

**COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE
ET DES DROITS DE LA JEUNESSE
RELATIFS AU SIXIÈME EXAMEN DU CANADA DANS LE CADRE
DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES**

Mai 2015

Document adopté à la 618^e séance de la Commission,
tenue le 29 mai 2015, par sa résolution COM-618-7.1.1



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Rédaction :

M^e Daniel Carpentier, directeur adjoint
M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Stéphanie Gauvreau, enquêtrice
Ariane Roy LeFrançois, chercheure
Louise Sirois, enquêtrice
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Traitement de texte :

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

INTRODUCTION

1. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est un organisme public et indépendant du gouvernement du Québec constitué par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ses membres sont nommés par l'Assemblée nationale du Québec sur proposition du premier ministre et ces nominations sont approuvées par les deux tiers de l'Assemblée nationale.
2. La mission de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.
3. Conformément à la Charte, la Commission intervient dans les matières qui sont de la compétence législative du Québec. Elle a, entre autres responsabilités, celle de faire enquête, sur plainte ou de sa propre initiative, sur toute situation de discrimination, sur les situations d'exploitation de personnes âgées ou handicapées ou les situations où les droits d'un enfant peuvent être lésés; d'élaborer et d'appliquer un programme d'information et d'éducation sur les droits de la personne et les droits de la jeunesse; de diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux ou sur les droits de la jeunesse; de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées; recevoir les suggestions, recommandations et demandes touchant les droits et libertés de la personne et faire au gouvernement les recommandations appropriées et coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne, au Québec ou à l'extérieur. La mission et les responsabilités de la Commission équivalent à celles requises des Institutions nationales des droits de l'homme dans les Principes de Paris. Par ailleurs, la Commission se fonde notamment sur le droit international des droits de la personne dans ses avis et recommandations.
4. La Commission souhaite porter à l'attention des membres du Comité des droits de l'homme deux éléments de préoccupations en lien d'une part avec les questions 10 et 24 adressées au Canada relatives aux interventions policières et d'autre part avec la question 23 quant à la protection des droits des jeunes Inuits.

UN MÉCANISME D'ENQUÊTE INDÉPENDANT SUR LES POLICIERS

Droit à la vie, interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, droit au respect de la vie familiale et droit à un recours efficace (art. 2, 6 et 7)

Question 10

Compte tenu des observations finales antérieures du Comité (CCPR/C/CAN/CO/5 para. 20), veuillez fournir des renseignements sur les mesures prises pour s'assurer que toutes les allégations de mauvais traitement et d'utilisation excessive de la force par la police font l'objet d'une enquête impartiale menée par un organe indépendant, y compris celles qui sont liées à l'usage de la force par la police pendant les manifestations étudiantes au Québec en 2012.

Diffusion de renseignements concernant le Pacte et le Protocole facultatif (art. 2)

Question 24

Veuillez fournir des renseignements sur les mesures prises pour mieux faire connaître le Pacte aux juges, aux fonctionnaires, aux agents de police et aux autres agents chargés de l'application de la loi, aux avocats et aux universitaires. De plus, donnez davantage de renseignements sur la participation des Autochtones et des groupes minoritaires, de la société civile et des organisations non gouvernementales au processus de préparation du rapport (CCPR/C/CAN/6 para 6).

5. Dès 1987, la Commission a résolu de procéder à une enquête de sa propre initiative sur les allégations de traitement discriminatoire et de comportements racistes à l'endroit des minorités ethniques et visibles par les corps policiers de même que sur les causes des tensions dans les relations entre ces mêmes minorités et corps policiers. La Commission a alors formé le *Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et minorités visibles et ethniques*.

6. La démarche de ce comité d'enquête avait pour objet la discipline au sein des corps policiers et les mécanismes alors en place pour contrôler et surveiller l'exercice des fonctions policières. À la suite de 16 journées d'audience publique et après l'étude de 106 dossiers alléguant des manquements aux « devoirs de service public », le comité a tracé le portrait d'un « système disciplinaire "maison" qui laissait entrevoir que les policiers, en matière disciplinaire, semblaient juges et parties ».

7. Les recommandations de ce comité d'enquête ont mené, dès 1988, à l'institution du système québécois de déontologie policière et, en 1989, à la modification du mécanisme d'enquête applicable lorsqu'une personne décède à l'occasion d'une intervention policière ou une détention par un corps de police. Au cours de la période visée par le rapport commenté, la Commission a néanmoins eu l'occasion de conclure que plusieurs des constats dégagés par le comité d'enquête sont toujours d'actualité.

8. Dès 2005, la Commission a dû se pencher sur des allégations de discrimination systémique commises à l'égard des personnes en situation d'itinérance à Montréal entre autres par le service de police de la Ville (ci-après « SPVM »). Un groupe de travail a alors été créé, réunissant des représentants de la Commission, d'organismes d'aide aux personnes

itinérantes, du SPVM et de la société de transport de Montréal de même que des élus membres du comité exécutif de la Ville de Montréal et des responsables de la sécurité publique et du développement social de la Ville.

9. L'étude par la Commission des règlements municipaux relatifs aux incivilités de même que des normes et des pratiques institutionnelles du Service de police de la Ville de Montréal orientant l'application de ces règlements l'a mené à conclure que les personnes itinérantes de Montréal font l'objet d'un profilage social. La Commission a également constaté que le profilage social peut parfois prendre la forme d'acharnement injustifié contre une population déjà extrêmement vulnérable, de commentaires déplacés, voire offensants, d'abus de droit ou de pouvoir, de surjudiciarisation, ou de mauvais traitements. L'avis de la Commission sur la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance : http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/itinérance_avis.pdf

10. Toujours au cours de la période visée par le rapport commenté, la Commission a reçu et traité de nombreuses plaintes pour profilage racial, plaintes qui mettent principalement en cause les forces policières. En 2009, devant l'ampleur du problème, la Commission a également entrepris une consultation sur la question du profilage racial et de la discrimination systémique à l'égard des jeunes des minorités racisées (expression dorénavant utilisée par la Commission en remplacement de minorités visibles) au Québec.

11. Pour plusieurs personnes issues des communautés racisées, cette consultation a été l'occasion d'expliquer à quel point « elles se sentent en marge de la société, épiées et ciblées lorsqu'elles occupent l'espace public » et « qu'elles ne jouissent pas des mêmes libertés (circuler, s'amuser ou se regrouper avec d'autres jeunes racisés) que le reste de la population ». De plus, le rapport de consultation de la Commission jette un regard critique sur l'efficacité des recours actuellement disponibles pour aider les citoyens et citoyennes à exercer leurs droits lorsqu'ils estiment avoir été victimes de profilage racial dans leurs rapports avec la police et les agences mandatées pour assurer l'ordre et la sécurité.

12. Face à l'ensemble de ces constats, la Commission a formulé plusieurs recommandations, notamment en ce qui a trait à l'institution d'un organisme civil indépendant ayant pour mandat de mener les enquêtes sur des incidents impliquant des policiers et ayant entraîné un décès ou des blessures graves de même qu'à l'encadrement de ces enquêtes. Le rapport de la Commission sur le profilage racial et ses conséquences : http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf

13. La Commission a réitéré ces recommandations à plusieurs reprises, incluant dans le cadre du processus d'adoption du Projet de loi n° 12, *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes* présenté à l'Assemblée nationale du Québec le 29 novembre 2012. Le Bureau des enquêtes indépendantes alors proposé constitue une avancée législative importante. Certaines améliorations devaient néanmoins être apportées au projet de loi n° 12 de façon à ce que le mécanisme d'enquêtes indépendantes mis en place réponde aux critères d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'imputabilité à même d'assurer sa crédibilité et de rétablir la confiance de la population. Le mémoire de la Commission sur le projet de loi n° 12 précité : http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_pl12_enquetes_police.pdf

14. La Commission déplore d'importants délais survenus dans la mise en œuvre de ce Bureau des enquêtes indépendantes. Plus de deux ans après l'adoption de la loi instituant l'organisme, les dispositions législatives l'obligeant à tenir une enquête « lorsqu'une personne, autre qu'un policier en devoir, décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police » ne sont toujours pas en vigueur. Les dispositions relatives au Bureau des enquêtes indépendantes se trouvent au Chapitre III.1 du Titre V de la *Loi sur la police* : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_13_1/P13_1.html

15. La Commission remarque également que des délais tout aussi importants sont encourus dans l'élaboration et l'adoption par le gouvernement de règlements prévus par la loi, notamment eu égard à la définition de la notion de blessure grave au sens de ces articles de même qu'en ce qui a trait aux règles concernant le déroulement des enquêtes dont le bureau est chargé. Ainsi, la loi prévoit l'institution d'un Bureau des enquêtes indépendantes, mais elle révèle peu de choses quant aux balises nécessaires à la procédure d'enquête attendue.

16. Alors qu'elle avait à interpréter la portée d'une disposition réglementaire relative à l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario, la Cour suprême du Canada, à l'instar de la Cour d'appel de l'Ontario qui l'avait fait avant elle, écrit pourtant que « son cadre réglementaire vise à assurer à l'UES la capacité de mener ses enquêtes de manière indépendante et transparente ». Ainsi, les règlements relatifs à la notion de blessure grave ou au déroulement des enquêtes posent toujours d'importants enjeux dont la solution permettra, ou non, d'assurer l'indépendance, l'impartialité, la transparence et l'imputabilité du mécanisme. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Wood c. Schaeffer*, [2013] 3 R.C.S. 1053 : <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13388/index.do?r=AAAAAQAFd29vZHMAAAAAAQ>

17. Il s'agit entre autres de définir clairement les devoirs et obligations de chacune des personnes impliquées, des témoins, de leurs supérieurs hiérarchiques et des enquêteurs du Bureau; d'établir et respecter les délais de notification du Bureau; d'assurer le déploiement rapide des enquêteurs sur les lieux; de préserver l'intégrité de la preuve et de la scène, de garantir l'isolement des policiers impliqués et des policiers témoins, la remise de leur rapport dans les plus brefs délais ou encore l'obligation qu'ils devront avoir de rencontrer les enquêteurs à leur demande; etc. Ces balises devront être traduites par des obligations tangibles, dont le respect assurera la crédibilité des enquêtes et dont l'infraction sera vérifiable et sanctionnable. Ils devront de plus établir les modalités et critères adéquats.

18. Par ailleurs, soulignons que la Commission a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises la nécessité d'adapter la formation des policiers et policières, incluant la formation continue, afin d'y inclure un volet spécifiquement dédié aux principaux aspects de l'étude des droits de la personne et du profilage discriminatoire et qu'il devrait en être autant de la formation et de la formation continue des membres du Bureau des enquêtes indépendantes. La Commission soulignait d'ailleurs que le mandat de ce bureau des enquêtes relatif aux blessures graves devait sous-tendre certaines exigences spécifiques en termes de formation, par exemple quant aux méthodes d'enquêtes en matière d'agression sexuelle. Dans tous les cas, ces formations devraient faire l'objet d'évaluations systématiques et obligatoires. En réponse à cette recommandation, le ministère de la Sécurité publique du Québec a indiqué qu'un volet du Programme de formation des enquêteurs du Bureau développé de concert avec l'École nationale de police du Québec serait dédié à l'étude des droits et libertés de la personne. Les

commentaires de la Commission à ce sujet :

http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/commentaires_bureau_enquetes_policieres_independantes.pdf

19. Enfin, concernant les manifestations étudiantes survenues au Québec en 2012 dont fait état la question 10 précitée, la Commission s'y est notamment intéressée eu égard à la protection des libertés d'expression et du droit de réunion pacifique traitées à la question 18 du Comité. Ainsi, dans le cadre de ses *Commentaires sur la loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, rendus publics en juillet 2012, la Commission en est venue à la conclusion que les articles 12 à 31 de cette loi contrevenaient à la Charte en portant atteinte à l'une ou plusieurs des libertés fondamentales garanties, à savoir les libertés de conscience, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association (art. 3). La Commission était en outre d'avis que ces dispositions ne pouvaient être justifiées en vertu de l'article 9.1 de la Charte québécoise et devaient être jugées inapplicables en droit en vertu de l'article 52 de celle-ci. En vertu du Décret 924-2012 concernant la cessation d'effet de la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent* émis par le gouvernement du Québec le 21 septembre 2012, la cessation d'effet des articles 12 à 31 de cette loi a été fixée le jour même. Les commentaires de la Commission sur la *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent* :

http://www.cdpcj.gc.ca/Publications/commentaires_PL_78.pdf

20. La Commission a par ailleurs été saisie de plusieurs plaintes qui font état de discrimination survenue dans le cadre de ces manifestations et mettent notamment en cause le travail de la police. Elle est en train d'assurer le traitement de ces plaintes au moment d'écrire ces lignes.

LA SITUATION DES JEUNES INUITS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Non-discrimination et droits des personnes, y compris des enfants, appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques (art. 2, 24, 26 et 27)

Question 23

Veillez fournir des renseignements à jour sur la Commission de vérité et de réconciliation (2008) et sur la documentation de l'étendue et de l'incidence de l'expérience des enfants autochtones dans les pensionnats indiens. Indiquez les mesures prises pour s'assurer que les programmes canadiens de placement familial respectent les droits des Autochtones. À cet égard, répondez aux allégations selon lesquelles des enfants des Premières Nations sont plus susceptibles d'être retirés de leur famille et placés dans le réseau de protection de la jeunesse, en plus d'indiquer et d'expliquer les disparités dans la prestation des services de bien-être entre les collectivités autochtones et non autochtones. De plus, donnez des explications sur la surreprésentation des enfants autochtones dans les prisons et décrivez les mesures préventives qui ont été prises à cet égard.

21. Le Nunavik compte 10 750 Inuits, soit 89,1 % de la population de cette région du Québec et 18,1 % des Inuits du Canada. Le Nunavik se démarque par la jeunesse de sa population. En effet, son âge médian est le plus faible au Québec. 13 % des Inuits qui y résident sont âgés de 4 ans et moins et 40 % ont moins de 15 ans. Les centres de santé Innuitsivik et Tulattavik sont les deux établissements ayant pour mission de prodiguer des services aux habitants de cette région.

22. Lors du Forum Katimajjiit tenu en août 2007, le gouvernement du Québec s'est engagé à mettre en place six actions précises visant l'amélioration des services de protection aux jeunes Inuits. Dans un rapport de suivi publié en septembre 2010 faisant suite à une enquête systémique portant sur l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) au Nunavik, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse révélait que la population locale était aux prises avec des problèmes de consommation abusive d'alcool ou de drogue, de violence familiale et conjugale, un important taux de suicide, des difficultés majeures en lien avec la scolarisation des jeunes, ainsi qu'une incapacité à recruter et conserver des familles d'accueil générant un maintien des enfants dans leur milieu de vie lacunaire ou encore déplacés à de multiples reprises chez des membres de la famille élargie. Les services destinés à aider les familles et protéger les enfants étaient inadéquats, inadaptés et insuffisants. La Commission a constaté des ruptures dans la prestation des services aux usagers, une incompréhension du concept de protection et une application déficiente de la LPJ dans la majorité de ses aspects.

Le rapport d'enquête et le rapport de suivi se trouvent à l'adresse :
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/rapport_Nunavik_francais.pdf
http://www.cdpdj.qc.ca/publications/Rapport_suivi_nunavik_2010.pdf

23. Malgré que le réseau de la santé et des services sociaux se soit mobilisé pour venir en aide au Nunavik, la Commission soulignait la tâche considérable à accomplir et la précarité des résultats observés, deux éléments révélateurs d'une fragilité dans les circonstances affectant les jeunes de cette région.

24. Depuis ce temps, dans l'exercice des compétences qui lui sont conférées en vertu de l'article 23 de la LPJ, ainsi qu'en vertu des articles 10 et 39 de la Charte, la Commission a, par ses différents travaux, fait certains constats relatifs à l'évolution de la situation des Inuits du Québec.

25. Entre 2010 et 2015, la Commission a reçu 60 demandes d'intervention en jeunesse en lien avec les services dispensés par les deux centres de santé du Nunavik. Les principales lésions de droit soulignées concernant les dossiers fermés dans cet intervalle portent sur les droits à mettre fin à la situation de compromission, à ce que les décisions prises le soient dans l'intérêt de l'enfant, à ce que l'enfant soit maintenu le plus possible dans son milieu familial, à ce que soit donnée à l'enfant et aux parents l'occasion d'être entendus ainsi qu'à bénéficier de services de santé et de services sociaux adéquats, continus et personnalisés. De ces 60 demandes, 35 dossiers sont toujours ouverts. Les enjeux rencontrés au fil de ces dossiers sont relatifs à la violence (conjugale, physique et sexuelle), à la consommation abusive d'alcool ou de drogues, au taux de suicide, à l'absentéisme scolaire, à des manques au niveau du logement, à une application non conforme de la LPJ ainsi qu'à une prestation déficiente de services de santé et de services sociaux.

26. Il a été constaté que les enfants du Nunavik n'avaient pas accès à des services éducatifs appropriés, en raison de l'absentéisme régulier du corps professoral. À titre d'exemple, pour la période comprise entre le 1^{er} septembre 2014 et le 10 avril 2015, les enseignants se sont régulièrement absentés de leur travail de façon hebdomadaire. Plusieurs enfants ont dû être retournés à leur domicile et privés de services, mettant ainsi en péril leur cheminement scolaire, leur protection, leur sécurité et leur développement.

27. Les bouleversements sociaux des dernières décennies ont entraîné des modifications majeures de leur mode de vie. Traditionnellement, les Inuits partageaient volontiers leur campement avec plusieurs personnes réunies selon leurs activités, leurs liens familiaux ou leurs affinités. Aujourd'hui, le manque de logement est une réalité tangible affectant les jeunes en ce qu'il facilite l'émergence et le maintien de situations compromettant leur sécurité et/ou leur développement. Cette condition sociale force la cohabitation de plusieurs membres d'une famille élargie. Le climat de promiscuité qui en résulte occasionne des scénarios que la LPJ a pour mission d'éviter. Il s'agit, entre autres, de situations de négligence, d'être exposé à la violence conjugale, d'abus physiques ou sexuels et parfois de la répétition d'agressions, la victime et l'agresseur se retrouvant parfois sous le même toit.

28. La Commission a constaté que, depuis 2010, les demandes d'intervention reçues en jeunesse portaient sur le non-respect des droits des enfants reconnus par la LPJ, la Charte des droits et libertés et la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*. Entre autres, la Commission a remarqué que les droits de base, à savoir les droits à la sécurité, à la protection, au développement et à la scolarisation n'étaient pas respectés.

29. Malgré des améliorations depuis 2010, particulièrement au niveau de la connaissance de la LPJ et des structures organisationnelles, la Commission constate donc toujours des problèmes d'application de cette loi semblables à ceux dénoncés lors de l'enquête systémique, donc, les lésions de droits chez les Inuits sont toujours présentes. À l'heure actuelle, pour toutes les raisons précédemment mentionnées, la Commission demeure préoccupée par la fragilité et la précarité de la situation des jeunes Inuits du Québec. Cette fragilité et cette

précarité, ainsi que le maintien des difficultés soulevées commandent, pour les institutions concernées, des actions directes, structurées et concertées.

30. La Commission a constaté qu'au cours des années, le gouvernement du Québec a mis en place des plans d'action sectoriels. Malheureusement, ceux-ci ne sont pas intégrés dans un plan d'ensemble ni adaptés aux réalités culturelles de la population inuit. La Commission considère que la situation appelle une concertation gouvernementale dans le développement d'un plan d'ensemble qui se fonde sur la volonté de la population inuit de prendre en charge ces services.