

Résumé du rapport
de la consultation sur le

Racisme et la discrimination systémiques

dans les compétences de
la Ville de Montréal





Table des matières

1 Une démarche mobilisatrice du début à la fin	4
2 Un mandat et un lexique qui ne font pas l'unanimité	5
3 La non-reconnaissance du caractère systémique du racisme et de la discrimination	6
4 Des recommandations transversales pour un redressement attendu	9
5 Les enjeux affectant les peuples autochtones	15
6 Recommandations thématiques	17
6.1 L'emploi à la Ville de Montréal	17
6.2 Profilage racial et social	23
6.3 Culture	31
6.4 Urbanisme et aménagement du territoire	37
6.5 Logement	40
6.6 Participation à la vie démocratique	42
6.7 Vers une imputabilité accrue	45
7 Références	46

Le masculin est parfois employé pour alléger le texte.

An English version of this document is available.

Résumé du rapport de la consultation sur le racisme et la discrimination systémique dans les compétences de la Ville de Montréal

978-2-924750-83-4 (imprimé)

978-2-924750-84-1 (PDF)



L'Office a rendu public le 15 juin 2020, le rapport de la consultation sur le racisme et la discrimination systémiques dans les compétences de la Ville. Le sujet est complexe et en délimiter les contours n'a pas été facile. Il aura fallu sept mois au Service de la diversité et de l'inclusion sociale pour produire une compilation des interventions en la matière puisque la Ville ne disposait pas d'un tel document au lancement de la consultation.

Plus de 7 000 participations ont été enregistrées en virtuel et en présentiel lors des différentes étapes de la consultation qui a duré près de deux ans. L'ensemble de la documentation constitue donc une riche mine de témoignages, de données, de recherches ainsi que de références à des expériences d'ici et d'ailleurs. Elle est disponible sur le site web de l'OCPM : ocpm.qc.ca/r&ds/documentation.

La commission rappelle que le processus n'a pas été une enquête. La consultation n'avait pas pour but de vérifier les faits allégués et d'en disposer, mais plutôt l'objectif de faire un état des lieux sur une question, de mettre en évidence les solutions portées par la collectivité et de poser un regard plus large pour éclairer la décision publique.

Les 38 recommandations de la commission sont guidées par quatre grandes étapes de gestion du changement stratégique : reconnaître le problème, le mesurer, définir des objectifs concrets pour agir et rendre compte de ses actions¹. Elles se divisent en deux catégories, soit des recommandations :

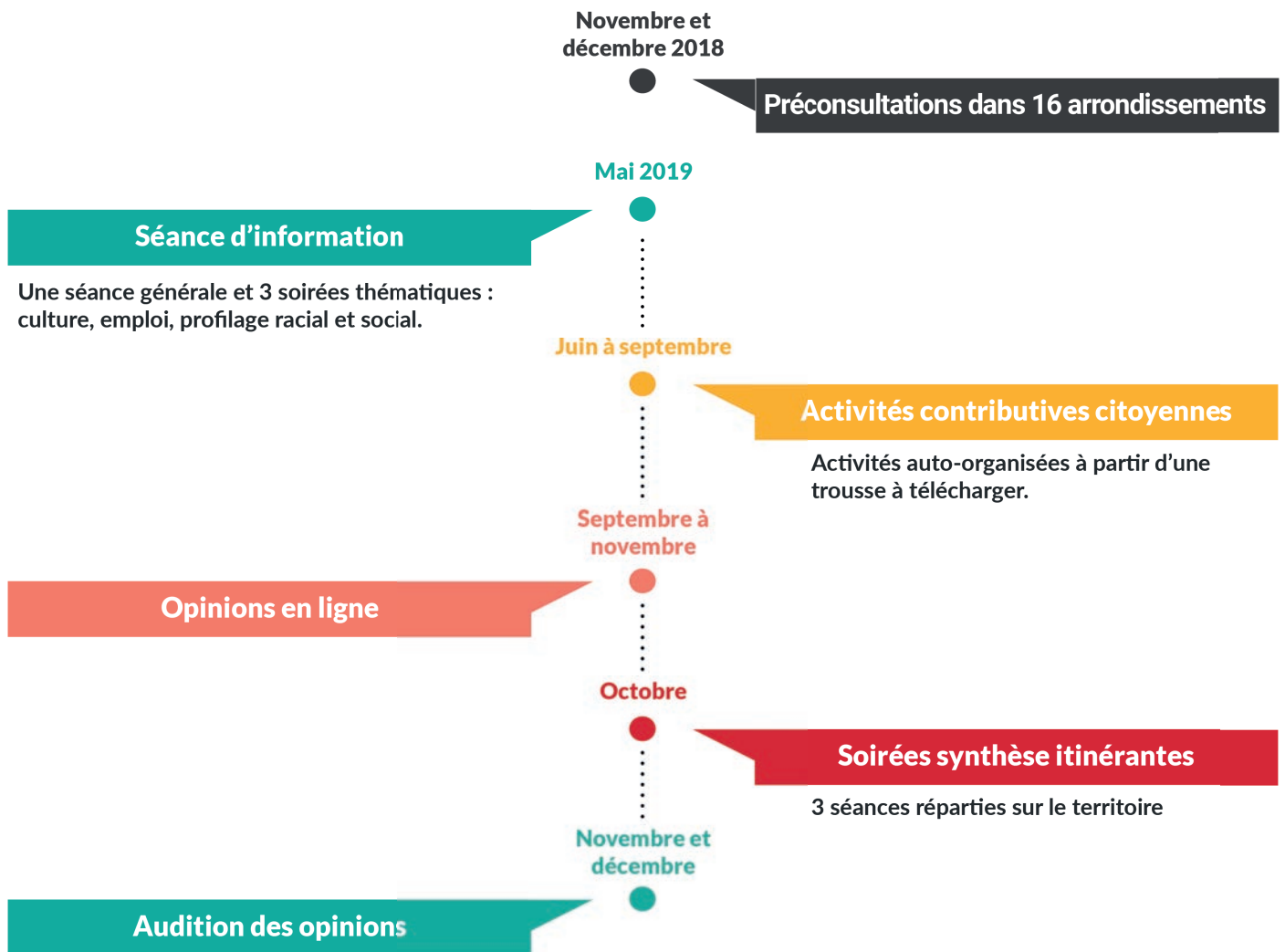
- **transversales, cherchant à établir le cadre propice à une stratégie de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques dans les compétences de la Ville;**
- **spécifiques, pour concrétiser cette stratégie dans les domaines de l'action municipale.**

La version intégrale du rapport comprend 252 pages, divisées en trois chapitres. Le premier présente les actions menées par la Ville telles qu'énumérées dans ses documents, et les attentes du groupe requérant sur des thématiques particulières. Le second résume les préoccupations, les problèmes, les solutions dont ont fait état les personnes, les organismes ainsi que les institutions ayant participé à la consultation. Le chapitre 3 présente les constats de la commission et livre son analyse ainsi que ses recommandations sur les actions que devrait prendre la Ville de Montréal dans la lutte au racisme et à la discrimination systémiques. Le présent document en fait le résumé. La version intégrale est disponible en français seulement à l'adresse ocpm.qc.ca/r&ds. En cas de dissonance entre les deux documents, la version intégrale fait foi.

1 Une démarche mobilisatrice du début à la fin

Le 27 juillet 2018, un groupe formé d'individus et d'organismes a soumis au Service du greffe de la Ville de Montréal une pétition de 22 000 signatures demandant la tenue d'une consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques, en vertu du droit d'initiative inscrit dans la Charte montréalaise des droits et responsabilités². À la suite de la validation de plus de 16 700 signatures, le Service du greffe l'a jugée conforme³. Le 29 août 2018, le comité exécutif de la Ville de Montréal a adopté une résolution afin de confier à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), le mandat de préparer et de tenir cette consultation⁴. Il est important de reconnaître que sans cette initiative citoyenne, la consultation n'aurait sans doute pas eu lieu.

La commission, formée de Maryse Alcindor, Ariane Emond, coprésidentes, et des commissaires associés Judy Gold, Habib El-Hage et Jean-François Thuot, a mené plusieurs activités du 29 août 2018 au 4 décembre 2019. Il est devenu clair rapidement que les attentes étaient nombreuses, précises et élevées à l'égard de l'administration municipale et à l'égard de la commission. Un grand nombre de participantes et de participants de multiples horizons ont signifié leur satisfaction d'être enfin entendus sur ces sujets souvent occultés. Plusieurs témoignages font aussi état d'un épuisement à dire et à redire ce que tant de rapports et de recherches ont démontré depuis des décennies. Finalement, une quantité impressionnante de solutions ont été proposées.



2 Un mandat et un lexique qui ne font pas l'unanimité

Le vocabulaire utilisé par une société pour désigner les groupes identitaires qui la composent est évolutif, car il s'appuie sur des théories et des jeux de pouvoir qui se transforment au cours des années et au fil des discussions publiques. Pour cerner les personnes visées par la présente consultation, la commission a choisi d'utiliser les expressions « *personnes racisées* » ou « *groupes racisés* » qui, selon elle, traduisent mieux que les expressions « *minorités visibles* », « *communautés culturelles* » ou « *immigrants* », la construction sociologique qui mène à leur catégorisation. Elle comprend que ce choix ne fera pas nécessairement consensus. Elle est consciente aussi qu'il n'y ait pas d'unanimité sur la manière de situer ou de nommer l'Autochtonie dans ce débat. De plus, la commission a entendu le plaidoyer des personnes en situation de handicap pour inclure le capacitisme dans les enjeux étudiés par la commission.

D'entrée de jeu, la commission est claire : la consultation porte sur le racisme et la discrimination systémiques, donc, sommairement, sur l'analyse de l'interaction entre des comportements teintés de biais et des pratiques institutionnelles qui ont des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les personnes racisées et les personnes autochtones.

Les gens faisant potentiellement face à des barrières liées au racisme systémique forment un segment important de la population puisque le phénomène peut affecter autant les groupes raciaux qu'éthniques. La Ville indique qu'en 2016, plus du tiers de la population montréalaise, soit 34,9 %,

s'identifiait à une minorité visible ou à un groupe autochtone, et que 59 % était née à l'étranger ou avait un parent né à l'étranger⁵. On ne peut donc permettre dans une société de droit que des iniquités visant ces personnes et leur descendance perdurent.

De graves injustices historiques ont contribué à perpétuer des désavantages sociaux et économiques que vivent plusieurs segments de la population. On pense à la dépossession des nations autochtones, au colonialisme, à l'esclavage, au traitement injuste de certains immigrants du XX^e siècle, qu'ils soient asiatiques ou juifs de l'Europe de l'Est. Des stéréotypes associés à des groupes, qu'ils soient noirs, arabes, asiatiques ou autochtones, contribuent encore à nourrir des biais discriminatoires, entre autres, au plan de l'emploi, de la culture, et de l'intervention policière.

La commission n'a pas retenu le capacitisme comme sujet d'étude, bien qu'elle reconnaisse qu'il existe une discrimination systémique affectant les personnes en situation de handicap à Montréal. Elle a néanmoins restreint son analyse au racisme systémique et, en utilisant l'intersectionnalité, à d'autres formes de discrimination lorsqu'elles se croisaient à celle basée sur la « race », la couleur, la religion et l'origine ethnique ou nationale. Cette interprétation du mandat ne met pas en doute qu'il y a urgence d'agir sur le capacitisme, ce que l'administration municipale semble avoir compris avec le récent lancement du Chantier en accessibilité universelle⁶.



3 La non-reconnaissance du caractère systémique du racisme et de la discrimination



Dans ses documents de référence et ses présentations, la Ville a rappelé qu'elle rejette sans équivoque toute forme de racisme et de discrimination et qu'elle s'engage de façon claire à combattre ces phénomènes⁷. La commission a analysé les multiples interventions mises de l'avant et constate que de nombreuses ressources sont consacrées à l'accueil des personnes nouvellement arrivées au Québec et à l'amélioration du vivre-ensemble. Or, la lutte au racisme et à la discrimination dépasse une simple compréhension commune de codes culturels. La commission remarque également que les libellés des interventions de la Ville et les propos entendus des cadres et employés en arrondissement font souvent un raccourci entre « *personnes issues de l'immigration* » et « *personnes immigrantes* ».

“

Parce que “personnes issues de l'immigration”, tout le monde est issu de l'immigration. Alors, de qui parlons-nous?

”

- Marjorie Villefranche, 28 mai 2019

Ce manque de précision fait passer l'administration municipale à côté des enjeux de racisme et de discrimination systémiques auxquels font face des personnes nées ici, des groupes racisés et des populations autochtones qui sont affectés par ces phénomènes.

Pour favoriser la pleine participation de tous les segments de la population au développement de leur ville, comme le stipule la Charte montréalaise des droits et responsabilités, la commission considère qu'une égale attention doit être portée au déploiement équilibré des interventions à la fois pour lutter contre le racisme et la discrimination ainsi que pour assurer l'inclusion de chaque citoyen et chaque citoyenne.

Malaise et daltonisme racial

La commission a noté un malaise ou un manque de volonté chez de nombreux fonctionnaires à identifier les groupes les plus susceptibles de vivre des situations de racisme et de discrimination systémiques dans leur arrondissement. Les fonctionnaires insistent sur le caractère neutre et universel des services dispensés avec la mission de servir, de manière identique, toute la population, indépendamment de l'origine⁸. Les témoignages citoyens et les présentations de la Ville ont confirmé cette posture.

La commission est d'avis que cette attitude, qualifiée par certains courants d'analyse de daltonisme racial,⁹ correspond à évacuer les dimensions ethniques et/ou raciales des décisions et interventions de la Ville. Prétendre offrir le même traitement à tous sans égards aux particularismes de certains segments de la population est susceptible de perpétuer les inégalités présentes dans le système et d'occulter le débat sur les relations de pouvoir entre groupes majoritaires et minoritaires. La Ville se prive ainsi d'interroger adéquatement ses pratiques, car on ne peut combattre ce qu'on ne reconnaît pas.

La commission constate également une édulcoration des concepts dans les termes utilisés par la Ville de Montréal au fil des années, passant d'une déclaration claire contre la discrimination raciale en 1989, à des interventions qui abordent plutôt les thèmes de diversité, d'intégration, d'inclusion, et de relations interculturelles : des manières qui semblent moins conflictuelles de nommer les choses.

Lors de demandes de précisions sur les actions municipales en lien avec la lutte contre le racisme et la discrimination, la réponse de la Ville a été claire :



“

En ce qui la concerne, la Ville de Montréal ne reconnaît pas le caractère “systémique” des deux phénomènes que sont le racisme et la discrimination tout en considérant que la consultation sera l’occasion de faire la lumière sur les biais qui peuvent contribuer à ce qu’ils le soient.¹⁰

- Réponses de la Ville de Montréal à la commission, 2 juillet 2019

”

Pour les personnes qui en sont victimes, cette posture entraîne une invalidation de leur expérience et une incapacité à inscrire leur réalité dans la grande toile municipale.

Constat #1

La commission constate que la Ville, tout en affirmant son engagement à combattre le racisme et la discrimination, a consacré prioritairement ses interventions à l'intégration des personnes issues de l'immigration. La lutte contre le racisme et la discrimination a été négligée. Le caractère systémique de ces phénomènes n'est pas reconnu. Ceci empêche la Ville de remettre en question les politiques et pratiques de ses services, ainsi que leur rôle dans la production et le maintien d'inégalités dans plusieurs champs d'action tels les systèmes d'emploi et de sécurité publique.

Constat #2

La commission constate que l'action en matière de lutte au racisme et à la discrimination systémiques est éparse à la Ville de Montréal, rendant difficile l'atteinte de résultats. La culture de données différenciées est inexistante et l'évaluation semble déficiente. Il n'y a ni un pendant administratif ni un pendant politique qui est responsable et imputable de l'atteinte de résultats. Des structures telles le Contrôleur général, l'Ombudsman et le Service de la diversité et de l'inclusion sociale se partagent diverses responsabilités en matière de gestion des plaintes, d'élaboration de programmes, d'évaluation et de protection, sans qu'une vision transversale ne se dégage. La commission est d'avis qu'aucune des structures existantes n'est actuellement en mesure de mener les changements nécessaires pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination systémiques.



4 Des recommandations transversales pour un redressement attendu

Les recommandations de la commission ont été guidées par les quatre grandes étapes de gestion du changement stratégique : reconnaître le problème, le mesurer, définir des objectifs concrets pour agir et rendre compte de ses actions¹¹.

La première étape vers le redressement d'une situation problématique consiste à la reconnaître formellement afin de mieux y remédier. Cette reconnaissance peut prendre plusieurs formes et se concrétiser de maintes façons, mais il importe qu'elle soit formelle, explicite, solennelle et publique pour signifier clairement la nouvelle posture de la Ville.



Recommandation #1

La commission recommande à la Ville de Montréal de reconnaître publiquement et dans les plus brefs délais, le caractère systémique du racisme et de la discrimination et de s'engager à les combattre.

Néanmoins, la reconnaissance ne peut se contenter d'être symbolique. Elle doit amorcer un changement et être assortie de ressources administratives qui veilleront à la concrétiser par une stratégie appropriée en lien avec des objectifs précis et mesurables.

La commission estime qu'aucune structure existante à la Ville de Montréal n'est en mesure d'assurer le changement requis. Par ses interventions, la Ville n'a pas démontré qu'elle possède, dans ce dossier, une logique de planification transversale pour ses unités et ses services. Dans ses divers plans d'action, elle ne précise pas d'objectifs à long terme et n'explique pas les liens de causalité entre les activités proposées et les résultats attendus à court et à moyen termes.

La commission souscrit à la nécessité, en cette matière, de doter la Ville d'une expertise spécialisée, d'une autorité transversale qui responsabilise toutes les directions administratives de la ville-centre et des arrondissements, et d'une chaîne d'imputabilité envers l'atteinte des résultats. Cette structure devrait être dotée de ressources suffisantes

et compétentes pour accomplir une tâche qui requiert une fine connaissance de l'appareil municipal ainsi que la compréhension des mécanismes sous-jacents au racisme et à la discrimination systémiques. Il est également essentiel que cette structure relève directement du directeur général et soit appuyée par un réseau de répondants de haut niveau dans chacun des services et des arrondissements concernés.

Parmi les formules portées à son attention, la commission retient celle de créer une fonction de commissaire à la lutte au racisme et à la discrimination. Cette dénomination existe déjà à la Ville de Montréal. Un commissaire aux personnes en situation d'itinérance et un commissaire aux relations avec les peuples autochtones sont en poste, non seulement pour conférer plus d'efficacité aux actions de la Ville sur des dossiers précis, mais aussi pour éviter la marginalisation de ceux-ci au sein de l'appareil.

Recommandation #2

Reconnaissant le caractère systémique du racisme et de la discrimination, la commission recommande que le conseil municipal crée, d'ici le mois d'octobre 2020, une fonction de Commissaire à la lutte au racisme et à la discrimination à être pourvue rapidement. Relevant du directeur général et assistée d'une équipe opérationnelle, cette personne aurait pour fonction de :

- proposer, d'ici un an, un premier plan d'action, à la lumière des informations recueillies au cours de la prochaine année;
- coordonner la mise en application et le suivi du plan d'action à la suite de son adoption;
- assister les unités administratives à cet effet;
- collaborer avec l'Ombudsman, le Vérificateur général, l'Inspecteur général, le Contrôleur général et la Commission de la fonction publique de Montréal afin de mieux répondre aux personnes sujettes à vivre des incidents de racisme et de discrimination;
- préparer les éléments d'une reddition de comptes publique annuelle, présentée par le directeur général, devant le conseil municipal, et ce, débutant dès 2021.

De nombreuses personnes et organisations ont noté un manque de cohérence entre le discours public et les actions mises en place par la Ville pour lutter contre le racisme et la discrimination systémiques. Conséquemment, le redressement ou l'opérationnalisation du leadership demandé, requiert autant un volet politique qu'administratif. Pour assurer la redevabilité et l'imputabilité politique et

veiller à l'atteinte de résultats, la commission estime qu'il faut nommer un répondant politique au sein du comité exécutif, qui serait le complément de la fonction de commissaire. À titre de comparaison, en janvier 2018, l'administration a nommé une commissaire aux affaires autochtones et en août 2018, elle avait ajouté une élue responsable du dossier de la réconciliation au comité exécutif.

Recommandation #3

Pour améliorer l'imputabilité de l'administration municipale en matière de lutte au racisme et à la discrimination systémiques, la commission recommande à la Ville de Montréal de désigner immédiatement un membre du comité exécutif à titre de responsable politique de ce dossier.

La reconnaissance du racisme et de la discrimination systémiques entraîne aussi un besoin de modifications des

textes qui balisent la vie municipale, en l'occurrence ici la Charte montréalaise des droits et responsabilités.

Recommandation #4

Pour élargir et actualiser la portée de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, la commission recommande au conseil municipal :

- de modifier l'article 16 i) pour qu'il intègre la reconnaissance du caractère systémique et intersectionnel des formes de discrimination présentées;
- d'ajouter l'endossement de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones au préambule rappelant l'adhésion de la Ville à des textes promouvant des droits fondamentaux.

Le besoin de données enrichies et mieux ciblées

La commission constate le peu d'informations disponibles pour planifier l'action au plan de la lutte au racisme et à la discrimination, et pour mesurer les résultats ainsi que les impacts différenciés des politiques et des programmes municipaux sur les différents segments de la population montréalaise. Une culture d'analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle (ADS+) est réclamée depuis longtemps à la Ville de Montréal.

Les données rigoureusement développées, compilées et analysées sur une période de temps donnée sont à la fois un guide pour éclairer la prise de décision et un outil pour ajuster

ses actions. Comme l'ont expliqué plusieurs organisations durant la consultation, une administration doit connaître la composante de sa population et avoir des données fiables afin de gouverner. Dans le Montréal d'aujourd'hui, le calcul des écarts entre groupes majoritaires et minoritaires relativement aux conditions de vie, à l'accès au système d'emploi, aux services municipaux et au traitement reçu par le personnel des services est un outil objectif de mesure des effets de la discrimination.

Recommandation #5

Afin de guider de façon adéquate les actions de la Ville en matière de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques et les réajuster éventuellement en fonction de l'évolution de données, la commission recommande que la Ville de Montréal et les arrondissements produisent, tous les trois ans, et rendent publiques des données populationnelles comparatives et différenciées afin de mesurer les écarts entre les personnes racisées, les personnes autochtones et les personnes blanches aux profils semblables (p. ex. sexe, âge, scolarité), dans les secteurs ciblés tels l'emploi, la sécurité publique (profilage racial et social), le logement, la culture, le développement social et économique, ainsi que la vie démocratique.

Rétablir la confiance envers les mécanismes de traitement de plaintes

La commission souscrit au principe mis de l'avant dans les documents de référence de la Ville, soit qu'« *une personne voulant dénoncer un comportement de profilage racial ou social de la part du personnel municipal doit être capable de le faire sans rencontrer de difficultés*¹². » Par contre, en regard de maintes opinions entendues en audition, y inclus de personnes anciennement à l'emploi de la Ville, cela ne semble pas aller de soi.

Le traitement des plaintes de racisme et de discrimination à la Ville de Montréal est complexe. Rappelons que les organismes de contrôle indépendants, hormis ceux concernant le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), sont :

- l'Ombudsman de Montréal, qui traite les plaintes des citoyens à l'égard de décisions de l'administration municipale qui contreviendraient à la Charte montréalaise des droits et responsabilités;
- le Vérificateur général, qui vérifie et enquête sur l'utilisation des fonds publics par l'administration municipale;
- l'Inspecteur général, qui inspecte et surveille la passation et l'exécution des contrats pris par la Ville avec ses fournisseurs; et
- la Commission de la fonction publique de Montréal, qui traite les plaintes relatives aux processus de dotation et de gestion de la main-d'œuvre de la Ville.

Durant la consultation, le groupe requérant a soulevé deux développements inquiétants pour eux. D'une part, que dorénavant les plaintes alléguant racisme ou discrimination de la part du personnel de la Ville seraient nominales, c.-à-d. sans pouvoir être faites sous le sceau de la confidentialité. D'autre part, que la Ville aurait retiré à la Commission de la fonction publique de Montréal le pouvoir d'enquêter pour l'octroyer au Contrôleur général, une entité qui, selon eux, n'est pas indépendante¹³.

Le Contrôleur général agit sous l'autorité de la Direction générale et veille à l'éthique et à l'usage des fonds publics conformément aux lois et règlements. Les informations publiques disponibles ne présentent pas clairement son mandat ni sa manière de procéder. Bien que la Ville annonce que ses priorités en 2020 visent la saine gestion financière¹⁴, la commission a constaté que la fonction du Contrôleur général a vu sa juridiction formelle et informelle s'élargir constamment au cours des dernières années :

- déplacement de la ligne éthique du Vérificateur général au Contrôleur général;
- responsabilité de l'application du code du respect de la personne;
- participation annoncée à un mécanisme d'enquête parallèle et collaborative pour étudier les prétentions soulevées par des cols bleus de Montréal-Nord alléguant de la discrimination raciale, avec accompagnement du Contrôleur général par un expert en droits de la personne et en discrimination raciale¹⁵.

À l'instar du groupe requérant, la commission s'interroge quant à l'opacité du processus entourant les interventions du Contrôleur général. Cette perception d'opacité n'est pas de nature à maintenir la confiance nécessaire pour garantir un milieu de travail sain.

Recommandation #6

Afin d'offrir à son personnel et à l'ensemble de sa population une meilleure compréhension de son positionnement et susciter une plus grande confiance face aux processus touchant des allégations de racisme et de discrimination, la commission recommande que la Ville de Montréal clarifie le rôle du Contrôleur général en ces matières, et s'assure que les interventions de ce dernier soient transparentes et respectueuses des règles de justice naturelle.

Par ailleurs, pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination systémiques, les mécanismes de contrôle indépendants doivent être mieux connus et compris du grand public et comporter des processus impartiaux. La commission

est vivement préoccupée par le flou entourant le traitement des plaintes de racisme et de discrimination à la Ville de Montréal et dans les organismes paramunicipaux.

Recommandation #7

Afin de responsabiliser les organismes de contrôle dans la lutte contre le racisme et la discrimination et pour renforcer leur imputabilité en ces matières, la commission recommande :

- que la Ville de Montréal incite les responsables des mécanismes de contrôle indépendants à mettre en place des mesures pour informer les plaignants de leurs recours et pour les accompagner dans le processus approprié, le cas échéant;
- que le portail officiel de la Ville centralise, rende facilement accessible et compréhensible l'information sur les recours d'un citoyen ou d'un employé qui estime que ses droits ont été lésés par la Ville ou l'un de ses services ou une personne la représentant;
- que soit fixé un délai de traitement d'une plainte formulée auprès de l'Ombudsman et de la Commission de la fonction publique de Montréal;
- que l'Ombudsman et la Commission de la fonction publique de Montréal disposent d'un personnel formé et qualifié pour traiter des plaintes en matière de racisme et de discrimination;
- qu'à l'intérieur du rapport annuel de l'Ombudsman et de la Commission de la fonction publique de Montréal, il soit fait mention du nombre de plaintes en lien avec le racisme et la discrimination ainsi que des résultats de chaque intervention, tout en préservant l'anonymat des parties.



La formation : clé pour une fonction publique municipale sensible et alerte



La formation du personnel a fait l'objet de nombreux commentaires. Beaucoup de personnes ayant participé à la consultation considèrent ce volet incontournable pour pallier un manque de connaissance, pour faciliter la mobilité professionnelle de groupes sous-représentés et pour transformer, jusqu'à un certain point, l'appareil municipal. On s'interroge néanmoins sur les contenus des formations, leur finalité, leur fréquence, leurs responsables, les publics cibles, ainsi que sur les processus d'évaluation pour en mesurer les résultats.

La Ville a investi des ressources pour former son personnel à la diversité culturelle. La commission constate toutefois que l'offre de formation est à peu près inexistante en ce qui a trait à la prévention et la lutte au racisme et à la discrimination. Bien que complémentaires, la commission précise que ces deux types de formation sont bien différents.

Tandis que la formation à la diversité culturelle sensibilise et vise la compréhension des codes de personnes d'origines diverses, la formation antiraciste vise à éliminer la violation des droits fondamentaux enchâssés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle met l'accent sur les iniquités vécues par les personnes racisées et les personnes autochtones, les causes sociohistoriques de ces iniquités, les rapports de pouvoir qui autorisent la discrimination raciale et les manifestations systémiques qui la perpétuent.

Recommandation #8

Pour assurer le succès dans la gestion du changement vers une lutte, assumée à tous les niveaux, contre le racisme et la discrimination systémiques, la commission recommande à la Ville de Montréal :

- que des formations consacrées explicitement à la lutte au racisme et à la discrimination soient développées et obligatoires pour l'ensemble de la fonction publique municipale (employés, professionnels, cadres) ainsi que pour le personnel des sociétés paramunicipales;
- que ces formations soient élaborées en partenariat avec la CDPDJ et les organismes communautaires impliqués dans la lutte au racisme et à la discrimination;
- que soit développée, pour les cadres et gestionnaires, une formation spécifique et obligatoire sur le programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE) de la Ville, les discriminations et le racisme;
- que les formations fassent l'objet d'une évaluation d'impact sur les clientèles visées.

5 Les enjeux affectant les peuples autochtones

Durant la consultation, de nombreuses personnes autochtones et allochtones ont parlé de la spécificité des enjeux entre les Premières Nations, les Métis et les Inuits vivant à Montréal et les institutions municipales. La commission partage cet avis et réserve une section du rapport à cette réalité. Elle retient également que pour plusieurs dossiers, les enjeux sont largement documentés, mais les actions tardent à venir.

“

Et je siége à de nombreuses tables où l'on soulève et aborde ces questions et où l'on présente des solutions et rien ne se passe... Donc, nous ne voulons pas des excuses, nous voulons que vous soyez redevables.

”

- Nakuset, 29 mai 2019 (traduction libre)

En 2017, Montréal a annoncé sa volonté de devenir une métropole de la réconciliation avec les peuples autochtones. La commission salue cette prise de position. Un site de la Ville indique que la stratégie de réconciliation de Montréal repose sur trois grands principes, soient : *une relation de gouvernement à gouvernement, la transversalité du processus de réconciliation, et la pérennité de la démarche*¹⁶.

Les opinions présentées à la commission par des organisations autochtones ont permis une meilleure compréhension de la portée des initiatives de la Ville et de ses services. Des actions qui semblaient pérennes dans les documents de référence seraient en fait ponctuelles; les recommandations passées et des avis adoptés tarderaient à être mis en œuvre; la participation de la Ville à de grands projets serait plus sporadique que bien établie. Bref, la Ville annonce des actions intéressantes et plusieurs engagements concrets, mais la commission constate qu'il y a un éparpillement des initiatives. Pour assurer la cohérence dans les actions municipales, elle estime qu'il manque des points d'arrimage entre la vision d'une métropole de la réconciliation et les gestes proposés.



Recommandation #9

Conformément aux principes de transversalité, de pérennité et de coconstruction énoncés dans le projet de Stratégie de réconciliation avec les peuples autochtones, et d'ici la fin du premier mandat de la Commissaire aux relations avec les peuples autochtones, la commission recommande que, conjointement avec des organisations autochtones, la Ville de Montréal procède à la révision :

- de l'offre de services municipaux aux personnes autochtones, indépendamment de leur arrondissement de résidence dans le cas des individus, et d'implantation dans le cas des organismes, afin de mieux s'adapter à leur réalité démographique;
- du système de subvention de projets afin d'identifier si des biais ou des pratiques organisationnelles désavantagent les groupes autochtones.

Des initiatives nécessitant plus d'ancrage et d'appui

Les nombreuses opinions touchant le travail de la Commissaire aux relations avec les peuples autochtones indiquent que son rôle et ses interventions sont grandement appréciés. Le rôle de l'agent de liaison du SPVM avec les peuples autochtones le semble aussi. La commission a été surprise d'apprendre que

ces deux entités auraient très peu de ressources humaines et financières pour réaliser leurs mandats ambitieux et cruciaux. Un plan de relève de la fonction de Commissaire aux relations avec les peuples autochtones est absent des documents de référence et des présentations de la Ville.

Recommandation #10

Pour offrir plus d'ancrage et d'appui aux actions concernant les relations avec les peuples autochtones, la commission recommande à la Ville de Montréal :

- de pérenniser le mandat de la Commissaire aux relations avec les peuples autochtones et d'accroître les ressources qui lui sont accordées afin qu'elle puisse avoir les moyens de mener à bien le mandat que l'administration lui a confié;
- de demander au SPVM de travailler de concert avec les organisations autochtones afin de renforcer la fonction de l'agent de liaison autochtone dans différents secteurs d'activités policières.

6 Recommandations thématiques

Pour lutter contre le racisme et la discrimination systémiques dans ses champs d'intervention, la Ville doit aussi mener des actions spécifiques. Le rapport se penche donc sur les

thématiques suivantes : l'emploi, le profilage racial et social, la culture, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, le logement, puis la participation citoyenne.

6.1 L'emploi à la Ville de Montréal

Constat #3

Bien que la Ville de Montréal souhaite devenir exemplaire en matière de diversité en emploi et qu'elle mène plusieurs actions pour y parvenir, la commission constate que son Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019 n'inclut ni cibles, ni échéancier, ni diagnostic des différents obstacles auxquels font face les cinq groupes du PAÉE (minorités visibles, minorités ethnoculturelles, personnes autochtones, femmes, personnes en situation de handicap). Le plan d'action manque de précision et d'imputabilité pour appuyer les objectifs.

“

...la diversité n'est pas un concept juridique, l'égalité réelle, oui.

”

- Adelle Blackett, 28 mai 2019

Au fil des années, la question des discriminations systémiques en emploi a été largement abordée dans l'espace public québécois et montréalais. Les opinions soumises durant la consultation font état de travaux qui documentent son existence et les difficultés vécues par les personnes autochtones ainsi que certains groupes racisés et ethniques, issus de l'immigration ou pas, en matière d'embauche, de promotion et de maintien en emploi.

Il est indéniable que la Ville de Montréal soit un employeur majeur et influent sur le territoire. Au chapitre de la diversité des effectifs, les données présentées par la Ville attestent la lenteur des progrès en ce qui concerne les groupes visés par la consultation. Dix ans de mesures et d'action ont fait passer de 12,3 % à 19,1 % la proportion des minorités visibles, des minorités ethniques et des Autochtones parmi les effectifs de la Ville de Montréal¹⁷. Une attention particulière doit aussi être portée à la promotion à l'interne de personnes racisées et autochtones.



Constat #4

Malgré plus de dix ans de plans d'action en accès à l'égalité en emploi, en 2016, 2017 et 2018, la proportion de personnes embauchées à titre de cadres de direction à la Ville de Montréal et s'identifiant aux catégories « minorité visible », « minorité ethnique » ou « autochtone » était de 0 %. Pour ces mêmes années, 2 % ou moins des cadres de direction déjà en poste s'identifiaient à ces catégories¹⁸.

Des cibles mal définies, des progrès nettement insuffisants



La commission juge que le *Plan d'action pour la diversité en emploi 2016-2019* présentait des lacunes frappantes qui créent des obstacles pour sa mise en œuvre et pour permettre à la population d'en faire le suivi. Il aurait été essentiel que le plan contienne un diagnostic des différents obstacles auxquels font face les groupes ciblés par le Programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE)¹⁹, et qu'il présente des cibles et des mesures adaptées pour chacun. La Ville ne peut utiliser les mêmes stratégies pour contrer le manque de personnes autochtones et de personnes en situation de handicap dans ses effectifs.

En 2019, la Ville a annoncé un objectif d'embauche de 33 % de personnes des groupes ciblés par le PAÉE pour des postes permanents ou temporaires. En audience, elle a affirmé que cet objectif a été atteint en moins de six mois²⁰. Ceci amène les commissaires à conclure que lorsque les objectifs sont clairs et que la volonté est fermement exprimée par la direction, la Ville peut rapidement atteindre ses cibles.

Recommandation #11

La commission considère que la Ville de Montréal doit renforcer son prochain plan d'action pour la diversité en emploi et recommande notamment que celui-ci :

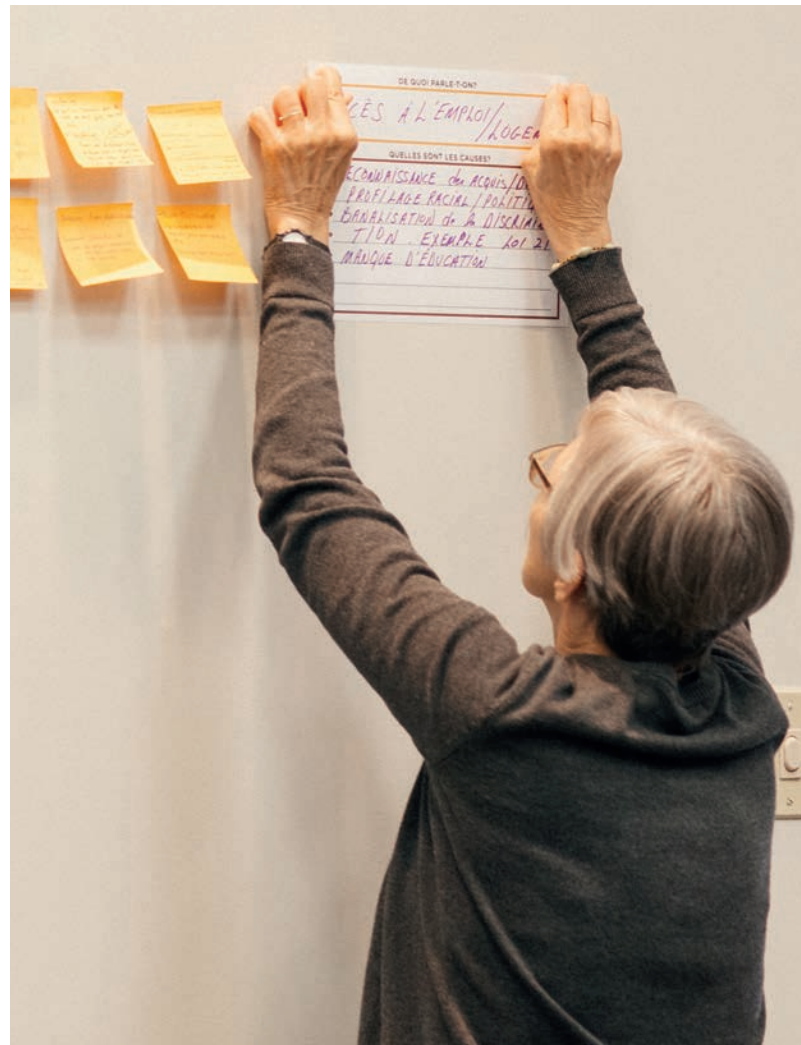
- fixe des cibles de représentativité contraignantes à son échéance, spécifiques pour chacun des groupes visés par un PAÉE et différenciées selon la catégorie d'emploi (employés, professionnels, cadres);
- s'assure que la représentativité se reflète aussi bien à la ville-centre que dans les arrondissements;
- produise un bilan annuel, également différencié, de la progression du plan d'action pour la diversité en emploi et sa présentation au conseil municipal, avec période de questions du public.

Des emplois à combler : une situation pressante

En janvier 2020, les médias ont révélé que la Ville de Montréal verra d'ici cinq ans 25 % de ses fonctionnaires, soit 5 000 personnes, admissibles à la retraite. La commission estime que c'est une occasion à ne pas rater pour la Ville de changer significativement son visage et une invitation à gérer autrement le changement.

Une étude soumise à la commission conclut qu'une haute direction diversifiée favorise la transformation d'une organisation : « *Un leadership diversifié contribue à des milieux de travail plus efficaces, à des taux d'innovation plus élevés, à un meilleur accès aux marchés étrangers et, tout compte fait, à des résultats financiers plus satisfaisants*²¹. » La commission préconise la mise en place de mesures concrètes qui assureront la présence de plusieurs personnes racisées et autochtones au sein de la haute direction de la Ville.

Ces mesures ne sont pas exceptionnelles et existent déjà à la Ville. Dans le cadre d'une communication à tout le personnel en juin 2019, la Ville de Montréal explique qu'elle adopte de « *nouvelles pratiques de gestion de la main-d'œuvre* » soit la promotion à l'interne sans affichage pour des postes non syndiqués de cadre²². La commission est donc d'avis que ces mesures peuvent et doivent être utilisées en faveur d'un redressement visant les personnes racisées et autochtones parmi la haute direction.



Recommandation #12

La commission recommande que la Ville de Montréal exige du Service des ressources humaines qu'il mette en place, d'ici la fin de l'année 2020, un programme de redressement et de promotion visant l'accès des personnes racisées et autochtones à des postes de cadre et de haute direction à la Ville. Ce programme, validé par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), doit :

- être doté de cibles de représentativité spécifiques et contraignantes pour les postes de cadre de direction et de cadre administratif;
- favoriser des stratégies novatrices de gestion des talents, telles les promotions à l'interne sans affichage pour des postes non syndiqués de cadre;
- prévoir un bilan annuel des résultats basé sur des données différenciées.

Dans ses interventions, la Ville stipule qu'elle portera « une attention particulière aux enjeux d'intersectionnalité²³ » pour son PAÉE. Les trois conseils consultatifs (le Conseil interculturel de Montréal, le Conseil des Montréalaises et le Conseil jeunesse de Montréal) ont émis des avis bien documentés à plusieurs reprises sur ces questions. La commission est d'avis que la Ville devrait profiter des mesures de redressement pour notamment remédier au manque de femmes racisées et autochtones dans beaucoup de catégories de postes.



Recommandation #13

La commission recommande que la Ville de Montréal requière du Service des ressources humaines qu'il élabore, d'ici la fin de l'année 2020, un programme de redressement et de promotion particulier pour la relève féminine des groupes ciblés par un PAÉE dans les postes de cadre, particulièrement les cadres de haute direction.



Des partenaires incontournables

Le critère de l'ancienneté a été évoqué comme pouvant freiner la mobilité des personnes racisées et autochtones nouvellement intégrées au personnel de la Ville. Cette réflexion doit s'inscrire dans une discussion plus large sur les règles de promotion à l'interne. À cet effet, la commission a constaté et regrette vivement l'absence de personnes représentant le mouvement syndical lors de la consultation. Les syndicats sont incontournables dans la recherche et la mise en œuvre d'actions porteuses de changement.

Recommandation #14

La commission est d'avis que les syndicats sont des acteurs incontournables dans la lutte au racisme et à la discrimination systémiques. Afin de faire du prochain plan d'action pour la diversité en emploi une réussite, la commission recommande que, dans le cadre de la négociation de la prochaine convention collective, la Ville de Montréal :

- prépare des propositions pour accélérer la progression et la promotion en emploi des personnes membres des cinq groupes du PAÉE;
- demande à la partie syndicale de formuler des propositions à cet égard.

“

...souvent le problème, c'est que l'on considère une approche de changement de l'intérieur, que parce qu'on embauche dans des services qui sont profondément problématiques et violents des personnes racisées, cela va changer le fait que le service est problématique et violent. C'est un peu la solution du vivre-ensemble... l'idée qu'une fois que les gens qui ne se connaissent pas se seront rencontrés et qu'ils auront appris à s'aimer, le racisme aura disparu. Les personnes restent des individus. On peut avoir toutes les bonnes intentions du monde, ces individus font partie d'un système.

- Conseil québécois LGBT, 7 novembre 2019

”

Tolérance zéro à l'égard des propos ou des comportements discriminatoires

L'enjeu de l'amélioration des environnements de travail au sein des unités et des services de la Ville aurait mérité une attention plus importante dans les documents de référence. La Ville admet recevoir des plaintes de son personnel et la CDPDJ a traité de nombreuses plaintes relativement à l'environnement de travail à la Ville. Pourtant, la commission note peu d'autoréflexivité sur les conditions existantes à la Ville et dans sa culture organisationnelle qui pourraient contribuer aux difficultés rencontrées à l'embauche, à la promotion et au maintien en emploi de personnes racisées et de personnes autochtones.

C'est une chose d'embaucher, c'en est une autre de retenir le talent attiré grâce à des milieux de travail exempts de discrimination. La commission suggère qu'une analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle (ADS+) soit faite de toutes les plaintes du personnel ainsi que des raisons de démissions des dernières années (p. ex. 10 ans).



Recommandation #15

La commission recommande à la Ville de Montréal :

- qu'une référence explicite au harcèlement, à la discrimination et à la violence raciaux soit faite dans le Code de conduite des employés ainsi qu'au Règlement 19 03 - Politique sur le respect de la personne;
- qu'une référence similaire soit inscrite aux codes de conduite du personnel d'autres organismes et sociétés paramunicipales rattachés à la Ville (p. ex. STM, SPVM);
- qu'elle pratique une analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle (ADS+) des plaintes reçues pour se pencher sur les aspects récurrents.



En 2018, 20 000 entreprises actives étaient inscrites au fichier des fournisseurs de la Ville, et 2,9 milliards de dollars ont été octroyés en contrats²⁴. Vu l'importance de cette relation sur le plan financier, la commission considère que la Ville devrait avoir la préoccupation de développer chez ses fournisseurs le réflexe de favoriser l'accès à l'égalité en emploi.

En 2015, la Commission sur le développement social et la diversité de la Ville avait formulé auprès du comité exécutif une recommandation afin de réclamer du gouvernement du Québec un élargissement de la portée de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi*, de manière à permettre aux municipalités d'établir un programme d'obligation contractuelle d'accès à l'égalité en emploi. Cette recommandation semble être restée sans réponse des autorités responsables. Il serait souhaitable, selon la commission, que le conseil municipal actuel examine l'opportunité de statuer sur une telle stratégie.

Recommandation #16

La commission recommande à la Ville de Montréal qu'en matière d'appel d'offres et d'attribution de contrats, la Ville favorise les organismes ayant des standards élevés en matière d'accès à l'égalité en emploi, telle l'existence d'un PAÉE et qu'elle inclue les actions suivantes :

- que l'Inspecteur général ait la responsabilité d'en faire le suivi;
- que cette nouvelle fonction soit inscrite dans son mandat;
- que cette fonction soit publicisée lors des appels d'offres et attributions de contrats.



6.2 Profilage racial et social

“

95 % du temps, la personne qui nous interpelle ne nous voit pas comme un humain. Elle nous interpelle comme une proie²⁵.

”

- Rito Joseph, 7 novembre 2019

Il est reconnu dans la jurisprudence québécoise que le profilage discriminatoire est une atteinte aux droits fondamentaux et constitue une discrimination systémique dans le contexte du travail des forces policières. En effet, le Tribunal des droits de la personne énonce, entre autres, que « (m)ême s'il existe certaines situations que l'on pourrait qualifier de "profilage discriminatoire individuel" ou de "cas isolés", le profilage discriminatoire est un problème systémique en contexte de maintien de l'ordre²⁶. » Dans un récent jugement autorisant la Ligue des Noirs du Québec à exercer une action collective contre le SPVM au nom des victimes alléguées de profilage racial, la Cour supérieure du Québec note que « [m]algré les actions prises depuis plus de 30 ans, le profilage racial demeure encore une réalité au sein du SPVM²⁷. »

De nombreuses personnes et organisations, particulièrement des hommes noirs, souvent jeunes, ont porté à l'attention de la commission l'impact du profilage racial sur leur vie : déshumanisation, peur, frustration et confusion. Un organisme a souligné les effets du pouvoir discrétionnaire accordé aux agents et agents du SPVM et exercé sur les femmes autochtones en situation d'itinérance à Montréal²⁸.

Les enjeux de profilage racial et social sont connus et largement documentés, y inclus par des commissions municipales. L'administration municipale est bien au fait qu'au

quotidien le service de police qui la représente soumet des Montréalaises et des Montréalais à un traitement différencié à cause de facteurs tels que leur race, leur couleur, leur origine ethnique ou nationale, leur religion ou leur condition sociale. Des personnes en situation d'autorité font usage de force sans motif réel ou soupçon raisonnable. Malgré cela, la commission ne constate pas de mesures traduisant l'urgence d'agir.

En 2018, le service de police a mandaté une équipe de recherche indépendante pour « produire, à partir des données générées par le SPVM dans le cadre de leurs activités, des indicateurs sur l'interpellation policière en lien avec l'appartenance racisée des personnes interpellées²⁹ ». En octobre 2019, à la sortie de ce rapport par l'équipe Armony-Hassaoui-Mulone, le directeur du Service de police de la Ville de Montréal s'est dit « très surpris » par les disparités rapportées. La commission s'étonne que le directeur soit surpris alors qu'en 2016, son prédécesseur avait reconnu le profilage au sein du SPVM et qu'en mars 2018, le comité exécutif l'avait aussi reconnu. Grandement préoccupée par le recul de la situation, la commission a la ferme conviction que le préalable au changement n'a jamais été franchi : la reconnaissance du profilage par l'ensemble de la haute direction de la police et sa traduction dans des actions de prévention et de sanctions par le SPVM.

Constat #5

Le profilage racial et social à Montréal est un phénomène largement documenté depuis de nombreuses années. Il constitue une atteinte aux droits fondamentaux des Montréalaises et des Montréalais. Il est en violation non seulement de la Charte des droits et libertés de la personne, mais aussi de la Loi sur la police ainsi que du Code de déontologie des policiers du Québec. La commission est d'avis que le profilage racial et social demeurera malheureusement une réalité tant que la culture organisationnelle n'est pas remise en cause et incitée à changer par la haute direction et l'État-major du service de police.



Un changement de culture organisationnelle doit prévoir la mise en place de structures et de procédures permanentes. Les actions ne peuvent être sporadiques ou ponctuelles. Selon l'article 108 de la Charte de la Ville de Montréal, le choix du directeur du SPVM revient au gouvernement du Québec, suite à la recommandation de la Commission de la sécurité publique et du conseil d'agglomération.

La commission note que la sélection de l'actuel directeur du SPVM a inclus, pour la première fois, une séance publique spéciale de la Commission sur la sécurité publique³⁰. Elle est d'avis que le processus de sélection devrait être plus transparent et pourrait faire plus de place aux voix citoyennes pour choisir la personne qui dirige le service de police.

Recommandation #17

La commission estime que le profilage racial et social sévit au sein du SPVM et qu'il constitue de la violence dirigée vers certains groupes racisés et vers les personnes autochtones. Ainsi, elle recommande :

- que la candidature retenue pour le poste de directrice ou de directeur du SPVM par la Commission de la sécurité publique et le conseil d'agglomération et proposée au gouvernement du Québec soit conditionnelle à sa connaissance et à sa reconnaissance du problème de profilage racial et social ainsi qu'à sa maîtrise des compétences nécessaires pour mener un changement de culture organisationnelle;
- que le processus de sélection soit revu pour exiger que les finalistes fassent une présentation lors d'une séance webdiffusée de la Commission de la sécurité publique qui inclurait une période de questions du public;
- que la haute direction du SPVM revoie les outils et les méthodes de recrutement du SPVM afin d'éliminer tout candidat qui manifesterait des préjugés raciaux, et ce, dès la sélection de la prochaine cohorte de recrues;
- que le SPVM fasse une mise à jour annuelle et publique des données relatives à la mise en œuvre du plan stratégique pour soutenir le personnel du SPVM en matière de prévention du profilage racial et social 2018-2021 ainsi que d'autres actions qu'il entreprend pour lutter contre le profilage racial et social dans le cadre d'une séance de la Commission sur la sécurité publique, avec une période de questions citoyennes.

La peur des agents de la paix

La question du profilage racial et social a représenté environ le tiers des préoccupations exprimées à la commission. Il s'en dégage quelques messages clairs :

- trop de rapports ont déjà été rédigés pour documenter le phénomène, mais ignorés par la direction du SPVM;
- la population s'attend à des gestes audacieux qui apporteront des solutions concrètes et permanentes pour mettre fin à la culture de l'impunité au SPVM;
- le SPVM doit être plus transparent et à l'écoute;
- les instances de surveillance existantes doivent être revues afin d'accroître leur indépendance ou la perception de cette indépendance.

Les interpellations policières sont un enjeu névralgique pour les relations entre la Ville et sa population. La commission prend acte des engagements annoncés par le SPVM en réponse aux recommandations du rapport Armony-Hassaoui-Mulone³¹. Elle accueille favorablement la décision du SPVM de développer une politique d'interpellation, mais considère toutefois que celle-ci doit explicitement énoncer des principes ainsi que promouvoir des actions en vue d'éliminer le profilage racial et social.



Recommandation #18

La commission fait siennes les cinq recommandations du Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, et elle prend acte de l'engagement du SPVM de développer une politique en matière d'interpellation. Afin d'enchâsser des principes antiprofilages dans une telle politique du SPVM, la commission recommande à la Ville de Montréal de s'assurer que cette politique :

- déclare explicitement que le profilage racial et social est une violation des droits fondamentaux des Montréalaises et des Montréalais;
- interdit, sous peine de sanctions, les interpellations policières qui sont fondées sur « la race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la religion et la condition sociale;
- inclue une refonte des pratiques, des outils, des directives et des protocoles d'intervention afin d'éliminer tout biais systémique inhérent qui compromet le droit à l'égalité des citoyens;
- rende systématique une collecte des données des activités d'interpellation policières et rende ces données accessibles au public afin de faciliter la recherche et de rebâtir la confiance des citoyens.

Une structure et des mécanismes de plaintes à revoir

Diverses autres solutions ont été avancées pour intervenir en amont du problème. La commission retient que la structure et le mode de fonctionnement de la Commission de la sécurité publique (CSP) doivent être revus pour que la Ville renforce sa capacité de surveillance du travail du SPVM et augmente

l'imputabilité du service de police. Ainsi, la commission considère qu'il faut accroître le nombre de rencontres publiques de la CSP et ajouter deux membres représentant la société civile afin d'élargir la perspective et de renforcer la transparence ainsi que l'indépendance de cette institution.

Recommandation #19

Afin de renforcer le rôle de la Commission de la sécurité publique et la capacité de surveillance du travail du SPVM par les instances municipales, la commission recommande à la Ville de Montréal :

- que d'ici octobre 2021, elle fasse des représentations auprès du gouvernement du Québec pour amender l'article 72 de la Charte de la Ville de Montréal et faire passer de neuf à onze le nombre de membres siégeant à la Commission de la sécurité publique afin d'inclure deux membres indépendants représentant la société civile;
- que les membres indépendants aient un droit de vote égal aux membres actuels;
- que les deux membres indépendants soient choisis pour leur expertise entre autres, en matière de profilage racial et social et de droits de la personne;
- que les membres indépendants soient nommés à la suite d'un processus de sélection transparent mené par la Commission de la sécurité publique.

Recommandation #20

Afin de renforcer l'imputabilité du SPVM et ainsi rebâtir la confiance dans les mécanismes institutionnels, la commission recommande que, d'ici octobre 2021, la Ville de Montréal fasse des représentations auprès du gouvernement du Québec pour amender l'article 74 de la Charte de la Ville de Montréal afin que la Commission de la sécurité publique tienne un minimum de six rencontres publiques par année, et que :

- le calendrier et l'ordre du jour des rencontres soient rendus publics au plus tard le vendredi avant les séances, à l'instar des séances du conseil municipal;
- chaque rencontre soit webdiffusée et comprenne une période de questions citoyennes;
- les archives des ordres du jour, les webdiffusions, les procès-verbaux et les documents officiels puissent être consultés en ligne, à l'instar des séances du conseil municipal.



52 % des dossiers ouverts à la Commission [des droits de la personne et des droits de la jeunesse] suivant des allégations de profilage racial depuis 10 ans mettent en cause la Ville de Montréal, son service de police ou sa société de transport. De ces dossiers, près de 90 % visent le SPVM

- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 4 décembre 2019



Il existe une perception répandue d'une culture d'impunité au SPVM en cas de plainte. Une litanie de demandes d'enquêtes, suivies de déclarations puis d'inaction face aux recommandations nuit à l'image du service de police.

La commission note que le silence des nombreuses administrations municipales majoritairement blanches lorsque des groupes racisés et autochtones se plaignaient de traitement différencié, ainsi que de la mort de plusieurs Montréalais racisés sous les balles policières, ont effrité la confiance d'une partie de la population.

Un mécanisme de plainte crédible est une composante essentielle de la lutte au racisme et à la discrimination

systemiques. En ce qui a trait aux plaintes concernant le SPVM, les mécanismes existants ne sont pas sous l'autorité de la Ville de Montréal, mais du gouvernement du Québec. La commission prend acte que la Ville mène actuellement des représentations auprès du palier provincial pour examiner le traitement de plaintes par la CDPDJ et le Commissaire à la déontologie policière³². La commission insiste qu'il faut augmenter la performance de ces entités et reconnaître qu'une partie de la population se sent actuellement dépourvue lorsqu'elle désire porter plainte contre le SPVM.

Recommandation #21

Afin d'améliorer la perception et la performance des mécanismes de plainte en lien avec le SPVM, la commission recommande à la Ville de Montréal, dans le cadre de ses représentations auprès du gouvernement du Québec, de tenir compte des conditions de succès suivantes :

- l'accès à une information claire pour les personnes plaignantes auprès du SPVM, du commissaire à la déontologie policière et du comité de déontologie policière;
- la présence au sein de ces entités d'un personnel formé et qualifié pour traiter les plaintes en matière de racisme et de discrimination et mener des enquêtes;
- l'assurance que les décisions relatives aux plaintes soient communiquées aux plaignants de manière claire et accessible;
- la mise en place d'un mécanisme indépendant d'accompagnement juridique et psychosocial des personnes plaignantes.

Une formation revisitée

La commission a entendu que certains postes de quartier du SPVM concentrent leurs formations sur l'éthique, la communication et les relations interculturelles et non pas sur l'antiracisme. Plusieurs opinions recueillies ont recommandé de modifier ou de bonifier le contenu de la formation policière.

Des personnes et organisations de défense des droits ont toutefois soulevé qu'une session de sensibilisation ou une courte formation sans suivi, ni évaluation, ne pouvaient contribuer à un changement organisationnel.

Recommandation #22

Afin de prévenir les comportements de profilage social et de profilage racial de la part des agents de la paix (SPVM et STM), la commission recommande :

- que le SPVM procède à une mise à niveau du curriculum et de l'offre de ses formations afin d'intégrer des notions propres au profilage racial et social ainsi qu'à l'antiracisme d'ici la fin du présent mandat du directeur, et que celles-ci soient obligatoires pour tout le corps policier;
- que le curriculum et les formations soient développés en partenariat avec les organismes communautaires impliqués dans la lutte au racisme et à la discrimination ainsi que la CDPDJ;
- que l'évaluation du personnel policier ainsi que le système de promotion interne reflètent une valorisation de l'acquisition du nouveau savoir et des nouvelles compétences liés au profilage racial et social;
- que soient organisées à l'intention des agentes et des agents des expériences d'immersion dans la communauté, en complément aux nouvelles formations;
- que les formations fassent l'objet d'une évaluation d'impact périodique sur les clientèles visées.



Les personnes sans statut

La commission se questionne sur la *Politique d'accès aux services municipaux sans peur*³³. Elle constate que, tel que le stipule l'article 28 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, la Ville désire favoriser l'accès aux services municipaux pour toute la population, peu importe le statut d'immigration. L'intention est noble, mais difficilement applicable puisque cette politique vise « *l'ensemble des unités administratives de la Ville de Montréal, à l'exclusion du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)*³⁴. »

La commission estime qu'il y a un enjeu de discrimination si le SPVM intervient auprès de personnes racisées et sans statut pour effectuer des contrôles sans motif réel ou soupçon raisonnable en raison de leur race, leur couleur, leur origine ethnique ou nationale.

Recommandation #23

Dans le respect de l'esprit de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, la commission recommande à la Ville de Montréal de poursuivre les discussions avec le SPVM sur la manière de conjuguer la sécurité publique et la communication des informations relativement aux personnes sans statut à l'Agence des services frontaliers du Canada lorsqu'il n'y a pas motif d'arrestation.

Actes haineux

Des incidents et des crimes haineux ont lieu sur le territoire montréalais, mais ne sont pas nécessairement portés à l'attention de la police par la population, ou signalés à l'unité spécialisée au sein de la police connue sous le nom de l'Équipe des incidents et des crimes haineux par les postes de quartier. La Ville ne pourrait donc avoir une vision d'ensemble de la situation. La commission estime qu'il faut y prêter attention.

À l'ère numérique, les contenus haineux ciblant des personnes et des groupes font des ravages. La cyberhaine s'exprime par la diffusion des messages de haine (menaçant, humiliant et dégradant) sur des réseaux sociaux et par voie électronique contre des personnes sur la base notamment de l'orientation sexuelle, de l'identité ethnique, de l'identité de genre, de la croyance religieuse, de la couleur de la peau, et de l'âge.

Recommandation #24

Préoccupée par l'accroissement des actes haineux et de la cyberhaine sur le territoire de la Ville de Montréal, la commission recommande à la Ville que, durant la prochaine année, le SPVM renforce et améliore :

- les mécanismes ainsi que les procédures entourant le signalement et la compilation des données, à l'interne, des actes haineux et de la cyberhaine;
- la communication publique pour s'assurer que la population ait une information sur la manière de faire un signalement accessible et efficace;
- la protection et le soutien offert aux victimes dans leur démarche de dénonciation.

“

Au cours des dernières décennies, de nombreuses forces de police ont été accusées d'avoir utilisé le proflage racial et d'avoir ciblé des quartiers comportant une forte proportion de membres de minorités visibles. Si la prévision policière repose sur l'analyse de données récoltées dans un contexte de racisme et de discrimination institutionnalisés, cette technologie est susceptible de créer un cercle vicieux qui ne fait que cibler davantage les membres de minorités visibles.

”

- Conseil jeunesse de Montréal, 5 novembre 2019

La commission est sensible à ce qu'elle a entendu de citoyennes et de citoyens racisés sur la peur d'un comportement policier problématique et le désir de se protéger grâce à un outil perçu comme neutre. L'usage des caméras est proposé comme une solution pour contrer l'esprit de corps en cas de plainte contre un agent. La Ville a jugé prématuré

de généraliser l'utilisation de cet outil, mais stipule qu'elle mène une veille technologique. Quoique la commission n'ait pas assez de données pour statuer sur le port des caméras corporelles, elle estime que la Ville doit prendre en considération les motivations incitant la population et les groupes communautaires à demander ces caméras.

Recommandation #25

La commission recommande que la Ville de Montréal entreprenne les actions suivantes, d'ici l'échéance du présent mandat du directeur du SPVM :

- mener et publier les résultats d'une analyse éthique et criminologique en collaboration avec des équipes de recherche montréalaises avant que le SPVM déploie toute technologie de prévision policière et de reconnaissance faciale à grande échelle;
- encadrer toute éventuelle utilisation de ces technologies pour qu'elles n'amplifient pas le proflage racial et social.

6.3 Culture

Dans les documents de référence et dans la *Politique de développement culturel 2017-2022*, la Ville dit mettre la diversité au cœur de ses actions dans le milieu de la culture³⁵. Pourtant, les préoccupations citoyennes font état d'une autre lecture de la situation.

La Ville établit que l'interculturalisme est le cadre dans lequel s'inscrivent les actions du Service de la culture. Ce dernier appuie donc la tenue d'événements « *qui favorisent le dialogue, le maillage ou le métissage des expressions entre diverses communautés ethnoculturelles*³⁶. » Il remet aussi des prix

« *diversité* » et offre des formations à ses équipes sur l'accueil des familles immigrantes. L'approche interculturelle porte fruit et répond à une partie du problème, surtout lorsqu'il est question de personnes ayant immigré. Cependant, les enjeux de racisme et de discrimination systémiques dans le domaine de la culture transcendent les problématiques de dialogue des cultures. Il faut aussi s'assurer que les artistes racisés et les artistes autochtones bénéficient de la visibilité, du financement et des prix dans les catégories régulières. Le Conseil des arts de Montréal (CAM), un acteur culturel majeur à Montréal, cerne l'enjeu ainsi :

“

La réalité de ces artistes de 2^e et 3^e générations (...) révèle le mieux l'existence du racisme et de la discrimination systémiques. La faible représentativité de ces groupes dans le financement des projets démontre que des facteurs d'exclusion autres que ceux qui affectent les artistes immigrants existent³⁷.

”

- Conseil des arts de Montréal, 7 novembre 2019

La commission est d'avis que la Ville peut faire mieux. Les artistes racisés et autochtones construisent la culture d'ici à partir de leur expérience unique de vie qui se plonge dans leurs racines aussi diversifiées qu'elles soient. Pour corriger les iniquités, il serait important que la Ville dispose de données différenciées et qui évitent d'amalgamer les minorités visibles, les groupes racisés, les autochtones et les artistes immigrants.



Constat #6

Bien que la politique de développement culturel 2017-2022 affirme que des Montréalaises et des Montréalais sont aux prises avec des défis systémiques d'accès aux institutions culturelles, le document ne contient pas de cibles ou d'objectifs contraignants pour assurer un redressement. De plus, la commission remarque que la Ville ne procède pas à une analyse de ses propres processus et procédures en matière de culture pouvant créer ces obstacles.

Constat #7

Les structures institutionnelles pour promouvoir les pratiques artistiques locales agissent à titre de tremplin pour les carrières d'artistes. Or, l'interprétation de ce qui est « culture » est aussi basée sur des rapports de pouvoir et une vision eurocentriste de ce qui a de la valeur. La commission constate que comme bailleur de fonds, la Ville aurait les leviers nécessaires pour encourager les organisations du milieu à développer des réflexes et des pratiques qui valorisent la présence de Montréalaises et de Montréalais racisés et autochtones dans leur offre culturelle et au sein de leurs institutions.

Manque de représentativité à plusieurs égards

Des organisations structurantes du milieu artistique ont affirmé que des obstacles systémiques contribuent à l'inadéquation entre la composition de la société montréalaise et le contenu culturel offert. Les données de la Ville appuient ce constat, révélant, par exemple, que pour les arts de la scène, la représentation de la « diversité culturelle » dans la programmation était de 9 % en 2009 et 14 % en 2017³⁸.

La rencontre de processus institutionnels et de biais mènerait à la sous-représentation d'artistes racisés et autochtones dans la programmation, dans les institutions culturelles, dans les sphères décisionnelles et au sein des comités de sélection. De façon souvent inconsciente, les membres des institutions ont tendance à considérer leurs expériences et références comme étant la norme, ce qui peut se traduire par un manque d'attention et d'intérêt aux autres approches artistiques et culturelles. L'histoire démontre clairement que lorsque l'expérience masculine est positionnée au centre, les réalités particulières des femmes sont ignorées. Il en est de même pour les artistes racisés et autochtones.



Recommandation #26

La commission recommande à la Ville de Montréal que la Politique de développement culturel, les plans d'action des arrondissements et le Plan d'action en diversité du réseau Accès culture 2019-2023 (présentement en élaboration) soient réajustés afin de prévoir des mesures spécifiques visant à lutter contre le racisme et la discrimination systémiques, notamment en :

- intégrant des cibles contraignantes, en concertation avec les arrondissements, les bailleurs de fonds et la société civile, pour assurer un meilleur financement des artistes racisés et autochtones;
- fixant des cibles de représentativité contraignantes, spécifiques et différenciées selon les disciplines artistiques, en concertation avec les arrondissements, les bailleurs de fonds et la société civile, pour réduire la sous-représentation des artistes racisés et autochtones dans l'offre culturelle montréalaise;
- publiant un bilan annuel faisant état de la progression de l'atteinte des cibles.

Pour renouveler les publics dans le cadre d'une perspective de lutte au racisme et à la discrimination systémiques, une mobilisation locale et proactive est essentielle. Les musées que la Ville appuie financièrement sont des outils formidables et plusieurs mettent en lumière des segments de la vie de celles et ceux qui ont fait et font Montréal. Cependant, plusieurs personnes ont indiqué que la centralisation de l'offre culturelle réduirait la participation des populations et des artistes vivant dans les quartiers excentrés. Ceci est une illustration marquante d'iniquité sociale et culturelle.

Dans ses documents de référence, la Ville indique que depuis 2005, il y a des activités de médiation dans les arrondissements

pour rejoindre les personnes touchées par l'objet de la consultation, souvent avec un accès limité à l'offre culturelle³⁹. Comme plusieurs, la commission a pu constater le rôle essentiel des bibliothèques et des maisons de la culture, autant pour les Montréalais d'origine que pour celles et ceux ayant immigré. Toutefois, si la Ville veut une meilleure représentation sociodémographique de la population montréalaise aux activités culturelles qu'elle met en place, elle doit mettre les bouchées doubles et augmenter le budget en art et culture de manière substantielle.

La commission partage aussi l'avis que :

“

l'accès est également un enjeu de disponibilité mentale et de sentiment d'inclusion - Il faut se sentir interpellé par l'offre, et se sentir “légitime” dans les lieux qu'on décide de fréquenter⁴⁰.

”

- Culture Montréal, 11 novembre 2019



Recommandation #27

La commission recommande à la Ville de Montréal qu'avant l'échéance de l'actuelle politique de développement culturel 2017-2022, et pour les prochaines politiques et plans d'action en la matière, elle mandate le Service de la culture pour mener les actions suivantes :

- produire annuellement des données différenciées par arrondissement quant à la fréquentation des activités culturelles municipales par les populations racisées et autochtones afin de mieux connaître l'état des lieux;
- mettre en place dans tous les arrondissements des comités citoyens représentatifs de la réalité sociodémographique montréalaise pour appuyer le développement de la programmation et la réflexion entourant le renouvellement des publics dans les maisons de la culture;
- élargir la portée du projet Agents de liaison afin de placer les lieux de diffusion de chaque arrondissement sous la responsabilité conjointe, au minimum, d'un agent culturel et d'un agent de liaison. L'agent de liaison serait responsable de joindre des artistes et des publics racisés et autochtones, ceci dans une perspective intersectionnelle.



Accéder au financement public

La commission retient l'importance de l'appui institutionnel comme tremplin pour une carrière artistique. Le Québec a massivement investi dans le développement de structures pour promouvoir la culture et les artistes locaux. D'autres interventions sont aujourd'hui nécessaires pour que la Ville permette à une plus grande variété d'artistes de bénéficier de l'apport des structures qu'elle a mises en place.

La commission a noté que la Ville aurait revu plusieurs programmes de contribution financière et modifié ses critères d'évaluation en fonction des recommandations du Conseil interculturel de Montréal. La Ville a aussi augmenté l'enveloppe budgétaire disponible, entre autres, grâce à une entente avec le ministère de la Culture et des Communications du Québec. La commission constate que plusieurs sources de financement existent, mais que les décisions d'attribution des subventions ou de prix constituent toujours un défi. Il faut un suivi rigoureux pour que les changements effectués bénéficient à plus d'artistes racisés et autochtones.

Recommandation #28

La commission recommande au Service de la culture et au Conseil des arts de Montréal qu'avant l'échéance de l'actuelle politique de développement culturel 2017-2022, ceux-ci :

- mettent en place des incitatifs financiers pour les organisations subventionnées qui prévoient des mesures d'inclusion de personnes racisées et autochtones dans leurs programmes et projets ainsi que dans la composition de leurs conseils d'administration;
- octroient ces incitatifs financiers de manière proportionnelle à la quantité, la qualité et la portée des mesures d'inclusion proposées.

Enjeux autochtones en culture

La commission s'est sentie interpellée par le manque de protection accordée à l'art autochtone à Montréal. Elle est d'avis que l'absence de mesures d'authentification pour contrer les produits d'apparence autochtone, mais fabriqués à l'international, dévalue des pratiques artistiques. La commission est également sensible à la nécessité de créer des lieux physiques de réconciliation où seraient également célébrés les cultures et les arts autochtones. Un tel lieu grand public n'existe pas à Montréal et, lors d'une rencontre avec des groupes autochtones, les porte-paroles d'organisations ont rappelé que les réalités autochtones sont souvent occultées dans l'espace public.

Enfin, il a été rapporté à la commission que certaines dispositions du règlement municipal G2 sur les guides touristiques seraient un exemple de mesures administratives qui reproduisent des injustices envers les personnes et l'histoire autochtones. Pour devenir guide, le règlement rend obligatoire la formation dispensée dans une institution désignée par le comité exécutif. Toutefois, un participant allègue que le contenu de cette formation évacue presque entièrement la contribution autochtone à l'histoire de Montréal.

Recommandation #29

La commission recommande que d'ici la prochaine année, la Ville de Montréal examine, en concertation avec les organisations autochtones, l'opportunité de mettre sur pied un centre culturel autochtone à Montréal et qu'elle s'assure que la formation dispensée aux guides comprenne des éléments solides et véridiques relatifs à l'histoire, à l'art et aux cultures autochtones.

La culture est un milieu en constante transformation et un grand vecteur de construction de liens sociaux. Dans le domaine culturel, la commission note que le mouvement de prise de conscience envers une plus grande équité culturelle, bien qu'imparfait, semble plus avancé que dans d'autres domaines d'interventions de la Ville. Malgré les

préoccupations citoyennes entendues face au manque flagrant de représentativité, les propos des organismes du milieu, notamment le Conseil des arts de Montréal, Diversité artistique Montréal et de Culture Montréal sont une source d'espoir.

Recommandation #30

Afin de corriger les biais désavantageant directement ou indirectement les artistes racisés et les artistes autochtones, la commission recommande que la Ville de Montréal requière du Service de la culture qu'il mène les actions suivantes avant l'échéance de l'actuelle politique de développement culturel 2017-2022 :

- procéder à la révision de ses pratiques et processus de financement afin d'identifier si leur application introduit des biais ou désavantage les artistes racisés et autochtones;
- solliciter la collaboration d'organismes du milieu culturel ayant une expérience en défense des droits de la personne et de lutte contre le racisme, ainsi que du Service de la diversité et de l'inclusion sociale dans le cadre de cette révision;
- établir des mécanismes internes pour que le personnel puisse signaler des procédures ou des manières de faire qui contreviennent au droit à un traitement égal.



6.4 Urbanisme et aménagement du territoire

En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, nombre des enjeux de discrimination portés à l'attention de la commission visent particulièrement le croisement du motif de discrimination raciale et celui de la condition sociale. Lors des préconsultations en arrondissement, les organisations communautaires ont beaucoup insisté sur la présence de disparités territoriales et leurs impacts sur les personnes racisées et autochtones. Elles ont souligné la grande concentration de personnes racisées dans les quartiers les plus pauvres et, inversement, le peu de personnes racisées et autochtones dans les quartiers et arrondissements bien nantis.

La majeure partie des opinions recueillies met en évidence la répartition inégale des ressources entre et à l'intérieur même des arrondissements; les quartiers plus pauvres recevant moins d'investissements publics et de services municipaux. De nombreuses personnes et organisations communautaires déplorent l'enclavement et la desserte territoriale déficiente par le Service de transport de Montréal (STM) dans ces quartiers souvent excentrés, la présence de déserts alimentaires et sanitaires, l'accès inégal à des commerces de proximité, le faible investissement en verdissement et en entretien des parcs et de leurs infrastructures. La Direction de la santé publique de Montréal et l'Institut national de santé publique du Québec ont documenté plusieurs de ces disparités et leurs conséquences sur la santé et l'espérance de vie des Montréalaises et des Montréalais⁴¹.



Constat #8

La commission retient qu'il existe un lien inextricable entre la pauvreté, le racisme et la discrimination systémiques et, en ce sens, l'aménagement du territoire devient l'écho visuel des inégalités présentes à Montréal. Ainsi, analyser et lutter contre la pauvreté est essentiel pour combattre le racisme et la discrimination systémiques.

Pour mesurer les iniquités dans les conditions de vie à Montréal, des données et une analyse différenciées sont essentielles. Les conseils consultatifs et des organisations communautaires ont mis en doute le caractère habilitant des formations de la Ville en ADS+. La commission estime que cette expertise ne devrait pas uniquement relever de citoyens siégeant bénévolement auprès de conseils ou de

quelques fonctionnaires. La Ville pourrait s'associer à des centres de recherche pour obtenir des données différenciées et des portraits démographiques plus complets. Le vécu citoyen est également un savoir à valoriser. À cet égard, une approche participative est de mise pour toute recherche sur les disparités territoriales.

Recommandation #31

Dans une optique de lutte au racisme et à la discrimination systémiques et à la disparité territoriale, la commission recommande à la Ville de mettre sur pied, d'ici un an, un groupe de travail composé de représentants des arrondissements et des services municipaux concernés (p. ex. Service de l'urbanisme et de la mobilité, Service de la diversité et de l'inclusion sociale), de la société civile et d'équipes de recherche afin de développer une stratégie, un échéancier et des indicateurs de réussite pour analyser et agir sur :

- les déserts alimentaires dans les arrondissements;
- la couverture territoriale déficiente des transports collectifs;
- le verdissement équitable du territoire;
- l'entretien des parcs et des infrastructures.



Contribuer à la pérennité du milieu communautaire

Les organismes communautaires offrent des services essentiels aux populations visées par la consultation et ont besoin de reconnaissance par la Ville. Or, plusieurs organisations ont affirmé que leur viabilité financière est fragile. Plus encore, la commission a entendu que la ville-centre et les arrondissements ont un manque de connaissance du travail des organisations œuvrant auprès de groupes racisés et autochtones. La commission est d'avis que cette méconnaissance est un obstacle à l'obtention de financement.

Des organisations autochtones ont aussi mentionné que malgré leur précarité financière et ressources limitées,

elles sont souvent sollicitées par la Ville, car cette dernière ne possède pas l'expertise autochtone à l'interne. Une organisation a déploré que même lorsqu'il y a des possibilités de financement, les processus pour obtenir ce soutien de la Ville soient ardues.

La commission invite la Ville à réfléchir à des modes de financement alternatifs qui permettraient de trouver un équilibre entre l'appui à la lutte contre le racisme et la discrimination systémiques et l'usage responsable et imputable de fonds publics.

Constat #9

Il a été répété que le mode de financement par projet, par comparaison au mode de financement par mission, fragilisait les organisations communautaires. De plus, la manière dont la Ville et les arrondissements octroient leur financement et choisissent les types d'enjeux sociaux qui « méritent » d'être subventionnés est susceptible de créer des biais importants.

Lieux de culte dits minoritaires et de sépulture

La question des lieux de cultes dits minoritaires et lieux de sépulture est délicate. Les conseils d'arrondissement sont responsables du zonage qui en balisent l'établissement. Les documents de référence indiquent que depuis quelques années, des arrondissements ont adopté des moratoires face à l'ouverture de nouveaux lieux de culte, mais d'autres

ont adopté des mesures différentes. Cela mène à une situation d'iniquité à l'intérieur du territoire montréalais. La commission est d'avis que pour un tel dossier, prendre des décisions à la pièce n'est pas dans l'intérêt de la Ville de Montréal, ni de sa population.

Recommandation #32

La commission recommande à la Ville de Montréal d'élaborer, au courant de l'année, un cadre de gestion des lieux de cultes qui tienne compte :

- des enjeux sociaux tels les rapports harmonieux entre citoyens, les droits et responsabilités entourant les lieux de cultes minoritaires;
- des enjeux urbanistiques tels des méthodes et des outils en précisant des normes et des critères destinés à mieux aider les fonctionnaires à identifier, évaluer et classer les divers usages principaux, accessoires, occasionnels et conditionnels des lieux servant à des activités religieuses, communautaires, culturelles et éducatives.

6.5 Logement

La Charte des droits et libertés de la personne garantit le droit d'avoir accès à un logement sans discrimination. Le Conseil jeunesse de Montréal avance l'argument que l'absence de prise en charge par la Régie du logement du Québec des plaintes de discrimination contre des propriétaires cause un préjudice additionnel à des groupes protégés par la Charte, puisqu'il est largement documenté que ces groupes font face à une différence de traitement sur base de caractéristiques personnelles.

Pour sa part, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) maintient que certains éléments

systemiques causent une précarité socio-économique auprès de segments de la population montréalaise. Cela affecterait leur capacité à se loger décentement. La CDPDJ estime donc qu'il faut considérer ces formes de discriminations comme des obstacles systemiques à l'accès à un logement convenable.

La commission souligne le rôle que joue l'intersectionnalité des motifs de discrimination dans les obstacles à un logement abordable, salubre ou de taille convenable.

Recommandation #33

Considérant qu'il est plus difficile pour les personnes racisées et les personnes autochtones de trouver un logement décent dans un contexte de pénurie de logements locatifs et où la discrimination est largement documentée, la commission considère que l'analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle (ADS+) doit être intégrée à tous les projets ainsi qu'à toutes les réflexions sur l'habitation. Elle recommande à la Ville :

- de réaliser, tous les trois ans et avec des personnes ayant une expertise en antiracisme, une évaluation intersectionnelle des processus d'attribution des terrains vacants à des organisations communautaires qui auraient le projet de construire du logement social et communautaire, ainsi que les processus de sélection de locataires par ceux-ci, afin d'assurer un accès plus équitable au logement social;
- de s'assurer que d'ici deux ans, les divers volets du programme AccèsLogis Montréal prévoient des interventions particulières et adaptées pour mieux soutenir les locataires plus susceptibles d'éprouver des difficultés en matière de logement, notamment les femmes racisées en situation de handicap et/ou de pauvreté;
- de soutenir des projets de logements sociaux qui s'adressent spécifiquement aux personnes autochtones et dont les modalités seront développées avec des groupes les représentant et de mettre en oeuvre, durant l'année en cours, un chantier à cet égard;
- d'inciter la Société d'habitation du Québec à abolir la clause limitant l'accès aux logements sociaux et communautaires aux personnes avec statut de citoyen, ou de résident permanent, afin de permettre un accès élargi et inclusif aux Montréalaises et aux Montréalais.

Constat #10

L'accès au logement est un besoin fondamental et une abondante documentation de discrimination fréquente envers des groupes protégés par la Charte a été portée à l'attention de la commission. Il semble évident que dans un contexte de pénurie de logements locatifs et où la discrimination existe, il devient encore plus difficile pour les membres de plusieurs communautés racisées, autochtones ou immigrantes de trouver des logements décents.

En plus de l'accès au logement, les conditions de ceux-ci sont une préoccupation tout aussi importante pour les groupes visés par la consultation. Des groupes communautaires de divers arrondissements sont aussi venus dénoncer la concentration de logements insalubres dans certains quartiers à forte présence de personnes racisées. L'insalubrité est un fléau et un problème de santé publique. La commission a beaucoup entendu que les nouveaux arrivants sont des cibles particulièrement faciles pour certains propriétaires.

Le *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements* et le *Plan d'action pour des conditions de logement décentes 2018-2021* sont des documents clairs. La commission demande à la Ville d'aller plus loin. Il faut améliorer les processus et consacrer les ressources adéquates pour atteindre les objectifs dans les délais impartis.



Recommandation #34

Afin d'améliorer l'application du Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements et le Plan d'action pour des conditions de logement décentes 2018-2021, la commission recommande à la Ville de Montréal de prioriser les actions suivantes :

- l'inspection des 31 200 logements présentant des risques élevés et moyens détectés par l'indicateur de risque d'insalubrité, d'ici l'automne 2021;
- l'augmentation des outils coercitifs et de la fréquence de leur usage afin de faire réaliser plus rapidement les travaux nécessaires à l'assainissement des logements.

6.6 Participation à la vie démocratique

La possibilité de participer à toutes les facettes de la vie démocratique est le corollaire de l'exercice des droits fondamentaux et des autres enjeux abordés lors de la consultation.

Le racisme et la discrimination systémiques renvoient à des barrières structurelles, certes. Néanmoins, l'effet pernicieux de ces barrières est de contribuer à l'intériorisation d'une exclusion et d'une infériorité éprouvées.

Lors de la rencontre de la commission avec des organisations autochtones, un participant a déclaré : « *beaucoup parmi nous ont le sentiment qu'ils sont inférieurs et ne peuvent prétendre à certains postes de responsabilité et fonctions*⁴². » Le racisme et la discrimination systémiques briment le droit au rêve et, du même souffle, le droit à la ville. Ils sont des entraves à l'épanouissement de l'individu et à l'enrichissement de sa collectivité.

Le vif désir de contribuer et de faire valoir ses préoccupations est l'un des fils conducteurs de cette consultation. Mais prendre part à la vie démocratique requiert une recherche d'équilibre entre une invitation de l'administration municipale, des mécanismes crédibles et accessibles de participation et une mobilisation citoyenne. Cet équilibre des forces et une confiance dans les institutions sont essentiels pour que le partage du pouvoir et la possibilité d'influencer les décisions de la Ville soient réels.

La commission salue les efforts que la ville-centre et les arrondissements mènent pour favoriser la participation des Montréalaises et des Montréalais de tous horizons. La commission estime néanmoins que plusieurs initiatives sont sporadiques et doivent s'inscrire en complément de changements structurels et permanents. Elle rappelle qu'un leadership exemplaire passe par l'analyse des obstacles affectant les personnes racisées et autochtones ainsi que de la mise en place de mécanismes permettant la réduction des écarts de participation de ces personnes.



“

Une perspective sociohistorique est importante pour comprendre que ne pas « *s'imaginer* » dans les lieux de pouvoir, c'est un effet de l'histoire et des rapports de pouvoirs.

”



Des conseils d'administration représentatifs

Malgré des engagements répétés et des plans d'action « *pour promouvoir la diversité* », force est de constater que, sans imputabilité, les vieux réflexes demeurent les mêmes. Le déficit de nomination de personnes racisées et autochtones au sein des sociétés paramunicipales a souvent été déploré. Les données de la Ville démontrent que ce déséquilibre perdure.

La commission insiste pour que la Ville se donne des objectifs chiffrés dans des délais établis et pour qu'il y ait imputabilité des personnes élues à faire changer le visage des conseils d'administration là où le conseil municipal détient un pouvoir de nomination.

Recommandation #35

La commission recommande que la Ville de Montréal se fixe des cibles contraignantes de représentativité spécifiques pour les conseils d'administration des instances et organismes où elle détient un pouvoir de nomination, visant :

- la parité femmes et hommes;
- qu'au minimum, le tiers des postes soient pourvus par des personnes racisées et/ou autochtones;
- le choix des candidatures dans une perspective intersectionnelle (p. ex. genre, âge, situation de handicap, orientation sexuelle);
- que les prochaines nominations soient priorisées en ce sens;
- qu'un règlement municipal en la matière soit adopté durant la prochaine année.

Constat #11

La commission salue l'atteinte d'une zone paritaire femmes-hommes parmi les personnes élues, mais constate qu'en dépit de l'adoption de deux motions unanimes incitant les partis politiques à présenter une diversité de candidatures montréalaises lors des élections, le conseil municipal n'incarne toujours pas la réalité sociodémographique montréalaise.



La volonté, la bonne conscience ou encore la vertu sont trop souvent pensées comme étant des postures équivalentes aux résultats souhaités⁴³.



- Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations, 3 décembre 2019

La commission rappelle que l'atteinte d'une zone paritaire femmes-hommes au conseil municipal a été le résultat d'une volonté politique. Plusieurs mesures fructueuses en la matière sont documentées; elles doivent être revisitées et adaptées pour stimuler dorénavant la participation et la formation de candidates et candidats dans une perspective intersectionnelle.

Le recours à des cibles contraignantes de représentativité fait débat. Toutefois, la commission est d'avis que les personnes racisées et autochtones font face à des barrières systémiques et donc que le statu quo ne peut que maintenir une sous-représentation de voix essentielle à l'efficacité de la démocratie montréalaise.

Recommandation #36

Afin que la composition des prochains conseils municipaux et conseils d'arrondissement reflète la réalité sociodémographique montréalaise, la commission recommande à tous les partis politiques montréalais :

- de s'inspirer des mesures mises en place pour atteindre et maintenir la parité femmes-hommes et de les adapter afin de recruter et faire élire des candidates et des candidats racisés et autochtones;
- d'entreprendre ces actions en vue des élections de 2021.

Afin de stimuler les actions et la concertation au-delà des forces partisanes, la Ville dispose d'un levier utile : la Commission de la présidence du conseil (CPC). Instituée par le conseil municipal en 2012, composée d'élus et dirigée par la présidence du conseil, une instance neutre et impartiale, la CPC « veille au fonctionnement des instances démocratiques

de la Ville de Montréal et à la participation citoyenne⁴⁴ » en proposant, entre autres, des mesures qui visent à favoriser cette participation. En 2020, la CPC a prévu « mener un exercice de réflexion en profondeur sur la thématique de la démocratie municipale⁴⁵ ». Dans le contexte actuel, il y a là une occasion à ne pas manquer.

Recommandation #37

La commission recommande à la Ville de Montréal que la Commission de la présidence du conseil (CPC), dans le cadre de sa réflexion annoncée sur la thématique de la démocratie municipale, étudie en priorité les moyens d'accroître la présence au conseil municipal des personnes racisées et autochtones afin que le conseil municipal reflète adéquatement la réalité sociodémographique montréalaise.

6.7 Vers une imputabilité accrue

Les conditions de succès de la gestion d'un changement incluent : l'engagement de la haute direction dans la reconnaissance d'un problème et la volonté de le résoudre, la mesure du problème, l'encadrement administratif adéquat, la formation du personnel, des objectifs concrets fixés à l'intérieur d'un échéancier connu, des mécanismes de suivis et de contrôle, et l'imputabilité des autorités responsables. La dernière recommandation concerne la reddition de comptes dans une gestion imputable, basée sur les résultats.

Du début jusqu'à la fin des activités de cette consultation, plusieurs Montréalaises et Montréalais ont demandé un geste fort pour que la Ville affiche son engagement à lutter contre le racisme et la discrimination systémiques et donne l'assurance à sa population qu'elle lui rendra compte de la façon dont elle s'en est acquittée. Pilier d'une société démocratique, la commission est d'avis que l'imputabilité devrait se traduire par une reddition de comptes publique, claire, fiable (dans la mesure du possible vérifiable), complète, fournie en temps opportun et axée sur les résultats.

“

Une fois les recommandations formulées par l'OCPM, nous attendons à ce que la ville de Montréal propose un plan d'action afin d'assurer la traduction concrète de ces propositions en actions et qu'il y ait une réelle implication des citoyens pour le suivi des actions.

”

- La Structure de Promotion de l'Innovation et de la Créativité (SPIC), 5 novembre, 2019

Recommandation #38

La commission recommande à la Ville de Montréal que, dès à présent et annuellement, la Commission sur le développement social et la diversité ainsi que la Commission de la sécurité publique tiennent conjointement une assemblée publique, suivie d'une période de questions citoyennes, au cours de laquelle le directeur général fera le bilan des activités en matière de lutte au racisme et à la discrimination et de la mise en œuvre du plan d'action en cette matière.

Références

1. Inclusion Jeunesse, doc. 8.46
2. Droit d'initiative en consultation publique, doc. 5.5
3. Ville de Montréal, Sommaire décisionnel, doc. 1.1
4. Ville de Montréal, Résolution, doc. 1.4
5. Ville de Montréal, doc. 3.1, p. 10; Profils sociodémographiques – Recensement 2016, doc. 5.11
6. Montréal lance un Chantier en accessibilité universelle, doc. 5.90
7. Ville de Montréal, documents 3.1, 3.2 et 3.6
8. Synthèse des préconsultations en arrondissement, doc. 6.2
9. Traduction de l'expression « racial colour blindness » en anglais
10. Réponses de la Ville de Montréal – 2 juillet 2019, doc. 6.7.1, p. 16
11. Inclusion Jeunesse, doc. 8.46
12. Ville de Montréal, doc. 3.2, p. 65
13. Balarama Holness, doc. 7.4, p. 9, L. 195
14. Ville de Montréal – Contrôleur général, doc. 5.45
15. Syndicat des Cols bleus regroupés de Montréal - Situations de discrimination présumées à Montréal-Nord, doc. 5.46
16. Ville de Montréal - Peuples autochtones, doc. 5.47
17. Ville de Montréal, doc. 3.1, p. 22
18. Ville de Montréal, doc. 3.2, p. 121
19. Les cinq groupes sont les minorités visibles, les minorités ethnoculturelles, les personnes autochtones, les femmes, et les personnes en situation de handicap
20. Transcription de la séance thématique emploi du 28 mai 2019, doc. 7.4, L. 1400
21. Fondation canadienne des femmes, doc. 8.59.2, p. 12
22. Nomination à la direction de l'arrondissement du Sud-Ouest, doc. 5.89
23. Ville de Montréal, doc. 3.2, p.51
24. Vue sur les contrats, doc. 5.50
25. Rito Joseph, doc. 8.92.1, L. 2495
26. CDPDJ : M. Kees Miller, M. Mason et C. Miller c. Ville de Montréal (SPVM), doc. 5.80, QCTDP 31, par. 171
27. Ligue des Noirs du Québec c. Ville de Montréal (2019), doc. 5.81, QCCS 3319, par. 14
28. Femmes Autochtones du Québec, doc. 8.49.2, p. 3, L. 1987
29. Rapport Armony-Hassaoui-Mulone, doc. 5.51; Groupe de recherche, doc. 8.27, p. 13
30. S. Caron est choisi pour succéder à M. Prud'homme à la tête du SPVM, doc. 5.75
31. SPVM : mesures suite au rapport sur le données d'interpellations policières, doc. 5.88
32. Lutte contre les profilages racial et social-Bilan 2018-2019 du 21 janvier 2020, doc. 5.40
33. Montréal dévoile sa Politique d'accès aux services municipaux sans peur, doc. 5.85
34. La Politique d'accès aux services municipaux sans peur, doc. 5.86
35. Ville de Montréal, doc. 3.1, p. 52; Ville de Montréal, doc. 3.2, p. 75-76
36. Ville de Montréal, doc. 3.2, p. 80
37. Conseil des arts de Montréal, doc. 8.6, p. 15
38. Transcription de la séance thématique culture du 21 mai 2019, doc. 7.3, L. 425
39. Ville de Montréal, doc. 3.2, p. 78
40. Culture Montréal, doc. 8.16, p. 5
41. Direction de la santé publique de Montréal (mémoire pour l'OCPM 2017), doc. 5.91, p. 16; INSPQ : Inégalités de santé et intersectionnalité (2015), doc. 5.72
42. Compte-rendu de la rencontre avec les intervenants autochtones, doc. 6.4
43. Table sur la diversité, l'inclusion et la lutte contre les discriminations, doc. 100, p. 16
44. La Commission de la présidence du conseil, doc. 5.77
45. Les activités des commissions permanentes, Bilan 2019 (CPC), doc. 5.78, p. 27





OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

1550, rue Metcalfe
Bureau 1414
Montréal (Québec)
H3A 1X6
Téléphone : 514 872-3568
info@ocpm.qc.ca
ocpm.qc.ca