (Cat. 2.120-1.26), 2006, [En ligne]. [http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/prouver\\_profilage\\_racial\\_recours\\_civil.pdf](http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/prouver_profilage_racial_recours_civil.pdf)

<sup>224</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 10.

<sup>225</sup> *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)*, préc., note 208, par. 184.

d'interpellation d'un automobiliste. En conséquence, le profilage doit pouvoir être prouvé par inférence tirée des éléments de preuve circonstanciels.

Certes, il n'est pas indispensable de disposer d'une preuve statistique pour prouver la discrimination systémique et le profilage discriminatoire<sup>226</sup>. Au-delà de ces considérations judiciaires, la Commission demeure cependant convaincue de la nécessité de disposer de données fiables et exhaustives afin d'assurer le suivi du profilage et la résolution de ce problème, tant en matière de profilage social que de profilage racial. La *Loi prévoyant des mesures contre le racisme*<sup>227</sup> adoptée en Ontario en 2017 le mentionne d'ailleurs : la collecte de données permet « de repérer et de surveiller les manifestations de racisme systémique et les disparités raciales en vue d'éliminer le racisme systémique et de faire progresser l'équité raciale »<sup>228</sup>.

La collecte et l'analyse de données fiables relatives aux différents motifs de discrimination interdite mèneraient notamment à évaluer :

- l'incidence du déploiement des forces de l'ordre et de la surveillance policière sur les taux de criminalité enregistrés dans les secteurs où on remarque une importante présence de personnes issues de groupes racisés, des nations autochtones ou de personnes en situation d'itinérance;
- le rôle des stéréotypes et préjugés associant certaines infractions aux caractéristiques des personnes profilées;
- le risque plus grand que courent les minorités racisées, les personnes autochtones ou les personnes en situation de pauvreté ou d'itinérance de subir un traitement différent et inégal à toutes les étapes du processus judiciaire.

Comme l'écrivait encore une fois la Commission en 2017, une collecte de données fiables sur le profilage discriminatoire permet ainsi de mettre fin à ce que le professeur Bernard E. Harcourt a

---

<sup>226</sup> *Radek v. Henderson Development (Canada) Ltd.*, préc., note 33, par. 509; citant à ce sujet : *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 77 et 80. Voir également : *Vancouver Area Network of Drug Users v. British Columbia (Human Rights Tribunal)*, 2015 BCSC 534.

<sup>227</sup> *Loi prévoyant des mesures contre le racisme*, L.O. 2017, c. 15.

<sup>228</sup> *Id.*, art. 6(1).

appelé la prophétie du profilage : « le profilage racial, lorsqu'il fonctionne, constitue une prophétie qui se vérifie par elle-même. Elle aggrave au fil du temps la perception de la corrélation entre le groupe ciblé et la criminalité »<sup>229</sup>. Ce « caractère auto-réalisant de la prédiction » est également mis en lumière dans le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone<sup>230</sup>.

Dès 2009, les travaux de la Commission en matière de profilage social illustraient d'ailleurs l'importance de se doter d'indicateurs et de méthodes systématisées de collecte de données afin de cerner l'ampleur, l'évolution dans le temps et les sources de la judiciarisation de personnes itinérantes à Montréal<sup>231</sup>. Rappelons que c'est notamment sur la base des données quantitatives recueillies par les professeures Céline Bellot et Marie-Ève Sylvestre que la Commission a pu démontrer l'ampleur du profilage social à Montréal<sup>232</sup>.

### **3.4.2 Une mise en œuvre des engagements de la Ville en matière de collecte de données qui soulève des questions**

#### **A Les engagements de la Ville**

En 2018, la Ville de Montréal a pris les engagements suivants en vue de « mesurer l'ampleur de la problématique des profilages social et racial au sein de l'administration montréalaise »<sup>233</sup> :

« Réponse à R-3

Le comité exécutif demande au SPVM de mesurer l'ampleur du phénomène des profilages social et 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. Ce système devra s'inspirer de ce qui se fait le mieux dans le domaine et respecter la Loi sur l'accès aux documents des

---

<sup>229</sup> Bernard E. HARCOURT, *Against Prediction : Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, University of Chicago Press, 2007, p. 154, cité dans Jimmy BOURQUE, Stefanie LEBLAND, Anouk UTZSCHNEIDER et Christopher WRIGHT, *Efficacité du profilage dans le contexte de la sécurité nationale*, Commission canadienne des droits de la personne, 2009, p. 62, [En ligne]. [http://www.umoncton.ca/crde/files/crde/wf/wf/pdf/Projets/profilage\\_fra.pdf](http://www.umoncton.ca/crde/files/crde/wf/wf/pdf/Projets/profilage_fra.pdf)

<sup>230</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 20.

<sup>231</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38, p. 31.

<sup>232</sup> *Id.*, p. 31. Voir notamment : Céline BELLOT et Marie-Eve SYLVESTRE, *La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Montréal : 15 années de recherche – faits et enjeux (1994-2010)*, Rapport de recherche, 2012.

<sup>233</sup> COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 2.

organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ c. A-2.1. Le comité exécutif souligne que le SPVM a déjà créé un comité interne pour effectuer les travaux en vue de la mise en application de cette recommandation et a mandaté sa section Recherche afin d'être conseillé. Le tout se fera en collaboration avec une équipe de chercheurs indépendants.

[...]

Réponse à R-5

Le comité exécutif demande au SPVM de divulguer les données anonymisées et les indicateurs de suivi dans le cadre de son nouveau plan stratégique en matière de profilage racial et social. Le SPVM pourra prendre avis auprès des chercheurs indépendants. Au besoin, le bureau de la ville intelligente pourra être mis à contribution. »<sup>234</sup>

Ces engagements reprennent en partie les recommandations de la Commission en la matière<sup>235</sup>.

Le mandat ayant mené au Rapport Armony-Hassaoui-Mulone précité constitue 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 social et racial.

En ce qui a trait plus particulièrement aux données présentées par les trois chercheurs, elles viennent confirmer les nombreux rapports, études, avis et témoignages rendus publics sur la question<sup>236</sup>. De plus, des travaux réalisés dès 2009 par Mathieu Charest pour le compte du SPVM sur les pratiques d'interpellation avaient brossé un portrait troublant de l'évolution des contrôles d'identité et des interpellations policières, notamment dans les quartiers de Montréal

---

<sup>234</sup> *Id.*

<sup>235</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 19-20; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 113-114.

<sup>236</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26; MONTRÉAL SANS PROFILAGE, *Le profilage racial dans les pratiques policières. Points de vue et expériences de jeunes racisés à Montréal*, Rapport de Recherche, 2018; CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Avis sur le profilage racial dix ans après 2006-2016*; Mathieu CHAREST, *Mécontentement populaire et pratiques d'interpellation du SPVM depuis 2005 : doit-on garder le cap après la tempête?*, Document de travail, Section recherche et planification du Service de police de la Ville de Montréal, 2010; CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Avis sur la problématique du profilage racial à Montréal*, 2006.

où la proportion de personnes noires est plus élevée<sup>237</sup>. On peut déplorer le fait que les résultats de ces travaux n'aient pas été pris en compte par le SPVM<sup>238</sup>.

## B La mise en œuvre des engagements relatifs à la collecte de données

La Commission tient à souligner la rigueur du travail d'Armony, Hassoui et Mulone de même que l'importance des résultats obtenus. Elle questionne néanmoins le mandat qui leur a été confié. Il faut ainsi noter que l'analyse des chercheurs indépendants n'a porté que sur les données rendues disponibles par le SPVM. La démarche n'est pas le résultat d'une collecte de données conformément à l'engagement annoncé par le Comité exécutif de la Ville en mars 2018<sup>239</sup>. Les conclusions du rapport sont donc limitées aux « données générées par le SPVM dans le cadre de leurs activités »<sup>240</sup>. Les auteurs du rapport le signalent, les données compilées par la police « demeurent essentielles, mais ne peuvent souvent à elles seules permettre une mesure satisfaisante du profilage racial »<sup>241</sup>.

Ces données sont en outre limitées aux seules interventions policières « enregistrées comme renseignements d'interpellation dans le système informatique lié aux événements [du SPVM] »<sup>242</sup>. À titre d'exemples, cela exclut les interpellations non enregistrées et les interventions qui débouchent sur l'émission d'un constat d'infraction<sup>243</sup>.

Les limites des données compilées par le SPVM apparaissent d'ailleurs d'autant plus clairement que le rapport n'aborde pas la question du profilage social. Qu'en est-il donc du portrait des interpellations policières à la lumière de la condition sociale des personnes visées? Est-il nécessaire de rappeler que l'engagement de la Ville portait tant sur le profilage racial que social?

---

<sup>237</sup> Voir notamment : M. CHAREST, préc., note 236.

<sup>238</sup> Voir notamment : Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 36.

<sup>239</sup> Préc., note 122.

<sup>240</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 13.

<sup>241</sup> *Id.*, p. 23-24.

<sup>242</sup> *Id.*, p. 31.

<sup>243</sup> *Id.*, p. 32.

Les données 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. Il est révélateur que la seule occurrence de l'approche intersectionnelle dans le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone apparaisse alors que les auteurs relatent la critique que la Commission a faite du dernier plan stratégique de prévention du profilage racial et social présenté par le SPVM<sup>244</sup>.

Par ailleurs, ajoutons qu'à la suite de la consultation menée en juin 2017, la Commission conjointe recommandait à la Ville de Montréal de :

« [...] mandater une équipe de recherche indépendante pour développer des indicateurs pour détecter les comportements de profilages social et racial dans les autres entités administratives de Montréal, notamment : l'OMHM, le Service des ressources humaines, la STM, la cour municipale, etc. »<sup>245</sup>

Certes, le Comité exécutif de la Ville de Montréal a mandaté la direction générale pour explorer les pistes de mise en œuvre de cette recommandation<sup>246</sup>, mais à notre connaissance aucune donnée à cet égard n'a été rendue publique à ce jour.

La Commission l'a déjà mentionné<sup>247</sup>, il est vrai que la collecte systématique et l'analyse de données relevant de certaines caractéristiques des personnes interpellées ou arrêtées soulèvent d'importants enjeux relatifs au respect des droits et libertés de la personne protégés par la Charte. Il faut ainsi tenir compte de ces droits, des dispositions relatives au respect de la vie privée et à la protection des renseignements personnels dans l'élaboration d'indicateurs fiables et de méthodes de collecte de données. La même prudence devrait d'ailleurs prévaloir dans l'analyse et l'utilisation des données recueillies. La Commission demeure néanmoins d'avis que cela ne constitue pas un obstacle à la collecte de données, particulièrement dans le cadre de méthodes qui reposent, non pas sur l'auto-identification de la personne interpellée,

---

<sup>244</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>245</sup> COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA DIVERSITÉ MONTRÉLAISE et COMMISSION DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, VILLE DE MONTRÉAL, *Examen public du Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social 2012-2016, Rapport et recommandations*, 2017, p. 2, R-6.

<sup>246</sup> COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 3.

<sup>247</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 19.

mais sur l'inscription par le policier des caractéristiques qu'il perçoit ou présume quand il interpelle une personne<sup>248</sup>.

## **RECOMMANDATION 8 :**

### **La Commission recommande :**

- **que, conformément aux recommandations qu'elle a déjà formulées et s'inspirant des recommandations du récent Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, la Ville de Montréal, le SPVM et la STM se dotent d'indicateurs uniformes afin d'effectuer une collecte de données fiables eu égard aux personnes surveillées, interceptées, interpellées, arrêtées et/ou accusées. Cette collecte de données devrait notamment permettre de déceler les possibles biais discriminatoires et pratiques de profilage dans les actions menées à différentes étapes de la judiciarisation;**
- **que ces données fondées sur la perception de l'agent soient collectées de façon désagrégée en fonction de différents motifs de discrimination prévus à la Charte, entre autres de l'origine ethnique ou nationale (incluant de l'identité autochtone le cas échéant); de la condition sociale; de l'âge; du sexe, de l'identification ou de l'expression de genre. Ces données devraient en outre préciser le quartier ou le secteur, ainsi que la date et le moment de la journée où l'interaction a eu lieu;**
- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM prennent appui sur la recommandation 3 du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone et développent des modalités complémentaires de suivi en matière de profilage discriminatoire, entre autres afin de documenter l'expérience de la population, en particulier celle des populations concernées (focus group, sondage, etc.);**
- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM effectuent une reddition de comptes publique annuelle qui permette notamment :**
  - **de rendre publiques les données recueillies de manière désagrégée, dans le respect des règles relatives à la protection des renseignements personnels;**
  - **de présenter l'évolution des indicateurs de mesure du profilage discriminatoire, tel que le recommande le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone;**
  - **de 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;**
  - **de faire état des actions entreprises afin de contrer le profilage discriminatoire;**
  - **de recevoir et tenir compte des commentaires et suggestions des personnes racisées, des personnes autochtones et des personnes**

---

<sup>248</sup> Voir aussi à ce sujet : *id.*, p. 18-19.

**itinérantes, des associations qui les représentent ainsi que des experts en la matière eu égard à la mise en œuvre effective des recommandations de lutte contre le profilage racial et social.**

C La fin des contrôles de routine (« street check »)

Puisque l'un des objectifs de la consultation est de recenser les bonnes pratiques, il convient également d'évaluer les engagements de la Ville de Montréal en matière de collecte de données relatives aux interpellations et leur mise en œuvre à la lumière de nombreux rapports et études qui, au cours des dernières années, ont porté sur la question<sup>249</sup>.

En fait, au rang des grandes villes canadiennes, Montréal est parmi les dernières à se pencher sur la mesure du profilage racial par le biais du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone. Tel que le relate ce rapport, il fait suite aux travaux menés à partir de données de police relatives aux interpellations, aux contrôles de routine ou encore aux contrôles routiers notamment à Kingston (2005)<sup>250</sup>, Ottawa (2016)<sup>251</sup>, Toronto (2018)<sup>252</sup>, Edmonton (2018)<sup>253</sup>, Vancouver (2018)<sup>254</sup>, Halifax (2019)<sup>255</sup>. Un examen indépendant du juge Tulloch, sur les contrôles de routine, a également été produit en 2018 à la demande du gouvernement de l'Ontario<sup>256</sup>.

---

<sup>249</sup> Voir notamment : William J. CLOSS, *The Kingston Police Data Collection Project, A preliminary Report to the Kingston Police Services Board*, 2005; M. CHAREST, préc., note 236; 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; 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; Curt TAYLOR GRIFFITHS, Ruth MONTGOMERY, Joshua J. MURPHY, *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; Scot WORTLEY, *Halifax, Nova Scotia : Street checks report*, Rapport rédigé pour la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, Halifax, 2019.

<sup>250</sup> W. J. CLOSS, préc., note 250.

<sup>251</sup> L. FOSTER, L. JACOB et B. SIU, préc., note 249.

<sup>252</sup> COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 249.

<sup>253</sup> C. TAYLOR GRIFFITHS, R. MONTGOMERY, J. J. MURPHY, préc., note 249.

<sup>254</sup> D. MANOJLOVIC, préc., note 249.

<sup>255</sup> S. WORTLEY, préc. note 249.

<sup>256</sup> Michael H. TULLOCH, *Rapport de l'examen indépendant des contrôles de routine*, 2018.

Si la méthodologie empruntée varie d'un rapport à l'autre, tous démontrent que les contrôles et interpellations dont il est question ciblent les personnes racisées de façon disproportionnée. Le juge Tulloch écrit : « 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 »<sup>257</sup>.

Le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone relève aussi « le peu d'encadrement dans la façon dont les contrôles d'identité se déroulent » à Montréal<sup>258</sup>. 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 »<sup>259</sup>. 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 »<sup>260</sup>. Ainsi, 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 »<sup>261</sup>. Fait également troublant, « le volume d'interpellations enregistrées ne fait pas l'objet d'un suivi systématique par le SPVM »<sup>262</sup>.

Sans compter les questionnements qui persistent au sujet des modalités de conservations de ces données personnelles.

Soulignons que le gouvernement ontarien a édicté le *Règlement de l'Ontario 58/16* sur l'interdiction et les circonstances de la collecte de renseignements identificatoires par la police, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>263</sup>. Retenons par ailleurs qu'à la suite du rapport du professeur Wortley sur les données de contrôles de routine (« street checks ») à Halifax, le

---

<sup>257</sup> *Id.*, p. 29.

<sup>258</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 29.

<sup>259</sup> *Id.*, p. 29-30.

<sup>260</sup> *Id.*, p. 32.

<sup>261</sup> *Id.*, p. 33.

<sup>262</sup> *Id.*, p. 34.

<sup>263</sup> *Collecte de renseignements identificatoires dans certaines circonstances — interdiction et circonstances*, Règl. de l'Ontario 58/16.

ministre de la Justice de la province a annoncé un moratoire sur cette pratique d'interpellation visant les piétons et passagers d'automobiles pour l'ensemble de la Nouvelle-Écosse<sup>264</sup>. Un avis juridique, rendu public le 18 octobre 2019, à la demande de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, a ensuite conclu à l'illégalité des contrôles de routine visés<sup>265</sup>:

« We have concluded that the police in Halifax do not have the power under statute or at common law to detain or observe people in order to record street checks. Street checks, as they have been defined and practiced in Halifax, have interfered with individual liberty — particularly the liberty of individuals from the Black community who are over-represented in the street check data reviewed in the Wortley Report — in a manner that is not reasonably necessary for the police to fulfil their duties. Therefore, in our view, street check are not legal. »<sup>266</sup>

(Traduction) : Nous avons conclu que le Service de police d'Halifax n'a pas le pouvoir de détenir ou d'observer une personne afin d'enregistrer de l'information sur celle-ci, et ce, que ce soit en vertu de la common law ou de la loi. Les contrôles de routine, tels qu'ils ont été définis et pratiqués à Halifax, ont porté atteinte à la liberté individuelle, sans que cela puisse être justifié raisonnablement eu égard aux devoirs policiers. Ces contrôles ont particulièrement porté atteinte à la liberté des membres de la communauté noire, qui sont surreprésentés dans les données pertinentes analysées dans le Rapport Wortley. Par conséquent, à notre avis, les contrôles de routine ne sont pas légaux.

Le jour même, le ministre de la Justice de la Nouvelle-Écosse annonçait une interdiction permanente visant ces contrôles de routine effectués par des policiers en Nouvelle-Écosse<sup>267</sup>.

---

<sup>264</sup> 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>; voir également : ATTORNEY GENERAL AND JUSTICE MINISTER, NOVA SCOTIA, « Moratorium Placed on Street Checks of Pedestrians, Vehicule Passengers », Communiqué, 17 avril 2019, [En ligne]. <https://novascotia.ca/news/release/?id=20190417001> La directive définit la notion de « street check » comme « an interaction between police and a person for the purpose of collecting and recording identifying information for general intelligence purposes ».

<sup>265</sup> 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.

<sup>266</sup> J. M. MACDONALD et J. TAYLOR, *id.*, p. 70.

<sup>267</sup> Voir notamment : RADIO-CANADA, « Les contrôles de rue maintenant interdits en Nouvelle-Écosse », *Radio-Canada*, 19 octobre 2019; Taryn GRANT et Zane WOODFORD, « Street checks, deemed illegal by former top judge, to be banned across Nova Scotia », *The Star*, 18 octobre 2019.

## RECOMMANDATION 9 :

La Commission recommande :

- 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-Écosse;
- le cas échéant, 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.

Tel que le recommande le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, le SPVM devrait par ailleurs se doter d'une politique en matière d'interpellation<sup>268</sup>. Afin de tenir compte de la recommandation 9 précitée, cette politique devrait entre autres inclure une définition claire de ce qu'est un contrôle policier de routine des piétons et passagers de véhicules, des cadres de pratiques précis relatifs à l'interdiction de ceux-ci ainsi qu'à une systématisation des enregistrements des interventions policières.

## RECOMMANDATION 10 :

**La Commission recommande que le SPVM se dote d'une politique en matière d'interpellation. Cette politique devrait notamment inclure une définition claire de ce qu'est une interpellation ou un contrôle de routine policier des piétons et passagers de véhicules et prévoir des cadres de pratiques précis relatifs à l'interdiction de ceux-ci ainsi qu'à une systématisation des enregistrements des interventions policières non interdites.**

### 3.5 La révision du cadre réglementaire et des politiques publiques de la Ville

La Commission l'a souligné dans la première partie du présent mémoire, déceler le caractère systémique d'une discrimination en vue de la corriger implique de s'attarder, non pas

---

<sup>268</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 118.

uniquement sur l'effet isolé d'actes ou de mesures, mais aussi à l'ensemble des pratiques, des politiques et des normes sur lesquelles ces actes et mesures reposent.

### **3.5.1 La révision du cadre réglementaire de la Ville en vue d'enrayer les effets de celui-ci sur le profilage discriminatoire**

Les travaux de la Commission en matière de profilage discriminatoire ont largement démontré que cette forme de discrimination se traduit notamment par un recours accru à la réglementation municipale envers certaines populations, particulièrement les personnes racisées, les personnes autochtones et les personnes itinérantes. Le profilage discriminatoire a également pour conséquence la remise disproportionnée de contraventions pour des infractions mineures à ces personnes, leur emprisonnement pour non-paiement d'amendes et l'imposition de conditions de remise en liberté qui contribue au cercle vicieux de la surjudiciarisation<sup>269</sup>.

La Commission l'écrivait en 2009 : « La source première de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance réside dans les dispositions réglementaires et législatives relatives à l'utilisation du domaine public, ainsi que dans la manière dont ces instruments juridiques sont appliqués par les forces policières »<sup>270</sup>.

De même, en 2011, la Commission constatait que « les minorités racisées font l'objet d'une surveillance ciblée et disproportionnée de la part des forces policières »<sup>271</sup>. La Commission ajoutait ce qui suit à ce propos :

« L'application inégale et discriminatoire de la loi qui se fait dans le contexte de la sécurité publique donne une fausse image de la réalité. En conséquence, les personnes appartenant à une communauté "profilée" vont courir plus de risques d'être interpellées, arrêtées, traduites en justice et exposées à un traitement différent et inégal à toutes les étapes du processus judiciaire. »<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> Marie-Ève SYLVESTRE, Alexandre DUCHESNE BLONDIN, Céline BELLOT, Véronique FORTIN et Nicholas BLOMLEY, *et al.*, *Les conditions géographiques de mise en liberté et de probation et leur impact sur les personnes marginalisées à Montréal*, 2018, [En ligne]. <https://observatoireprofilages.files.wordpress.com/2018/04/osp-rapport-2018-04-03.pdf>

<sup>270</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38, p. 2.

<sup>271</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 25.

<sup>272</sup> *Id.*, p. 26.

Dans ce contexte, la Commission abordait la nécessaire révision des politiques de déploiement des ressources policières selon les quartiers ainsi que les politiques de lutte à la criminalité, notamment eu égard aux gangs de rues et aux incivilités.

Le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone le confirme :

« Il faut comprendre que le profilage racial n'est pas seulement le problème de quelques individus malintentionnés (le fameux et persistant mythe de la "mauvaise pomme"; [...]), mais qu'il est au contraire intimement associé au fonctionnement de l'institution policière, au mandat qui lui est donné (ou qu'il se donne), aux pressions (politiques, citoyennes) qu'elle subit et, plus généralement, à la réalité sociale dans laquelle elle évolue.

Dès lors, si l'on veut sérieusement lutter contre le problème du profilage racial, il s'agit de réfléchir aux incitatifs organisationnels qui participent à augmenter le profilage racial. »<sup>273</sup>

À titre d'exemple, ces auteurs réfèrent entre autres à l'impact des programmes de lutte à la criminalité sur le profilage discriminatoire : « Comment un nouveau programme de prévention du crime ou de lutte au crime va-t-il jouer sur ces mêmes problèmes? »<sup>274</sup>. Ils ajoutent qu'« évaluer les impacts de chaque nouveau programme sur le niveau de profilage racial et, plus globalement sur la qualité de la relation entre policiers et citoyens, nous apparaît donc essentiel »<sup>275</sup>. Ils recommandent d'ailleurs au SPVM « d'intégrer la question du profilage racial à l'ensemble de leurs plans, programmes et pratiques »<sup>276</sup>.

Le rapport de la Commission Viens rapporte également que « la surarrestation » des personnes autochtones « figure au nombre des problèmes largement évoqués dans le cadre de [ses travaux] en ce qui a trait aux services policiers »<sup>277</sup>. Dans une perspective intersectionnelle, il soulève en outre la question du « nombre important de constats d'infraction émis dans différentes villes du Québec, particulièrement aux personnes itinérantes »<sup>278</sup>. En précisant que

---

<sup>273</sup> Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, p. 20.

<sup>274</sup> *Id.*

<sup>275</sup> *Id.*

<sup>276</sup> *Id.*, p. 121.

<sup>277</sup> Commission Viens, p. 295.

<sup>278</sup> *Id.*, p. 337.

cet exemple « n'est malheureusement pas unique »<sup>279</sup>, on y relate le cas de M<sup>me</sup> Lizzie Puttayuk, « une femme inuit, dont le montant de la dette judiciaire s'élève à 25 000 \$ pour des constats d'infraction reçus de la Ville de Montréal entre 2004 et 2013 »<sup>280</sup>.

À cet égard, le rappel à l'ordre que la Commission formulait à la Ville en 2017 semble encore à propos :

« [...] l'approche systémique et contextuelle des profilages devrait notamment mener la Ville de Montréal à s'attaquer, non pas seulement aux symptômes du profilage, mais aux sources de la surjudiciarisation tel que le recommandait la Commission (2011). Cela demande plus qu'un changement de discours, d'attitude ou de pratiques. Il faut également modifier les règles qui ont un effet discriminatoire. »<sup>281</sup>

Modifier les règles implique de s'attarder au cadre réglementaire de la Ville, mais aussi aux cadres normatifs, incluant ceux du SPVM et de la STM qui guident l'application des règlements de la Ville et desquels peuvent découler des pratiques de profilage discriminatoire.

Dès 2009, la Commission a formulé de nombreuses recommandations en ce sens<sup>282</sup>.

En 2018, près de dix ans après la formulation de celles-ci par la Commission, la Ville a pris l'engagement suivant :

« Réponse à R-7

Le comité exécutif est en accord et mandate la direction générale pour que les services concernés analysent les règlements ayant un potentiel impact sur les profilages racial et social, notamment ceux soumis à son attention par les parties intéressées lors de la consultation et fassent les recommandations appropriées. La révision des directives des instances concernées devra se faire à la lumière de cet exercice. Dans le cas où des articles de lois provinciales poseraient problème sur le plan des profilages, le CE demande au Bureau des relations gouvernementales et municipales (BRGM) de faire les représentations nécessaires auprès du gouvernement du Québec pour que ceux-ci soient examinés.

---

<sup>279</sup> *Id.*, p. 338.

<sup>280</sup> *Id.*

<sup>281</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 26, p. 38.

<sup>282</sup> *Id.*, p. 38 et suiv.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 114-115; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38, p. 199-200.

Le CE rappelle que la STM a entrepris un travail en ce sens avec le retrait, en mars 2015, de l'interdiction de flâner du Règlement concernant les normes de sécurité et de comportement des personnes, et la création d'un comité ad hoc en 2018 pour mettre en œuvre la recommandation 7. »<sup>283</sup>

La Commission salue cet engagement et attend avec impatience les résultats des démarches de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM à cet égard.

Encore une fois, la mise en œuvre de cet engagement soulève néanmoins d'importantes questions. L'absence de collecte de données adéquates et désagrégées par les instances concernées rend d'abord difficile l'analyse des règlements, politiques et directives en regard de l'effet disproportionné qu'ils peuvent avoir tant en fonction des motifs de discrimination énumérés à la Charte que dans le cadre d'une approche intersectionnelle de ceux-ci.

Ensuite, la Commission remarque avec étonnement que le dernier plan stratégique du SPVM en matière de profilage racial et social<sup>284</sup> n'aborde pas la nécessité de réviser les politiques et pratiques du SPVM quant à l'application des règlements municipaux, au déploiement des ressources policières par quartier ainsi qu'en matière d'incivilités.

Afin de combattre le profilage discriminatoire, la Ville de Montréal et son service de police doivent enrayer en amont les conditions systémiques qui nourrissent ce phénomène. C'est pourquoi la Commission recommande ce qui suit.

#### **RECOMMANDATION 11 :**

**La Commission recommande :**

- **que la Ville de Montréal poursuive les démarches de révision réglementaire amorcée, et ce, en tenant compte notamment de la nécessité que celles-ci visent l'ensemble des dispositions réglementaires de la Ville et de ses arrondissements sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public;**

---

<sup>283</sup> COMITÉ EXÉCUTIF DE LA VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 122, p. 3.

<sup>284</sup> SPVM, préc., note 177.

- que la Ville de Montréal impose un moratoire sur l'application des dispositions réglementaires non conformes à la Charte jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes<sup>285</sup>;
- que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM intègrent la question du profilage discriminatoire à l'ensemble de leurs plans, programmes et pratiques, conformément à la recommandation 4 du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone.

#### RECOMMANDATION 12 :

De façon plus particulière, la Commission recommande également :

- que les politiques et pratiques policières du SPVM relativement à l'application des règlements municipaux soient révisées afin de détecter et d'éliminer les effets discriminatoires sur les personnes racisées, les personnes autochtones, les personnes itinérantes ou les personnes ayant un trouble de santé mentale;
- que les normes et politiques institutionnelles du SPVM en matière de luttes contre les incivilités soient révisées afin de détecter et éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes itinérantes, les personnes racisées, les personnes autochtones ou les personnes ayant un trouble de santé mentale;
- et enfin, que les politiques de déploiement des ressources policières du SPVM selon les quartiers soient révisées afin de prévenir la discrimination et le profilage discriminatoire.

#### 3.5.2 La révision des politiques publiques de la Ville de Montréal

Visant toujours à mettre en lumière le caractère systémique des profilages discriminatoires, les travaux de la Commission en la matière ont par ailleurs démontré que « les efforts de l'État et de ses représentants doivent [...] se concentrer sur la recherche de solutions durables à la problématique de l'itinérance » et qu'il convient, ce faisant, de réitérer toute « l'importance pour un État de protéger les droits de ses citoyens les plus vulnérables »<sup>286</sup>. Par conséquent, ajoutait la Commission, « l'État doit faire des problématiques liées à l'itinérance l'une de ses priorités dans l'allocation de ses ressources »<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> Incluant, mais non exclusivement, le conseil municipal ainsi que les conseils d'arrondissement de la Ville de Montréal.

<sup>286</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38, p. 160.

<sup>287</sup> *Id.*, p. 161.

Bien que les recommandations formulées par la Commission à cet égard ne relèvent pas exclusivement de la compétence municipale, il convient en outre de rappeler que la reconnaissance et la mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux protégés par la Charte revêtent une importance capitale pour mettre fin aux profilages social et racial. Dans la partie 5 de ce mémoire portant sur le logement, la Commission invite donc la Ville de Montréal à aborder la question à travers une telle approche, par exemple eu égard à ses compétences en matière de logement et d'itinérance. Il en est de même de la lutte au profilage racial, tel que souligné dans la partie 1.3.2 du présent mémoire.

#### **4 LES ACTES HAINEUX À CARACTÈRE XÉNOPHOBES, NOTAMMENT ISLAMOPHOBES**

En septembre 2019, la Commission a publié une étude de terrain sur les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe au Québec. Celle-ci fait notamment état du point de vue de 86 victimes d'actes haineux (dont la moitié résidant dans la RMR de Montréal), de 47 membres d'organisations diverses, de 20 personnes-ressources engagées dans leurs communautés ou experts, et de 6 services de police, dont le SPVM, que la Commission a rencontré entre 2017 et 2018<sup>288</sup>. À partir des constats obtenus, la Commission a émis des recommandations, au gouvernement et à divers acteurs, certaines pouvant relever des responsabilités de la Ville. Aux fins de compréhension, est ici reprise la définition d'actes haineux élaborée par la Commission :

« Les actes haineux xénophobes, notamment ceux à caractère islamophobe, sont une forme virulente et particulièrement grave de discrimination qui se traduit par des manifestations extrêmes de l'émotion, de l'hostilité ou de la détestation. Celles-ci ciblent des individus ou des groupes déjà stigmatisés et victimes de préjugés et qui sont protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Différents gestes ou paroles peuvent être qualifiés de "haineux", dont des insultes racistes ou des menaces, proférées en personne ou par écrit, notamment sur Internet, des agressions physiques, du vandalisme contre des biens personnels, des commerces et contre des lieux de culte ou communautaires. Les actes haineux portent atteinte à la dignité, à l'intégrité et à la sécurité des personnes qui en sont la cible. Ils constituent ainsi des atteintes sérieuses

---

<sup>288</sup> 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<sup>e</sup> Karina Montminy, (Cat. 2.120-1.34), 2019.

La synthèse de la jurisprudence, de la littérature sur le sujet et des chiffres sur les crimes haineux au Canada, a été complétée par une étude de terrain qui a permis de confirmer plusieurs hypothèses et de brosser un portrait de la situation.

aux droits fondamentaux et aux autres droits garantis par la Charte, dont le droit à l'égalité. Ils affectent l'estime de soi, le sentiment d'appartenance ainsi que la capacité de chacun à participer à la vie commune. En plus des effets individuels pour les personnes qui en sont la cible, les actes haineux engendrent des répercussions négatives sur les communautés concernées, sur les relations intercommunautaires, et plus largement sur la société dans son ensemble. Ces gestes ou paroles à caractère haineux seront qualifiés de xénophobes lorsqu'ils visent des personnes ou des groupes en raison de l'un ou d'une combinaison de plusieurs des motifs pour lesquels il est interdit de discriminer, soit la "race", la couleur, l'origine ethnique ou nationale. Les actes haineux seront qualifiés d'islamophobes lorsqu'ils visent des personnes ou des communautés en raison de leur appartenance (réelle ou perçue) à la religion musulmane. »<sup>289</sup>

Dans cette section, nous faisons ressortir les principaux résultats et recommandations de cette recherche qui touchent plus particulièrement aux champs de compétences de la Ville de Montréal. Nous nous attarderons notamment aux responsabilités du SPVM pour prévenir et traiter les actes haineux.

Dans son analyse, la Commission tient ainsi compte de la mise en place, par le SPVM en 2016, du Module sur les incidents et crimes haineux, dont elle a rencontré une représentante dans le cadre de cette recherche. L'objectif poursuivi par le SPVM visait à répondre aux effets négatifs créés par des incidents<sup>290</sup> dont la gravité n'est pas toujours avérée, mais qui peuvent néanmoins contribuer à la dégradation du sentiment de sécurité dans les communautés. Il s'agit d'agir de façon préventive avant qu'un crime ne soit commis.

---

<sup>289</sup> La Commission définit ainsi les actes haineux à caractère xénophobe et islamophobe : *id.*, p. 36.

<sup>290</sup> Le SPVM définit un incident haineux comme suit : « Un incident à caractère haineux désigne tout acte non criminel qui pourrait affecter le sentiment de sécurité d'une personne ou d'un groupe identifiable de personnes et qui, compte tenu du contexte, peut être perçu comme tel, en raison de la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle ou une incapacité, notamment. ». Le SPVM suggère certains exemples d'incidents à caractère haineux : « Distribuer du matériel offensant et insécurisant ciblant un groupe ethnique. Insulter ou injurier un individu en personne ou sur les réseaux sociaux en raison de statut social. Poser des gestes vexatoires envers une personne en raison de son orientation sexuelle ». Un rapport en ligne est par ailleurs disponible pour signaler un incident haineux. Voir : SPVM, « Crimes haineux et incidents à caractère haineux », [En ligne]. <https://spvm.qc.ca/fr/Pages/signaler-un-evenement/Crime-haineux-et-incident-a-caractere-haineux>

Soulignons par ailleurs une autre initiative de la Ville de Montréal qui, en 2015, a mis en place le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence (CPRMV)<sup>291</sup>; celui-ci a plus récemment élargi ses interventions afin de traiter les incidents haineux<sup>292</sup>.

La Ville de Montréal figure en somme parmi les villes qui ont agi de façon proactive dans le traitement des crimes et incidents haineux. En comparaison des autres services de police rencontrés par la Commission, le SPVM a davantage structuré ses interventions à ce sujet. Tel que nous le verrons dans les sections qui suivent, il reste néanmoins des défis, notamment eu égard au leadership assumé, à la formation des policières et policiers à l'amélioration des liens de confiance entre les communautés et le SPVM ainsi qu'à la sensibilisation du public.

#### **4.1 Affirmer son leadership dans la mise en place d'une politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques**

La répétition des discours et gestes à caractère haineux risque de mener à leur banalisation auprès de l'ensemble des membres de la société. Cette dynamique a pour effet de créer des environnements potentiellement hostiles, lesquels participent à la perpétuation du racisme dans ses diverses formes, de la xénophobie, de l'islamophobie et de l'antisémitisme notamment, et ce, en contravention du droit à l'égalité.

Rappelons que les effets relatés à la Commission par les répondantes et répondants témoignent de graves atteintes aux droits garantis par la Charte, parmi lesquels le droit à la sûreté et à l'intégrité (art. 1), la liberté de conscience et la liberté de religion (art. 3), le droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation (art. 4) et le droit à l'égalité (art. 10). Les conséquences des actes haineux sur les personnes qui les subissent sont d'autant plus importantes qu'elles se cumulent souvent avec celles qui résultent directement de parcours de vies marqués par d'autres expériences de discrimination, notamment celle qui est

---

<sup>291</sup> VILLE DE MONTRÉAL, « Création d'un Centre de prévention à la radicalisation menant à la violence - "Montréal exerce son leadership en matière de vigilance" – Denis Coderre », Communiqué, 9 mars 2015.

<sup>292</sup> L'existence de liens possibles entre la victimisation suite à un incident ou un crime haineux et les trajectoires de radicalisation des individus, tout particulièrement chez les jeunes, aurait incité le CPRMV à intégrer ce volet à ses interventions. Son mandat de veille des activités des groupes associés à l'extrême droite l'y aurait également encouragé, étant donné que ces derniers « génèrent beaucoup de discours haineux ». COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 288, p. 225.

systémique, dans divers secteurs (emploi, logement, etc.), que la Commission a documentées antérieurement et qu'elle présente dans d'autres parties de ce mémoire.

Il importe d'insister sur le fait que les actes haineux à caractère xénophobe et islamophobe visent des membres de la société qui sont déjà victimes de préjugés. Comme présenté dans la première partie de ce mémoire, ces préjugés participent à la diffusion de stéréotypes qui historiquement ont maintenu des systèmes de discrimination, de persécutions et d'autres formes d'oppressions aux dépens de divers groupes<sup>293</sup>, notamment les communautés noires<sup>294</sup>.

Dans ces circonstances, la Commission estime que des interventions gouvernementales proactives et de nature systémique s'imposent afin de combattre les situations de discrimination vécues par les minorités racisées<sup>295</sup>, dont les actes haineux qui en sont une forme grave. La Commission réitère donc la nécessité de lutter contre le caractère discriminatoire des obstacles systémiques rencontrés par les membres des minorités racisées dans divers secteurs de la société<sup>296</sup>.

Ainsi, la reconnaissance explicite du phénomène des actes haineux et de leur gravité en termes de conséquences pour les personnes qui les subissent et d'atteintes à leurs droits protégés par la Charte, doit s'inscrire dans une mesure de plus large portée, qui viserait à combattre le racisme et toutes les formes de discrimination.

---

<sup>293</sup> Prenant l'exemple des discours haineux, la Commission a rappelé qu'ils : « participent à la diffusion de stéréotypes qui historiquement ont maintenu des systèmes de discrimination, de persécutions et d'autres formes d'oppressions aux dépens de divers groupes, par exemple les Noirs et les Autochtones [et a] fait remarquer que les femmes, les Juifs, les immigrants, les homosexuels et, plus largement, les minorités sont plus à risque d'être visés par [ce type de discours]. » 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° 59, Loi édictant la Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence et apportant diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes*, (Cat. 2.412.122), 2015, p. 3, 4, 19-30.

<sup>294</sup> Alexander TSEIS, « The Empirical Shortcoming of First Amendment Jurisprudence: A Historical Perspective on the Power of Hate Speech », (2000) 40(3) *Santa Clara Law Review* 730-731.

<sup>295</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34, p. 2; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 37, p. 3.

<sup>296</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 37, p. 8-9.

Bien que la recommandation en faveur d'une politique de lutte contre le racisme et toutes les formes de discrimination<sup>297</sup> s'adresse d'abord au gouvernement du Québec, la Commission estime que la Ville de Montréal a également un rôle à jouer en affirmant pleinement son leadership sur cet enjeu. C'est pourquoi la Commission recommande que la Ville de Montréal inscrive les mesures nécessaires visant à lutter contre les actes haineux dans la politique contre le racisme et la discrimination systémiques recommandée dans la partie 1 du présent mémoire.

#### **RECOMMANDATION 13 :**

**La Commission recommande que la politique contre le racisme et la discrimination systémiques, que devrait adopter la Ville de Montréal, conformément à la recommandation 1 du présent mémoire, comporte un volet spécifiquement dédié à la lutte contre les actes haineux.**

Ainsi, la Ville de Montréal pourra mobiliser les différents acteurs du secteur municipal au Québec dans l'objectif d'accroître la prévention et la lutte contre les actes haineux, et agir plus globalement contre la discrimination et le racisme systémiques. À cette fin, la Ville de Montréal doit reconnaître les actes haineux comme étant une forme grave de discrimination, lesquels entraînent des conséquences importantes sur les personnes qui en sont la cible. Conformément à cette reconnaissance, elle devrait entreprendre les actions nécessaires en matière de prévention et de lutte contre ces actes.

#### **RECOMMANDATION 14 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal reconnaisse les actes haineux comme étant une forme grave de discrimination et qu'elle entreprenne les actions nécessaires en matière de prévention et de lutte contre ces actes.**

---

<sup>297</sup> Cette recommandation se lit comme suit : « RECOMMANDATION 1 : La Commission recommande au gouvernement de reconnaître explicitement le phénomène et la gravité des actes haineux. À cette fin, elle réitère sa recommandation en faveur de l'adoption d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et toutes les formes de discrimination, dont les actes haineux qui en sont une forme grave. Cette politique devrait notamment identifier et reconnaître le caractère discriminatoire des obstacles systémiques rencontrés par les membres des minorités racisées dans divers secteurs de la société. Des mesures spécifiques devraient viser à enrayer les actes haineux. » COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 288, p. 260-261.

## 4.2 Sensibiliser la population aux actes haineux dans les lieux publics

L'étude sur les actes haineux menée par la Commission montre que les lieux publics sont bien souvent le théâtre d'actes haineux pour les victimes rencontrées.

La perpétuation d'actes haineux dans l'espace public, qu'il s'agisse d'agressions, de propos et parfois de gestes ou d'attitudes hostiles perçues comme menaçantes, a des effets sur le sentiment de sécurité et la liberté de circulation des individus, ce qui peut à terme mettre un frein au plein exercice de leurs droits protégés par la Charte, dont celui de la sûreté et de la liberté de sa personne.

En effet, les transports en commun et la rue ont été évoqués à plusieurs reprises comme des lieux peu sécuritaires par les personnes rencontrées dans le cadre de l'étude de la Commission. Il en va de même de certains commerces (centre d'achat, cafés) où la sécurité ne semble pas toujours bien assurée.

Selon les résultats obtenus par la Commission, les répondantes portant un hijab ont plus souvent exprimé ce sentiment d'insécurité<sup>298</sup>. Elles évitent certains lieux où elles sont plus exposées ou regardées, elles disent emprunter des chemins détournés, ou ne plus sortir seules. D'autres recherches ont également montré que les personnes soumises à des comportements discriminatoires et haineux peuvent choisir de rester dans la sécurité de leurs foyers, de leurs quartiers ou de leurs communautés d'une manière qui restreint fortement leurs options de mobilité et de participation à la vie sociale<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> Voir à ce sujet : « Deux grandes dimensions définissent le sentiment d'insécurité, soit la perception d'un manque de sécurité dans les espaces publics et la peur d'être seule dans ces espaces. [...] Ce sentiment se construit sur les expériences de violence réellement vécues, mais également sur la désignation d'espaces considérés comme dangereux ou sécuritaires ». Marylène LIEBER, *Genre, violences et espaces publics. La vulnérabilité des femmes en question*, coll. « Fait politique », Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008; Définitions proposées dans : VILLE DE MONTRÉAL, *La sécurité des femmes et des jeunes femmes cisgenres et trans lors des événements extérieurs à Montréal*, 2017.

<sup>299</sup> Barbara PERRY, « Gendered Islamophobia : Women's Vulnerability to Anti-Muslim Violence, Social Identities : Journal for the Study of Race », (2013) 2(1) *Nation and Culture* 74; Paul WACHTEL, *Race in the mind of America*, New York, Routledge, 1999, p. 221.

La Commission, en s'inspirant de la deuxième recommandation<sup>300</sup> de son étude, demande à la Ville de Montréal, de concert avec la STM et le SPVM, qu'elle mette en œuvre des actions de sensibilisation auprès de la population afin de cibler la prévention dans les lieux publics (transports en commun, rues, parcs, etc.) des actes haineux, notamment ceux à caractère xénophobe et islamophobe.

#### **RECOMMANDATION 15 :**

**La Commission recommande à la Ville de Montréal, de concert avec la STM et le SPVM, de mettre en œuvre des actions de sensibilisation auprès de la population afin de cibler, dans les lieux publics, la prévention des actes haineux, notamment ceux à caractère xénophobe et islamophobe.**

#### **4.3 Assurer la formation des policières et des policiers au sujet des actes haineux et de la discrimination**

Selon des témoignages recueillis dans l'étude sur les actes haineux, il arrive qu'une personne se disant victime d'un crime haineux se rende dans un poste de police et qu'elle se retrouve devant des policiers qui ne savent pas quoi faire<sup>301</sup>. D'autres témoignages de victimes et d'associations analysés vont plus loin, décrivant des interactions jugées problématiques avec les services de police au moment de signaler un acte haineux. Des policiers, notamment de Montréal, auraient par exemple tenté de les dissuader de porter plainte, refusé d'enregistrer la plainte sans orienter la victime vers une autre ressource, ou encore omis d'inscrire, lors du signalement, que la motivation de l'acte rapporté est fondée sur la haine<sup>302</sup>.

Bien que le SPVM reconnaisse qu'il soit primordial de former les policiers au sujet des incidents et crimes haineux et des « compétences culturelles », tant en formation initiale qu'en cours d'emploi, il existerait une « saturation » des sujets devant être abordés dans le cadre de ces formations, ce qui limiterait les possibilités d'introduire de nouveaux contenus. Pour remédier à cette contrainte, le Module envisage d'autres moyens complémentaires ou alternatifs à une

---

<sup>300</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 288, p. 261.

<sup>301</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *id.*, p. 237-238.

<sup>302</sup> Plusieurs actes relatés ont eu lieu dans la RMR de Montréal. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 288, p. 199-206.

formation en bonne et due forme qui lui permettraient de rejoindre les policiers plus facilement et rapidement sur les incidents et crimes haineux. Par exemple :

- mettre des clips d'environ 20 à 30 secondes sur l'intranet destiné aux policiers, dont des témoignages de victimes de crimes et incidents haineux;
- utiliser le « fall in » (rassemblement des policiers au début de leur quart de travail) pour informer de façon concrète environ cinq policiers à la fois sur cet enjeu pour une période d'environ 30 minutes.

Ce sont des moyens alternatifs qui démontrent l'importance accordée à cette problématique. Toutefois, la Commission estime qu'assurer la formation des policières et des policiers spécifiquement sur cet enjeu, avec évaluation des acquis en cours d'emploi, viendrait accroître leur capacité à identifier les crimes et incidents haineux, à mieux prendre en charge les victimes et à les diriger vers les ressources appropriées lorsque cela s'avère nécessaire.

Il importerait de plus que cette formation contienne un volet dédié spécifiquement à la Charte et au recours qu'elle prévoit en matière de lutte contre la discrimination, afin notamment d'orienter des victimes vers la Commission lorsqu'une situation rapportée pourrait donner ouverture à un recours en vertu de la Charte.

Lors de la conception de ces formations, la participation d'associations qui représentent des communautés susceptibles de subir des crimes et incidents haineux, notamment les minorités racisées et les minorités religieuses, apparaît incontournable. Leur point de vue contribuerait à mieux saisir l'ensemble des obstacles vécus par les victimes ainsi que les effets individuels et collectifs de ces actes.

#### **RECOMMANDATION 16 :**

**La Commission recommande que le SPVM poursuive ses efforts pour s'assurer que les membres de son personnel soient formés sur l'enjeu des actes haineux et sur le cadre de la Charte, avec évaluation des acquis en cours d'emploi, afin de garantir aux victimes un traitement adéquat lors de signalements de crimes et incidents haineux.**

La Commission réitère par ailleurs l'engagement formulé dans son étude concernant la formation sur le cadre de la Charte et le mécanisme de protection qu'elle prévoit. Elle continuera ainsi d'offrir aux services de police le désirant des séances de formation portant sur

la Charte et sur son mécanisme de protection, de manière à permettre aux policières et aux policiers d'être en mesure d'orienter des victimes de situations de discrimination vers ses services.

#### **4.4 Améliorer le lien de confiance des minorités envers les services de police afin de favoriser le report des actes haineux**

Outre la formation, l'étude de la Commission a montré la nécessité d'améliorer le lien de confiance des minorités envers les services de police afin de favoriser le report des actes haineux. Les répondantes et les répondants rapportent très peu les actes haineux dont ils ont été la cible, et ce, pour diverses raisons : méconnaissance des lois et des mécanismes de protection existants, minimisation de l'acte subi, impression qu'un recours serait « inutile » faute de preuves, anticipation des effets négatifs d'une dénonciation, peur de ne pas être cru, statut d'immigrant précaire et manque de confiance dans les institutions, dont les services de police.

Ce dernier élément rejoint des données de Statistique Canada selon lesquelles une proportion importante des personnes percevant avoir subi un crime — indépendamment de sa nature — ne le rapporte pas à la police; certaines des raisons expliquant le non-report en matière de crimes haineux sont directement en lien avec la perception qu'ont les victimes des services policiers<sup>303</sup>.

Comme le révèlent certains témoignages recueillis par la Commission, le phénomène du profilage racial ou l'expérience vécue à cet égard peuvent constituer des motifs supplémentaires du non-report. Le profilage discriminatoire affecte tout particulièrement la confiance des groupes racisés et des personnes autochtones, et celle de la population plus largement, envers la légitimité et l'efficacité de l'action policière<sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> Voir les résultats de l'Enquête sociale générale de 2014 : Samuel PERREAULT, « La victimisation criminelle au Canada, 2014 », *Juristat*, 2015, produit n° 85-002-X au catalogue de Statistique Canada; STATISTIQUE CANADA, « Tableau 1. Raisons pour ne pas avoir signalé un incident à la police, selon la perception à l'égard du crime haineux, Canada, 2014 », [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00008/tbl/tbl03-fra.htm>

<sup>304</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 43. Commission Viens.

La mise en place de moyens d'action pour lutter contre le profilage racial doit demeurer un objectif prioritaire à atteindre pour le SPVM. La Commission réitère en ce sens l'ensemble des recommandations visant les services de police énoncées dans son rapport de consultation sur le profilage racial de 2011 et la discrimination systémique des jeunes racisés<sup>305</sup>, et rappelle celles présentées dans la partie 3 de ce mémoire.

#### RECOMMANDATION 17 :

**Afin d'améliorer le lien de confiance entre les victimes d'actes haineux et le SPVM, la mise en place de moyens d'action pour lutter contre le profilage racial doit demeurer un objectif prioritaire à atteindre pour les acteurs concernés. La Commission réitère en ce sens l'ensemble des recommandations visant les services de police énoncées dans son rapport de consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés.**

Si la plupart des services policiers rencontrés, dont le SPVM, ont évoqué l'importance de développer et d'entretenir des liens de confiance avec les communautés<sup>306</sup>, aucun d'entre eux n'a soulevé l'enjeu de la méfiance. Or, afin de favoriser l'accès aux services de police par l'ensemble de la population, il importe d'agir afin de contrer cette méfiance. Plus précisément, la question de la confiance des groupes ciblés par les actes haineux envers l'institution doit être résolue sur différents fronts, notamment à travers des lieux d'échanges où les acteurs concernés, dont le SPVM, et les associations représentant ces communautés pourraient exposer leurs expériences et constats respectifs et concevoir des moyens d'enrayer les obstacles que les victimes rencontrent dans le signalement des actes haineux auprès des autorités policières.

---

<sup>305</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 35, p. 113-117. Voir également l'annexe 1 du présent document.

<sup>306</sup> Cet aspect marquant les relations entre les services policiers et les « minorités ethnoculturelles » est abordé dans l'une des mesures du Plan d'action contre la radicalisation. En effet, la mesure 2.11 intitulée « Implanter un volet spécifique de relations avec les minorités ethnoculturelles et un guide de pratiques exemplaires dans une révision du modèle de police communautaire » a notamment pour objectif que la Sûreté du Québec mette à jour la Stratégie de rapprochement avec les communautés culturelles. Un bilan en date du 31 mars 2018 explique que ce « guide est destiné aux policières et aux policiers et présente différentes stratégies de rapprochement avec les communautés, ainsi que divers moyens pour faciliter leur réalisation et rejoindre la clientèle cible. » MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Plan d'action gouvernemental 2015-2018 La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble, Bilan en date du 31 mars 2018*, p. 24.

Les organisations ayant développé des outils visant à contrer le non-report et à mieux comptabiliser les actes de cette nature visant les membres de leur communauté devraient être invitées à prendre part à cette réflexion. Les organismes d'accompagnement et de défense des droits des victimes devraient également être mis à contribution dans le cadre de cette démarche. Cela permettrait d'identifier quelles seraient les meilleures pratiques en matière de prise en charge, d'accompagnement et d'orientation des victimes vers les bonnes ressources. Aussi, il s'agirait de mieux cibler les besoins aux fins de la conception d'outils favorisant une meilleure connaissance des droits et mécanismes de protection par les victimes.

La Commission encourage le SPVM à inscrire ses actions dans le sens de la recommandation qu'elle a faite dans le cadre de son étude<sup>307</sup>, et qui visait la création d'un groupe de travail dont l'objectif principal est de mettre en œuvre des moyens pour enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire. Ainsi, le SPVM devrait initier de tels travaux avec les associations et les groupes concernés de même que les organismes d'accompagnement des victimes œuvrant sur son territoire.

#### **RECOMMANDATION 18 :**

**La Commission recommande au SPVM de mettre en place un groupe de travail dont l'objectif principal est de mettre en œuvre des moyens pour enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire, de concert avec les associations et les groupes concernés et avec les organismes d'accompagnement des victimes œuvrant sur son territoire.**

En outre, tel que démontré dans l'étude de la Commission, le statut d'immigration — avoir un permis d'études ou de travail, voire le statut de résident permanent, alors que d'autres avaient des statuts plus précaires au moment des faits relatés<sup>308</sup> — constitue une raison supplémentaire invoquée par les personnes rencontrées pour ne pas signaler un acte haineux.

---

<sup>307</sup> « La Commission recommande au gouvernement de mettre en place un groupe de travail réunissant les services de police, les associations et groupes concernés ainsi que les organismes d'accompagnement des victimes afin de concevoir et mettre en œuvre des moyens visant à enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire. »

<sup>308</sup> Nous incluons dans les « personnes ayant un statut d'immigrant précaire » différentes situations : une personne en attente d'une demande de statut de réfugié ou d'une décision à la suite de la contestation du rejet de sa demande, une personne qui attend le traitement d'une demande pour considérations d'ordre humanitaires (en ayant ou non une mesure de renvoi du territoire), ou encore une personne qui a épuisé

L'Association québécoise des avocats et avocates pour l'immigration a mis en lumière l'existence d'une peur bien ancrée quand les personnes ayant un statut précaire font appel à un service de police<sup>309</sup>. Il en est de même lorsqu'elles sont arrêtées pour des contrôles dits de routine ou des délits mineurs (par exemple, traverser à un feu rouge)<sup>310</sup>. Rappelons que la vérification de l'identité et du statut d'immigrant peut avoir de lourdes conséquences pour les personnes ayant un statut précaire<sup>311</sup> puisque cela peut éventuellement mener à une expulsion du pays.

Mentionnons qu'après avoir renoncé à son statut de ville sanctuaire, la Ville de Montréal s'engageait en juin dernier à mettre en place une « politique d'accès sans peur » aux services municipaux. Elle dévoilait la création d'une « cellule d'intervention et de protection pour les personnes immigrantes, particulièrement celles sans statut ou avec un statut précaire, qui ont été victimes ou témoins d'un abus ou d'un geste criminel et qui craignent de dénoncer cette situation ».<sup>312</sup> Le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels<sup>313</sup> a alors été mandaté pour :

« [...] mettre en place et de coordonner la première Cellule [...] visant l'accompagnement, en toute confidentialité, de personnes ayant un statut précaire ou sans statut d'immigration régularisé qui souhaitent porter plainte ou qui ont été témoins, dans le cas d'abus d'un employeur ou d'un propriétaire par exemple, ou victime d'un acte criminel. Ce nouveau service mobilisera les ressources nécessaires selon la situation spécifique vécue par la personne et lui offrira des services d'information, d'orientation, de référence et d'accompagnement pouvant mener jusqu'à la plainte si elle le souhaite. »

---

tous les recours et demeure sur le territoire sans statut. Plus généralement : « Un statut d'immigrant : Statut autre que celui de citoyen dans un pays, par exemple, résident permanent ou visiteur ». Voir : Glossaire CIC, [En ligne]. <http://www.cic.gc.ca/francais/centre-aide/glossaire.asp>

<sup>309</sup> Selon l'AQAADI « les personnes sans statut qui sont victimes d'un crime, telle une agression, refusent souvent de porter plainte de peur de voir leur statut être remis en question par le service de police ». M<sup>e</sup> Guillaume CLICHE-RIVARD, Audrey HACHEY et Deborah ANDRADE-GINGRAS, *Montréal ville sanctuaire : un pas dans la bonne direction*, Mémoire de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, 2018, p. 13-14.

<sup>310</sup> Olivier ROBICHAUD, « Le SPVM ne sait pas pourquoi ses communications avec les services frontaliers ont augmenté », *Huffington post*, 3 avril 2018.

<sup>311</sup> Voir : M<sup>e</sup> G. CLICHE-RIVARD, A. HACHEY et D. ANDRADE-GINGRAS, préc., note 309.

<sup>312</sup> VILLE DE MONTRÉAL, « La Ville de Montréal dévoile sa Politique d'accès aux services municipaux sans peur et la création d'une Cellule d'intervention et de protection », Communiqué, 5 juin 2019; Pierre-André NORMANDIN, « Montréal ne se décrira plus comme une ville sanctuaire », *La Presse*, 5 décembre 2018.

<sup>313</sup> Ci-après « CAVAC ».

Tel qu'indiqué dans le communiqué de la Ville annonçant cette initiative, le CAVAC accueille les personnes ayant besoin de ce type d'accompagnement depuis l'été 2019.

La Commission encourage la Ville et ses partenaires à bien faire connaître ce service, tout particulièrement auprès des clientèles qui pourraient y recourir de même qu'aux organismes et associations concernées. Elle encourage également la Ville à poursuivre sa réflexion afin que les personnes ayant un statut d'immigration précaire puissent bénéficier de protections adéquates lorsqu'elles sont victimes d'un acte haineux.

## 5 LE DROIT À UN LOGEMENT CONVENABLE

On ne saurait trop insister sur le rôle primordial que joue le logement dans la vie des personnes, ainsi que les conséquences négatives du mal-logement sur l'ensemble des sphères d'existence de celles et ceux qui en sont victimes.

Vivre dans un logement inabordable, insalubre ou de taille non convenable<sup>314</sup> représentent autant de facteurs de risque du point de vue de la santé physique et psychologique des occupants. De mauvaises conditions de logement peuvent en outre affecter le développement des enfants ainsi que leur réussite éducative. Le mal-logement peut être à l'origine de plusieurs autres problèmes sociaux, telles l'itinérance et l'exploitation.

---

<sup>314</sup> Selon la Société canadienne d'hypothèque et de logement, on « dit d'un ménage qu'il éprouve des besoins impérieux en matière de logement si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité) et si 30 % de son revenu total avant impôt serait insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables [...] situés dans sa localité. » Voir : SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Le logement au Canada – Définitions*, [En ligne]. [http://cmhc.beyond2020.com/HiCODefinitions\\_FR.html](http://cmhc.beyond2020.com/HiCODefinitions_FR.html) Taille non convenable ou insuffisante : « logement dont le nombre de chambres à coucher est jugé insuffisant pour le nombre de personnes y habitant, selon la Norme nationale d'occupation ». DIRECTION RÉGIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE DU CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *Demandeurs d'asile, réfugiés et migrants à statut précaire – Un portrait montréalais*, 2019, p. 40.

C'est pourquoi la Commission considère les interventions dans le domaine du logement comme une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion<sup>315</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU souligne également que ces interventions doivent, de façon prioritaire, viser les « groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables »<sup>316</sup>.

Il importe donc d'aborder le logement non pas comme un bien ou une marchandise, mais comme un droit de la personne, « le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »<sup>317</sup>.

Cela dit, la thématique du logement semble occuper un espace périphérique dans le document de consultation. La Commission convient qu'une autre consultation a lieu actuellement concernant le *Règlement pour une métropole mixte*<sup>318</sup>. À certains égards, notre propos peut recouper certains des objectifs poursuivis par le projet de règlement à l'origine de ce règlement visant à assurer la mixité sociale<sup>319</sup> en matière de logement, tout particulièrement celui de :

« répondre aux ménages à faible revenu et à ceux présentant des besoins particuliers de logement non comblés par le marché : il faut développer une offre de logements pérenne – un patrimoine collectif – pour traduire concrètement la solidarité montréalaise. »<sup>320</sup>

---

<sup>315</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Mandat d'initiative)*, (Cat. 2.177.2), 2002.

<sup>316</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant, art. 11, par. 1 du Pacte*, Doc. N.U. E/1992/23/E/C.12/1991/4 (1<sup>er</sup> janvier 1992), par. 11.

<sup>317</sup> *Id.*, par. 7.

<sup>318</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Règlement pour une métropole mixte Montréal, métropole de l'habitation*, 2019, [En ligne]. [http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P104/3-1\\_reglementmixite\\_docexplicatif\\_juin2019.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P104/3-1_reglementmixite_docexplicatif_juin2019.pdf)

<sup>319</sup> Une recherche menant sur la mixité sociale en habitation menée pour le compte de la Ville de Montréal fait remarquer que « le succès de la notion de mixité sociale doit beaucoup au caractère inique de la ségrégation, au fait que cette dernière aurait tendance non seulement à produire des inégalités dans l'accès aux ressources urbaines, mais aussi à reproduire les désavantages dont souffrent les catégories sociales défavorisées du point de vue de caractéristiques telles l'éducation, l'emploi, le niveau de richesse. La question est donc de savoir dans quelle mesure la mixité ou l'abolition de la distance physique entre catégories sociales différenciées, et vraisemblablement dans des positions inégales relativement à ces diverses caractéristiques, est susceptible d'atténuer les inégalités. » Francine DANSEREAU, Stéphane CHARBONNEAU, Richard MORIN, Anne REVILLARD, Damaris ROSE et Anne-Marie SÉGUIN, *La mixité sociale en habitation. Rapport de recherche réalisé pour le Service de l'habitation de la Ville de Montréal*, INRS – Urbanisation, culture et société, 2002, p. 30.

<sup>320</sup> VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 318, p. 8. Voir aussi : VILLE DE MONTRÉAL, *Pour maintenir la mixité sociale et soutenir la production de logements abordables*, [En ligne] [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=9337,119343573&\\_dad=portal&\\_schema=portal](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9337,119343573&_dad=portal&_schema=portal)

Cela dit, il importe de préciser que les éléments de nature systémique à l'origine des disparités socio-économiques et du mal-logement n'ont pas nécessairement été pris en compte dans l'élaboration de ce projet de règlement. En ce sens, la discrimination raciale et le racisme que vivent certains groupes dans le domaine du logement doivent être pris en compte à titre d'obstacles systémiques menant à des formes de précarités résidentielles accrues, notamment pour les nouveaux arrivants, les personnes autochtones et les personnes racisées.

## 5.1 Cadre normatif en matière de logement

La *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>321</sup> et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>322</sup> reconnaissent explicitement le droit au logement, liant celui-ci au droit à un niveau de vie suffisant. L'article 25 de la DUDH se lit comme suit :

« 25. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour [...] le logement. »

Alors que l'article 11 du Pacte prévoit ce qui suit :

« 11. Les parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. »

Mentionnons en outre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* dont l'article 21 énonce que :

« Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale. »<sup>323</sup>

Comme le soulignait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, « le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est

---

<sup>321</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 6, art. 25.

<sup>322</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 8, art. 11.

<sup>323</sup> ONU, préc., note 10, art. 21 al. 1.

d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels »<sup>324</sup>. Ce droit au logement doit pouvoir s'exercer « sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités, ou de condition sociale ou d'autres facteurs de cette nature »<sup>325</sup>.

En droit québécois, le droit au logement fait partie intégrante du droit à des mesures sociales et d'assistance financière susceptibles d'assurer à toute personne un niveau de vie décent prévu à l'article 45 de la Charte. Cette disposition se lit ainsi :

« 45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. »

Nous l'avons mentionné précédemment, l'article 10 de la Charte protège par ailleurs le droit à l'égalité, sans discrimination, notamment celle fondée sur la condition sociale, la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la religion, l'état civil (incluant le fait d'avoir ou non des enfants) et le sexe. Cette garantie s'applique en matière de logement, que ce soit dans la sélection de candidats locataires ou en cours de bail<sup>326</sup>.

Citons en outre l'article 10.1 de la Charte qui interdit le harcèlement fondé sur l'un ou l'autre des 14 motifs de discrimination. À cet égard, le fait de tenir des propos racistes et offensants, tels « sale Arabe » ou « sale immigrant », à de nombreuses reprises à l'égard de voisins a été reconnu comme du harcèlement discriminatoire fondé sur l'origine ethnique ou nationale des victimes<sup>327</sup> :

« De telles paroles, qui déprécient l'origine ethnique d'une personne, portent atteinte à sa dignité en lui transmettant le message que la valeur intrinsèque qu'elle possède en tant d'être humain (sic) est moins grande parce qu'elle appartient à une ethnie plutôt qu'à une autre. En dénigrant une personne en raison de son origine ethnique, elles font échec à sa pleine intégration sociale. Elles favorisent aussi l'incompréhension mutuelle et la haine

---

<sup>324</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 316, par. 1.

<sup>325</sup> *Id.*, par. 4. Voir également : *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 8, art. 2 al. 2.

<sup>326</sup> Art. 4, 10, 12 et 45 Charte.

<sup>327</sup> *Fellah c. Rocheleau*, 2019 QCTDP 7, par. 62; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Attar et autres) c. Paradis*, 2016 QCTDP 17, par. 152.

entre les différentes communautés qui composent la société québécoise. Tel est précisément le type de conduite que la Charte et divers instruments internationaux cherchent à empêcher. »<sup>328</sup>

Rappelons enfin que l'article 11 de la Charte interdit de diffuser, publier ou exposer en public un avis comportant discrimination ou de donner une autorisation à cet effet. Cela vaut pour l'affichage de logement à louer ou la sélection de candidats locataires.

Malgré cela, la Commission constate que pour nombre de personnes, l'exercice effectif du droit au logement demeure parsemé d'obstacles.

Un constat énoncé de longue date demeure malheureusement d'actualité : « l'écart reste préoccupant » entre les normes énoncées et la réalité<sup>329</sup>. Comme l'observe le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, « il apparaît clairement qu'aucun État partie n'est à l'abri des graves problèmes d'ordre divers que pose le droit au logement », et ce, même dans « certaines des sociétés les plus avancées sur le plan économique »<sup>330</sup>.

La Commission a depuis longtemps documenté<sup>331</sup> et dénoncé cette situation, notamment lors d'un important bilan en 2003 :

---

<sup>328</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Clemente, 2013 QCTDP 3, par. 53, cité dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Attar et autres) c. Paradis, préc., note 327, par. 152.

<sup>329</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 316, par. 4.

<sup>330</sup> *Id.*

<sup>331</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 54; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politiques et programmes dans le domaine du logement : leurs effets sur l'exercice du droit au logement pour les minorités ethno-culturelles du Québec*, Renée Lescop, (Cat. 2.122.6), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.4), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le regard des petits propriétaires sur les demandeurs de logement, Étude exploratoire sur les perceptions et les attitudes des petits propriétaires envers les clientèles des minorités ethnoculturelles*, Alberte Ledoyen, (Cat. 2.122.29), 2001; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Nunavik. Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse de la baie d'Ungava et la baie d'Hudson. Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*, Louise Sirois, M<sup>e</sup> Karina Montminy et Réal Tremblay, 2007; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport de suivi des recommandations de l'enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson*, Louise Sirois, avec la collab. de M<sup>e</sup> Karina Montminy, 2010; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38.

« Au Québec, l'insuffisance des politiques publiques relatives au logement est un fait avéré, tout comme les facteurs de discrimination systémique qui rendent l'accès au logement plus difficile pour certaines catégories de personnes. [...] Quant aux politiques publiques relatives au logement, qu'il s'agisse de HLM ou d'allocations, à ce jour elles n'ont pas permis de contrer les effets, sur les ménages pauvres dont le nombre ne cesse de croître, de la hausse du taux d'effort financier exigé des locataires. »<sup>332</sup>

À titre indicatif, au cours des cinq dernières années (2014 à 2019), un peu moins du tiers des dossiers d'enquête de la Commission ouverts dans le secteur du logement concernaient des situations de discrimination fondées sur les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale – soit 108 dossiers sur un total de 336 dossiers. La majorité de ces dossiers (58 %) concernaient des situations survenues à Montréal.

Plus largement, tel que présenté dans la première partie de ce mémoire, l'intersectionnalité des motifs de discrimination joue un rôle important dans les difficultés rencontrées par les personnes dans le secteur du logement. Les catégories combinées de condition sociale et de « race », couleur, origine ethnique ou nationale « donnent lieu à plus de la moitié des ouvertures de dossiers [d'enquête de la Commission] dans le secteur du logement [ce qui] constitue un enjeu majeur »<sup>333</sup>. En effet, la « condition sociale » se cumule bien souvent aux autres motifs interdits de discrimination :

« Tout indique que les exclus du logement, qu'il s'agisse de femmes monoparentales, d'aînés, de membres de certaines communautés ethnoculturelles ou d'autres, ont comme dénominateur commun la pauvreté. Ajoutons que les familles avec enfants sont particulièrement vulnérables à la discrimination dans le logement, surtout si elles ont des revenus modestes et a fortiori, si ces revenus sont faibles. »<sup>334</sup>

## **5.2 Les engagements et les compétences de la Ville de Montréal en matière de logement**

### **5.2.1 Les engagements de la Ville de Montréal**

La Ville de Montréal reconnaît le droit au logement, notamment dans sa *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion*. Elle s'y engage entre autres :

---

<sup>332</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés, Bilan et recommandations*, vol. 1, 2003, p. 24.

<sup>333</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 315, p. 9.

<sup>334</sup> *Id.*, p. 25.

« à prendre des mesures afin d'assurer l'égalité en dignité et en droits des individus et des groupes humains partout où cela est nécessaire sur son territoire. À cet égard, une attention particulière est accordée en matière de logement, d'emploi et de services de proximité (sécurité publique, sécurité incendie, sports et loisirs, environnement et développement durable, développement culturel, social et communautaire et transport). »<sup>335</sup>

La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* énonce aussi une série d'engagements visant à « favoriser la jouissance par les citoyennes et les citoyens de leurs droits économiques et sociaux ». Certains d'entre eux sont davantage liés au logement :

- a) prendre des mesures adéquates afin que les logements soient conformes aux normes de salubrité lorsque la santé et la sécurité sont mises en cause et offrir des mesures de relogement lorsque l'évacuation ou la fermeture d'un bâtiment ou d'un logement est rendue nécessaire;
- b) prendre des mesures adéquates, avec l'appui de ses partenaires, pour que soit fourni aux personnes itinérantes, dans la mesure où elles en expriment le besoin et dès qu'elles le font, un gîte provisoire et sécuritaire;
- c) considérer, dans la mise en œuvre des mesures relatives au logement, les besoins des populations vulnérables, notamment ceux des personnes et des familles à faible revenu et à revenu modeste;
- d) maintenir, avec l'appui de ses partenaires gouvernementaux, des mesures d'aide aux populations vulnérables favorisant l'accès à un logement convenable et abordable;
- e) favoriser la prise en charge de leur milieu par les citoyennes et les citoyens en vue d'améliorer la vie économique et sociale des collectivités;
- f) prendre des mesures adéquates, avec l'appui des partenaires, pour prévenir et contrer la pauvreté et l'exclusion sociale;
- g) prendre des mesures adéquates, avec l'appui des partenaires, pour favoriser le développement physique, mental, spirituel, moral et social de chaque enfant; [...] »<sup>336</sup>

Le 21 septembre 2017<sup>337</sup>, la Ville de Montréal a par ailleurs obtenu le statut de métropole, une entente qui lui confère de nouveaux pouvoirs et une plus grande autonomie, notamment des compétences accrues en matière de logement<sup>338</sup>.

Plus récemment, en 2018, la Ville de Montréal a rejoint l'initiative de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies pour le logement convenable, M<sup>me</sup> Leilani Farha, en adhérant à la

---

<sup>335</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion*, 22 mars 2004.

<sup>336</sup> Préc., note 14. L'une des fonctions de l'Ombudsman de Montréal est de voir au respect des valeurs et engagements énoncés dans cette Charte. Voir : OMBUDSMAN DE MONTRÉAL, *Promouvoir le respect. Assurer l'équité*, p. 4.

<sup>337</sup> *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, L.Q. 2017, c. 16.

<sup>338</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, C-11.4.

*Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement convenable et le droit à la ville*<sup>339</sup>. La Ville de Montréal a donc uni sa voix à un rassemblement de villes réclamant plus de compétences afin de mieux réguler le marché immobilier et demandé davantage de fonds pour améliorer les parcs de logements publics ainsi que plus d'outils pour co-produire des solutions alternatives de logement public-privé-communautaire<sup>340</sup>. La déclaration prévoit également un engagement envers « une planification urbaine qui combine logement convenable et quartiers de qualité, à la fois inclusifs et durables »<sup>341</sup>.

La même année, la métropole a mis en œuvre *Montréal inclusive*, premier plan d'action (2018-2021) visant l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants<sup>342</sup>. Dans les mots du Conseil interculturel de Montréal<sup>343</sup>, soulignons l'importance de l'objectif visé par ce plan :

« [soit celui d'] établir un cadre effectif pour accompagner un pan de la population très vulnérable, les nouveaux arrivants, tant sur le plan de l'emploi que sur ceux du logement, de l'accès aux services et de l'élargissement de leurs droits qui assurent leur sécurité en territoire montréalais (Leloup *et al.* 2016). »<sup>344</sup>

Dernièrement, la Ville de Montréal a plus largement annoncé la mise en œuvre d'une Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables<sup>345</sup>.

---

339 VILLES POUR LE LOGEMENT CONVENABLE, *Déclaration municipaliste des gouvernements locaux pour le droit au logement convenable et le droit à la ville*, 2018, [En ligne] <https://citiesforhousing.org/fr/#section--0>

340 *Id.*

341 *Id.*

342 VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 174.

343 Ci-après « CIM ».

344 CIM, *Montréal, cité interculturelle Stratégie intégrée en six étapes et conditions de réussite pour une politique interculturelle*, 2019, p. 23, [En ligne]. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/conseil\\_interc\\_fr/media/documents/strategie\\_integree\\_six\\_eta\\_pes.pdf?fbclid=IwAR2uGOIw-rMSB52LN-bEQpO00WlYrV0oQj7zKC3gDRhvim3kFQrdgVqCxXM](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/conseil_interc_fr/media/documents/strategie_integree_six_eta_pes.pdf?fbclid=IwAR2uGOIw-rMSB52LN-bEQpO00WlYrV0oQj7zKC3gDRhvim3kFQrdgVqCxXM)

345 VILLE DE MONTRÉAL, « Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables - La Ville de Montréal va de l'avant avec le développement de logements sociaux dans le projet MIL Montréal », Communiqué, 4 septembre 2019, [En ligne]. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/strategie-de-developpement-de-12-000-logements-sociaux-et-abordables-la-ville-de-montreal-va-de-l-avant-avec-le-developpement-de-logements-sociaux-dans-le-projet-mil-montreal-810703602.html> Voir aussi: « À mi-mandat, Plante dit avoir appris l'art du compromis », *Radio-Canada*, 28 octobre 2019, [En ligne.] <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1364616/bilan-valerie-plante-projet-montreal-conseil-general>

## 5.2.2 Les compétences des instances de la Ville de Montréal en matière de logement

À travers les structures de la Ville de Montréal, différents paliers décisionnels exercent divers pouvoirs en matière de logement, tel que présenté dans le document de consultation. Le conseil d'agglomération assume des pouvoirs en matière de logement social et d'aide destinée aux sans-abri<sup>346</sup>. L'aménagement et l'urbanisme comptent également parmi ceux-ci, un domaine d'intervention plus globale ayant néanmoins une influence sur la qualité de vie des locataires. Le conseil municipal exerce quant à lui ses compétences notamment dans le domaine de l'environnement, de la salubrité, et du bien-être de la population montréalaise, ainsi que « certains éléments » liés à l'aménagement et l'urbanisme<sup>347</sup>. En plus de ces questions d'aménagement et d'urbanisme, dont le zonage, les conseils d'arrondissement assument des compétences en matière d'aide financière d'organismes œuvrant au développement économique local, communautaire, culturel ou social de l'arrondissement.

Avec les gouvernements fédéral et provincial, la Ville de Montréal et ses arrondissements sont parmi les principaux acteurs en matière de logement. La concertation entre ces paliers constitue encore aujourd'hui un enjeu. À l'heure actuelle, la Ville de Montréal serait dans l'attente du règlement d'une entente Canada-Québec en matière de logement social<sup>348</sup>. Comme l'observait le CIM en 2013, « on remarque un manque d'unité entre les différents paliers (fédéral, provincial et municipal) », ce qui se traduit par « un manque de financement [du logement] au niveau de la Ville de Montréal »<sup>349</sup>.

À nouveau dans les mots du Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec, « la Ville de Montréal est au cœur des mécanismes qui peuvent garantir [la] réalisation [du droit au logement] sur son territoire, ou a contrario, se traduire par des dénis de droit menant à un accroissement des inégalités sociales, voire à l'exclusion sociale des plus

---

<sup>346</sup> CONSULTATION SUR LE RACISME ET LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUES,, préc., note 15, p. 14.

<sup>347</sup> *Id.*

<sup>348</sup> Isabelle MALTAIS, « Montréal souhaite plus de financement fédéral pour le transport en commun », *Radio-Canada*, 16 septembre 2019.

<sup>349</sup> CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Le Plan de développement de Montréal et les relations interculturelles – Pour une gestion de la diversité ethnoculturelle et religieuse*, 2013, p. 30.

vulnérables »<sup>350</sup>. Le rôle de la Ville de Montréal en matière de logement social et abordable demeure donc primordial que ce soit pour mieux lutter contre la pauvreté ou encore pour favoriser l'intégration et la participation sociales de personnes plus vulnérables. Il importe ainsi qu'elle assume pleinement son leadership en la matière.

### 5.3 La situation du logement à Montréal

La situation de sous-financement du logement social à Montréal se conjugue à d'autres caractéristiques qu'il apparaît nécessaire de rappeler ici.

D'une part, la Ville de Montréal est composée majoritairement de ménages locataires. Le logement social occupe toutefois un espace « résiduel » parmi l'offre de logement<sup>351</sup>, ce qui accroît la « dépendance » des locataires par rapport au marché privé<sup>352</sup>. En effet, le Front d'action populaire en réaménagement urbain<sup>353</sup> constatait encore récemment que « la proportion de logements sociaux représente seulement 11,5 % du parc locatif montréalais »<sup>354</sup>.

Ce faisant, l'offre de logement se trouve davantage exposée aux forces du marché et aux effets de la spéculation immobilière, de la transformation des logements en condominiums, de la

---

<sup>350</sup> REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, *Mémoire déposé à l'Office de consultation publique de Montréal, Règlement pour une métropole mixte, Quel avenir pour le logement social et le droit au logement à Montréal?*, 2019, p. 2.

<sup>351</sup> Xavier LELOUP et Didier GYSLER, *Loger les familles avec enfants dans le logement social public montréalais : politique d'attribution et profil sociodémographique des résidents. Rapport de recherche remis au FQRSC et à l'Office municipal d'habitation de Montréal*, 2009, Montréal : INRS, Centre Urbanisation Culture Société, 137 p. cité dans CIM, préc., note 349, p. 30.

<sup>352</sup> *Id.*, p. 29.

<sup>353</sup> Ci-après « FRAPRU ».

<sup>354</sup> FRAPRU, *Montréal : métropole inclusive ou exclusive? Mémoire du FRAPRU déposé à l'Office de consultation publique de Montréal (Règlement pour une métropole mixte)*, 2019, p. 6. La Société d'hypothèque et de logement émet l'hypothèse qu'il « est plausible de croire que les résidents non permanents, tels que les étudiants étrangers et les travailleurs temporaires, optent majoritairement pour le marché locatif à leur arrivée, ce qui stimule fortement la demande locative. L'arrivée d'un nombre plus élevé de réfugiés sur le territoire montréalais au cours des derniers trimestres a aussi probablement contribué à soutenir la demande. » SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Rapport sur le marché locatif - RMR de Montréal*, 2018, p. 2.

fermeture des maisons de chambres et de « l'accaparement de logements par des plateformes touristiques »<sup>355</sup>.

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, Leilani Farha, l'a encore récemment souligné :

« [...] le logement est considéré aujourd'hui comme une marchandise, comme un moyen d'accumuler des richesses et de plus en plus souvent comme sûreté pour des instruments financiers qui sont commercialisés et vendus sur les marchés mondiaux. La financiarisation a entre autres effets celui d'augmenter rapidement le coût des logements, dont le coût devient trop élevé pour les locataires, si bien qu'ils sont dans une situation précaire en matière de logement et que le nombre des sans-abri augmente. »<sup>356</sup>

À ces pressions s'exerçant sur le secteur montréalais du logement, ajoutons l'accroissement du nombre de ménages s'établissant sur le territoire<sup>357</sup>.

La diminution des mises en chantier au cours des dernières décennies<sup>358</sup> participe également à la rareté des logements abordables. Certes, on a observé une construction plus élevée de logements en 2017 par rapport aux années précédentes<sup>359</sup>. Cependant, « les logements locatifs qui se construisent actuellement ont des loyers qui vont bien au-delà de la capacité de payer des ménages locataires montréalais »<sup>360</sup>.

---

<sup>355</sup> REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, préc., note 350, p. 3.

<sup>356</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, *Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant et du droit à la non-discrimination à cet égard*, A/74/183, 17 juillet 2019, par. 38.

<sup>357</sup> FRAPRU, préc., note 354, p. 4.

<sup>358</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Pour des logements salubres et abordables* (rapport synthèse), 2015, p. 1.

<sup>359</sup> Comme l'indique la SOCIÉTÉ D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT : « L'offre a connu une fois de plus un gain important, puisqu'environ 7 500 logements se sont ajoutés au parc locatif depuis la dernière enquête. C'est environ 3 000 de plus que l'an passé, mais cela dépasse nettement la moyenne annuelle de 2011 à 2014 (environ 1 600 unités). » *Rapport sur le marché locatif - RMR de Montréal*, 2018, p. 2-3, [En ligne]. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/cmhc/pubsandreports/rental-market-reports-major-centres/2018/rental-market-reports-montreal-64413-2018-a01-fr.pdf?rev=24136ea9-f42a-4aa9-8573-00606b3a4ec2>

<sup>360</sup> REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENT ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC, préc., note 350, p. 3 référant à la SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, préc., note 354.

Seulement entre 2017 et 2018, le taux d'inoccupation global est descendu de 2,9 % à 2,0 % sur l'île de Montréal<sup>361</sup>. Ce taux d'inoccupation se situe à 0,8 % pour les logements de trois chambres<sup>362</sup>, ce qui crée des difficultés particulièrement aiguës pour les familles plus nombreuses<sup>363</sup>. Cette rareté n'est pas sans conséquence sur les coûts des loyers, tout particulièrement chez ceux vivant avec de faibles revenus et ayant une famille de plusieurs enfants. Comme l'indique la SCHL : « [avec] un loyer moyen de 826 \$, l'île de Montréal était le secteur de la RMR où les appartements de deux chambres étaient les plus coûteux. »<sup>364</sup> À ce sujet, le FRAPRU fait remarquer plus largement que la RMR de Montréal a connu la plus importante hausse des coûts des loyers par rapport au reste du Québec<sup>365</sup>.

Ultimement, le rapport de pouvoir se trouve du côté des propriétaires qui sont en meilleure position pour augmenter les prix des loyers et « [se montrer] plus exigeant quant au profil de leurs potentiels locataires [et ainsi faire] naître et se multiplier les cas de discriminations à l'encontre des familles, des personnes racisées, des ménages à faibles revenus »<sup>366</sup>.

Dans ce contexte, un nombre croissant de ménages éprouvent des difficultés grandissantes soit à trouver un logement à coûts convenables, soit à y demeurer. Le FRAPRU rappelle d'ailleurs qu'à l'heure actuelle :

« Près de 87 000 ménages locataires montréalais engouffrent plus de 50 % de leur revenu pour leur logement. Pour 41 950 d'entre eux, c'est l'itinérance qui les guette dans la mesure où plus de 80 % de leur revenu y passe. Le revenu médian de ces derniers n'étant que de 6454 \$ par an, comment espérer qu'ils se logent convenablement, sachant par ailleurs que le loyer moyen du marché est de 795 \$ par mois? »<sup>367</sup>

---

<sup>361</sup> SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 354, p. 3. À cet égard, le FRAPRU signale que « le taux d'inoccupation a atteint son niveau le plus bas depuis 2004 [...] bien en dessous du seuil d'équilibre de 3 % reconnu par la SCHL. » FRAPRU, préc., note 354, p. 12.

<sup>362</sup> SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, préc., note 354, p. 3.

<sup>363</sup> Selon la SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT : « Ce dernier taux est l'un des plus faibles à avoir été enregistré depuis le début des années 2000 », *id.*

<sup>364</sup> *Id.*, p. 4.

<sup>365</sup> FRAPRU, préc., note 354, p. 12. La SCHL observe que « du côté des appartements de deux chambres, il y avait une différence d'environ 15 % entre le loyer moyen d'une unité vacante et celui d'une unité occupée par un ménage. » SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *id.*

<sup>366</sup> FRAPRU, préc., note 354, p. 12-13.

<sup>367</sup> *Id.*, p. 6 référant à des données du recensement de 2016 commandé spécialement par le FRAPRU à Statistique Canada.

De manière concomitante, les coûts du loyer placent au quotidien ces ménages devant des dilemmes importants par rapport aux autres besoins de base auxquels ils doivent répondre.

De là l'importance d'une offre plus grande de logements sociaux et abordables qui permette aux ménages locataires ayant des besoins impérieux de se loger à coût raisonnable et ainsi assumer l'ensemble des besoins de leurs foyers.

Notons en outre que le parc locatif montréalais est vieillissant<sup>368</sup>, ce qui a des effets sur l'accès et le maintien dans un logement adéquat et salubre, surtout lorsque l'entretien est insuffisant<sup>369</sup>.

Le Directeur de la santé publique de Montréal le soulignait dans un important rapport :

« Le logement est un déterminant important de la santé, qu'on pense seulement à l'augmentation des problèmes respiratoires vécus par les résidents d'habitations insalubres. On sait aussi que les coûts du logement locatif modulent grandement la capacité des ménages à se nourrir adéquatement et à subvenir à leurs autres besoins de base. »<sup>370</sup>

Les enjeux du logement montréalais ci-haut exposés se présentent avec une intensité plus grande pour certaines catégories de locataires. Aux fins de la présente consultation, référons plus particulièrement aux nouveaux arrivants, aux personnes racisées ainsi qu'aux personnes autochtones.

Or, à l'exception de quelques données statistiques portant sur le faible revenu des nouveaux arrivants et des personnes autochtones vivant à Montréal ou présentant la proportion importante des membres de ces groupes parmi les populations itinérantes<sup>371</sup>, le document de consultation ne fait pas pleinement état des graves difficultés que rencontrent ces catégories de personnes dans le secteur du logement.

---

<sup>368</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Pour des logements salubres et abordables*, 2015, p. 18.

<sup>369</sup> *Id.*, p. 26.

<sup>370</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *préc.*, note 358, p. 2.

<sup>371</sup> Le document de consultation nous informe que le « tiers des nouveaux arrivants (34 %) et plus du quart des Autochtones vivant à Montréal (27 %) ont un faible revenu, c'est-à-dire qu'ils consacrent une part importante de leur budget à des achats de première nécessité. Chez les personnes en situation d'itinérance, 20 % sont immigrantes et 12 % sont d'origine autochtone. » Document de consultation, p. 10.

Il importe de compléter ce portrait et de mieux situer les difficultés en termes de droit à un logement « suffisant » que vivent les nouveaux arrivants, les personnes racisées et les personnes autochtones vivant à Montréal<sup>372</sup>.

## 5.4 Les nouveaux arrivants et les personnes racisées dans le secteur du logement

### 5.4.1 Portrait d'arrondissements à forte concentration de personnes racisées et immigrantes de première génération

C'est un fait connu et documenté, Montréal est la porte d'entrée de l'immigration. Ce sont aujourd'hui plus de 70 % des personnes immigrantes arrivant annuellement au Québec qui s'installent à Montréal<sup>373</sup>. Plus précisément, les données du dernier recensement révèlent que 128 460 personnes immigrantes se sont établies à Montréal de 2011 à 2016<sup>374</sup>.

On peut déduire que la majorité d'entre elles appartiennent à une minorité visible puisque c'est le cas de la très grande majorité des personnes récemment installées au Québec. À titre illustratif, entre 2009 et 2018, les dix premiers pays d'où provenaient les personnes immigrantes admises arrivées au Québec étaient : la Chine (43 458), la France (41 893), l'Algérie (35 418), le Maroc (31 356), Haïti (29 312), l'Iran (22 572), la Syrie (17 376), la Colombie (16 853), le Cameroun (16 396) et les Philippines (14 993)<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> Un logement suffisant doit permettre la « mise en œuvre du droit à l'intégrité et à la dignité de la personne, ce qui suppose, en tout contexte économique, social ou culturel, la présence notamment des conditions suivantes : a) La sécurité légale de l'occupation (qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement et autres menaces); b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures; c) La capacité de paiement (le coût financier du logement ne peut menacer ni compromettre la satisfaction d'autres besoins fondamentaux comme la nourriture, les vêtements, l'accès à des soins de santé, etc.). [...]; d) L'habitabilité (doit offrir espace convenable, protection contre le froid ou la chaleur, l'humidité, la pluie, etc.); e) La facilité d'accès (accès à tous les groupes, sans discrimination, à un logement convenable); f) L'emplacement (lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, etc.); g) Le respect du milieu culturel (architecture, matériaux et construction permettent d'exprimer convenablement l'identité culturelle, y compris dans la modernisation de logements. » Voir : COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 316, p. 17-18, cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 315, p. 4.

<sup>373</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Montréal inclusive – Plan d'action 2018-2021*, 2018, p. 8.

<sup>374</sup> STATISTIQUE CANADA, *Profil du recensement 2016*, [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=2466023&Geo2=PR&Code2=24&SearchText=Montréal&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=PR&GeoCode=2466023&TABID=1&type=0>

<sup>375</sup> MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Consultation publique 2019, La planification de l'immigration pour la période 2020-2022 – Recueil de statistiques sur l'immigration*, Direction de la recherche et de la statistique, Banques de données sur les résidents permanents, (données préliminaires pour l'année

Par ailleurs, selon les données fournies dans le cadre de la consultation, la proportion de Montréalais et de Montréalaises s'identifiant à une minorité visible est de l'ordre de 34 %<sup>376</sup>.

Selon des données présentées par l'Office de consultation publique de Montréal les personnes s'identifiant à une minorité visible se retrouvent davantage dans les arrondissements suivants : Saint-Laurent, Montréal-Nord, Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension, Pierrefonds-Roxboro, Saint-Léonard, Ahuntsic-Cartierville et LaSalle<sup>377</sup>. Or, ce sont à peu près les mêmes endroits où l'on retrouve proportionnellement le plus grand nombre d'immigrants de première génération<sup>378</sup>.

**Tableau 1**  
**Proportion de personnes de minorités visibles et d'immigrants de première génération selon l'arrondissement, 2016<sup>379</sup>**

Arrondissements	Proportion de minorités visibles (%)	Proportion d'immigrants de 1 <sup>re</sup> génération (%)
Saint-Laurent	53,4	56,5
Montréal-Nord	48,7	43,4
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	46,8	54,0
Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension	46,7	46,0
Pierrefonds-Roxboro	43,1	41,5
Saint-Léonard	42,8	50,0
Ahuntsic-Cartierville	37,5	42,6
LaSalle	37,1	38,0

2018), p. 56, [En ligne].

[http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/planification/BRO\\_RecueilStat\\_PlanificationImmigration.pdf](http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/planification/BRO_RecueilStat_PlanificationImmigration.pdf)

<sup>376</sup> OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL, *Consultation sur le racisme et la discrimination systémiques dans les compétences de la Ville – Synthèse des contributions citoyennes*, 10 octobre 2019, [En ligne] [http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P%2099/6-12\\_synthese\\_rds\\_finale.pdf](http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P%2099/6-12_synthese_rds_finale.pdf)

<sup>377</sup> *Id.*

<sup>378</sup> *Id.*

<sup>379</sup> *Id.*

Voici la répartition pour les autres arrondissements de la Ville de Montréal selon les proportions de minorités visibles (MV) et d'immigrants de 1<sup>ère</sup> génération (I1G) : Ville-Marie (MV :36,3; 46,7), Anjou (MV :31,9 I1G : 34,5), Le Sud-Ouest (MV : 27,9; I1G : 28,5) Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles (MV : 25,5; I1G), Lachine (MV : 24,1; I1G : 23,8), Mercier—Hochelaga-Maisonneuve (MV :21,6; I1G : 23,0), Verdun (MV : 20,8; I1G : 27,5), L'Île-Bizard—Sainte-Geneviève (MV : 21,9; I1G : 26,6), Rosemont—La Petite-Patrie (MV : 19,2%; I1G : 25,9%), Le Plateau-Mont-Royal (MV : 17,4; I1G :36,4%), Outremont (MV :21,9; I1G : 26,6).

En 2016, tous ces arrondissements comportaient, à des degrés divers, des zones de concentrations importantes et modérées de défavorisation, tout particulièrement à Montréal-Nord, à Parc-Extension, à Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce et à Saint-Léonard<sup>380</sup>. De façon peut-être plus significative, Côte-des-Neiges, deuxième quartier d'accueil en termes de proportion d'immigrants de première génération, fait partie « des quartiers dont la position relative s'est détériorée entre 2011 et 2016 »<sup>381</sup>.

Situant dans le temps long les aires de défavorisation à Montréal, une étude datant de 2002 explique que ces zones se sont notamment élargies sous l'influence des quartiers d'établissement des populations immigrantes, ce qui permet de mieux comprendre les résultats exposés ci-haut :

« [L]étude cartographique de Drouilly (1996) montre que la localisation des secteurs plus fortunés et moins fortunés de la ville a peu évolué entre 1951 et 1991. Le changement le plus notable est l'élargissement du "T" renversé de la pauvreté (axe est-ouest, le long du fleuve, dans le centre historique et les premiers quartiers ouvriers et "couloir de l'immigration" autour de l'axe du boulevard Saint-Laurent). Le déplacement des aires d'établissement des immigrants vers les anciennes banlieues de l'ouest de l'île comme Saint-Laurent, La Salle ou Pierrefonds, vers les quartiers de Côte-des-Neiges, Parc Extension et Saint-Michel et vers les anciennes municipalités de Montréal-Nord et de Saint-Léonard contribue à cet élargissement (Dansereau, 2000). »<sup>382</sup>

Il importe plus globalement de tenir compte des inégalités que peuvent subir les immigrants de première génération, et tout particulièrement les nouveaux arrivants, ainsi que les personnes racisées du fait qu'ils habitent un milieu qui est de longue date défavorisé (quartier, arrondissement, etc.)<sup>383</sup>. Affectant tout particulièrement les chances de développement des

---

<sup>380</sup> Voir : COMITÉ DE GESTION DE LA TAXE SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, *Carte de défavorisation 2018 – Guide d'accompagnement de la carte de la défavorisation des familles avec enfants de moins de 18 ans de l'île de Montréal*, [En ligne]. [https://www.cgtsim.qc.ca/images/documents/GUIDE\\_2018FRW\\_CARTE\\_DEFAYO.pdf](https://www.cgtsim.qc.ca/images/documents/GUIDE_2018FRW_CARTE_DEFAYO.pdf)

<sup>381</sup> *Id.*, p. 20.

<sup>382</sup> Francine DANSEREAU, Stéphane CHARBONNEAU, Richard MORIN, Anne REVILLARD, Damaris ROSE et Anne-Marie SÉGUIN, *La mixité sociale en habitation. Rapport de recherche réalisé pour le Service de l'habitation de la Ville de Montréal*, INRS – Urbanisation, culture et société, 2002, p. 6.

<sup>383</sup> COMITÉ DE GESTION DE LA TAXE SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, préc., note 380, p. 6.

enfants<sup>384</sup>, le milieu défavorisé peut contribuer à perpétuer la situation de pauvreté de ses habitants et même avoir une incidence intergénérationnelle<sup>385</sup>.

Afin de lutter contre ces déterminants sociaux, en particulier auprès des nouveaux arrivants qui vivent pour la majorité en situation de pauvreté<sup>386</sup>, il apparaît nécessaire de favoriser l'accès et le maintien dans un logement abordable et convenable.

De surcroît, des efforts doivent être déployés à la hauteur des milieux de vie, car un logement adéquat, c'est aussi un lieu situé dans un environnement sain et bien aménagé<sup>387</sup>, par exemple loin des autoroutes, du bruit et de l'air pollué qu'elles produisent ainsi que des îlots de chaleur urbain dont elles sont l'une des principales sources<sup>388</sup>.

De même, un logement adéquat c'est « un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels »<sup>389</sup>. Comme le précise le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, l'emplacement constitue l'un des indicateurs d'un logement convenable. En effet, pour être qualifié comme tel, il doit notamment être situé dans un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé (cliniques médicales, dentistes, etc.)<sup>390</sup>, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants -et d'autres services sociaux<sup>391</sup>.

---

<sup>384</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>385</sup> Voir sous-section 1.1 Concept de défavorisation socio-économique, *id.*, p. 7.

<sup>386</sup> Comme le rapporte le DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, en s'appuyant sur des données de 2011, « la majorité des immigrants récents vit dans la pauvreté (58 %) », préc., note 368, p. 66.

<sup>387</sup> Art. 46.1 Charte : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité. »

<sup>388</sup> AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Les inégalités sociales de santé à Montréal, Le chemin parcouru*, Rapport du directeur de santé publique, Gouvernement du Québec, 2011, p. 122.

<sup>389</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 316, par. 7.

<sup>390</sup> « On note que si les plus démunis et les immigrants ont généralement une moins bonne expérience de soins dans le réseau public de santé, la situation devient dramatique dès qu'il leur faut pénétrer un réseau largement privé, comme c'est le cas des services de psychothérapie et des soins dentaires. » AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 388, p. 135.

<sup>391</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 316, par. 8 f).

À cette liste, nous pouvons ajouter l'accessibilité géographique à des services d'alimentation offrant des denrées abordables<sup>392</sup>, à des centres de la petite enfance et des garderies, au transport en commun, aux parcs et installations sportives publiques, aux groupes et associations offrant des services en matière d'accueil et d'intégration, mais aussi de lutte à la pauvreté. Pensons également aux lieux de culte qui jouent bien souvent un rôle majeur en matière d'intégration des immigrants, comme le rappelle le Conseil interculturel de Montréal en s'appuyant sur l'article 43 de la Charte<sup>393</sup>.

---

<sup>392</sup> À l'instar du Directeur de la santé publique de Montréal, soulignons qu'une « étude cartographiée de la disponibilité des aliments santé » datant de 2008 avait permis de constater « que 40 % de la population des quartiers centraux et de l'Est de Montréal n'avait pas un approvisionnement adéquat en fruits et légumes à distance de marche du domicile. » Le Directeur précisait cependant « [qu'] aucune relation n'a été établie hors de tout doute entre le revenu médian des unités de voisinage à l'étude (aires de diffusion) et l'offre alimentaire (Bertrand, Thérien et Cloutier, 2008). De plus, les « déserts alimentaires », selon l'expression empruntée aux études britanniques pour caractériser les quartiers défavorisés où l'approvisionnement est déficient, semblent absents de Montréal. On trouve, par exemple, de nombreux petits commerces dans les quartiers multiethniques qui complètent l'offre des supermarchés en produits frais et exotiques, souvent à des prix compétitifs. » AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 388, p. 104.

<sup>393</sup> « Si l'article 10 insiste sur le droit à la non-discrimination, seul l'article 43 de la charte québécoise porte précisément sur la diversité ethnoculturelle. Des études démontrent par ailleurs l'importance et les bienfaits des phénomènes que l'article cherche à protéger. Loin d'être de simples espaces de repli sur soi, ces lieux favorisent plutôt l'intégration et la participation des nouveaux arrivants (Germain *et al.* 1995, Grafmeyer 1999, Isin et Siemiatycki 1999, Meintel 2015, Taylor 2012). En effet, c'est « une très mauvaise compréhension des dynamiques de l'immigration, dans les pays de tradition libérale, de prétendre que le maintien des traditions et les contacts dans les communautés ne favorisent pas l'intégration » (Frozzini 2014:57) » CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Montréal, cité interculturelle Stratégie intégrée en six étapes et conditions de réussite pour une politique interculturelle*, 2019, p. 16-17. [En ligne] [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/conseil\\_interc\\_fr/media/documents/strategie\\_integree\\_six\\_eta\\_pes.pdf?fbclid=IwAR2uGOIw-rMSB52LN-bEQpO00WIYrV0oQj7zKC3gDRhvim3kFQrdgVqCxXM](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/conseil_interc_fr/media/documents/strategie_integree_six_eta_pes.pdf?fbclid=IwAR2uGOIw-rMSB52LN-bEQpO00WIYrV0oQj7zKC3gDRhvim3kFQrdgVqCxXM)

Or, la Commission remarque qu'au cours des dernières années, différents arrondissements ont été le théâtre de débats, voire de controverses, au sujet de lieux de culte minoritaires. C'est le cas notamment du projet d'intégration d'un lieu de culte musulman à un centre communautaire existant dans l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville en 2016. Ce projet a été soumis à un référendum populaire qui s'est soldé par une décision y mettant fin. Dans un tel contexte, la décision populaire prise par référendum vient alors justifier un refus des municipalités qui pourrait par ailleurs être contraire à la Charte et à leur obligation de neutralité religieuse. Notons enfin que le document de consultation de l'OCPM ne brosse pas un portrait de la mise en œuvre des recommandations que le Conseil interculturel de Montréal formulait en 2009 à la Ville de Montréal dans son avis sur la gestion municipale des lieux de cultes minoritaires. Le document de consultation ne permet pas d'évaluer concrètement l'ampleur des actions entreprises ou non par les arrondissements à cet égard. Voir : CONSEIL INTERCULTUREL DE MONTRÉAL, *Cohabitation urbaine et usage des lieux de cultes minoritaires – Dynamise social dans la gestion municipale*, Montréal, 2009, [En ligne]. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/conseil\\_interc\\_fr/media/documents/Lieux\\_cultes\\_minoritaires\\_Mtl.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/conseil_interc_fr/media/documents/Lieux_cultes_minoritaires_Mtl.pdf)

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur les règlements de zonage relatifs aux lieux de culte dans l'arrondissement de Montréal-Nord*, Buschra Jalabi, (Cat. 2.113-2.13), 2014.

#### **5.4.2 La situation des ménages immigrants et racisés dans le secteur du logement**

À l'heure actuelle, des obstacles bien souvent discriminatoires réduisent l'accès au logement par les personnes immigrantes, notamment pour les personnes racisées vivant avec de faibles revenus :

« Le manque de références et de garant, d'historique de crédit et le phénomène de discrimination de diverses natures (pays d'origine, couleur de la peau, religion, type ou taille de la famille, sexe, âge des enfants, avoir un handicap) sont des freins à l'accès au logement. La précarité économique des cohortes récentes d'immigrants et le chômage de longue durée sont soulignés alors que le lien entre l'intégration résidentielle et l'intégration économique ne fait aucun doute. Il se dégage ainsi un sentiment d'être discriminé sur la base de la source de revenus qui est souvent l'aide sociale. »<sup>394</sup>

Outre les enjeux d'accès au logement, le maintien dans le logement peut constituer un défi, tout particulièrement pour les ménages locataires dont le principal soutien financier a immigré au Canada depuis moins de 5 ans. Comme le fait remarquer le FRAPRU, leur situation économique est précaire :

« En 2016, les ménages locataires dont le principal soutien financier a immigré au Canada depuis 5 ans ou moins, ont un revenu comparable à ceux des ménages non immigrants. Par contre, leur loyer est 1,13 fois plus élevé. Ils sont donc proportionnellement plus nombreux à consacrer une part démesurée de leur revenu aux dépenses de logement.

Alors que 32,5 % des ménages non immigrants du Québec voient 30 % et plus de leur revenu accaparé par les dépenses de logement, chez les ménages issus de l'immigration récente, cette proportion bondit à 40,4 %. »<sup>395</sup>

Ces ménages sont environ trois fois plus nombreux que les ménages non immigrants à consacrer 80 % de leurs revenus au logement<sup>396</sup>, ce qui réduit drastiquement les sommes disponibles aux autres besoins, tels s'alimenter ou se procurer les médicaments nécessaires. Comme le faisait remarquer le Directeur de la santé publique dans un rapport de 2011 :

---

<sup>394</sup> CIM, préc., note 349, p. 31.

<sup>395</sup> FRAPRU, *Logement et pauvreté au Québec – Dossier noir*, 7<sup>e</sup> édition, 2018, p. 9.

<sup>396</sup> *Id.*

« Si les immigrants arrivent au pays en bonne santé, les difficultés d'intégration qu'ils rencontrent s'accompagnent souvent de conditions économiques difficiles qui peuvent avoir des effets négatifs sur la santé à plus long terme. »<sup>397</sup>

Par ailleurs, entre 2011 et 2016, les « ménages locataires immigrés » sont fortement représentés parmi les ménages dont le logement est de taille insuffisante, c'est-à-dire qui comporte un nombre de chambres insuffisant par rapport à son nombre d'occupants (26,3 % par rapport à 3,5 % pour les ménages non immigrants)<sup>398</sup>.

La Commission insiste ici sur la situation des femmes nouvellement arrivées et racisées dans le secteur du logement, qui se cumule aux difficultés dans le secteur de l'emploi, décrite dans la partie 2 de ce mémoire.

D'une part, le fardeau financier lié au logement est plus grand pour les « ménages locataires immigrants installés récemment (c'est-à-dire depuis 2011) sous la responsabilité d'une femme »<sup>399</sup>. Les coûts associés au logement sont effectivement d'environ 10 % plus élevés que chez les ménages non immigrants sous la responsabilité d'une femme<sup>400</sup>. Cette disparité « peut être expliqué[e], entre autres, par les coûts plus élevés des logements récemment mis en location, comparativement à ceux occupés depuis longtemps par les mêmes locataires »<sup>401</sup>.

Non seulement sont-elles obligées de se loger à plus hauts coûts, mais elles doivent de plus assumer ceux-ci avec des revenus moindres<sup>402</sup>. Par conséquent, les « femmes locataires récemment immigrées sont également plus nombreuses à dépenser plus de 30, 50 ou 80 % de leur revenu en loyer »<sup>403</sup>. Entre 2011 et 2016, environ le quart des femmes immigrantes à la tête

---

397 AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 388, p. 35.

398 FRAPRU, préc., note 395, p. 9.

399 FRAPRU, *Dossier noir - Femmes, logement et pauvreté*, 2019, p. 8.

400 *Id.*

401 *Id.*

402 *Id.*

403 *Id.*

d'un ménage vivaient dans un logement de taille insuffisante<sup>404</sup>. Nous l'avons dit précédemment, la majorité des femmes immigrantes sont aussi des femmes racisées.

Notons enfin que les femmes immigrantes racisées ayant des enfants sont susceptibles de subir de multiples formes de discrimination, notamment dans le secteur du logement, en raison de la combinaison de leur « race », couleur et origine, de leur sexe et du fait de leur état civil<sup>405</sup>. Leurs faibles revenus accentuent également ces risques de discrimination.

Un autre groupe vivant dans des conditions de logement précaires à Montréal est celui des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants à statut précaire. En effet, un rapport récent portant sur leur situation fait ressortir d'une part que les « ménages réfugiés » sont proportionnellement plus nombreux à vivre dans un logement de taille insuffisante :

« Entre 27 % et 34 % des ménages réfugiés (selon la sous-catégorie d'admission) habitent un logement trop petit, alors que pour l'ensemble des ménages montréalais cette proportion n'est que de 8 %. Les ménages réfugiés sont proportionnellement plus nombreux à compter des enfants que l'ensemble des ménages montréalais, ce qui pourrait expliquer en partie les différences observées. »<sup>406</sup>

Le FRAPRU soulève en outre le fait que les réfugiés et les personnes « sans-statut » ne sont pas éligibles à un logement à loyer modique<sup>407</sup>.

D'autre part, le taux d'effort des réfugiés parrainés par l'État serait plus important :

« La proportion des ménages montréalais réfugiés consacrant 30 % ou plus de leur revenu au logement varie entre 31 % chez les réfugiés parrainés et 44 % chez les

---

<sup>404</sup> *Id.*

<sup>405</sup> Voir à ce sujet : Amélie COUSINEAU, *Les besoins des femmes racisées dans le quartier Villeray*, Centre des femmes d'ici et d'ailleurs, 2018 cité dans *id.*, p. 8.

<sup>406</sup> DIRECTION RÉGIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE DU CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 314, p. 40.

<sup>407</sup> FRAPRU, préc., note 395, p. 9. Voir : *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique, Loi sur la Société d'habitation du Québec*, (chapitre S-8, a. 86), art. 14. Voir aussi : VILLE DE MONTRÉAL, Extrait authentique du procès-verbal d'une assemblée du conseil municipal, Résolution: CM17 0106, 20 février 2017. La Déclaration désignant Montréal ville sanctuaire stipule entre autres que « le conseil municipal demande au gouvernement du Québec de revoir ses politiques concernant les services financés par la province pour les résidents sans papier en vue de favoriser l'accès aux soins de santé, les services d'urgence, le logement communautaire et de soutien pour les résidents sans statut légal » (note soulignement).

réfugiés pris en charge par le gouvernement. La proportion des ménages réfugiés consacrant 50 % ou plus de leur revenu au logement ne diffère guère de celle de l'ensemble des ménages montréalais, à l'exception des ménages dont le soutien principal est un réfugié pris en charge par l'État, pour lesquels cette proportion est plus élevée (22 % c. 14 % pour l'ensemble des ménages montréalais). »<sup>408</sup>

En outre, une enquête portant sur la santé et l'accès aux soins des migrants sans assurance médicale à Montréal met en lumière les conditions de vie et de logement déplorables d'une proportion importante d'entre eux. En effet :

« [...] le tiers (30 %) des participants de l'étude ont qualifié leur revenu familial comme pouvant assez bien, très bien ou parfaitement répondre à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ainsi la grande majorité des personnes rencontrées ont des difficultés à répondre à leurs besoins. Ces besoins de base incluent l'accès à un logement salubre et de taille convenable. Une grande proportion des participants note la présence de coquerelles (13 %), de moisissures (12 %), de punaises de lit (8 %) et d'infiltration d'eau (8 %) dans leur logement. »<sup>409</sup>

De même, les immigrants récents et les demandeurs de statut de réfugiés « sont à la fois les plus susceptibles d'occuper les logements insalubres de Montréal et souvent les moins outillées pour défendre leurs droits »<sup>410</sup>. En ce sens, la Commission ne peut qu'appuyer le Directeur de la santé publique de Montréal lorsqu'il affirme que « l'accueil de nouveaux immigrants [exige] une réponse sociale adaptée en termes de logement, particulièrement à Montréal »<sup>411</sup>.

Nul besoin d'ajouter que le fait de loger les nouveaux arrivants dans des loyers convenables et les loger à moindre coût représente des mesures qui favoriseront leur pleine intégration et leur pleine participation à la société québécoise. Il en est de même des personnes immigrantes et racisées compte tenu des obstacles particuliers qu'elles rencontrent dans ce secteur.

---

<sup>408</sup> DIRECTION RÉGIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE DU CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 314, p. 39 (notre soulignement).

<sup>409</sup> Valéry RIDDE, Marie-France RAYNAULT, Patrick CLOOS, Jill HANLEY, Joséphine AHO, Marie-Jo OUMET *et al.*, *Santé et accès aux soins des migrants sans assurance médicale à Montréal*, en cours, données présentées dans *id.*, p. 48. En 2011, le Directeur de la santé publique de Montréal constatait que les immigrants récents faisaient partie des catégories de personnes vulnérables qui étaient le plus à risque d'avoir des punaises de lit. AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 388, p. 102.

<sup>410</sup> AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 388, p. 138.

<sup>411</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 358, p. 3.

## 5.5 Les personnes autochtones dans le secteur du logement

### 5.5.1 Contexte sociohistorique de l'urbanisation des personnes autochtones à Montréal

Avec Québec, Trois-Rivières, Gatineau, Baie-Comeau, Val-d'Or et Saguenay, Montréal représente l'un des grands pôles ayant attiré une proportion grandissante de personnes autochtones au cours des dernières années<sup>412</sup>. Cette population a plus que doublé à Montréal au cours des quinze dernières années<sup>413</sup>. En effet, si on se rapporte aux données de Statistique Canada – qui en sous-estime le nombre en ne dénombrant pas la « population transitoire » ou « les personnes vivant dans la rue »<sup>414</sup>–, la population se déclarant comme ayant une identité autochtone à Montréal était de 12 035 en 2016 par rapport à 5 270 en 2001<sup>415</sup>.

Comme le fait remarquer le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec, « trois principaux facteurs motivent la migration des membres des Premières Nations ou des Inuit vers les centres urbains, à savoir les études (35,0 %), le travail (24,0 %) et l'accès au logement (11,0 %) »<sup>416</sup>.

Ce phénomène d'urbanisation doit être situé dans un contexte plus large où des conditions difficiles de logement dans les communautés constituent l'un des facteurs pouvant inciter plusieurs personnes autochtones à partir vers les centres urbains<sup>417</sup>. Soulignons que sur une

---

<sup>412</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 57, p. 105-106. Le recensement de 2016 a recensé 13 100 personnes « ayant une identité autochtone » dans l'agglomération de Montréal, voir : STATISTIQUE CANADA, *Recensement de 2016 Compilation de Montréal en statistiques, Ville de Montréal*, [En ligne].  
[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL\\_STATS\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/09J\\_IDENTIT%C9%20AUTOCHTONE\\_2016.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL_STATS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/09J_IDENTIT%C9%20AUTOCHTONE_2016.PDF)

<sup>413</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 368, p. 64.

<sup>414</sup> *Id.*

<sup>415</sup> Voir entre autres : VILLE DE MONTRÉAL, « Montréal en statistiques – Autochtones », [En ligne].  
[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=6897,67857581&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897,67857581&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>416</sup> Rapporté dans Commission Viens, p. 275.

<sup>417</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, préc., note 356, par. 1. « Au sujet des conditions de logement dans les réserves au Canada : Au Canada, près de la moitié de tous les membres des Premières Nations vivent dans une réserve et plus de 25 % d'entre eux vivent dans des logements surpeuplés, pourcentage près de sept fois supérieur à celui relevé à l'échelle nationale pour les populations non autochtones. Au Canada, plus de 10 000 logements dans les réserves sont dépourvus de plomberie intérieure et 25 % des réserves ont des systèmes d'approvisionnement en eau ou d'assainissement insuffisants. Alors qu'il y a au Canada plus d'eau douce que dans les autres pays du monde, 75 % des

population d'environ 183 000 personnes autochtones vivant au Québec, une proportion de 18 % vit dans un logement de mauvaise qualité, alors que 6,8 % de la population est dans cette situation<sup>418</sup>. Dans le cadre de ses *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada*, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU écrivait d'ailleurs être préoccupé « par les inégalités socioéconomiques persistantes entre peuples autochtones et peuples non autochtones, ainsi que par les disparités pour ce qui est de la fréquence de la pauvreté et de l'exercice des droits fondamentaux, notamment les droits au logement [...] »<sup>419</sup>. Plus particulièrement, le Comité se disait aussi « préoccupé par le fait que les peuples autochtones, notamment les Inuit et les Premières Nations, font face à des conditions de logement médiocres, voire à la promiscuité, ce qui entraîne notamment des problèmes de santé pour les collectivités concernées »<sup>420</sup>.

Dans son examen de la question du droit au logement des peuples autochtones, notamment au Canada, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable contextualise historiquement cette réalité du mal-logement<sup>421</sup> :

« Ces violations qui touchent les peuples autochtones sont inhérentes à la colonisation, à l'assimilation forcée, à la dépossession passée et présente de terres, de territoires et de ressources et à une discrimination profondément enracinée qui a été entretenue pendant des siècles, et sont une de leurs conséquences. »<sup>422</sup>

Cela participe du contexte sociohistorique traité dans la partie 1.2.3 du présent mémoire.

---

réserves ont de l'eau contaminée, et des communautés comme celle d'Attawapiskat déclarent l'état d'urgence en raison des concentrations de produits chimiques toxiques relevées dans l'eau. » *Id.*, par. 15.

<sup>418</sup> FRAPRU, préc., note 395, p. 10.

<sup>419</sup> COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada*, Doc. N.U. E/C.12/CAN/CO/6 (23 mars 2016), par. 19.

<sup>420</sup> *Id.*, par. 43.

<sup>421</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, préc., note 356, par. 4 et 15.

<sup>422</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, *id.*, par. 2-3. Voir aussi l'enquête systémique de la Commission sur l'ensemble des services offerts aux enfants dont la situation relève de la protection de la jeunesse du Nunavut, laquelle constatait que « les effets négatifs [du] surpeuplement sur les conditions de vie des enfants, les soins qu'ils reçoivent et les abus dont ils peuvent être victimes ». COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 331, p. 9.

La Commission Viens a également permis de documenter « le manque de logement, autant dans les villes que dans les communautés, [ce qui] engendre un cortège de problématiques psychosociales et économiques »<sup>423</sup>. La réalité du mal-logement dans les communautés autochtones incite aujourd'hui plusieurs de leurs membres à quitter vers la ville<sup>424</sup>.

### **5.5.2 Réalités des personnes autochtones dans le logement à Montréal**

Arrivées en milieu urbain, les personnes autochtones sont confrontées à de nombreux obstacles au moment de trouver un logement, dont « les faibles revenus déclarés [...] particulièrement pour les femmes autochtones monoparentales » ainsi que « le racisme exprimé par certains propriétaires »<sup>425</sup>. En effet, les stéréotypes et la discrimination à l'endroit des personnes autochtones peuvent limiter l'accès à un logement, voire compromettre leur maintien quand par exemple des locateurs « refusent de prolonger le bail »<sup>426</sup>.

En 2015, le Directeur de la santé publique de Montréal signalait que la « précarité résidentielle » des personnes autochtones les plaçait parmi les populations, dont le sort inquiète

---

<sup>423</sup> Commission Viens, p. 246.

<sup>424</sup> Le rapport de la Commission populaire itinérante Agir, bâtir, lutter pour le droit au logement décrivait en ces termes les dynamiques observées dans certaines communautés autochtones :

« Ce n'est pas par hasard si la Commission a débuté ses travaux à Kuujuaq et les a terminés à Lac Simon. Elle y a entendu plusieurs témoignages d'Autochtones vivant à six, dix et même dix-sept dans la même maison de deux chambres à coucher. Son rapport en parle en ces termes : "Des personnes sont obligées d'y adopter des "quarts de sommeil", c'est-à-dire d'établir un horaire pour que tout le monde puisse dormir dans un lit ou sur un matelas jeté à même le sol. Chez les enfants, les incidences sont nombreuses, notamment sur le plan de la réussite scolaire (fatigue, concentration, absence de lieux pour faire les devoirs, etc.); chez les adultes, le manque de sommeil peut conduire à un haut taux d'absentéisme au travail". Ce surpeuplement exacerbe les problèmes sociaux : conflits familiaux, violence envers les femmes et les enfants, agressions sexuelles, dépendances à l'alcool et aux drogues, suicides, etc. L'itinérance invisible se développe, les personnes et souvent les familles devant sans cesse déménager d'une maison à l'autre, en quête d'un coin où dormir. Dans les communautés des Premières Nations, la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) menace des familles de leur retirer leurs enfants, vu l'insécurité que toute cette situation leur fait vivre. Parfois, les Inuits du Nunavik et les Algonquins/Anishnabe de l'Abitibi-Témiscamingue ou de l'Outaouais ne voient pas d'autre solution que de déménager à Montréal dans le premier cas, à Val-d'Or ou Maniwaki dans l'autre. Ces personnes y vivent le déracinement, tout en faisant à nouveau face à des problèmes de logement auxquels s'ajoutent trop souvent le racisme et l'itinérance. Des Atikamekw ou des Innus vivent les mêmes problèmes à Joliette, La Tuque ou Sept-Îles. » FRAPRU, *Résumé du rapport de la Commission itinérante : Urgence en la demeure. Agir, bâtir, lutter pour le droit au logement*, 2013, p. 8.

<sup>425</sup> Commission Viens, p. 245.

<sup>426</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, préc., note 356, par. 20.

le plus<sup>427</sup>. En effet, mise à part la discrimination, les personnes autochtones vivant à Montréal, comme celles de dix autres villes canadiennes, sont confrontées « aux difficultés d'intégration, à l'isolement, à la pauvreté et à l'abus de substances. »<sup>428</sup> Tel que mentionné précédemment, elles sont aussi plus exposées à vivre en situation d'itinérance<sup>429</sup>.

L'absence ou l'interruption de services offerts à ces clientèles peut avoir des conséquences tragiques, comme lors du déménagement en décembre 2018 du refuge *Open Door*, anciennement situé près du Square Cabot dans l'arrondissement de Ville-Marie : « La population itinérante qui fréquentait le refuge n'avait soudainement plus cette ressource où se tourner. Quatorze personnes, la plupart des personnes itinérantes autochtones, sont mortes depuis l'hiver dernier »<sup>430</sup>.

La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le logement convenable insiste :

« En tant qu'odieuse violation du droit au logement, le sans-abrisme a une profonde incidence sur l'exercice d'un large éventail de droits de la personne, y compris les droits à la santé, à la vie, à la culture et à l'éducation. Ceux qui sont sans abri risquent de mourir prématurément et souffrent de différents problèmes de santé découlant des conditions matérielles et sociales dans lesquelles ils vivent. »<sup>431</sup>

Nous l'avons vu précédemment, du fait de l'approche intersectionnelle de la discrimination, l'itinérance expose par ailleurs les personnes autochtones aux pratiques de profilage policier et à la judiciarisation<sup>432</sup>. En effet, leur présence au centre-ville, et plus largement dans l'espace public, risque davantage d'être perçue comme indésirable étant donné que ces personnes cumulent plusieurs motifs de discrimination. Cela peut en définitive entraîner « une augmentation de leur présence dans le système de justice pénale, ce qui accroît leur marginalisation »<sup>433</sup>.

---

<sup>427</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 368, p. 62.

<sup>428</sup> *Id.*, p. 64, référant à ENVIRONICS INSTITUTE, *The Urban Aboriginal People's Study*, 2010, p. 152-153.

<sup>429</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 368, p. 62. Commission Viens.

<sup>430</sup> Laurence NIOSI, « Le gouvernement du Québec et Montréal s'unissent pour aider les itinérants », *Radio-Canada*, 25 octobre 2019.

<sup>431</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, préc., note 356, par. 27.

<sup>432</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 38.

<sup>433</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, préc., note 356, par. 29.

### 5.5.3 Particularités des femmes autochtones à Montréal dans le logement

À ce cumul des motifs de discrimination, une fois de plus, la situation des femmes autochtones vivant hors réserve a de quoi inquiéter. Le FRAPRU indique à ce sujet que :

« Sur les 56 860 femmes autochtones vivant “hors réserve”, 6 880 résident dans un endroit nécessitant des réparations majeures et 4 685 sont en situation de surpopulation. Elles sont aussi plus sujettes à vivre de la discrimination au moment de la location d'un logement et à vivre de l'itinérance. »<sup>434</sup>

Cela rejoint les propos de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le logement convenable qui observe que :

« L'exercice du droit au logement par les femmes autochtones est profondément lié aux conditions que connaissent leur communauté et pâtit fortement des formes multiples et croisées de discrimination dont elles sont victimes en raison de leur sexe, de leur identité autochtone et de leur statut socioéconomique. »<sup>435</sup>

Comme le décrit le rapport de la Commission Viens, ces conditions les exposent ultimement à l'itinérance :

« les femmes autochtones subissent, plus que n'importe quel autre groupe, des formes de violence domestique, notamment liée à la surpopulation des logements et à la surconsommation, les conduisant à fuir leur milieu d'origine, ce qui les vulnérabilise davantage quant à l'éventuelle expérience de la condition itinérante. »<sup>436</sup>

Sur la question de l'itinérance, un dénombrement effectué en 2015 évalue que le quart de la population autochtone en situation d'itinérance dans la métropole serait des femmes, des données qui sont probablement sous-évaluées comme le rapporte l'organisme La rue des femmes de Montréal<sup>437</sup>. Ce dernier a observé une hausse du nombre de femmes autochtones parmi sa clientèle et soulève qu'elles subiraient davantage d'agressions physiques violentes :

---

<sup>434</sup> FRAPRU, préc, note 395, p. 8.

<sup>435</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, préc., note 356, par. 45.

<sup>436</sup> Commission Viens, p. 416.

<sup>437</sup> LA RUE DES FEMMES DE MONTRÉAL, *Portrait de l'itinérance au féminin – Réalité 2018*, p. 13

« membres cassés, visages tuméfiés, commotions cérébrales, fractures du crâne, œil au beurre noir, côtes brisées, etc. »<sup>438</sup>.

Le Rapport sur les femmes et les filles autochtones assassinées ou disparues a identifié différents obstacles à l'accès à un logement et à un abri, dont :

- la capacité insuffisante des refuges, [...];
- la pénurie de logements subventionnés et la longueur des listes d'attente qui en résulte; [...];
- les risques de discrimination dans les maisons d'hébergement, notamment de racisme, d'homophobie et de transphobie;
- le manque de maisons de transition pour les personnes sortant d'établissements correctionnels, de programmes de traitement des toxicomanies ou du système des familles d'accueil [...];
- des politiques strictes concernant la consommation d'alcool ou d'autres drogues dans les maisons d'hébergement, ce qui cause des obstacles aux personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie [...];
- les maisons d'hébergement fondées sur le genre et la priorité donnée aux femmes avec des enfants pour l'hébergement. Cette mesure favorise la sécurité des femmes et des filles, mais elle crée aussi des complications et dresse des obstacles pour les familles, les hommes et les personnes 2ELGBTQQIA;
- les obstacles financiers au logement public pour les personnes vivant légèrement au-dessus du seuil de faible revenu ou recevant un soutien limité du revenu;
- l'iniquité d'accès au logement [...]. »<sup>439</sup>

Ces écueils que rencontrent les personnes autochtones aux prises avec des enjeux de logements peuvent compromettre de façon dramatique la sécurité des femmes. La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit au logement convenable observe qu'en l'absence d'un logement sûr et décent :

« les femmes autochtones deviennent souvent la cible de nouvelles violences en raison de leur sexe et de leur identité autochtone. Cette dramatique spirale de violence (y compris des homicides) est profondément enracinée dans l'extrême marginalisation sociale et économique des femmes autochtones et de leurs communautés. »<sup>440</sup>

---

<sup>438</sup> *Id.*

<sup>439</sup> ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES OU ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, vol. 1b, 2019, p. 163-165, [En ligne]. <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-final-volume-1b.pdf>

<sup>440</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE, préc., note 356, par. 47.

Pour les femmes et les filles autochtones, ainsi que les personnes 2ELGBTQQIA<sup>441</sup>, les conséquences sont particulièrement néfastes :

« la dénegation du droit au logement, ou à des soins de santé adéquats, peut contribuer à les placer dans des situations de vulnérabilité accrue, faisant d'elles des cibles pour les prédateurs. Qui plus est, le fait de ne pas protéger le droit d'une femme ou d'un enfant à un logement adéquat, par exemple, peut les forcer à rester dans des situations de violence pour éviter de se retrouver sans abri. »<sup>442</sup>

Tel que mis en évidence par le Rapport sur les femmes et les filles autochtones disparues ou assassinées :

« le manque de logements sûrs, de foyers de transition et de maisons d'hébergement a une incidence sur la santé, sur le bien-être et sur la sécurité des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA autochtones. La crise du logement contribue grandement à la violence. »<sup>443</sup>

La situation des femmes inuit, caractérisée par un mince filet social en milieu urbain, est tout particulièrement préoccupante :

« [...] les femmes inuit – caractérisées de “grandes oubliées” – sont en effet plus nombreuses à fuir des situations précaires au Nunavik et à se retrouver à Montréal sans réseau social ou familial, et encore moins d'accès à des services culturellement pertinents. »<sup>444</sup>

---

<sup>441</sup> Le « Lexique terminologique » de l'Enquête sur les femmes et filles autochtones disparues et assassinées explique en ces termes le choix d'utiliser cette abréviation : « Il est possible d'utiliser de nombreux acronymes qui correspondent aux personnes d'orientation sexuelle et d'identité de genre minoritaires (2ELGBTQ, LGBTQ2E, LGBTQIP2EAA, QUILTBAG) : tous ces acronymes ont des avantages et des limites. “Queer” et “bispirituel” sont habituellement compris comme étant des termes génériques. L'Enquête nationale a choisi d'utiliser le terme “2ELGBTQQIA” (personne bispirituelle, lesbienne, gaie, bisexuelle, transgenre, queer, en questionnement, intersexe et asexuelle) et les expressions “personnes qui sont non binaires” ou “personnes qui rejettent les normes de genre”. En ajoutant “2E” devant l'acronyme, nous rappelons que les personnes bispirituelles existaient dans plusieurs Nations et communautés autochtones bien avant que la colonisation apporte les autres conceptions en matière de genre et d'orientation. En outre, les personnes bispirituelles occupent ainsi une place prioritaire dans nos conversations, plutôt que d'être reléguées à l'arrière-plan. » ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Lexique terminologique*, 2019, [En ligne]. [https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/MMIWG\\_Lexicon\\_FINAL\\_ENFR.pdf](https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/MMIWG_Lexicon_FINAL_ENFR.pdf)

<sup>442</sup> ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES OU ASSASSINÉES, préc., note 76, p. 206.

<sup>443</sup> *Id.*, p. 677.

<sup>444</sup> Le rapport de la Commission Viens a mis en contexte les raisons expliquant le départ des Inuit de leur communauté vers les milieux urbains : « la Société Makivik a identifié plusieurs facteurs d'attractivité et de fuite (push and pull factors) contribuant à la condition d'itinérance pour les Inuit vivant en milieu urbain. Parmi les facteurs d'attractivité, mentionnons notamment le fait d'accompagner son ou sa partenaire ou

Plusieurs, dont le Directeur de la santé publique de Montréal<sup>445</sup>, ont sonné l'alarme concernant la situation « précaire » des femmes inuit en situation d'itinérance, car « elles sont plus nombreuses dans la rue et à y dormir, les mettant à plus grands risques d'agression et leurs séjours y seraient beaucoup plus longs que ceux des hommes »<sup>446</sup>.

#### **5.5.4 Rôle du logement dans l'amélioration des conditions d'existence des personnes autochtones**

L'accès et le maintien dans un logement sûr, convenable et abordable apparaissent dès lors comme un enjeu crucial. Comme l'indique très justement le rapport de la Commission Viens : « Il ne fait aucun doute, l'accès à des logements adéquats est essentiel au bien-être social et économique des Autochtones »<sup>447</sup>.

Une recherche récente sur les besoins et préférences de logement menée auprès de 134 répondants autochtones<sup>448</sup> a démontré que l'occupation d'un logement stable a réduit de façon significative les risques d'être hospitalisé et incarcéré :

« Les répondants logés de façon stable au moment de la collecte de données ont proportionnellement été moins fréquemment hospitalisés (14 %) que ceux qui ne l'étaient pas (31 %). Cette tendance est similaire pour les incarcérations : 10 % des participants logés de manière stable déclarent avoir été détenus au moins une fois dans un établissement carcéral, alors que ce pourcentage augmente à 34 % chez ceux non logés. »<sup>449</sup>

---

encore un membre de sa famille, la recherche d'emploi, la poursuite des études, les soins hospitaliers et l'attrait de la ville; et parmi les facteurs de fuite : le haut coût de la vie au Nunavik, la violence physique et sexuelle, le manque de logement ou encore l'itinérance cachée dans les villages inuit. Montréal est la ville la plus fréquentée par les Inuit du Nunavik et une part importante de cette population se retrouve en situation d'itinérance. » Commission Viens, p. 416.

<sup>445</sup> DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 368, p. 64.

<sup>446</sup> LA RUE DES FEMMES DE MONTRÉAL, préc., note 437, p. 13.

<sup>447</sup> Commission Viens, p. 249.

<sup>448</sup> L'échantillon de répondants était composé de 19 hommes inuit, 30 femmes inuit, 43 hommes des Premières Nations (dont 5 Métis) et 27 femmes des Premières Nations (dont 2 Métis). Éric LATIMER, François BORDELEAU et Christian MÉTHOT, *Besoins exprimés et préférences en matière de logement des utilisateurs autochtones de ressources communautaires sur l'île de Montréal*, Centre de recherche de l'Hôpital Douglas, 2017, Montréal, p. 1.

<sup>449</sup> *Id.*, p. 2.

Il importe de prendre acte de ces résultats, et plus globalement des besoins des populations autochtones de Montréal en matière de logement, afin de mettre en œuvre, de concert avec elles, des moyens d'action qui permettront de lutter efficacement contre la pauvreté et ses conséquences.

Il convient de reconnaître que la Ville de Montréal a déployé depuis 2008 des efforts pour améliorer la qualité de vie des personnes autochtones, notamment « par son soutien et sa participation au RÉSEAU pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone de Montréal »<sup>450</sup>. En 2016, elle a de plus affirmé sa volonté de devenir une métropole de la réconciliation avec les peuples autochtones : « Cet engagement passe notamment par la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et par l'endossement, à l'unanimité, de la Déclaration des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones, le 21 août 2017. »<sup>451</sup>

De même, des initiatives récentes peuvent contribuer à améliorer le sort des personnes autochtones en matière de logement à Montréal, notamment pour les personnes en situation d'itinérance.

Ainsi, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal annonçaient le 25 octobre dernier des investissements de 5,45 millions de dollars qui permettront entre autres de financer un centre de consommation contrôlée (« wet shelter ») et l'ouverture d'un nouveau refuge au Square Cabot<sup>452</sup>. Il importera que ce financement soit renouvelé dans le temps et qu'il favorise une ouverture du centre 24h sur 24, ce qui permettra aux personnes refusées dans un refuge, car « trop sous l'emprise de l'alcool », de disposer d'un abri sécuritaire<sup>453</sup>. Le financement doit

---

<sup>450</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Peuples autochtones*, [En ligne].  
[https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=8258,143108168&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8258,143108168&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>451</sup> *Id.*

On y présente les 6 grands axes de travail de la stratégie de réconciliation avec les peuples autochtones, dont « 3. L'accompagnement de la communauté autochtone urbaine, en facilitant la concertation et la rétroaction. [et] 4. L'amélioration du sentiment de sécurité des membres des peuples autochtones à Montréal. »

<sup>452</sup> L. Niosi, préc., note 430; Laurence Niosi, « Un refuge pour sans-abri ouvre près du square Cabot », *Radio-Canada*, 14 novembre 2019.

<sup>453</sup> L. Niosi, préc., note 430.

également être élargi de manière à répondre aux graves besoins de logement vécus par les personnes autochtones.

Plus globalement, il importe en tout premier lieu d'assurer un rehaussement du financement du secteur du logement social et que ce financement soit reconduit de façon pérenne. Ce faisant, une diversité de moyens doit être mise en œuvre afin de garantir un financement à la hauteur des problèmes sociaux découlant du mal-logement et de la pauvreté. Des actions doivent également être poursuivies pour contrer les problèmes de salubrité dans les logements<sup>454</sup>.

Des interventions devraient prioritairement accompagner ces grands objectifs et cibler à travers des programmes particuliers et adaptés des catégories de locataires plus susceptibles d'éprouver des difficultés en matière de logement et d'itinérance : les personnes immigrantes, et plus spécifiquement les nouveaux arrivants, les réfugiés, les personnes « sans statut »; les personnes racisées; ainsi que les personnes autochtones<sup>455</sup>, notamment les femmes et les femmes cheffes de famille monoparentale, qui font partie des catégories de locataires qui rencontrent des obstacles qui sont à la fois nombreux et importants dans l'accès et le maintien dans un logement convenable.

À cet égard, la Commission appuie l'appel à l'action 10 du Rapport de la Commission Viens qui insiste sur la nécessité pour le gouvernement de « contribuer financièrement aux initiatives de

---

<sup>454</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements (03-096)* [En ligne]. <http://ville.montreal.qc.ca/sel/sypre-consultation/afficherpdf?idDoc=21599&typeDoc=1> ; INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE, *Insalubrité dans l'habitation : portrait de la situation au Québec*, Gouvernement du Québec, 13 juillet 2017, [En ligne]. <https://www.inspq.qc.ca/qualite-de-l-air-et-salubrite-intervenir-ensemble-dans-l-habitation-au-quebec/qualite-de-l-air-et-salubrite/insalubrite/insalubrite-dans-l-habitation-portrait-de-la-situation-au-quebec>

<sup>455</sup> Comme le souligne le rapport de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues ou assassinées : « Les membres des Premières Nations à faible revenu et vivant hors réserves peuvent présenter une demande en vertu des programmes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offerts à tous les Canadiens et d'une foule d'autres programmes financés par le gouvernement fédéral, comme la subvention des logements publics, les logements à but non lucratif, les programmes de suppléments au loyer, les programmes de logement pour les habitants ruraux et les personnes autochtones, les programmes d'habitation urbaine à but non lucratif pour les personnes autochtones et les logements coopératifs. Il y a relativement peu de programmes de logement qui concernent précisément les personnes autochtones en milieu urbain. Cela signifie que peu d'argent est disponible pour améliorer les conditions d'habitation qui, dans bien des cas, contribuent à une mauvaise santé. » ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES OU ASSASSINÉES, préc., note 76, p. 487.

logements sociaux pour Autochtones en milieu urbain »<sup>456</sup>. La Commission encourage la Ville de Montréal à poursuivre ses efforts en ce sens.

La Commission fait aussi siennes les conclusions d'experts entendus lors de la Commission Viens pour qui des actions exclusives et immédiates sont nécessaires pour les femmes inuit en situation d'itinérance<sup>457</sup>.

Dans tous les cas, les initiatives de la Ville en matière de logement devraient par ailleurs tenir compte de la grande variété des besoins que peuvent exprimer les personnes visées. Pensons entre autres au modèle des maisons de chambres<sup>458</sup> qu'il faut préserver ou encore aux souhaits divers exprimés en termes de logements avec soutien communautaire.

#### **RECOMMANDATION 19 :**

##### **La Commission recommande :**

- **que, dans le respect de ses compétences, la Ville de Montréal assure un rehaussement du financement du secteur du logement social et que ce financement soit reconduit de façon pérenne. Ainsi, afin de garantir l'effectivité du droit au logement, la Commission recommande que le financement du logement convenable et abordable soit à la hauteur des problèmes sociaux découlant du mal-logement et de la pauvreté. Ce faisant, la Ville de Montréal devrait viser la mise en œuvre de logements sociaux de différents types (logements familiaux, logements avec ou sans soutien communautaire, coopératives, maisons de chambres, etc.) dans le but de répondre adéquatement aux besoins divers des populations visées;**
- **que, ce faisant, la Ville de Montréal conçoive notamment des programmes particuliers et adaptés pour des catégories de locataires plus susceptibles d'éprouver des difficultés en matière de logement et d'itinérance, entre autres les personnes autochtones, les personnes immigrantes racisées et les personnes racisées, incluant les femmes de ces groupes, afin de leur garantir en pleine égalité l'accès et le maintien dans un logement convenable et abordable;**
- **que la Ville de Montréal ait recours à l'ensemble de ses champs de compétence et utilise toutes ses ressources disponibles afin de lutter contre**

---

<sup>456</sup> Commission Viens, p. 249.

<sup>457</sup> *Id.*, p. 417 référant au rapport de recherche sur la condition itinérante parmi la population autochtone à Montréal produit par Carole Lévesque et Ioana Comat.

<sup>458</sup> REGROUPEMENT DES PERSONNES SEULES ET ITINÉRANTES DE MONTRÉAL, *Rapport sur la sauvegarde des maisons de chambres*, 2019; COMMISSION PERMANENTE SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA DIVERSITÉ MONTRÉALAISE, *Les maisons de chambre à Montréal. Rapport et recommandations*, Ville de Montréal, 2012.

**les problèmes de salubrité dans les logements, incluant par l'imposition de sanctions appropriées;**

- **que la politique contre le racisme et la discrimination systémiques que la Ville de Montréal devrait adopter conformément à la recommandation 1 du présent mémoire, inclue des mesures de sensibilisation et de lutte contre la discrimination en matière de logement, notamment la discrimination fondée sur les motifs "race", couleur et origine ethnique ou nationale.**

## CONCLUSION

Investie de la mission et des responsabilités que lui confère la Charte, la Commission œuvre depuis de nombreuses années à lutter contre la discrimination systémique, le profilage racial et le profilage social.

Après avoir analysé les documents rédigés par la Ville de Montréal dans le cadre de la consultation sur le racisme et la discrimination systémiques tenue par l'OCPM, la Commission souhaite renouveler ses préoccupations en ce qui concerne le manque de cohérence entre les discours publics de la Ville et les mesures qu'elle met effectivement en œuvre pour lutter contre le racisme et la discrimination systémiques. S'il convient de saluer les engagements pris par la Ville de Montréal, notamment en matière de profilage racial et social, les obstacles qui retardent la mise en œuvre de ceux-ci sont susceptibles de créer des atteintes à plusieurs droits et libertés protégés par la Charte. De même, certaines actions entreprises par la Ville dans d'autres domaines tels que les actes haineux constituent un pas dans la bonne direction. Celles-ci demeurent néanmoins insuffisantes. C'est pourquoi la Commission réitère d'importantes recommandations maintes fois adressées à la Ville de Montréal, à son service de police ainsi qu'à la Société de transport de Montréal et qu'elle émet, également, de nouvelles recommandations.

Dans la première partie du présent mémoire, la Commission a d'abord rappelé les obligations qu'impose la Charte ainsi que l'importance d'aborder le racisme et la discrimination sous l'angle systémique. À ce sujet, la Commission souligne notamment la nécessité de tenir compte du contexte sociohistorique afin de prendre toute la mesure des conditions qui ont permis la mise en place et la reproduction des systèmes discriminatoires actuels.

La Commission insiste en outre sur la nécessité d'analyser le racisme et la discrimination systémiques en fonction de l'approche intersectionnelle des motifs de discrimination. En effet,

trop nombreuses sont les personnes autochtones, les personnes racisées et les personnes immigrantes racisées, notamment les femmes, à souffrir d'inégalités socioéconomiques à Montréal et à vivre dans des conditions précaires. Nous l'avons constaté, ces inégalités, qui revêtent un aspect multisectoriel, intersectionnel et systémique, touchent autant l'emploi que le logement. Pire encore, en plus d'être discriminées dans ces deux secteurs, les personnes autochtones, les personnes racisées et les personnes immigrantes racisées, appartiennent à des groupes sociaux susceptibles d'être profilés par la police ou encore, victimes d'actes haineux.

La Ville de Montréal est un acteur incontournable pour combattre le racisme et la discrimination systémiques, le profilage racial, le profilage social et les actes haineux. À cet égard, la Commission l'encourage à servir de modèle aux autres paliers étatiques et à faire les représentations nécessaires auprès du gouvernement du Québec afin d'œuvrer de manière concertée à la lutte contre toutes les situations de discrimination, notamment celles qui sont ancrées au plus profond des systèmes organisationnels. La Commission formule la recommandation suivante à ce sujet.

#### **RECOMMANDATION 1 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal élabore une politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques qui tienne compte des réalités particulières que vivent les personnes autochtones, les personnes racisées et les personnes immigrantes.**

**La Commission recommande que cette politique soit élaborée de concert avec les groupes concernés et que la problématique du racisme et de la discrimination soit replacée dans son contexte sociohistorique, systémique et intersectionnel. Cela permettra de mieux appréhender et de combattre plus efficacement les situations d'inégalités socioéconomiques, de racisme et de discrimination, spécifiques à chacun de ces groupes.**

**La Commission recommande en outre que cette politique soit accompagnée d'un plan d'action et d'une évaluation régulière de ses mesures. Pour ce faire, la Ville de Montréal devrait notamment se doter d'indicateurs permettant de mesurer la portée de ses actions dans chacun des domaines visés par les recommandations formulées par la Commission dans le présent mémoire.**

L'analyse de la Commission a par la suite porté sur trois secteurs dont la compétence relève en partie de la Ville de Montréal, soit l'emploi, la sécurité publique (profilage discriminatoire et lutte contre les actes haineux) et le logement.

Dans la deuxième partie du mémoire, la Commission s'est penchée sur l'atteinte des objectifs de représentation des « Autochtones » et des « minorités visibles », groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi, la révision en profondeur du système d'emploi ainsi que l'obligation de la formation antiraciste assortie d'une évaluation des acquis. À cet égard, la Commission réitère la recommandation suivante à la Ville de Montréal, au SPVM et à la STM.

#### **RECOMMANDATION 2 :**

**La Commission recommande que chaque institution [ciblée par cette consultation] 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.**

Plus particulièrement, la Commission recommande ce qui suit, dans le cadre de l'atteinte de l'objectif de représentativité des groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi.

#### **RECOMMANDATION 3 :**

**La Commission recommande :**

- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM tiennent compte du fait que les « minorités visibles » et les « Autochtones » constituent, chacun, un groupe cible distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi, tel que la loi l'indique;**
- **que soit identifiée la proportion que représentent les « minorités visibles » et les « Autochtones » au sein de la Ville de Montréal, du SPVM et la STM et que, le cas échéant, des objectifs de représentativité et de dotation (embauche et promotion) propres à chacun de ces deux groupes soient établis;**
- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM présentent des données complètes et désagrégées de représentation et de dotation (embauche, promotion, mutation), et ce, pour chaque groupe visé et par catégorie d'emploi.**

La Commission formule également les deux recommandations suivantes :

#### **RECOMMANDATION 4 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM axent leurs interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre le racisme et la discrimination systémiques, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi.**

**La Commission recommande que la haute direction de la Ville de Montréal, du SPVM et de la STM de concert avec les syndicats concernés mettent en place des mesures spécifiques pour améliorer la progression en emploi des employés autochtones et des employés racisés afin que ceux-ci soient adéquatement représentés aux emplois de cadres réguliers (administratifs et de direction) et intérimaires. Plus précisément, la haute direction, les ressources humaines et les syndicats devront veiller à ce que le critère de l'ancienneté n'ait pas d'effets discriminatoires sur la formation, la nomination par intérim et la promotion en emploi des personnes autochtones et des personnes racisées.**

#### **RECOMMANDATION 5 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM lèvent les obstacles systémiques aux effets discriminatoires entravant la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine ou de provenance des personnes immigrantes.**

En ce qui concerne ensuite la formation sur la lutte contre le racisme et la discrimination systémiques, le profilage racial et le profilage social, la Commission recommande ce qui suit.

#### **RECOMMANDATION 6 :**

**La Commission recommande :**

- **que soit prévue une formation continue obligatoire sur la lutte contre le racisme, la discrimination et les profilages racial et social, assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les employés et cadres de la Ville de Montréal, incluant les acteurs de la Cour municipale, les policiers en exercice et les employés civils du SPVM ainsi que les agents de sécurité de la STM;**
- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM prennent des mesures afin de s'assurer que les pratiques de sélection, d'embauche, de promotion et d'évaluation tiennent compte des compétences interculturelles et antiracistes pour l'ensemble des postes.**

Dans la troisième partie de son mémoire, la Commission rappelle l'importance du caractère systémique et intersectionnel du profilage discriminatoire. Tout en réitérant l'ensemble des recommandations qu'elle a formulé à ce sujet, la Commission recommande plus particulièrement ce qui suit.

#### **RECOMMANDATION 7 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal adopte officiellement la définition du profilage racial développée par la Commission en favorisant une compréhension complète des deux paragraphes de celle-ci. Ce faisant, la Ville de Montréal devrait, d'une part, tenir compte des adaptations nécessaires lorsque les motifs de discrimination en cause sont plutôt de l'ordre de la condition sociale, des**

**convictions politiques, du handicap, etc. et, d'autre part, inclure la dimension systémique dans sa compréhension du phénomène.**

La Commission revient ensuite sur le rôle déterminant des indicateurs et méthodes de collecte de données fiables. La Commission recommande ce qui suit à ce sujet.

#### **RECOMMANDATION 8 :**

**La Commission recommande :**

- **que, conformément aux recommandations qu'elle a déjà formulées et s'inspirant des recommandations du récent Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, la Ville de Montréal, le SPVM et la STM se dotent d'indicateurs uniformes afin d'effectuer une collecte de données fiables eu égard aux personnes surveillées, interceptées, interpellées, arrêtées et/ou accusées. Cette collecte de données devrait notamment permettre de déceler les possibles biais discriminatoires et pratiques de profilage dans les actions menées à différentes étapes de la judiciarisation;**
- **que ces données fondées sur la perception de l'agent soient collectées de façon désagrégée en fonction de différents motifs de discrimination prévus à la Charte, entre autres de l'origine ethnique ou nationale (incluant de l'identité autochtone le cas échéant); de la condition sociale; de l'âge; du sexe, de l'identification ou de l'expression de genre. Ces données devraient en outre préciser le quartier ou le secteur, ainsi que la date et le moment de la journée où l'interaction a eu lieu;**
- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM prennent appui sur la recommandation 3 du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone et développent des modalités complémentaires de suivi en matière de profilage discriminatoire, entre autres afin de documenter l'expérience de la population, en particulier celle des populations concernées (focus group, sondage, etc.);**
- **que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM effectuent une reddition de comptes publique annuelle qui permette notamment :**
  - **de rendre publiques les données recueillies de manière désagrégée, dans le respect des règles relatives à la protection des renseignements personnels;**
  - **de présenter l'évolution des indicateurs de mesure du profilage discriminatoire, tel que le recommande le Rapport Armony-Hassaoui-Mulone;**
  - **de 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;**
  - **de faire état des actions entreprises afin de contrer le profilage discriminatoire;**
  - **de recevoir et tenir compte des commentaires et suggestions des personnes racisées, des personnes autochtones et des personnes**

**itinérantes, des associations qui les représentent ainsi que des experts en la matière eu égard à la mise en œuvre effective des recommandations de lutte contre le profilage racial et social.**

La Commission adresse également la recommandation suivante à la Ville de Montréal.

#### **RECOMMANDATION 9 :**

**La Commission recommande :**

- **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-Écosse;**
- **le cas échéant, 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.**

La Commission recommande ce qui suit.

#### **RECOMMANDATION 10 :**

**La Commission recommande que le SPVM se dote d'une politique en matière d'interpellation. Cette politique devrait notamment inclure une définition claire de ce qu'est une interpellation ou un contrôle de routine policier des piétons et passagers de véhicules et prévoir des cadres de pratiques précis relatifs à l'interdiction de ceux-ci ainsi qu'à une systématisation des enregistrements des interventions policières non interdites.**

Afin d'enrayer les effets discriminatoires du cadre réglementaire de la Ville ainsi que du cadre normatif visant la mise en œuvre de celui-ci, la Commission recommande également ce qui suit.

#### **RECOMMANDATION 11 :**

**La Commission recommande :**

- **que la Ville de Montréal poursuive les démarches de révision réglementaire amorcée, et ce, en tenant compte notamment de la nécessité que celles-ci visent l'ensemble des dispositions réglementaires de la Ville et de ses arrondissements sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public;**

- que la Ville de Montréal impose un moratoire sur l'application des dispositions réglementaires non conformes à la Charte jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes;
- que la Ville de Montréal, le SPVM et la STM intègrent la question du profilage discriminatoire à l'ensemble de leurs plans, programmes et pratiques, conformément à la recommandation 4 du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone.

#### **RECOMMANDATION 12 :**

De façon plus particulière, la Commission recommande également :

- que les politiques et pratiques policières du SPVM relativement à l'application des règlements municipaux soient révisées afin de détecter et d'éliminer les effets discriminatoires sur les personnes racisées, les personnes autochtones, les personnes itinérantes ou les personnes ayant un trouble de santé mentale;
- que les normes et politiques institutionnelles du SPVM en matière de luttes contre les incivilités soient révisées afin de détecter et éliminer les impacts discriminatoires sur les personnes itinérantes, les personnes racisées, les personnes autochtones ou les personnes ayant un trouble de santé mentale;
- et enfin, que les politiques de déploiement des ressources policières du SPVM selon les quartiers soient révisées afin de prévenir la discrimination et le profilage discriminatoire.

Dans la quatrième partie du mémoire, la Commission a fait ressortir les principaux résultats et recommandations de sa toute récente étude sur les actes haineux à caractère xénophobes, notamment islamophobe qui concernent la Ville de Montréal. Ce faisant, la Commission formule les recommandations qui suivent.

#### **RECOMMANDATION 13 :**

**La Commission recommande que la politique contre le racisme et la discrimination systémiques, que la Ville de Montréal devrait adopter conformément à la recommandation 1 du présent mémoire, comporte un volet spécifiquement dédié à la lutte contre les actes haineux.**

#### **RECOMMANDATION 14 :**

**La Commission recommande que la Ville de Montréal reconnaisse les actes haineux comme étant une forme grave de discrimination et qu'elle entreprenne les actions nécessaires en matière de prévention et de lutte contre ces actes.**

#### **RECOMMANDATION 15 :**

**La Commission recommande à la Ville de Montréal, de concert avec la STM et le SPVM, de mettre en œuvre des actions de sensibilisation auprès de la population**

**afin de cibler, dans les lieux publics, la prévention des actes haineux, notamment ceux à caractère xénophobe et islamophobe.**

**RECOMMANDATION 16 :**

**La Commission recommande que le SPVM poursuive ses efforts pour s'assurer que les membres de son personnel soient formés sur l'enjeu des actes haineux et sur le cadre de la Charte, avec évaluation des acquis en cours d'emploi, afin de garantir aux victimes un traitement adéquat lors de signalements de crimes et incidents haineux.**

Enfin, afin d'améliorer le lien de confiance entre les victimes d'actes haineux et le SPVM, la mise en place de moyens d'action pour lutter contre le profilage racial doit demeurer un objectif prioritaire à atteindre pour les acteurs concernés.

**RECOMMANDATION 17 :**

**Afin d'améliorer le lien de confiance entre les victimes d'actes haineux et le SPVM, la mise en place de moyens d'action pour lutter contre le profilage racial doit demeurer un objectif prioritaire à atteindre pour les acteurs concernés. La Commission réitère en ce sens l'ensemble des recommandations visant les services de police énoncées dans son rapport de consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés.**

De plus, la commission invite le SPVM à initier des travaux visant à enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire. De tels travaux devraient être entrepris conjointement avec les associations et les groupes concernés de même qu'avec les organismes d'accompagnement des victimes œuvrant sur son territoire.

**RECOMMANDATION 18 :**

**La Commission recommande au SPVM de mettre en place un groupe de travail dont l'objectif principal est de mettre en œuvre des moyens pour enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire, de concert avec les associations et les groupes concernés et avec les organismes d'accompagnement des victimes œuvrant sur son territoire.**

Enfin, dans la dernière partie de son mémoire, la Commission insiste sur l'accès à un logement convenable et abordable en toute égalité pour les personnes autochtones, les personnes

immigrantes racisées, les personnes racisées, incluant les femmes de ces groupes. Elle recommande à cet égard :

**RECOMMANDATION 19 :**

**La Commission recommande :**

- **que, dans le respect de ses compétences, la Ville de Montréal assure un rehaussement du financement du secteur du logement social et que ce financement soit reconduit de façon pérenne. Ainsi, afin de garantir l'effectivité du droit au logement, la Commission recommande que le financement du logement convenable et abordable soit à la hauteur des problèmes sociaux découlant du mal-logement et de la pauvreté. Ce faisant, la Ville de Montréal devrait viser la mise en œuvre de logements sociaux de différents types (logements familiaux, logements avec ou sans soutien communautaire, coopératives, maisons de chambres, etc.) dans le but de répondre adéquatement aux besoins divers des populations visées;**
- **que, ce faisant, la Ville de Montréal conçoive notamment des programmes particuliers et adaptés pour des catégories de locataires plus susceptibles d'éprouver des difficultés en matière de logement et d'itinérance, entre autres les personnes autochtones, les personnes immigrantes racisées et les personnes racisées, incluant les femmes de ces groupes, afin de leur garantir en pleine égalité l'accès et le maintien dans un logement convenable et abordable;**
- **que la Ville de Montréal ait recours à l'ensemble de ses champs de compétence et utilise toutes ses ressources disponibles afin de lutter contre les problèmes de salubrité dans les logements, incluant par l'imposition de sanctions appropriées;**
- **que la politique contre le racisme et la discrimination systémiques, que la Ville de Montréal devrait adopter conformément à la recommandation 1 du présent mémoire, inclue des mesures de sensibilisation et de lutte contre la discrimination en matière de logement, notamment la discrimination fondée sur les motifs « race », couleur et origine ethnique ou nationale.**



## ANNEXES

---

- 1- Recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en matière de profilage racial visant la Ville de Montréal, le SPVM ou la STM
- 2- Recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en matière de profilage social visant la Ville de Montréal, le SPVM ou la STM



## **ANNEXE 1 – RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE EN MATIÈRE DE PROFILAGE RACIAL VISANT LA VILLE DE MONTRÉAL, LE SPVM OU LA STM**

La Commission recommande :

[...]

2. que chaque institution ciblée par cette consultation 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;

[...]

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;

[...]

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;
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;
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;
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;
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;

[...]

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;
16. que les services de police municipaux, ainsi que la Sûreté du Québec, recueillent et publient systématiquement des données concernant l'appartenance raciale présumée des individus 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;

[...]

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;

[...]

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;
21. que les services de police formulent des directives permettant de détecter et de contrôler les manifestations de profilage racial parmi leurs agents;
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;
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;
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;

[...]

25. 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;
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;

[...]

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;

[...].

## **ANNEXE 2 – RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE EN MATIÈRE DE PROFILAGE SOCIAL VISANT LA VILLE DE MONTRÉAL, LE SPVM OU LA STM**

La Commission recommande :

1. QUE les normes et politiques institutionnelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités soient modifiées afin d'y supprimer les éléments qui ciblent et stigmatisent les personnes itinérantes;
2. QUE l'usage par le SPVM de méthodes répressives à l'encontre de la population itinérante repose non pas sur la perception sociale d'une présence dérangement et menaçante, mais uniquement sur des critères comportementaux neutres applicables également à tous les citoyens, tel que le degré de nuisance ou de dangerosité de l'acte reproché;
3. QU'UNE formation sur les sources sociales de l'itinérance et sur les risques de profilage qui pèse sur les personnes itinérantes soit donnée au corps policier de la Ville de Montréal;
4. LA révision, par chaque municipalité et arrondissement, ainsi que par le gouvernement provincial, 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;
5. L'abrogation de l'ordonnance de l'arrondissement Ville-Marie fermant ses quinze derniers parcs qui étaient encore ouverts la nuit;
6. L'abrogation de la disposition du Règlement sur les chiens et autres animaux de l'arrondissement Ville-Marie qui prohibe spécifiquement les chiens dans le parc Émilie–Gamelin et le square Viger;
7. [...].