



Mémoire de la Ville de Montréal

Dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques concernant le projet de loi n° 59 intitulé :

Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence et apportant diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes

Le 15 septembre 2015

TABLE DES MATIÈRES

1. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	3
2. INTRODUCTION.....	4
3. LES ENJEUX	5
3.1. LA DÉFINITION DU CONCEPT DE DISCOURS HAINEUX.....	7
3.2. LE RÔLE ET LES IMPACTS DU PROJET DE LOI POUR LA VILLE DE MONTRÉAL	8
3.3. L'IMPLICATION DU CENTRE DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION MENANT À LA VIOLENCE	12
3.4. L'IMPLICATION DU SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL ET DE L'UNITÉ DE PRÉVENTION ET D'INTERVENTION EN MATIÈRE D'INCIDENTS ET DE CRIMES HAINEUX.....	16
4. CONCLUSIONS.....	19

1. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : La Ville de Montréal invite le Gouvernement du Québec à mieux définir la notion de discours haineux et ses manifestations.

RECOMMANDATION 2 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à s'assurer de la validité de la liste de personnes ayant fait l'objet d'une décision du Tribunal des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le cas échéant, à clarifier les modalités d'application entourant cette mesure, telle qu'actuellement prévue à l'article 17 du projet de loi.

RECOMMANDATION 3 : La Ville de Montréal invite le Gouvernement du Québec à travailler de concert avec la métropole afin de mettre en place, en amont de ce projet de loi, des outils concrets en lien avec les champs de compétences municipales, pour intervenir auprès des individus ayant commis des incidents ou tenu des discours haineux et incitant à la violence.

RECOMMANDATION 4 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à assurer la complémentarité du projet de loi n° 59 avec les autres initiatives publiques, réglementaires et législatives existantes.

RECOMMANDATION 5 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à inclure des mesures en cohérence avec le Plan d'action gouvernemental 2015-2018 intitulé « *La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble* » et reconnaître l'importance des activités du Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence, en plus d'établir un processus de collaboration clair entre le Gouvernement du Québec, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Centre.

RECOMMANDATION 6 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à confier au Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence le mandat d'effectuer l'ensemble du volet prévention et formation, en ce qui a trait à la lutte aux incidents et discours haineux incitant à la violence, ainsi que de contribuer à la réinsertion sociale des individus ayant été sanctionnés par le Tribunal, et ce, dans une approche concertée et intégrée avec les acteurs de la collectivité.

RECOMMANDATION 7 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à travailler en amont, en collaboration avec l'Unité de prévention et d'intervention en matière d'incidents et de crimes haineux du SPVM et à promouvoir l'élaboration d'un protocole de collaboration clair avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence.

RECOMMANDATION 8 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à confier à l'Unité de prévention et d'intervention en matière d'incidents et de crimes haineux du Service de police de Montréal, le mandat d'améliorer et de partager les pratiques policières dans ce domaine et de documenter les interventions policières effectuées en ce sens.

RECOMMANDATION 9 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à confier au Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence le mandat de travailler de concert avec l'École nationale de police du Québec afin d'intégrer à la formation de base des policiers, un volet portant sur les incidents, discours et crimes haineux de même que le rôle des services de police dans la collectivité.

RECOMMANDATION 10 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à poursuivre les discussions afin d'assurer la validité du projet de loi avant son adoption, de même que la cohérence avec les besoins exprimés, les ressources spécialisées existantes et les démarches en cours dans la Communauté.

2. INTRODUCTION

Le 10 juin 2015, le Gouvernement du Québec a rendu publique sa Stratégie sur la neutralité de l'État québécois. Celle-ci comprend trois axes aux objectifs distincts, mais complémentaires. Il s'agit du projet du Plan d'action gouvernemental 2015-2018 intitulé *La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble*, du projet de loi n° 62, *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, ainsi que du projet de loi n° 59, *Loi édictant la loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence et apportant diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes*, lequel est présentement à l'étude.

Le projet de loi n° 59 propose une série de mesures afin de faire cesser la tenue ainsi que la diffusion de discours haineux ou incitant à la violence et de sanctionner leurs auteurs. Il confère des pouvoirs supplémentaires d'enquête à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), préconise l'instauration d'une liste publique des personnes ayant fait l'objet d'une décision par le Tribunal des droits de la personne pour avoir tenu ou diffusé de tels propos et attribue à ce Tribunal le pouvoir de délivrer des ordonnances pour faire cesser de tels discours. En outre, le projet de loi prévoit la création d'un pouvoir d'ordonnance de protection pour protéger une personne dont la vie, la santé ou la sécurité sont menacées. En ce qui concerne les mariages, une mesure touche le mode de publication des unions et une autre ajoute l'exigence d'obtenir une autorisation du Tribunal, dans les cas de mariages visant des personnes mineures. Enfin, le ministre de l'Éducation se voit confier davantage de pouvoirs d'enquête et de sanction, et ce, dans le but d'assurer la sécurité physique et morale des élèves.

La Ville de Montréal salue l'initiative du Gouvernement du Québec d'entendre les préoccupations des différents acteurs, en ce qui concerne les discours haineux et incitant à la violence. Ainsi, par le biais de son intervention, la Ville de Montréal souhaite porter à l'attention du Gouvernement du Québec que plusieurs précisions et bonifications semblent nécessaires, en amont de la démarche, pour garantir la validité

de même que la cohérence du projet de loi n° 59. Par ailleurs, la Ville souhaite mettre en lumière l'importance que tout projet de loi, actuel et futur reflète les principes d'ouverture, d'inclusion et d'égalité, de même que les efforts et initiatives déployés en ce sens par la métropole pour favoriser le vivre ensemble.

En effet, Montréal est une métropole dont l'action est fondée sur le respect des droits de la personne. Son caractère cosmopolite concourt à la cohabitation d'une pluralité de particularismes propres aux différents groupes et individus présents sur son territoire. Cette situation a toutefois une incidence sur l'ampleur des efforts qui doivent être déployés par la Ville et ses forces policières afin de contrer les discours, incidents et crimes haineux pouvant mener à la violence. À titre d'exemple, l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 permet de mettre en évidence les défis relatifs à l'évolution de la diversité au Canada dans les régions métropolitaines de recensement (RMR). En effet, « la population de minorités visibles du Canada réside surtout dans les trois plus grandes régions métropolitaines de recensement (RMR) du pays. [...] Parmi la population totale de minorités visibles, 70 % vivaient dans l'une de ces trois RMR (Toronto, Montréal, Vancouver) en 2011. Elles sont également le lieu de résidence d'une grande majorité de Canadiens appartenant à l'une des confessions religieuses les plus souvent visées par les crimes motivés par la haine d'une religion (confession juive, musulmane, etc.)»¹. Ainsi, bien que la gestion de la diversité en milieu urbain soit plus globale que la question des groupes issus des minorités visibles, ces données illustrent tout de même en partie les enjeux et le rôle incontournable des métropoles pour favoriser des collectivités saines, harmonieuses et la réduction des incidents et des discours haineux.

En effet, les incidents et les discours haineux sont des événements qui ébranlent la confiance et le sentiment de sécurité des individus. Ainsi, en 2013, 1167 affaires criminelles motivées par la haine ont été déclarées à la police au Canada. Or, il est préoccupant de constater que 87 % des crimes haineux déclarés ont été commis dans les régions métropolitaines de recensement (RMR). De ce nombre, les 10 plus grandes RMR du Canada, dont fait partie Montréal, ont enregistré 43 % de la totalité des affaires

¹ Statistique Canada, 2013, Les crimes haineux déclarés à la police en 2013, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14191-fra.htm>

de crimes haineux déclarés par la police en 2013². En somme, dans la mesure où cette même diversité présente dans les pôles urbains denses est également susceptible de motiver l'apparition d'un nombre plus important d'incidents et de discours haineux menant à la violence, la Ville de Montréal considère qu'il est impératif de poser des actions concrètes et concertées afin d'assurer la sécurité de sa population. Cependant, le projet de loi devra être bonifié afin de répondre à l'ensemble des préoccupations exprimées par la Ville et sa population. Dans ce contexte, la métropole souhaite alimenter la réflexion et faire part aux membres de la Commission de ses commentaires et des initiatives déployés dans le but de favoriser le vivre ensemble et la cohabitation harmonieuse de l'ensemble de sa population.

Dans le cadre de ce mémoire, la Ville de Montréal présente donc dix recommandations aux membres de la Commission et au Gouvernement du Québec.

3. LES ENJEUX

Plusieurs législations canadiennes et québécoises ont des impacts sur la liberté d'expression garantie par la Charte canadienne des droits et libertés. En effet, certaines lois qui visent à lutter contre des actions à caractère haineux permettent déjà de restreindre, dans une certaine mesure, les possibilités de publier des messages incitant à la haine ou d'inciter à des actions en ce sens auprès d'individus ou de groupes ciblés. Ces restrictions à la liberté d'expression sont motivées par l'idée que « la propagande haineuse est incompatible avec les aspirations à la liberté d'expression ou les valeurs de l'égalité et du multiculturalisme énoncées aux articles 15 et 27 de la Charte³ ». Le projet de loi n° 59 semble donc vouloir s'inscrire en parallèle de ces législations existantes. Toutefois, la Ville de Montréal est d'avis que plusieurs éléments doivent être impérativement précisés au préalable, afin d'assurer la pertinence et de respecter l'esprit de celui-ci.

3.1. LA DÉFINITION DU CONCEPT DE DISCOURS HAINEUX

² *Ibid*, Statistique Canada, 2013, Les crimes haineux déclarés à la police en 2013

³ Julian Walker, *Les lois canadiennes anti-haines et la liberté d'expression*, 1^{er} septembre 2010, révisé le 27 mars 2013, <http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublication/2010-31-f.htm>

En dépit du fait que la présente loi a pour objectif d'établir des mesures de prévention et de lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence, la définition de ce en quoi consiste ce discours est à circonscrire davantage. En effet, il est mentionné que la loi « s'applique aux discours haineux et aux discours incitant à la violence tenus ou diffusés publiquement et qui visent un groupe de personnes qui présentent une caractéristique commune identifiée comme un motif de discrimination interdit à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12)⁴ » Or, le *Code criminel*, pour sa part contient déjà des dispositions visant la propagande haineuse depuis des décennies. Les articles 318 à 320 de ce Code précisent clairement les actions interdites (préconisation ou fomentation d'un génocide, incitation publique à la haine contre un groupe identifiable, fomentation volontaire autrement que dans une communication privée de la haine envers un groupe identifiable, saisie de tout écrit, signe ou représentation visible qui préconise ou foment le génocide, ou dont la communication par toute personne constitue une infraction, etc. L.C. 2004, ch. 14) et la *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur la concurrence et la Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* (L.C. 2014, ch. 31) a apporté des précisions additionnelles relativement aux groupes identifiables.⁵ En outre, l'article 12 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (L.R.C. (1985), ch. H-6) précise plusieurs éléments liés, soit quant à la publication ou l'exposition de représentations qui expriment ou suggèrent des actes discriminatoires. À titre d'exemple, cette loi énonce les modes de communication susceptibles d'être utilisés pour publier, exposer ou suggérer des actes discriminatoires ainsi que le processus de plaintes qui s'y rattache.⁶

Par conséquent, il est nécessaire d'apporter davantage de précisions afin que dans un premier temps, sa validité administrative et constitutionnelle puisse être examinée adéquatement. Ensuite, il importe que toute nouvelle législation mise en place soit facilement applicable afin d'atteindre les objectifs visés, et ce, dans l'intérêt de la justice. L'ajout de précisions à la définition et au libellé du projet de loi sont nécessaires et contribueront à ce que les actions d'information et de sensibilisation mises en place par des partenaires, comme les municipalités et les corps policiers, s'inscrivent en

⁴ Projet de loi n° 59, chapitre 1, p.6

⁵ *Op-Cit*, Julian Walker, *Les lois canadiennes anti-haines et la liberté d'expression*

⁶ *Ibid* Julian Walker

complémentarité et en cohérence du cadre législatif existant. Elles concourent aussi à ce que la population soit davantage en mesure de comprendre ses devoirs et responsabilités. Enfin, la Ville invite le Gouvernement du Québec à ajouter des considérations ayant trait à la reconnaissance de l'importance d'un Québec ouvert, cosmopolite et riche de cette diversité, en concordance avec le portrait sociodémographique propre au Québec et à la métropole.

RECOMMANDATION 1 : La Ville de Montréal invite le Gouvernement du Québec à mieux définir la notion de discours haineux et ses manifestations.

3.2. LE RÔLE ET LES IMPACTS DU PROJET DE LOI POUR LA VILLE DE MONTRÉAL

La métropole québécoise regroupe sur son territoire plus de 1,9 million d'habitants, soit 49 % de la population totale de la région métropolitaine de recensement (RMR) et 24 % de la population du Québec⁷. Elle favorise par ses actions et partenariats la construction d'un tissu social et communautaire solide, la cohabitation harmonieuse des citoyens et le développement d'un sentiment d'appartenance qui permet une forte cohésion sociale. Pour ce faire, la Ville de Montréal soutient et déploie des programmes, des mesures et des activités qui contribuent notamment à l'intégration sociale et économique des citoyens et à la lutte contre la discrimination⁸.

Il importe de mettre en place des outils concrets qui permettront à la métropole et aux intervenants proches de la communauté⁹ de favoriser et d'assurer une cohabitation saine et harmonieuse de l'ensemble de la population présente sur son territoire. La Ville de Montréal émet des réserves sur l'adéquation du projet de loi à répondre, dans sa forme actuelle, à cette préoccupation. Par ailleurs, la prise en compte et la cohérence du projet de loi avec les initiatives publiques déployées au Québec et dans la métropole sont tributaires du succès de cette démarche.

⁷ Ville de Montréal, Profil sociodémographique, Agglomération de Montréal, juillet 2014, p.5

⁸ Mémoire ville PI 60 p. 10

⁹ Le terme communauté se définit dans le présent mémoire dans son sens large, c'est-à-dire comme un groupe de personne qui vit ensemble sur un territoire donné.

Le projet de loi 59 prévoit qu'à la suite d'un processus d'enquête au terme duquel la CDPDJ doit, s'il existe des éléments de preuve suffisants, saisir le Tribunal des droits de la personne. Celui-ci devra entendre et disposer du dossier et déterminer si une personne a enfreint ces interdictions. Cette personne pourra alors être inscrite « pour une durée déterminée par le Tribunal, sur une liste tenue par la Commission et accessible sur Internet¹⁰ ». La Ville de Montréal se questionne quant aux impacts potentiels d'une telle mesure dans les milieux de vie des personnes, tels que leurs arrondissements et leurs quartiers de proximité par exemple. En effet, telle qu'elle est proposée dans le présent projet de loi, la liste ne semble pas constituer un outil concret permettant de mieux gérer au quotidien les problématiques en lien avec les discours haineux ou incitant à la violence. Au contraire, elle semble davantage susceptible d'occasionner des défis ou des difficultés de gestion dans les milieux, de favoriser la stigmatisation d'individus et incidemment de nuire au développement d'un sentiment d'appartenance dans la Ville. Enfin, la Ville de Montréal s'inquiète de la capacité de la CDPDJ et des délais de traitement que ce nouveau mandat pourrait occasionner, toujours dans un objectif d'atteinte des objectifs visés.

Ainsi, la Ville de Montréal appelle le Gouvernement du Québec à faire preuve de vigilance et à clarifier la pertinence et les modalités d'application de cette mesure.

RECOMMANDATION 2 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à s'assurer de la validité de la liste de personnes ayant fait l'objet d'une décision du Tribunal des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le cas échéant, à clarifier les modalités d'application entourant cette mesure, telle qu'actuellement prévue à l'article 17 du projet de loi.

En outre, la Ville de Montréal, dans la perspective de favoriser l'élaboration d'un projet de loi plus complet susceptible d'avoir des impacts structurants, considère qu'il est incontournable d'étudier la possibilité de mettre sur pied rapidement des outils qui aideront concrètement les municipalités en regard de leurs champs de compétences. En

¹⁰ Gouvernement du Québec, *Projet de loi n° 59, Loi édictant la Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence et apportant diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes*, Assemblée nationale, août 2015

effet, les villes doivent parfois transiger avec des individus ayant provoqué des incidents ou commis des crimes haineux ou encore des personnes reconnues responsables de tenir des discours haineux et incitant à la violence. En collaboration avec le Gouvernement du Québec, la Ville de Montréal souhaite amorcer une réflexion approfondie sur les mesures et outils concrets nécessaires pour épauler les municipalités dans ce domaine d'action, en regard de leurs champs de compétence.

RECOMMANDATION 3 : La Ville de Montréal invite le Gouvernement du Québec à travailler de concert avec la métropole afin de mettre en place, en amont de ce projet de loi, des outils concrets, en lien avec les champs de compétences municipales, pour intervenir auprès des individus ayant commis des incidents ou tenu des discours haineux et incitant à la violence.

La pluralité observée dans la métropole n'est pas un élément nouveau. Cette reconnaissance de la diversité est en lien avec le droit à l'égalité, tel qu'il est défini à l'article 10 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (RLRQ c C-12). Elle transcende les différentes activités municipales et les mesures déployées par la métropole afin de favoriser la réduction des inégalités, l'intégration et la cohabitation des personnes dans leur milieu, de même que la reconnaissance de cette diversité. C'est pourquoi, forte de son expérience, la métropole compte déjà plusieurs initiatives publiques qui ont pour objectifs de favoriser l'intégration des citoyens et citoyennes dans leur milieu, mais également de lutter contre la discrimination et le racisme. Ces mesures, réalisées à différentes échelles, concourent à la réduction des incidents, crimes et discours haineux.

À titre d'exemple, déjà, en mars 2004, la Ville de Montréal a adopté la *Déclaration de Montréal* pour la diversité culturelle et l'inclusion. Cette déclaration vise à promouvoir une approche inclusive, à instaurer des programmes d'accès à l'égalité en emploi et à promouvoir une culture de la diversité dans l'administration publique, à sensibiliser le personnel et à lui fournir les moyens pratiques, dont les compétences interculturelles¹¹.

¹¹ Ville de Montréal, *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion*, Ville de Montréal, *Charte montréalaise des droits et responsabilités*,

Par ailleurs, conformément à la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur participation scolaire, professionnelle et sociale* (RLRQ c E-20.1), la Ville de Montréal produit un plan d'action¹² ainsi qu'un bilan annuel. Ce plan est un outil à la fois pour la municipalité – qui planifie alors des actions visant la mise en accessibilité de ses infrastructures et services – et pour l'ensemble de la population, qui peut alors profiter plus facilement des diverses installations municipales.

Le plan d'accès en égalité en emploi de la Ville de Montréal prévoit des objectifs pour les arrondissements et les services corporatifs municipaux afin d'assurer une représentativité équitable des groupes visés par la loi¹³ (femmes, autochtones, membres de minorités visibles et membres de minorités ethniques et personnes handicapées).

La métropole a innové en élaborant, à l'intention des gestionnaires municipaux, un guide portant sur l'accommodement raisonnable intitulé *Pour un équilibre entre les droits et les responsabilités*¹⁴. Ce guide vise notamment à fournir aux gestionnaires des outils pour rendre les emplois non traditionnels accessibles aux femmes, se sensibiliser aux questions d'accommodements raisonnables et de discrimination, mais également pour mieux tenir compte de la diversification des clientèles et du personnel au quotidien.

Enfin, la Charte montréalaise des droits et responsabilités¹⁵, en vigueur depuis janvier 2006, est un outil dont la portée transcende l'ensemble des champs d'action de la municipalité. Cette démarche repose sur les valeurs de justice, de paix, de solidarité, d'égalité, de dignité et de respect en plus de favoriser la reconnaissance de la population dans les affaires de la Ville. « Elle constitue une sorte de contrat social qui

[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20\(2004\).PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/D%C9CLARATION%20DIVERSIT%C9%20ET%20INCLUSION%20(2004).PDF)

¹² Ville de Montréal, Accessibilité universelle : bilan des réalisations de 2013 et mise à jour du plan d'action 2012-2014 de la Ville de Montréal,

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_social_fr/media/documents/Bilan_texte_simplifie_2014.pdf

¹³ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* (RLRQ c E-20.1)

¹⁴ Ville de Montréal, L'accommodement raisonnable, Pour un équilibre entre les droits et les responsabilités, Guide à l'intention des gestionnaires de la Ville de Montréal, 2007,

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_social_fr/media/documents/accommodementraisonnable.pdf

¹⁵ Ville de Montréal, Charte montréalaise des droits et responsabilités,

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3016.3375607&_dad=portal&_schema=PORTAL

prévoit l'engagement concret de l'administration municipale dans l'amélioration constante des services à la population¹⁶. »

La métropole déploie donc une panoplie d'initiatives et de mesures inspirantes sur le territoire. L'ensemble de ces mesures est basé sur le respect des droits et libertés de la personne et la promotion d'une communauté ouverte, en tant que richesse. En ce sens, la Ville de Montréal est d'avis qu'il importe que le projet de loi n° 59 reflète davantage les progrès réalisés dans ce domaine et s'inscrive en complémentarité et en cohérence avec les initiatives publiques novatrices mises de l'avant dans la métropole.

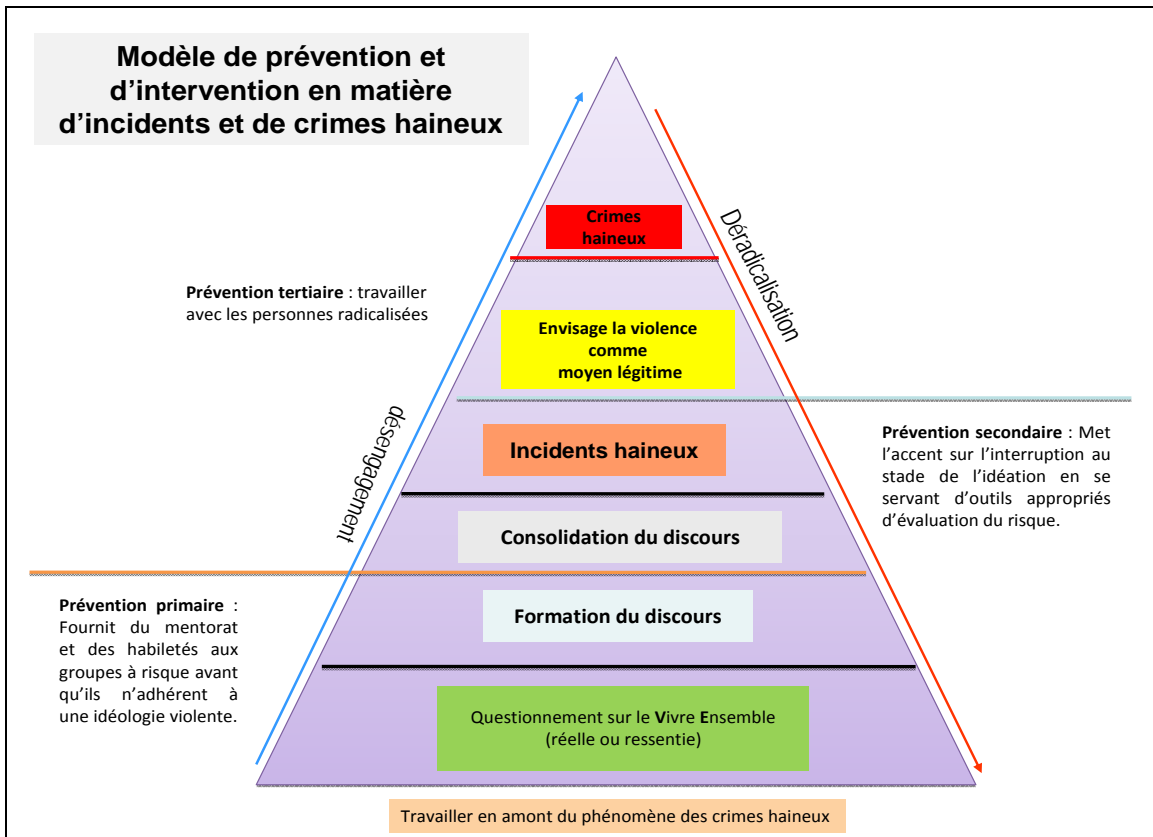
RECOMMANDATION 4 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à assurer la complémentarité du projet de loi n° 59 avec les autres initiatives publiques, réglementaires et législatives existantes.

3.3. L'IMPLICATION DU CENTRE DE PRÉVENTION DE LA RADICALISATION MENANT À LA VIOLENCE

L'application du projet de loi n° 59 est basée sur un système de dénonciation et de plaintes. S'ensuivent un processus d'enquête par la CDPDJ, une audition devant le Tribunal des droits de la personne, puis dans la mesure où un comportement fautif est avéré, la détermination et l'application d'une sanction. Au-delà de ce mécanisme, la Ville de Montréal considère qu'il est impératif d'inclure des mesures de prévention, de même que la reconnaissance et la collaboration avec des ressources spécialisées et en mesure d'outiller et d'informer les intervenants du milieu.

L'information, la sensibilisation et la formation sont quelques-unes des étapes essentielles pour modifier de manière durable des comportements et désamorcer l'apparition de préjugés. Pour y parvenir, il est nécessaire de prévoir des ressources d'intervention concrètes, aptes à agir à chacune des étapes du processus pouvant mener à la verbalisation d'un discours haineux ou de discours incitant à la violence, et ce, au même titre que pour les incidents et crimes haineux.

¹⁶ *Ibid*



Source : Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence (CPRMV)

En mars 2015, le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence (CPRMV) a été mis sur pied. Celui-ci possède et développe en continu une expertise unique au Québec dans ce domaine d'action.

Le CPRMV est une structure permanente qui réunit des partenaires de diverses provenances (secteurs de la santé, des services sociaux, de la sécurité publique, de l'emploi et de la recherche ; milieux communautaire, scolaire et institutionnel) dans une approche globale et intégrée. Il s'agit du premier organisme à but non lucratif au Canada et en Amérique du Nord ayant comme mission la prévention, en amont, des actes de violence liés à la radicalisation, de même que l'accompagnement des familles et des proches d'individus radicalisés ou en voie de le devenir.

Il offre partout au Québec un ensemble de services spécialisés dans la prise en charge professionnelle et psychosociale des individus par la déconstruction des idéologies menant à la violence. Il est également un lieu d'apprentissage dynamique permettant de mieux cerner le phénomène de la radicalisation menant à la violence au Québec afin de développer une expertise à l'échelle de la métropole et du Québec.

Le mandat :

Le CPRMV offre des services professionnels et spécialisés visant à :

- Favoriser les actions préventives concrètes, qui ont pour vocation de se situer en amont du phénomène de la radicalisation menant à la violence afin de contrecarrer l'endoctrinement aux idéologies menant à la violence ;
- Offrir un soutien psychosocial aux individus radicalisés ou en voie de se radicaliser en identifiant les facteurs de risque et les facteurs de protection, et ce, dans une perspective de prise en charge et d'accompagnement des proches et des intervenants de la communauté ;
- Collaborer à la réinsertion sociale dans le but de sortir les individus des milieux radicaux, de les protéger et de s'assurer que la personne réintègre un environnement et un réseau social sains ;
- Effectuer des études et des recherches afin d'améliorer la compréhension, l'intervention et la diffusion des connaissances face au phénomène de la radicalisation menant à la violence.

Ses activités :

1. Ateliers de formation : Le CPRMV offre des conférences et des activités de sensibilisation ou de formation aux intervenants, aux professionnels du milieu de la santé, de l'éducation, de la justice et de la sécurité ainsi qu'aux acteurs des milieux scolaires et au grand public. Ces formations visent à sensibiliser la communauté et les intervenants à la radicalisation menant à la violence ; à démystifier le phénomène ; à aider à reconnaître les méthodes de recrutement des groupes radicaux ainsi que les stratégies de manipulations (activités, réseaux sociaux, leaders charismatiques, etc.) ; à intervenir concrètement pour contrer l'endoctrinement aux idéologies menant à la violence ; à informer sur les manières de repérer un individu qui se radicalise ainsi que sur les facteurs de

- risque et de protection.
2. Assistance téléphonique: Un service téléphonique gratuit et confidentiel (1 877 687-7141) est accessible 24 heures par jour et 7 jours sur 7. L'objectif est de soutenir et d'accompagner la collectivité au moyen d'une assistance téléphonique (écoute, évaluation, conseil). Ce service s'adresse à quiconque désire quitter un groupe radical ou s'inquiète pour un membre de son entourage, aux organisations touchées par le radicalisme et aux intervenants qui souhaitent s'outiller davantage.
 3. Intervention clinique: L'objectif est d'offrir un service confidentiel et gratuit permettant aux individus qui veulent quitter un groupe radical ou qui souhaitent entreprendre un processus de déradicalisation. L'intervention clinique permet également de comprendre leurs besoins psychologiques, d'identifier les facteurs de risque associés et de protection nécessaires et de travailler avec la famille et les pairs afin d'assurer le succès de la déradicalisation.

Le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence est une ressource spécialisée incontournable et doit être reconnu comme tel dans le projet de loi actuel. Son implication pour favoriser l'atteinte des objectifs du Plan d'action gouvernemental 2015-2018 sur la radicalisation au Québec¹⁷ est structurante et en fait une ressource phare. La Ville de Montréal est d'avis que la reconnaissance de l'expertise et la mise sur pied d'un processus de collaboration clair avec le CPRMV sont nécessaires et souhaitables. En effet, la collaboration avec le CPRMV permettra de couvrir la majorité du volet prévention et formation, en plus de permettre une offre de services directs à la population et de favoriser la réinsertion sociale d'individus possiblement reconnus coupables. Il est nécessaire de définir davantage le processus de collaboration et le rôle du Centre en tant que ressources phare en la matière.

¹⁷ Gouvernement du Québec, Plan d'action gouvernemental 2015-2018, La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble, juin 2015.

RECOMMANDATION 5 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à inclure des mesures en cohérence avec le Plan d'action gouvernemental 2015-2018 intitulé « La radicalisation au Québec : agir, prévenir, détecter et vivre ensemble » et reconnaître l'importance des activités du Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence, en plus d'établir un processus de collaboration clair entre le Gouvernement du Québec, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence.

RECOMMANDATION 6 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à confier au Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence le mandat d'effectuer l'ensemble du volet prévention et formation, en ce qui a trait à la lutte aux incidents et discours haineux incitant à la violence, ainsi que de contribuer à la réinsertion sociale des individus ayant été sanctionnés par le Tribunal, et ce, dans une approche concertée et intégrée avec les acteurs de la collectivité.

3.4. L'IMPLICATION DU SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL ET DE L'UNITÉ DE PRÉVENTION ET D'INTERVENTION EN MATIÈRE D'INCIDENTS ET DE CRIMES HAINEUX

Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) est le deuxième service de police municipal en importance au Canada. Il dessert l'ensemble de l'île de Montréal, soit un territoire d'une superficie de 496 km², où en 2014 on dénombrait 1 988 243 Montréalais¹⁸. Le SPVM est un répondant de première ligne auprès de la collectivité. Il a pour responsabilités de protéger la vie et les biens des citoyens, de maintenir la paix et la sécurité publique, de prévenir et de combattre le crime et de faire respecter les lois et règlements en vigueur. Il est de plus le seul service policier municipal à avoir un niveau 5 d'intervention, conformément à la *Loi sur la police* (RLRQ c P-13.1) et ses règlements, ce qui lui confère des responsabilités additionnelles en matière de gendarmerie, de mesures d'urgence, d'enquête et de service de soutien. Le

¹⁸ Institut de la statistique du Québec, Panorama des régions du Québec, Région administrative de Montréal, 2015, p. 26 http://www.bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01629FR_pano_regions2015A00F01.pdf

principe de la police communautaire est au cœur de l'action policière à Montréal et situe les citoyens au cœur de son organisation.

Par ailleurs, le SPVM constate chaque année que des crimes haineux sont perpétrés, mais rapporte également des incidents et des discours haineux. En effet, les comportements haineux prennent de nombreuses formes qui vont du méfait jusqu'aux crimes avec violence. Ils font des victimes dans toutes les couches de la société. De plus, ces crimes peuvent être commis partout et en toute occasion : dans les rues, les domiciles, les écoles, les lieux de culte, sur Internet ou lors d'événements communautaires. En définitive, ces événements sont graves puisqu'ils touchent les communautés et affectent leur sentiment de sécurité. Ils ont aussi un impact sur le travail des policiers dans les milieux.

L'incident haineux renvoie à un comportement motivé par des préjugés ou de la haine, mais ne constitue peut-être pas une infraction au sens du *Code criminel*. Il n'en demeure pas moins que les incidents haineux ont aussi un effet troublant sur les victimes et augmentent leur sentiment d'insécurité, bien qu'ils ne soient malheureusement pas recensés. Cela peut induire chez les victimes la perception de ne pas être soutenues par le système judiciaire. Pourtant, dans un rapport de 2013, l'Organisation for Security and Co-Operation in Europe (OSCE) recommande que les corps policiers et les associations communautaires compilent les incidents haineux ainsi que les crimes haineux, puisqu'il s'agit de concepts qui sont étroitement liés, qui fournissent des informations sur le cadre contextuel dans lequel ils se produisent.

Les incidents motivés par la haine peuvent précéder ou accompagner les crimes haineux. De surcroît, ils peuvent être précurseurs de crimes plus graves. Une meilleure compréhension de ceux-ci permet notamment de mettre en lumière un contexte de harcèlement ou de fournir une preuve de l'escalade des schémas de violence.

Toutefois, malgré la gravité des crimes haineux, une grande proportion des personnes qui en sont victimes ne signalent pas l'événement à la police. En effet, seulement 1 cas d'agression motivée par la haine sur 10 serait rapporté à la police. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène : la crainte de représailles de la part de l'agresseur, la

méfiance envers la justice, la peur de sortir de l'anonymat, la honte et l'humiliation ressenties. Tout porte à croire que la proportion de dénonciations est d'autant plus faible lorsqu'il s'agit d'incidents haineux.

Actuellement, au SPVM, les crimes haineux sont suivis par une équipe d'enquêteurs désignés et la coordination est effectuée par le module Liaison sécurité de la Division du renseignement. De plus, en parallèle, à la suite des enquêtes qui sont menées, la section Relation avec la communauté assure la coordination du volet sentiment de sécurité et relation avec la communauté touchée par ces crimes, et ce, en collaboration avec les agents sociocommunautaires des postes de quartier.

Par ailleurs, la Ville de Montréal, par le biais de son service de police, créera une Unité de prévention en matière d'incidents et de crimes haineux. Cette unité aura la responsabilité de traiter des incidents et crimes haineux sur le territoire de Montréal. Elle documentera ces événements, développera des pratiques policières novatrices afin de répondre aux défis propres à ces enjeux et de poursuivre ainsi le développement de l'expertise pointue du SPVM dans ce domaine. Il s'agit d'une réponse concrète à une réalité vécue dans la métropole, mais aussi dans d'autres municipalités du Québec. L'Unité de lutte contre les incidents et les crimes haineux sera une structure unique au Québec et en Amérique du Nord. Elle travaillera en collaboration avec le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence. Les données ainsi recueillies sur les incidents motivés par la haine et les crimes haineux fournissent des indicateurs importants de l'état de la sécurité publique et des niveaux réels de violence qui affectent les groupes les plus vulnérables.

La création de cette nouvelle Unité facilitera le support et la collaboration entre le SPVM, la CDPDJ et le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence ; elle permettra de réduire la marginalisation et la stigmatisation individuelle ou communautaire ainsi que les problèmes connexes découlant des incidents et crimes haineux. Cependant, pour ce faire il est indispensable que le projet de loi n° 59 apporte des précisions à la définition de discours haineux et incitant à la violence. La Ville de Montréal considère que le Service de police de la Ville de Montréal et son Unité de prévention en matière d'incidents et de crimes haineux doivent être intégrés en amont

de ce projet de loi, en tant qu'acteurs et partenaires incontournables au succès de la démarche.

RECOMMANDATION 7 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à travailler en amont en collaboration avec l'Unité de prévention et d'intervention en matière d'incidents et de crimes haineux du SPVM et à promouvoir l'élaboration d'un protocole de collaboration clair avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence.

RECOMMANDATION 8 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à confier à l'Unité de prévention et d'intervention en matière d'incidents et de crimes haineux du Service de police de Montréal, le mandat d'améliorer et de partager les pratiques policières dans ce domaine et de documenter les interventions policières effectuées en ce sens.

RECOMMANDATION 9 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à confier au Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence le mandat de travailler de concert avec l'École nationale de police du Québec afin d'intégrer à la formation de base des policiers, un volet portant sur les incidents, discours et crimes haineux de même que le rôle des services de police dans la collectivité.

4. CONCLUSION : UNE MÉTROPOLE INCLUSIVE ET OUVERTE

La Ville de Montréal, en tant que métropole québécoise, fait face à des enjeux particuliers lorsqu'il est question d'incidents, de discours et de crimes haineux incitant à la violence. Les démarches entreprises par la Ville, son service de police et des partenaires, comme le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence, sont novatrices. La Ville de Montréal déploie déjà sur l'ensemble de son territoire des activités, programmes et services qui s'inscrivent en complémentarité à l'esprit du projet de loi et qui ont pour objectif de favoriser la présence d'un tissu social fort et de collectivités en santé où il fait bon vivre ensemble.

Pour sa part, le Service de police de la Ville de Montréal disposera d'une Unité d'intervention spécialisée dans le domaine. Cette dernière permettra de développer des

pratiques policières structurantes, de mieux documenter les incidents et crimes haineux et de proposer des pistes d'actions susceptibles d'inspirer les autres municipalités et corps policiers du Québec.

En outre, le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence de Montréal détient une expertise unique en Amérique du Nord en matière de prévention, de formation et de soutien aux individus qui se sont radicalisés ou qui sont en voie de l'être. Son offre de service étendu permet de rejoindre et de soutenir notamment le milieu scolaire et institutionnel, de même que les familles québécoises.

Dans cette optique, il semble approprié d'approfondir la réflexion concernant les discours et incidents haineux. La métropole souhaite donc réitérer son appel à la vigilance et est d'avis que plusieurs éléments du projet de loi devraient être revus et bonifiés afin de tenir compte concrètement des préoccupations, besoins exprimés, mais également de l'expertise spécialisée disponible. Ainsi, par le biais du présent mémoire et de ses dix recommandations, la Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à poursuivre les discussions d'ici l'adoption du projet de loi n° 59, afin de pouvoir apporter l'ensemble des modifications et bonifications nécessaires. Par ailleurs, la Ville de Montréal, son service de police de même que le Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence sont disposés à contribuer à la réflexion entourant les démarches visant à réduire les incidents et discours haineux menant à la violence sur son territoire et l'élaboration d'outils concrets pour y parvenir.

Pour conclure, la Ville de Montréal souhaite faire part au gouvernement de son intérêt à participer aux démarches entourant la préparation du programme de déradicalisation, tel qu'annoncé en juin 2015.

RECOMMANDATION 10 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à poursuivre les discussions afin d'assurer la validité du projet de loi avant son adoption, de même que la cohérence avec les besoins exprimés, les ressources spécialisées existantes et les démarches en cours dans la Communauté.