## **VERSION FINALE**

CAS - 112 M C.P. - ITINERANCE AU QUEBEC

LA PÉNALISATION ET LA JUDICIARISATION DES PERSONNES ITINÉRANTES AU QUÉBEC : DES PRATIQUES COÛTEUSES, INEFFICACES ET CONTRE-PRODUCTIVES DANS LA PRÉVENTION DE L'ITINÉRANCE ET LA RÉINSERTION DES PERSONNES ITINÉRANTES

Marie-Eve Sylvestre, LL.B., LL.M., S.J.D. Avocate, professeure et chercheure Faculté de droit de l'Université d'Ottawa Marie-Eve.Sylvestre@uottawa.ca

#### Présentation du mémoire

Dans ce mémoire, nous entendons démontrer que l'adoption de politiques de lutte aux incivilités, leur mise en œuvre par les services de police, les pratiques policières sur le terrain, l'interprétation et l'utilisation qui sont faites des règlements municipaux et des lois provinciales en vigueur et les mesures visant à réduire l'accessibilité aux espaces publics ont pour effet de pénaliser et de judiciariser les personnes itinérantes, des pratiques extrêmement coûteuses, inefficaces, contre-productives, et ayant des conséquences graves pour les personnes itinérantes, la production de l'itinérance et le système de justice au Québec. Bien que nous nous référions essentiellement à la situation montréalaise que nous avons étudiée plus particulièrement, nous utilisons cet exemple comme une étude de cas révélatrice de tendances de fond en ce qui concerne la prise en charge des personnes itinérantes par le système pénal au Québec.

Dans la première partie (I), nous nous permettons d'abord de donner quelques éléments de contexte entourant l'adoption des politiques de lutte aux incivilités et les pratiques qui y sont associées y compris les mesures visant à réduire l'accessibilité et à fermer les espaces publics. Nous analysons ensuite les conséquences de la judiciarisation (II) en traitant de la multiplication des constats et des outils législatifs utilisés (A), de l'emprisonnement pour non paiement d'amendes (B), de la pénalisation de l'itinérance (C) et des autres mesures d'arrestation et de détention utilisées (D). Nous procédons dans la troisième partie (III) à une analyse de certains arguments utilisés pour justifier l'emploi de mesures répressives à l'encontre des personnes itinérantes (A) et à l'analyse des solutions (B). Nous examinons en particulier l'argument du consensus communautaire invoqué par les autorités publiques et concluons qu'il n'existe pas de consensus des citoyens sur l'emploi de mesures répressives contre les personnes itinérantes (i). Nous examinons ensuite le discours du choix rationnel et personnel selon lequel la personne itinérante est responsable de son sort et doit en assumer les conséquences et démontrons la complexité des choix dans la rue (ii). Nous nous tournons finalement sur les moyens utilisés pour gérer les conflits liés à l'itinérance, en faisant un bilan de l'utilisation des mesures répressives et préventives. Nous lançons un appel afin que les problèmes sociaux trouvent des solutions sociales et collectives, et non pénales et individuelles, et nous demandons à ce que nos décideurs fassent preuve d'audace et d'imagination.

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Éléments de contexte
	La lutte aux incivilités : la personne itinérante identifiée comme un signe de désordre dans la communauté
B) 2	La lutte aux incivilités au Québec et à Montréal
	La police de quartier et la politique contre les incivilités
	Les pratiques policières sur le terrain
	La fermeture des espaces publics
II.	Les conséquences de la judiciarisation
A)	La multiplication des constats d'infraction et les instruments législatifs e
B)	réglementaires utilisés
C)	La « pénalisation » de l'itinérance
D)	Les autres mesures d'arrestation et de détention
. III.	Quand le problème, c'est aussi la solution
	A) L'analyse des justifications
	i) Le faux consensus communautaire sur la nécessité d'avoi
	recours à des solutions répressives contre les personnes itinérantes
	ii) L'argument du « choix personnel » et l'effet dissuasif. 31
	B) Appel à l'imagination et la créativité ainsi qu'à des solutions sociales et
	collectives à des problèmes sociaux et collectifs
Liste d	es recommandations

### I. Éléments de contexte

## A. La lutte aux incivilités : la personne itinérante identifiée comme un signe de désordre dans la communauté

La judiciarisation des personnes itinérantes s'inscrit dans le contexte de l'adoption de politiques municipales de luttes aux incivilités dans les années 90. Ces politiques s'inspirent d'une théorie américaine, la **théorie du carreau brisé** (« broken window theory »)¹. Selon cette théorie, l'absence de réaction sociale et/ou pénale aux petits délits et premiers signes de désordres dans un quartier (comme par exemple, un carreau brisé) peut constituer une invitation au crime en signalant aux délinquants potentiels que cette communauté ne se préoccupe pas de préserver l'ordre dans les espaces publics et que les crimes seront tolérés, voire acceptés. De plus, le désordre fait fuir les résidents dits respectueux de la loi qui ne se sentent plus en sécurité dans leur quartier et ainsi les mécanismes de contrôle informels se relâchent et c'est le début d'une spirale de décadence urbaine et de criminalité. Les principaux auteurs de cette théorie associent les mendiants, clochards et autres flâneurs à des signes de désordre et ils insistent afin que la police intervienne le plus rapidement possible pour éliminer ces signes de désordre afin de prévenir d'autres incivilités et des crimes plus graves.

Malgré sa grande popularité, cette théorie ne repose toutefois sur aucune preuve empirique et a fait l'objet de nombreuses critiques dans la littérature scientifique<sup>2</sup>. Outre les conséquences graves qu'elle entraîne pour certaines personnes et groupes de personnes (en particulier les personnes itinérantes), ses auteurs n'ont pas démontré qu'il existait de corrélation entre la multiplication des petits délits et l'augmentation des crimes les plus graves. Au contraire, tel que démontré par la situation au Québec et dans d'autres villes nord-américaines, l'augmentation du nombre d'arrestations et de constats d'infractions émis pour des délits mineurs a fait en sorte de criminaliser et de judiciariser des personnes qui n'avaient pas d'antécédents criminels et de créer à moyen terme du ressentiment parmi certains groupes d'individus qui sont particulièrement visés par ces pratiques et qui font l'objet d'une surveillance accrue (dont les personnes itinérantes, mais également les membres de communautés culturelles qui font parfois l'objet de harcèlement policier<sup>3</sup>).

#### B. La lutte aux incivilités au Québec et à Montréal

Les propos qui suivent portent principalement sur la situation montréalaise étant donné que l'essentiel de nos recherches a porté sur la politique de lutte aux incivilités à Montréal et ses conséquences pour les personnes itinérantes. Notons cependant que le Service de police de la ville de Québec a aussi lancé certains projets concernant les incivilités dont le Projet Respect en 2006 visant à appliquer la réglementation municipale, notamment contre les personnes qui pratiquent le « squeegee ». Nous retrouvons également des références aux

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> James Q. Wilson et George Kelling, "Broken-windows: the police and neighborhood Safety", (1982) *Atlantic Monthly*, 249: 29

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Bernard Harcourt, L'illusion de l'ordre. Incivilités et violences urbaines : tolérance zéro?, Paris : Descartes et Cie, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Marc Ouimet, « État de la criminalité au Québec en 2004 : Tendances et problématiques émergentes », document présenté à l'occasion d'une conférence offerte au colloque annuel de l'Association des directeurs de police du Québec, Manoir Richelieu, La Malbaie, 19 mai 2004, 32 pp.

incivilités dans les documents des services de police de d'autres municipalités québécoises. Nous sommes d'ailleurs d'avis que ce qui s'est passé et continue de se produire à Montréal est un exemple de cas pertinent pour décrire certaines tendances de fond au Québec, au Canada et ailleurs en Occident.

La police de quartier et la politique contre les incivilités

La lutte aux incivilités et les atteintes au sentiment de sécurité et à la qualité de vie de la population ont été considérées prioritaires par le SPVM dans le cadre de la mise en œuvre de la police de quartier en 1997 et en particulier lors de son optimisation en 2003<sup>4</sup>. Le SPVM admet d'emblée que le terme « incivilité » est un terme vague et sujet à différentes interprétations allant de la simple impolitesse à l'acte criminel<sup>5</sup>. Toutefois, il définit « incivilité » comme ce qui affecte la qualité de vie des citoyens d'un quartier donné et recommande l'adoption d'un énoncé directionnel ainsi que de 26 nouveaux codes d'appel (pour un total de 34) pour en faire le suivi à partir de janvier 2004. Ces codes d'appel sont des codes utilisés par le SPVM lorsqu'il reçoit les appels des citoyens et de ses patrouilleurs sur le terrain.

La liste est divisée en deux grandes catégories (désordres sociaux et physiques), puis sousdivisée en sous-catégories. Parmi les désordres sociaux, nous retrouvons les catégories de « bruit », « attitudes dérangeantes », « vente de drogue », « au volant », « conflits » et « autres actes d'incivilités ». Parmi les désordres physiques, nous retrouvons « vandalisme », « délabrement et saleté » et « obstruction par un véhicule ». La catégorie « attitudes dérangeantes » est celle qui retiendra le plus notre attention puisqu'elle contient les actes d'incivilités suivants : consommation d'alcool et de drogue en public, cracher, uriner, flâner et jeter des ordures, présence de prostituées et sollicitation, présence dérangeante d'itinérants et de mendiants, présence dérangeante de squeegees, rodéo sur la voie publique à bicyclette ou patins et autres actes incivils.

La liste complète apparaît ci-dessous :

#### LISTE DES CODES D'APPEL INCIVILITÉS

## **DÉSORDRES SOCIAUX<sup>6</sup>**

Bruit

- 1. Regroupement voie publique et tapage
- 2. Voisins bruyants
- 3. Autres bruits

<sup>4</sup> SPVM, Rapport sur l'optimisation de la police de quartier, 2003

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> George-André Parent, « Réponses aux attentes de la population – Rapport du sous-comité Incivilité, Décembre 2002, p. 2; Michel Sarrazin, directeur du SPVM, « Incivilités, sentiment de sécurité et qualité de vie », La Presse, 23 février, 2004 : « Certaines incivilités peuvent relever de la simple politesse et du civisme, d'autres de la criminalité et de la paix publique. »

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Liste reconstituée par M.-E. Sylvestre à partir des données de la banque incivilités du SPVM et du rapport d'optimisation de la police de quartier. Les numéros de code réels ont été enlevés pour préserver la confidentialité des opérations policières.

#### Attitudes dérangeantes

- 4. Consommation alcool/drogue en public
- 5. Cracher, uriner, flâner, jeter des ordures
- 6. Présence de prostitué(e)s/sollicitation
- 7. Présence dérangeante de mendiants et itinérants
- 8. Présence dérangeante de "squeegees"
- 9. Rodéo (Bicyclettes, skateboards et patins)
- 10. Autres attitudes dérangeantes
- 11. Autres infractions

## Vente de drogue

12. Vente de drogue dans les rues, parcs et autres places publiques

#### Au volant

- 13. Rage au volant
- 14. Course, crisser les pneus, moteur bruyant
- 15. Rodéo en voiture (zigzag, refus de céder le passage)
- 16. Autres incivilités reliées à la circulation

#### Conflits

- 17. Conflits entre citoyens : violence verbale
- 18. Conflits, autres
- 19. Manifestation avec violence
- 20. Manifestation, autre
- 21. Bagarre: violence légère
- 22. Bagarre, autres

#### Autres actes d'incivilités

- 23. Actes indécents
- 24. Personnes à expulser
- 25. Animaux (morsures, sans laisse)
- 26. Menaces, intimidation, harcèlement, insultes
- 27. Autres incidents

## **DÉSORDRES PHYSIQUES**

#### Vandalisme

- 28. Graffiti
- 29. Dégradation d'équipements publics
- 30. Autres marques de vandalisme

#### Délabrement et saleté

- 31. Bâtiment abandonné, délabré ou démoli
- 32. Abandon d'objets divers

#### Obstruction par un véhicule

- 33. Stationnement illégal (zone pour handicapés, entrées, obstruction, en double)
- 34. Véhicule à moteur abandonné

Ces codes d'appel ne correspondent pas nécessairement à des catégories juridiques ou à des normes pénales au sens des règlements municipaux, des lois québécoises ou du *Code criminel*. Par contre, toutes ces catégories de comportements peuvent être associées à différents textes législatifs. À titre d'exemples, notons que le code (28) graffiti peut

ultimement constituer une infraction à un règlement municipal<sup>7</sup> ou un méfait au sens du Code criminel<sup>8</sup>; alors que la sollicitation dans l'espace public et présence de prostituées (6) et la présence dérangeante de squeegees (8), peuvent constituer des infractions aux règlements municipaux<sup>9</sup>, au Code de la sécurité routière<sup>10</sup> ou au Code criminel<sup>11</sup>.

En consultant la liste, nous observons que le choix de ces catégories donne le ton et l'orientation que l'on veut donner à la politique d'incivilités:

1- On parle essentiellement de désordre dans les espaces publics: on se préoccupe de ce que l'on voit dans la rue pour les gens qui y circulent et pour les policiers qui patrouillent: par exemple, regroupement sur la voie publique (1); consommation en public (4); vente de drogues en public (12); dégradation d'équipements publics (29) pour ne nommer que les plus évidents.

2- Certains groupes et certains individus sont directement énumérés dans la liste des incivilités, notamment dans la sous-catégorie « attitudes dérangeantes »: présence de prostitué(e)s (6); présence dérangeante d'itinérants et de mendiants (7); (8)

présence dérangeante de squeegees (8).

3- Même lorsque certains groupes ne sont pas énumérés, certains comportements ont plus de chances d'être commis dans les espaces publics par les individus qui n'ont pas accès à des espaces privés, notamment les personnes itinérantes : par exemple, le regroupement sur la voie publique et tapage (1); consommation alcool/drogue en public (4); cracher, uriner, flâner, jeter des ordures (5); personnes à expulser – faisant notamment référence aux personnes qui dorment dans les parcs après les heures de fermeture (24).

On constate donc que malgré le sens général du mot « incivilité », celui-ci a été plutôt associé à un certain nombre de comportements limités liés à l'occupation des espaces publics. Plusieurs actes tout aussi incivils ont ainsi été ignorés. Est-ce que ce n'est pas aussi incivil ou antisocial pour un automobiliste de conduire sa voiture (et en particulier certains types de voitures) au centre-ville dans certaines circonstances? N'est-ce pas incivil pour les compagnies de carte de crédit ou de consolidation de dettes de bombarder les résidents de dépliants, d'appels et de courriels pour les inciter à s'endetter davantage? Ou encore n'est-ce pas incivil pour certaines compagnies de s'installer dans des quartiers à haute valeur patrimoniale ou historique à Montréal?

Les pratiques policières sur le terrain

Cette impression que l'on s'intéresse particulièrement aux désordres publics et à certains groupes en particulier est confirmée par les pratiques policières sur le terrain.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Règlement concernant la propreté et la protection du domaine public et du mobilier urbain, R.R.V.M., c. P-12.2, art. 7

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Code criminel du Canada, L.R.C. (1985), c. C-46, art. 430

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Règlement concernant la paix et l'ordre sur le domaine public, R.R.V.M., c. P-1, art. 7

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Code de la sécurité routière, L.R.Q., c. C-24.2, art. 448-449

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Code criminel du Canada, L.R.C. (1985), c. C-46, art. 213

Des conversations avec des policiers révélaient que la lutte aux incivilités au centre-ville consistait essentiellement à contrôler les squeegees et à mettre en œuvre le projet itinérance. Un patrouilleur m'indiquait que les policiers s'occupaient également des comportements dérangeants entourant la fermeture des bars (bagarres; cracher par terre), mais que cela méritait un traitement différent. À son avis, les bagarres de fermeture de bars, de même que le bruit et les conflits de voisins n'étaient pas des incivilités au même titre que celles commises par les personnes itinérantes.

Chaque poste de quartier a adopté sa propre liste de priorités locales en identifiant certains codes d'appel pour lesquels ils allaient effectuer un suivi plus étroit.

Tableau 1 – Liste des priorités locales en matière d'incivilités par PDQ en 2005

Zone/Postes de quartier	Priorités identifiées					
SERVICE À LA COMMUNAUTÉ SUD						
Poste 12 (Ville-Marie Ouest; Westmount)	<ul> <li>Graffiti</li> <li>Présence dérangeante de mendiants et d'itinérants (projet conjoint 12-20-21-22-38)</li> <li>Rodéo (vélos, planches et patins)</li> </ul>					
Poste 15 (St-Paul; Petite-Bourgogne; Pointe St-Charles, St-Henri, Ville-Émard)	<ul> <li>Graffiti</li> <li>Consommation d'alcool et de drogues sur la voie publique (y compris regroupements de jeunes sur la place publique)</li> </ul>					
Poste 20 (Ville-Marie O; Parc Mont-Royal)	<ul> <li>Graffiti</li> <li>Présence dérangeante de mendiants et itinérants (projet conjoint 12-20-21-22-38)</li> </ul>					
Poste 21 (Ville-Marie Est, Vieux-Montréal, Île Notre-Dame; Île Ste-Hélène)	<ul> <li>Graffiti</li> <li>Comportement incivil: flâner, cracher, uriner en public</li> <li>Présence dérangeante de mendiants et itinérants (projet conjoint avec 12-20-21-22-38)</li> </ul>					
	<ul> <li>Présence dérangeante de squeegees</li> <li>Autres actes d'incivilités</li> </ul>					
Poste 22 (Centre-Sud)	<ul> <li>Prostitution de rue</li> <li>Graffiti (y compris affichage sauvage)</li> <li>Présence dérangeante de mendiants et itinérants (projet conjoint 12-20-21-22-38)</li> </ul>					
SERVICE À LA COMMUNAUTÉ NORD						
Poste 38 (Plateau Mont-Royal Sud)	<ul> <li>Graffiti</li> <li>Vente de drogues</li> <li>Présence dérangeante de mendiants, d'itinérants et de jeunes de la rue (conjoint 12-20-21-22-38)</li> <li>Présence de squeegees</li> <li>Bagarres de bars et sorties de bar</li> <li>Partys universitaires (rentrée McGill)</li> </ul>					
Postes 27-28 (Ahuntsic)	<ul> <li>Consommation d'alcool et drogue dans les parcs et espaces verts</li> <li>Vente de drogue dans la rue</li> <li>Stationnement illégal</li> </ul>					

	Autres incivilités: actes indécents, graffiti, gangs de rue, bruit					
Poste 35	Circulation routière Marché Jean-Talon					
(Petite-Italie; Petite-Patrie)	• Regroupement de jeunes sur la place publique (dans une école : flânage)					
Poste 30	Graffiti					
(St-Michel)	Regroupement de jeunes au métro (bruit, flânage, vente de drogues, gangs de rue, bagarre)					
SERVICE À LA COMMUNAUTÉ OUEST						
Poste 3	• Graffitis					
(Île Bizard, Pierrefonds, Ste- Geneviève)	Opération Parc: Bruit dans les parcs, autres infractions (consommation de boissons dans les parcs) et autre acte d'incivilité (personne à expulser dans les parcs)					
	Comportement incivil: flâner, cracher, uriner, jeter des ordures					
Postes 6-7 (St-Laurent)	<ul> <li>Regroupement de jeunes à la station de métro (flânage, bagarre, vente de drogues, sollicitation, gangs de rue)</li> <li>Regroupement de jeunes dans les parcs (bruit, consommation d'alcool</li> </ul>					
	en public, vente de drogues, bagarre, gangs de rue)					
Poste 13	Regroupement sur la voie publique et tapage					
(LaSalle)	• Graffiti					
+ · ·	Vente de drogues					
	Bagarre					
Poste 25	Regroupement sur la voie publique et tapage					
(Côte-des-Neiges Ouest)	Voisins bruyants					
	Vente de drogues					
SERVICE À LA COMMUNAUTÉ EST						
Poste 23	Prostitution					
(Hochelaga-Maisonneuve)	• Graffiti					
	<ul> <li>Autre acte d'incivilité significatif dans le secteur: regroupements sur la place publique, voisins bruyants, bruit, consommation d'alcool et/ou drogue en public, comportement incivil, présence dérangeante de mendiants et itinérants et de squeegees, vente de drogue et bagarre</li> </ul>					
Poste 40	Regroupement sur la voie publique et tapage					
(Montréal-Nord)	• Graffiti					
	Vente de drogues					
	Voiture abandonnée					
Poste 48	Graffiti					
(Mercier Est)	Consommation d'alcool et de drogue sur la voie publique					
	Comportement incivil: flâner, cracher, uriner, jeter des ordures					
Source : Documents internes des F	• Rodéo (vélos)					

**Source** : Documents internes des PDQs 3, 6-7, 15, 22, 23, 27-28, 30, 35, 38, et base de données du SPVM.

Dans la zone du centre opérationnel sud qui comprend notamment le centre-ville (PDQ 12, 15, 20, 21, 22) et dans les PDQs limitrophes au centre-ville (38 et 23), les priorités sont claires : Graffiti, mendiants et itinérants, consommation d'alcool en public, squeegees,

prostitution. Tous les PDQs du centre-ville ont adopté un plan d'action conjoint concernant les itinérants et les mendiants.

En compilant les priorités les plus importantes des PDQs, on obtient le tableau suivant :

Tableau 2 – Compilation des principales priorités locales en 2005

Priorité/Catégorie	Occurrences			
Désordres sociaux				
Vente de drogue en públic	8			
Regroupement public et tapage	7 3 3 3 4 5 5 5 5			
Flaner, cracher, uriner	7. 3. 4. 4. 6. 2. 3.			
Mendiants et itinérants	6			
Consommation alcool/drogue en public	6. 14 / 12 / 25 / 16 - 4			
Bagarres (liées au flânage)	5			
Présence de « squeegees »	3			
Présence de prostitué(e)s, sollicitation	3			
Autres désordres sociaux (actes indécents,	3			
personnes à expulser)				
Rodéo (patins, bicyclettes)	2			
Voisins bruyants	2			
Désordres physiques				
Graffiti (1977) is the second of the second	12 1 4 2 3 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4 4			
Véhicule à moteur abandonné	1			
Stationnement illégal	1			
Circulation routière	1			

Dans tous les PDQs, la lutte aux incivilités rime avec occupation de l'espace public et avec certains groupes en particulier. Dans le centre-ville, on voit nettement que ce sont les populations de rue marginalisées et en périphérie, ce sont les jeunes surtout qui sont visés. Dans tous les cas, au centre comme en périphérie, à part le cas exceptionnel du graffiti, l'accent est mis sur les désordres sociaux et sur l'occupation de l'espace public.

Fournissons finalement deux autres indices de la surreprésentation des comportements liés aux personnes itinérantes sur le terrain : d'abord, concernant les interventions policières sur le terrain recueillies sont la banque de données de la Section d'information policière et archivage (SIPA)<sup>12</sup> et ensuite les constats d'infractions émis en 2005 par le SPVM selon les catégories d'incivilités.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Une intervention policière correspond à toute intervention de la police y compris, une arrestation, un constat, un avertissement ou encore la rédaction d'une fiche interne.

Tableau 3 – Interventions policières sur le terrain par catégorie d'incivilités (1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> septembre 2005) – SPVM, Sac-Sud, PDQ 21 et 22

Catégories d'incivilités	SPVM	%	Sud	%	PDQ 21	%	PDQ 22	.%
DÉSORDRES SOCIAUX	10 659		6 032		2 484		1576	
Bruit - Las - Las	1 092	9.3	471	7.4	159	6.3	49	3:1
Attitudes dérangeantes	8572	72.7	5 023	78.7	2 144	84.6	-1394	87.1
Consommation d'alcool et	1 963	22.8	876	17.4	324	15.1	210	15.1
drogue en public								
Cracher, uriner, flâner	1 553	18.1	657	13.1	246	11.5	71	5.1
Présence de	1 054	12.3	955	19.0	123	5.7	669	48.0
prostitués/sollicitation		•						
Présence dérangeante de	452	5.3	422	8.4	170	7.9	134	9.6
mendiants et itinérants								
« Squeegees »	468	5.5	349	7.0	150	7.0	142	10.2
Rodéo (Vélos, planches,	12	0.1	12	0.2	2	0.1	3	0.2
patins)								
Autres attitudes	3 070	35.8	1 752	34.9	1 129.	52.7	165	11.8
dérangeantes et infractions								3. 3.60. 44106
Vente de drogue	##101;	0.9	<b>390</b> *	1.4	15	0.6	. <b>₹62</b> .	3.9
Auvolant	. 93⊧	<b># 0.8</b>	41	<b>#0.6</b>		0.3	: 6	0.4
Conflits :	245	2.1	122	Z-1.9°	. 10	0:4	31	<b>331.9</b>
Autres actes d'incivilités	556	4.7	285	s-4:5	147	5.8	34	2.1
Actes indécents	34		13		5		2	
Personnes à expulser	50		16		0		2	
Animaux	40		15		2		3	
Menaces, intimidation	· 71		6		0		0	
Autres incidents	361		235		140		27	_
DÉSORDRES PHYSIQUES	1 125		349		51		24	
Vandalisme :	1 051	8.9	311	4.9	<b>3.50</b>	2.0	20	÷ 1.3
Graffiti	596		186		17		4	
Dégradation d'équipements	79		43		23		1	
publics								
Autres actes de vandalisme	376		82		10		15	
Délabrément et saleté	35	0.3	27	₹0.4		<b>0</b> . 15	94.3	0.1
Obstruction par véhicule	39	0.3	11	₹ 0.2	* * * <b>(0</b> )			0.1
TOTAL	11 784		6 381		2 535		1600	

Source: Section d'information policière et archivage - SPVM

Les interventions policières sur le terrain sont essentiellement concentrées dans la catégorie des « attitudes dérangeantes » et ce tant au niveau de l'ensemble du territoire (SPVM – 72,7% des interventions), que dans la zone sud, comprenant le centre-ville (78,7% des interventions) ou dans certains postes de quartier (PDQs 21 : et 22 : 84,6%). En deuxième lieu et troisième lieu, on retrouve le bruit et le vandalisme au niveau du SPVM et du SAC

Sud; le bruit et autres actes d'incivilité pour le PDQ 21; et la vente de drogue et le bruit pour le PDQ 22. Les chiffres en 2004 démontrent sensiblement les mêmes proportions.

Ensuite, observons le nombre de constats d'infractions distribués en 2004 et 2005 :

Tableau 4 – Constats d'infraction dans certaines catégories de comportements en 2004 et en 2005 (01-01 à 09-01)<sup>13</sup>

Catégories d'incivilités	SPVM	SPVM	SAC-	SAC-	PDQ	PDQ	PDQ	PDQ
	2004	2005	Sud	Sud	21	21	-22	22
			2004	2005	2004	2005	2004	2005
DÉSORDRES SOCIAUX	10 038	8 123	5 603	4110	3464	1969	451	615
Bruit	1 223	1 056	456	455	180	170	34	45
Regroupement public	385	316	105	101	31	35	2	20
Voisins bruyants	194	178	44	61	13	15	15	.9
Autres bruits	644	562	307	293	136	120	17	16
Attitudes dérangeantes	8 328	6 581	5 018	3 380	3 222	1 659	414	560
Consommation	2 282	1 824	1 203	796	480	309	138	177
alcool/drogue en public								
Cracher, uriner, jeter des	1 906	1 520	925	644	472	242	114	66
ordures								٠.
Présence de prostitué(e)s	73	80	65	78	41	9	15	46
et sollicitation								:
Présence dérangeante de	527	322	508	298	340	126	22	86
mendiants et itinérants								
Présence dérangeante de	636	245	437	160	309	80	68	50
squeegees								• •
Rodéo sur la voie	36	7	24	7	13	1	0	0
publique					1			
Autres comportements	136	169	59	108	11	10	15	74
dérangeants		<u>.</u>						
Autres infractions	2 732	2 414	1 797	1 289	1 556	882	42	61
Conflits	84	64	31	44	12	. 3	1	1
Autres actes incivilités	403	422	98	231	50	137	2	9
Personnes à expulser	233	. 43	11	11	-3	0	0 -	1
Animaux	52	37	22	14	13	2	0	3
Autres incidents	99	322	55.	202	33	134	. 0	5
DÉSORDRES PHYSIQUES	177	82	103	- 50	42	12	8	5
Vandalisme	102	50	47	25	30	11	2	2
Graffiti	54	32	20	16	11	. 5	0	2
Dégradation et saleté	75	32	56	25	12	1	6	3
TOTAL	10 215	8 205	5 706	4 160	3 506	1 981	459	620

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Source: SPVM. Les données de 2005 s'échelonnent jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre seulement. Nous avons retenu seulement un certain nombre de catégories pour les fins de cette étude.

Durant les 34 premières semaines de 2005, 6581 constats d'infraction (soit 80.2% de tous les constats) ont été émis dans la catégorie des « attitudes dérangeantes »; 4160 constats ont été émis dans cette catégorie dans la Zone sud (soit 81,3% de tous les constats émis); 1981 constats ont été émis sur le territoire du PDQ 21 (83,8%) et 620 constats sur le territoire du PDQ 22 (90%).

Le fait que la très grande majorité des constats d'infraction aient été émis dans la catégorie de comportements « attitudes dérangeantes » tend à démontrer que la politique de lutte aux incivilités a eu un impact important sur les personnes itinérantes. Ceci est confirmé par les chiffres des études de Céline Bellot qui démontrent qu'en 2004 et 2005, le plus grand nombre de constats émis aux personnes itinérantes à Montréal l'ont été pour les infractions suivantes aux règlements municipaux : « ayant été trouvé gisant, flânant ivre sur la voie publique »; « consommation de boissons alcooliques sur le domaine public », et « gêner et entraver la libre circulation dans une place publique » <sup>14</sup>.

## L'exercice de la discrétion policière

Sur le terrain, les policiers conservent un certain pouvoir discrétionnaire et plusieurs d'entre eux l'utilisent dans un sens favorable aux personnes itinérantes - ils sont nombreux par exemple à relater qu'ils recueillent les personnes itinérantes dans la rue et les amènent aux portes des refuges (qui les reçoivent, mais qui parfois doivent les refuser faute de place, de ressources ou encore pour des motifs de sécurité) pour les amener ensuite aux urgences des hôpitaux (où ils sont parfois refusés ou renvoyés quelques heures plus tard), pour finalement aboutir dans leurs propres centres opérationnels où ils passeront la nuit en cellule de détention temporaire, faute de mieux. Il arrive aussi fréquemment que les policiers négocient avec les personnes itinérantes et s'entendent avec elles pour ne pas leur émettre de contraventions si elles respectent certaines consignes de sécurité (par exemple, en leur disant qu'ils ne vont pas intervenir si elles quêtent sur le trottoir et non au milieu de la rue). De plus, la plupart des patrouilleurs que j'ai rencontrés au centre-ville connaissent très bien les personnes itinérantes, peuvent relater plusieurs détails de la vie de chacune d'entre elles et beaucoup éprouvent de la sympathie et tentent de résoudre les conflits dans lesquels ils sont impliqués d'une manière non répressive. D'ailleurs, plusieurs policiers discutent candidement de l'inefficacité du système pénal et sont conscients du fait qu'une contravention additionnelle ou une arrestation peuvent souvent aggraver les choses.

D'autres pourtant sont beaucoup plus intolérants et n'hésitent pas à condamner ce qu'ils perçoivent comme un mode de vie. Selon la clientèle à laquelle ils ont affaire, ils pourront émettre plusieurs contraventions pour des actes similaires durant de courtes périodes de temps. Nous avons aussi été témoins de quelques actes de violence dans le cadre de notre enquête. Cependant, peu importe l'usage qu'ils font de leur discrétion, les policiers doivent assurer un suivi de l'application de la politique de lutte aux incivilités et répondre de l'application des priorités locales établies par chacun des postes de quartier à leurs supérieurs immédiats.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Céline Bellot, La judiciarisation des populations itinérantes à Montréal, Phase II – Faits saillants, Rapport de recherche.

Finalement, le service de police, les postes de quartier et les policiers sont très conscients du pouvoir politique et des demandes particulières de certains citoyens ou groupes de citoyens. Nous reviendrons sur ces questions dans la troisième partie du mémoire.

Recommandation #1: Que les politiques de lutte aux incivilités, à la propreté et au civisme en milieu urbain soient revues afin de prendre en considération leurs effets disproportionnés et discriminatoires contre les personnes itinérantes.

La fermeture des espaces publics

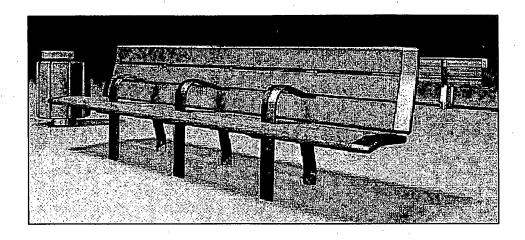
À l'adoption de la politique de lutte contre les incivilités à Montréal s'est ajoutée une série de modifications architecturales à la Ville de Montréal qui a eu pour effet de réduire l'accessibilité aux espaces publics. Ainsi, alors que la politique contre les incivilités avait notamment pour objectif officiel d'augmenter l'accessibilité aux espaces publics, elle aura été accompagnée de mesures qui ont à tour de rôle transformé les places publiques en parcs afin de contrôler leurs heures de fermeture. En effet, en vertu de l'Ordonnance no. 3, les places publiques étaient exclues des heures de fermeture en vigueur pour les parcs (fermeture de 00 :00 à 06 :00). Ensuite, la Ville a étendu les heures de fermeture des parcs aux places publiques en abrogeant l'ordonnance 3 et en édictant l'Ordonnance no. 8 du 28 juillet 1999, sauf pour les places publiques mentionnées à l'Annexe 1.

En 2006, alors que la Ville de Montréal siégeait au Comité tripartite constitué par la Commission des droits de la personne chargée d'étudier les pratiques de judiciarisation des personnes itinérantes, l'arrondissement Ville-Marie a adopté une ordonnance modifiant l'ordonnance sur les heures de fermeture des parcs afin de supprimer certaines places publiques de l'énumération de l'annexe 1 interdisant l'accès aux parcs et places de l'arrondissement la nuit<sup>15</sup>. Finalement, en 2007, l'arrondissement Ville-Marie a modifié son règlement sur le contrôle des chiens et autres animaux considérant comme nuisance publique la présence d'un chien dans certains parcs de l'arrondissement<sup>16</sup>.

Par ailleurs, plusieurs modifications au paysage et au mobilier urbain ont été entreprises pour réduire les espaces et les activités qui pouvaient y être exercées. Notons par exemple, les clôtures pour fermer les terrains vacants qui étaient autrefois utilisés par les populations de rue et l'ajout de murets de béton pour bloquer l'accès. En octobre 2008, sous prétexte de créer une signature distinctive pour le centre-ville, le maire de l'arrondissement de Ville-Marie annonçait l'arrivée de bancs de parc nouveau genre qui ne permettraient plus aux personnes de s'y installer pour dormir :

16 Résolution du Conseil d'arrondissement, 5 juin 2007

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Résolution CA06240540 du 1<sup>er</sup> août 2006, ordonnance en vertu des articles 3 et 20 du Règlement sur les parcs modifiant l'ordonnance sur les heures de fermeture des parcs afin de supprimer certaines places publiques et squares de l'énumération de l'annexe 1





Au-delà des effets concrets qu'auront ces nouveaux bancs pour les personnes itinérantes, ils expriment une fois de plus la volonté politique de les exclure du domaine public. À tout le moins, ces changements devraient être apportés après avoir pensé et prévu des lieux alternatifs pour elles. Les personnes itinérantes, comme le disait si ouvertement Peter

Yeomans, ne sont vraiment bienvenues « nulle part ». Or, si les personnes itinérantes n'ont plus le droit de dormir dans les parcs ni sur les bancs publics, il n'est pas étonnant de les retrouver chaque fois en plus grand nombre au pas de la porte des commerces et sur le domaine privé suscitant le mécontentement de la part des commerçants et des résidents. C'est ainsi que le public a déchargé vers le privé la responsabilité de résoudre les conflits liés à l'occupation de l'espace dans la ville. Malgré cela, les personnes itinérantes ne disparaîtront pas de l'espace public comme par enchantement et l'ajout de ces bancs démontre bien notre incapacité de les considérer comme étant des individus et des groupes ayant des intérêts spécifiques dans le centre-ville lors de la conception et de la réalisation de nouveaux projets.

Recommandation #2 : Nous recommandons que le gouvernement du Québec exige des villes et municipalités qu'elles révisent l'organisation spatiale et architecturale de la ville et le mobilier urbain en considérant les intérêts des personnes itinérantes et les conséquences sur celles-ci, au même titre que ceux et celles des autres citoyens.

#### Conclusion

La politique de lutte aux incivilités, l'identification de priorités locales, les pratiques policières sur le terrain et les mesures visant à fermer l'espace public ont et continuent d'avoir des effets disproportionnés et discriminatoires sur les personnes itinérantes et les personnes qui utilisent les espaces publics pour des activités de vie et de survie.

Les conséquences pour les droits des personnes itinérantes et pour le système de justice sont nombreuses. Nous les abordons dans la deuxième partie de ce mémoire.

## II. Les conséquences de la judiciarisation

# A) La multiplication des constats d'infraction et les instruments législatifs et réglementaires utilisés

Nous nous référons aux études de la professeure Bellot<sup>17</sup> ainsi qu'à son mémoire déposé auprès des membres de la Commission des affaires sociales en ce qui concerne l'augmentation importante du nombre de constats d'infraction décernés aux personnes itinérantes qui ont fourni l'adresse de refuges entre 1994 (année précédant la mise en œuvre de la police de quartier) et 2006.

Nous ajoutons également qu'alors que la criminalité et en particulier le nombre de crimes contre la personne est à la baisse au Québec et dans la Ville de Montréal, le nombre d'infractions aux règlements municipaux a augmenté de 107,5% depuis l'optimisation de la police de quartier en 2004, passant de 10 397 infractions en 2004 à 13 045 en 2006 et à 21 569 en 2007<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Céline Bellot, La judiciarisation et la criminalisation des personnes itinérantes à Montréal de 1994 à 2004, Rapport de recherche, 2005 (Phase I) et Céline Bellot, (Phase II), supra, note 14.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> SPVM, Rapport annuel – données complémentaires et tableaux statistiques, 2007. Nous soupçonnons que l'augmentation de 65,3% du nombre d'infractions aux règlements municipaux entre 2006 et 2007 puisse être le résultat combiné de l'intégration des infractions à la réglementation de la Société de transport de Montréal

Nous sommes d'avis qu'une révision de l'ensemble de la réglementation municipale s'impose tant à Montréal que dans les autres villes québécoises afin de vérifier l'impact de certaines dispositions sur les personnes itinérantes. Certaines lois québécoises devront également être revues. Nous soulignons de manière non exhaustive les règlements et les lois suivantes qui sont fréquemment utilisés dans le cas des personnes itinérantes: Règlement sur les parcs<sup>19</sup>; Règlements sur la propreté et la protection du domaine public et du mobilier urbain<sup>20</sup>; Règlement sur la paix et l'ordre dans le domaine public<sup>21</sup>, le Règlement sur le contrôle des chiens et autres animaux<sup>22</sup> et le Code de la sécurité routière<sup>23</sup>.

Nous observons finalement que non seulement la règlementation municipale à Montréal<sup>24</sup>, mais surtout la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*<sup>25</sup> reconnaissent le droit à l'accès et l'utilisation sans discrimination des espaces publics. À l'article 15, la Charte québécoise prévoit notamment que :

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

Recommandation #3: Nous recommandons que l'ensemble de la réglementation municipale et des lois provinciales ayant des effets disproportionnés et discriminatoires sur les personnes itinérantes et limitant leur occupation de l'espace public soit révisé en concertation avec le milieu communautaire.

Recommandation #4: Nous recommandons que directives claires soient émises aux contentieux des cours municipales, au bureau des affaires pénales et criminelles ainsi qu'aux services de police municipaux concernant l'interprétation de certains textes législatifs et réglementaires en ce qui concerne les personnes itinérantes.

Recommandation #5: Nous recommandons la radiation des dossiers actifs des personnes itinérantes pour les constats d'infraction aux règlements municipaux et aux lois provinciales ainsi que l'arrêt de l'émission de contraventions contre ces personnes.

<sup>(</sup>applicable notamment dans le métro de Montréal), ainsi que les activités de la Brigade de la propreté. Les chiffres démontrent dans tous les cas une accélération du phénomène de lutte aux incivilités.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> R.R.V.M., c. P-3, art. 3 et 6

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> R.R.V.M., c. P-12.2, art. 20

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> R.R.V.M., c. P-1, art. 1 à 3

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> R.R.V.M., c. C-10, art. 14

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> L.R.Q., c. C-24.2, articles 448-449

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Règlement sur la prévention des troubles de la paix, de la sécurité et de l'ordre public et sur l'utilisation du domaine public, R.R.V.M., c. P-6, art. 1 : « Toute personne a le droit d'utiliser et de jouir des voies, parcs et places publiques, ainsi que du domaine public de la ville, en toute paix et sécurité et dans l'ordre public. »
<sup>25</sup> L.R.Q., c. C-12

### B) L'emprisonnement pour non paiement d'amendes

L'emprisonnement pour dette en matières civiles a été formellement aboli au 19<sup>e</sup> siècle au Canada. Cependant, en matières pénales, il est encore possible d'y recourir dans certaines circonstances. Au Québec, le *Code de procédure pénale* prévoit qu'aucune peine d'emprisonnement ne puisse être prescrite pour sanctionner les infractions aux lois du Québec sauf disposition contraire. Cette disposition contraire apparaît à l'article 346 C.p.p. pour non paiement de sommes dues. Le mandat d'emprisonnement peut être émis lorsque le défendeur ne respecte pas son engagement de se présenter devant le percepteur, lorsque des travaux compensatoires n'ont pas pu être offerts ou lorsque le défendeur refuse ou néglige d'exécuter de tels travaux.

Selon Statistiques Canada, en 2000-2001, quelques 17% des personnes détenues dans un établissement provincial ou territorial y avaient été admises pour non paiement d'une amende. En 2002-2003, 53% des personnes nouvellement admises dans une prison québécoise étaient incarcérées pour des infractions aux règlements municipaux ou aux lois provinciales, ce qui plaçait le Québec au premier rang de toutes les provinces canadiennes à ce chapitre<sup>26</sup>. Bien que parmi ces personnes, nous en comptions un certain nombre qui avaient été condamnées directement à l'emprisonnement, nous observons que la très grande majorité d'entre elles faisaient du temps en prison à la suite du non paiement d'amendes.

Pour remédier à cette situation, en 2003 le Ministère de la Justice du Québec a modifié le Code de procédure pénale de façon à soustraire les personnes de l'emprisonnement pour non paiement d'amendes les personnes qui ont commis des infractions en matière de sécurité routière et de stationnement, sauf pour les cas où la personne tente de façon délibérée de se soustraire au paiement des sommes dues. Alternativement, le Code de procédure pénale prévoit une nouvelle série de mesures pour assurer l'exécution de la peine semblables à celles que l'on retrouve au Code criminel et dans les lois pénales des autres provinces canadiennes. Ce changement a fait passer le taux de personnes nouvellement admises dans les prisons québécoises pour des infractions aux règlements municipaux de 53% à 19% en 2005-2006<sup>27</sup>. Cependant, contrairement à ce que l'on pense, l'emprisonnement pour non paiement d'amendes est toujours une possibilité concrète et réelle pour toutes les autres infractions régies par le Code de procédure pénale, y compris les règlements municipaux.

L'emprisonnement pour non paiement d'amendes touche particulièrement les personnes itinérantes. En effet, selon les données d'une enquête préparée en 2002 pour le Ministère de la Sécurité publique du Québec, 13,8% de l'ensemble de la clientèle correctionnelle déclaraient ne pas avoir de domicile fixe à leur arrivée aux services correctionnels (ce chiffre atteint 26,5% chez les individus détenus en milieu fermé) alors qu'un peu moins de 5% se considéraient sans-abri (6,9% chez les individus détenus en milieu fermé)<sup>28</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Statistiques Canada, Services correctionnels pour adultes au Canada 2002-2003, tableau 3, p. 25

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Statistiques Canada, Services correctionnels pour adultes au Canada, 2005-2006, tableau 9, p. 24

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Robitaille, C., Guay, J.-P., Savard, C., Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec 2001 Montréal, Société de criminologie du Québec pour la DGSC du Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2002, pp. 42-43 (tableaux XXIV et XXV)

Nous nous référons également à l'étude de la professeure Bellot qui indique qu'il y a un recours généralisé à l'emprisonnement pour non paiement d'amendes imposées en vertu des règlements municipaux<sup>29</sup>. En effet, dans 72% des cas où des constats d'infraction ont été émis à des personnes itinérantes, la radiation du dossier se réalise par l'exécution d'un mandat d'emprisonnement, c'est-à-dire par l'incarcération de la personne itinérante en raison de son incapacité de payer les amendes et les frais de justice<sup>30</sup>.

L'amende minimale obligatoire soulève des questions constitutionnelles lorsqu'elle est jumelée à une possibilité d'emprisonnement pour non paiement d'amendes. Bien que les tribunaux ne se soient pas définitivement prononcés sur cette question, ces mesures sont en effet fort susceptibles de violer les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>31</sup>.

Ces mesures de criminalisation et de judiciarisation sont *coûteuses* pour le système judiciaire et pour les institutions carcérales. Selon les dernières données disponibles, il en coûtait en moyenne 143,03\$ par jour par personne détenue en milieu provincial<sup>32</sup>. Ce montant est cependant conservateur puisque pour y parvenir, Statistiques Canada ne considère que les dépenses de fonctionnement liées aux services de détention et excluent les dépenses liées au fonctionnement des établissements, comme les salaires<sup>33</sup>.

Recommandation #6: Modifier le Code de procédure pénale de façon à éliminer l'emprisonnement pour non paiement d'amendes en cas d'incapacité de payer et/ou de façon à tenir compte de la capacité de payer du défendeur et s'assurer ce faisant que les personnes itinérantes ne soient pas directement incarcérés comme garantie<sup>34</sup>.

À titre comparatif, nous observons une série de dispositions intéressantes à la Loi sur les infractions provinciales<sup>35</sup> de l'Ontario.

D'abord, la loi prévoit que le juge peut imposer une amende inférieure au minimum prévu par l'amende minimale obligatoire et même surseoir au prononcé de la sentence « s'il estime qu'en raison de circonstances exceptionnelles, l'imposition de l'amende minimale serait trop sévère ou ne servirait pas les intérêts de la justice. 36 »

La loi prévoit aussi que le juge s'informe de la situation financière de la personne. Ceci est d'ailleurs conforme aux dispositions du Code criminel canadien.

Les contraventions peuvent faire l'objet d'ententes de paiement et peuvent être payées par travaux communautaires. Lorsque les sommes demeurent impayées et que la personne est

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, Cadre de référence, p. 22

<sup>30</sup> Céline Bellot, supra

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Voir notamment l'arrêt R. c. Wu, [2003] 3 R.C.S. 530

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Statistiques Canada, Services correctionnels pour adultes au Canada en 2005-2006, tableau 10 (dépenses de fonctionnement et dépenses quotidiennes moyennes par détenu en milieu provincial ou territorial).

³ *Id*, p. 8

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Voir à ce sujet, le point 2d) de ce mémoire.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> L.R.O., c. P-33

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Id., art. 59(2)

en défaut, le juge peut, entre autres choses, « convoquer la personne, délivrer un mandat d'amener pour pouvoir établir si la personne est capable ou non de payer l'amende<sup>37</sup> ».

Si le juge est convaincu que la personne en défaut est incapable de payer l'amende dans un délai raisonnable, il a trois possibilités :

- (15) Si le juge est convaincu que la personne en défaut est incapable de payer l'amende dans un délai raisonnable, il peut :
  - a) accorder une prorogation du délai imparti pour le paiement de l'amende;
- b) exiger de la personne qu'elle paie l'amende conformément à un échéancier de paiements fixé par le juge;
- c) dans des circonstances exceptionnelles, réduire le montant de l'amende ou ordonner qu'il n'est pas nécessaire de payer l'amende<sup>38</sup>.

Le juge peut aussi décider de ne pas décerner de mandat d'amener si :

(21) Dans des circonstances exceptionnelles, si le tribunal qui a imposé l'amende estime que la procédure prévue aux paragraphes (6) à (14) ne servirait pas les fins de la justice, le tribunal peut ordonner qu'aucun mandat ne soit décerné en vertu du paragraphe (6) et qu'aucune assignation ne soit délivrée en vertu du paragraphe (7).

Recommandation #7 : Modifier le Code de procédure pénale pour y ajouter une disposition permettant au juge de suspendre ou modifier les peines minimales lorsque l'intérêt de la justice le commande.

## C) La « pénalisation » de l'itinérance

Nous observons depuis quelques années une tendance de fond à gérer les conflits sociaux en ayant recours au droit pénal réglementaire plutôt qu'au droit criminel (i.e. en utilisant les lois provinciales et fédérales et les règlements municipaux au lieu du *Code criminel*). Au départ, le droit pénal réglementaire a pu sembler à plusieurs être une alternative intéressante au droit criminel parce qu'il n'entraînait pas les mêmes conséquences au niveau de la procédure (tribunaux spécialisés ou administratifs et tribunaux locaux et procédure sommaire), de la peine (plus grand recours à l'amende qu'à l'emprisonnement), du casier judiciaire (absence de casier judiciaire en droit provincial) et de la valeur symbolique véhiculée (les personnes ayant été condamnées au pénal semblaient porter un stigmate moins lourd que celles condamnées en vertu du droit criminel).

Nous nous apercevons cependant rapidement que pour les personnes itinérantes, comme pour plusieurs citoyens d'ailleurs, l'amende n'est qu'un passage vers l'emprisonnement pour non paiement d'amende, et ce même pour des infractions qui ne se seraient pas mériter de peine d'emprisonnement si elles avaient été jugées au criminel. De plus, les soidisant avantages procéduraux deviennent des obstacles à l'accessibilité.

Un de ces obstacles importants est l'inaccessibilité aux services d'aide juridique.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Id., art. 70

<sup>38</sup> Id., art. 70 (15)

En effet, la Loi sur l'aide juridique<sup>39</sup> prévoit que l'aide juridique est accordée en matière pénale et criminelle « pour assurer la défense d'une personne qui fait face à une demande d'emprisonnement pour non paiement d'amende en vertu de l'article 346 du Code de procédure pénale<sup>40</sup> » ainsi que « pour assurer la défense d'une personne qui fait face à une poursuite en vertu du Code de procédure pénale lorsque dans l'un ou l'autre cas, il est probable, si l'accusé était reconnu coupable, qu'il en résulterait pour ce dernier soit une peine d'emprisonnement ou de mise sous garde, soit la perte de ses moyens de subsistance ou encore lorsqu'il est dans l'intérêt de la justice que l'aide juridique soit accordée à cet accusé, compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'affaire, notamment sa gravité ou sa complexité »41. En pratique et sauf circonstances exceptionnelles, les personnes itinérantes (au même titre que les autres personnes) qui se voient imposer un constat d'infraction aux règlements municipaux ne bénéficient pas de l'aide juridique pour assurer leur défense puisqu'elles ne sont alors passibles que d'une amende. Ce n'est que des années plus tard lorsqu'elles sont susceptibles d'être emprisonnées pour non paiement d'amendes qu'elles peuvent bénéficier de l'aide juridique. Il est souvent beaucoup trop tard pour intervenir à ce moment-là.

Recommandation # 8: Modifier la Loi sur l'aide juridique pour permettre la représentation des personnes accusées d'infractions sommaires lorsqu'il y a une possibilité (et non une probabilité) d'emprisonnement pour non paiement d'amendes OU encore envoyer une directive claire au bureau de l'aide juridique selon laquelle il est « probable » dans le cas des personnes itinérantes qu'elles soient emprisonnées pour non paiement d'amendes et donc permettre leur représentation dès l'émission du constat d'infraction.

#### D) Les autres mesures d'arrestation et de détention

Plusieurs dispositions du Code de procédure pénale ont également un impact important sur les personnes itinérantes. Nous nous référons aux travaux du Collectif de recherche en itinérance (CRI-UQAM) et en particulier à un rapport de recherche soumis au Conseil québécois de la recherche sociale en 1998 qui conserve dix ans plus tard toute sa pertinence<sup>42</sup>. Nous insistons particulièrement sur les aspects suivants du rapport :

À la page 29, en matière d'itinérance, les auteurs concluent que l'intervention pénale converge vers la prison. Outre 1) l'emprisonnement pour non paiement d'amende dont il a déjà été question, ils identifient quatre autres mesures d'emprisonnement utilisées dans les affaires impliquant les personnes itinérantes: 2) la mise sous garde; 3) la détention provisoire; 4) le renvoi pour l'expertise de l'aptitude à comparaître assorti d'un mandat de garde; 5) la peine d'emprisonnement.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> L.R.Q., c. A-14

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Art. 4.5 (4)

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Art. 4.5 (3)

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Laberge, D., Landreville, P., Morin, D., Casavant L., (1998). Le rôle de la prison dans la production de l'itinérance, Rapport de recherche soumis au Conseil québécois de la recherche sociale, CRI. Disponible dans le site suivant : http://www.er.uqam.ca/nobel/cri/spip/IMG/pdf/rapport prison.pdf

Les auteurs mentionnent que les itinérants sont d'abord incarcérés faute de pouvoir fournir des garanties<sup>43</sup>, et en particulier, en raison de leur incapacité de fournir une adresse ou de démontrer des liens professionnels ou familiaux aux policiers lors de leur interpellation et arrestation et ensuite, au tribunal lors de la comparution.

Mentionnons à ce chapitre, l'imposition de conditions de remise en liberté strictes aux personnes itinérantes. Par exemple, les ordonnances de se tenir hors d'un certain périmètre précis comme conditions de remise en liberté (connues sous le nom de « quadrilatères ») imposent non seulement des restrictions à la liberté et la mobilité de ces personnes, mais peuvent entraîner des conséquences importantes sur leur santé, notamment lorsque ces personnes ont besoin de fréquenter les refuges et les ressources qui se situent à l'intérieur de ce périmètre pour se nourrir ou pour obtenir des soins essentiels (e.g. organismes de soutien aux personnes séropositives). La présence d'intervenants et de travailleurs de rue auprès des personnes itinérantes a certainement eu pour effet de sensibiliser les juges à cette réalité. Alors que certains juges le considèrent dans leurs décisions, certains problèmes persistent surtout lorsqu'aucune représentation n'est possible.

Les auteurs indiquent ensuite que les itinérants sont *incarcérés comme garantie*<sup>44</sup>. La peine d'emprisonnement serait plus facilement imposée aux personnes itinérantes et les mesures alternatives à l'emprisonnement plus difficilement applicables. Ainsi, pour se voir imposer une peine de probation, le tribunal exige généralement que la personne soit encadrée par des proches ou par un milieu de travail. L'emprisonnement avec sursis (ou à domicile) s'avère également impossible dans le cas des personnes itinérantes. Quant aux travaux communautaires ou compensatoires, ils sont trop souvent mésadaptés à la réalité de ces personnes ou encore trop peu nombreux et accessibles pour qu'elles puissent en bénéficier en temps utile.

Finalement, les auteurs mentionnent que les personnes itinérantes sont davantage pénalisées au niveau des conditions de libération à leur sortie de prison<sup>45</sup>.

Il est désolant de constater que dans les faits le système pénal est le seul système de prise en charge des personnes itinérantes. En effet, laissées pour compte par tous les systèmes de santé et de services sociaux, c'est parfois « grâce » au système pénal qu'elles ont accès à des ressources et à certains services. Il nous apparaît coûteux et tout à fait inapproprié que ce soit le cas.

Recommandation #9: Étudier l'ensemble des mesures de détention qui sont prises à l'encontre des personnes itinérantes afin de proposer des modifications, revoir le Code de procédure pénale et la législation pertinente en conséquence et émettre des directives claires aux procureurs de la poursuite et aux juges afin qu'ils tiennent compte de leur situation particulière.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Id, p. 30

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Id., p. 32

<sup>45</sup> ld., p. 34

## III. Quand le problème, c'est aussi la solution : le pénal, la voie de la facilité?

Le système pénal devient donc le système de prise en charge des problèmes sociaux liés à l'itinérance. Il est bien connu que nous avons le réflexe pénal fort aiguisé dans nos sociétés. C'est souvent la voie facile nous donnant tous l'impression de faire quelque chose pour régler la situation rapidement. Cependant, à bien des égards, c'est une solution trompeuse. Le système pénal est non seulement coûteux, mais il est aussi particulièrement répressif et souvent, inefficace.

Outre les explications liées aux lacunes des autres systèmes de santé et de services sociaux, on peut se demander comment se fait-il que l'on ait recours à de telles mesures de pénalisation et de criminalisation à l'encontre d'une population aussi pauvre et vulnérable que la population itinérante? Comment les acteurs qui interviennent dans ce système, les politiciens et la population en général arrivent-ils à justifier une telle intervention?

## A. L'analyse des justifications

i) Le faux consensus communautaire sur la nécessité d'avoir recours à des solutions répressives contre les personnes itinérantes<sup>46</sup>

L'un des arguments que l'on entend le plus souvent de la part des policiers et des autorités municipales à Montréal (comme ailleurs) pour justifier le système pénal consiste à dire que : « on le fait parce que c'est ce que la population nous demande » ou « nous, on répond aux plaintes des résidents et on doit intervenir lorsqu'il y a une plainte ».

C'est dans le cadre de l'adoption de la police de quartier en 1997 et son optimisation en 2003 que l'on a accordé une importance grandissante aux demandes des résidents et de certains groupes à Montréal. En effet, le modèle de police de quartier ou police communautaire repose sur la proximité police-communauté tant sur le plan géographique (augmentation du nombre de postes de quartier et accessibilité), que physique (augmentation de la présence et visibilité policière via notamment la patrouille à pied) et démocratique (participation des citoyens et de la communauté dans la définition des situation-problèmes et la résolution des conflits liés à ces problèmes<sup>47</sup>.

On peut se demander si ce que la population désire est bel et bien que l'on arrête, réprime, voire incarcère les personnes itinérantes.

Pour connaître ce que la population désirait en matière d'incivilités, la Ville de Montréal et le SPVM ont procédé à plusieurs consultations publiques, sondages et collecte de données. Mentionnons spécialement la tenue en 2002 du Sommet de Montréal lors de la création de la nouvelle ville et le fait que cette même année le SPVM créait un sous-comité chargé d'étudier les incivilités dans le cadre de l'optimisation de la police de quartier.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Pour une analyse détaillée de cet argument, voir Sylvestre, M.-E., *Policing the Homeless in Montreal: Is this Really what the Population Wants?*, Policing and Society, (à paraître, 2008-2009).

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Normandeau, A., Une police professionnelle de type communautaire, Montréal : Éditions du Méridien, 1998; Chalom, M., Le policier et le citoyen : pour une police de proximité, Montréal, Liber, 1998

L'analyse de ces instruments nous permet de formuler les propositions suivantes:

- 1- Lors de certaines consultations et sondages menés ou commandés par la Ville de Montréal et le SPVM, la population semble indiquer une plus grande préoccupation en ce qui concerne les désordres physiques (propreté, graffiti, circulation routière) que les désordres sociaux liés aux personnes itinérantes.
- 2- Dans la banque de données incivilités du SPVM, la très grande majorité des appels concernent les désordres sociaux et particulièrement « autres actes d'incivilités », les « conflits entre citoyens » (i.e. les chicanes de voisins) et le « bruit ». Les appels concernant directement les personnes itinérantes dans la catégorie « attitudes dérangeantes » sont peu nombreux. Nous constatons une disproportion étonnante entre la nature des interventions policières et les appels enregistrés.
- 3- Lorsque la population se dit préoccupée par les actes d'incivilités (désordres physiques ou sociaux, notamment liés aux personnes itinérantes), elle n'indique pas qu'elle favorise l'emploi de mesures répressives. Au contraire, plusieurs indices démontrent que la population est favorable aux mesures préventives et alternatives.

Nous analysons plus en détails ces données et ces propositions ci-dessous:

Les consultations entourant le Sommet de Montréal

Le compte rendu de la plénière au Sommet de Montréal révèle que les participants à l'atelier 3.1 (« un environnement urbain paisible et sécuritaire ») sous le thème de « Montréal, métropole inclusive, solidaire et agréable à vivre » se sont entendus pour dire que bien que la sécurité civile et publique soit une préoccupation majeure et qu'elle doive être considérée dans le cadre de tout nouveau projet, une attention particulière devait aussi être accordée aux besoin des populations vulnérables (aînés, femmes et les immigrants). Aucune résolution n'a porté sur les incivilités causées par les personnes itinérantes alors que plusieurs participants se sont montrés préoccupés par la pauvreté notamment chez les jeunes de la rue<sup>48</sup>.

Le document de travail « Profil de l'arrondissement Ville-Marie » élaboré en préparation du Sommet de l'arrondissement Ville-Marie fait mention de l'importance de s'attaquer non seulement à la criminalité, mais aussi à tout ce qui porte atteinte au sentiment de sécurité de la population (lire, incivilités). On y constate que la présence d'une population dite marginale (itinérants, jeunes de la rue et prostituées) ainsi que la présence de condoms, seringues, et de clients des prostituées dans l'arrondissement créent une certaine insécurité dans la population. De plus, on y constate que les résidents estiment que la drogue, l'alcool, la violence, l'itinérance et la prostitution sont les principaux problèmes (alors que plusieurs citoyens identifient la circulation comme un problème significatif.). Par contre, on constate que la criminalité est généralement en baisse dans l'arrondissement bien que la perception

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Ville de Montréal, Compte rendu du Sommet de Montréal, 5-6 juin 2002, pp. 26-28

des résidents ne soit pas unanime sur cette question, et on indique le désir de « faire de la prévention un axe d'intervention privilégié pour réduire la criminalité et le sentiment d'insécurité ». Il est impossible à la lecture de ce document de savoir sur quelles bases ce document a été rédigé ou d'identifier qui fait partie de la « population » en question <sup>49</sup>. Toutefois, lors des travaux du Sommet de l'arrondissement Ville-Marie, aucune des six « actions » retenues au chapitre de la sécurité publique et civile ne faisaient pourtant mention de l'itinérance insistant plutôt sur la nécessité de favoriser la participation directe et individuelle des citoyens dans l'adoption de mesures de sécurité publique et d'augmenter le financement des organismes sociaux <sup>50</sup>.

## Les sondages et consultations externes et internes du SPVM

- Selon le Comité incivilités constitué par le SPVM, il y a eu 59 interventions des citoyens sur les incivilités lors des périodes de question des 261 rencontres des conseils d'arrondissement, entre février et novembre 2002: 14 pour le bruit, 12 pour la circulation routière, 11 pour les graffitis, 9 pour les ordures et la malpropreté, 2 pour les feux de circulation et seulement 2 pour la consommation d'alcool en public. Aucune intervention ne portait sur les itinérants et les prostitués.
- Dans deux sondages effectués en 2003 par des firmes externes : 53% et 59% des personnes interrogées croyaient que le vandalisme, les graffiti et la malpropreté étaient les principaux problèmes d'incivilités dans leur environnement. 92% des personnes interrogées répondaient qu'ils se sentaient en sécurité dans la Ville de Montréal.
- Dans un sondage effectué par le SPVM auprès de 200 conducteurs, 149 personnes ont dit être « dérangées » par les squeegees. Cependant, la question posée était spécifiquement : « est-ce que la présence de squeegees vous dérange? », ce qui soulève certains problèmes méthodologiques puisqu'elle semble dicter la réponse. De plus, la question a été posée après que les intervieweurs aient informé les gens que le squeegee était une activité illégale. Dans tous les cas, la majorité des personnes interrogées déclarait que le squeegee était surtout un problème social.

## Les banques d'appels incivilités du SPVM

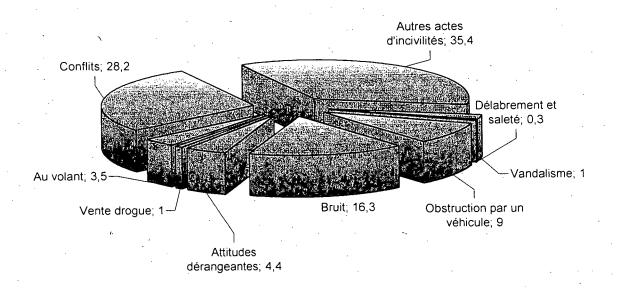
Nous avons par ailleurs analysé les banques de données incivilités du SPVM contenant les appels des citoyens au 911 qui sont jugés suffisamment importants pour être référés aux policiers ainsi que ceux des patrouilleurs sur le terrain qui rapportent des incidents qu'ils observent ou dans lesquels ils interviennent. Les appels sont classifiés parmi les 34 codes d'appel et leurs sections correspondantes identifiés précédemment aux pages 4 et 5 de ce mémoire.

En 2004, le SPVM a enregistré 85 372 appels pour les incivilités et 33 917 appels en 2005 pour les 34 premières semaines. (À titre de comparaison, il y avait eu 68 402 appels pour la même période en 2004). L'écart entre les deux années est dû au fait que 2004 était la première année de la banque de données et que certains ajustements ont été nécessaires

Ville de Montréal, Document de travail - Profil de l'arrondissement Ville-Marie, 20 avril 2002, p. 19
 Ville de Montréal, Arrondissement de Ville-Marie, "Compte-rendu du sommet du samedi", 20 avril 2002, p. 16

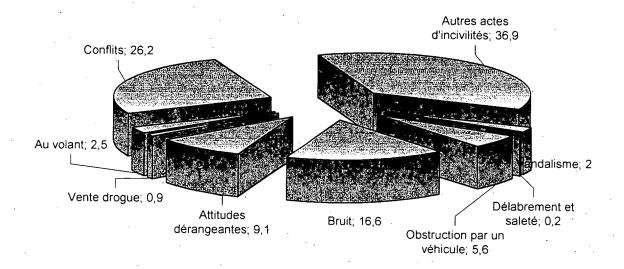
dans les premiers mois, et non à une diminution des appels. Nous avons tout de même préféré utiliser les données de 2005 à des fins d'exactitude. Nous observons donc que la partie la plus importante des appels tombe dans la catégorie « autres actes d'incivilités », suivi des catégories « conflits » et « bruit » en 3<sup>e</sup> lieu pour tout le territoire du SPVM. Un faible 4,4% des appels tombent dans la catégorie des « attitudes dérangeantes » qui comprend la présence dérangeante des personnes itinérantes et la plupart des incivilités liées à ces personnes.

Graphique 1 - Répartition des appels pour les 34 premières semaines de 2005 (SPVM)

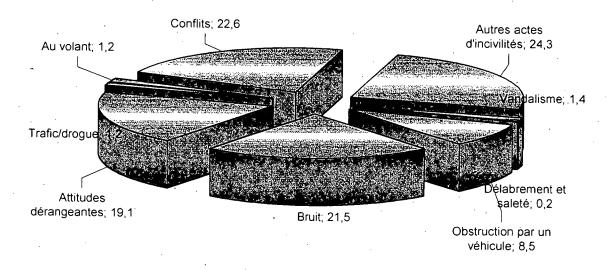


Nous retrouvons des résultats similaires au niveau de la zone sud qui comprend le centre-ville de Montréal et pour le Poste de quartier 22 qui couvre le Centre-Sud de Montréal. Ainsi, dans la zone sud, les « Autres actes incivilités » comptent pour 36,9% des appels; les conflits pour 26,2% des appels et le bruit pour 16,6%. Au PDQ 22, les appels pour les « autres actes d'incivilités » comptent pour 24,3%; « conflits » 22,6%, et « bruit » 21,5%. Les appels pour les attitudes dérangeantes comptent finalement en 4<sup>e</sup> rang pour 19,1%.

Graphique 2 - Répartition des appels pour les 34 premières semaines de 2005 ( SAC Sud)



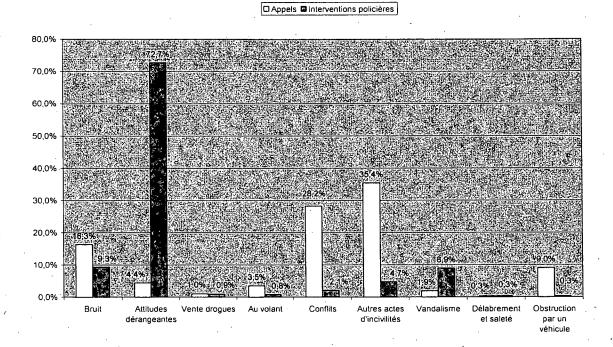
Graphique 3 - Répartition des appels des 34 premières semaines de 2005 (PDQ 22)



Lorsqu'on compare les interventions policières lors de cette même période avec les appels placés par les citoyens et les policiers, on obtient une disproportion étonnante entre les

interventions policières et les appels des citoyens et des policiers sur le terrain, tel qu'illustré dans les graphiques 4, 5 et 6 ci-dessous<sup>51</sup>.

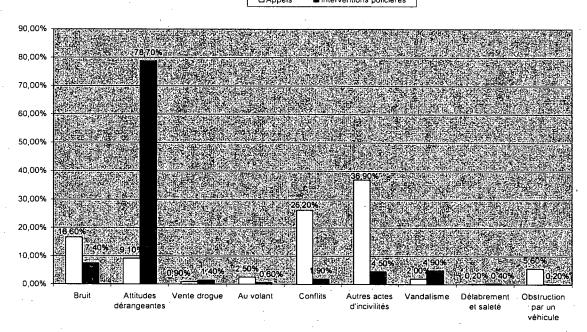
Graph. 4- Comparaison appels/interventions policières SPVM 2005 (1<sup>er</sup> sept.)



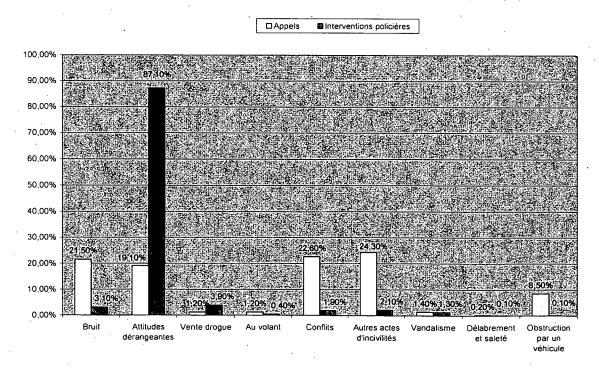
<sup>51</sup> Il convient de faire quelques précisions d'ordre méthodologique lorsqu'on analyse ces données. D'abord, il est impossible de distinguer entre les appels des citoyens et ceux des patrouilleurs dans cette banque, mais les résultats sont néanmoins significatifs. Ensuite, la banque de données incivilités existe seulement depuis 2004 au SPVM. Il y a eu quelques ajustements au départ qui peuvent fausser les résultats, mais pas de façon significative et ces ajustements ont été faits au niveau de toutes les catégories de façon égale. Troisièmement, les appels sont des variables d'entrée dans le système (avant le fait, lors de l'appel) alors que les interventions sont des données de sortie (après le fait, lorsque les policiers se sont rendus sur les lieux), ce qui peut expliquer certaines erreurs de classification a priori. Ceci dit, même si on considère que tous les appels dans la catégorie « autres actes d'incivilités » sont en fait des plaintes concernant les personnes itinérantes, on constate toujours une disproportion entre les appels et les interventions policières. Finalement, nous ne pouvons nous servir de ces données (les appels) pour conclure qu'elles sont représentatives des besoins et préoccupations de la population. D'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte. Il faudrait d'autres analyses qualitatives pour comprendre les motivations des citoyens lorsqu'ils appellent la police. Il y a d'autres façons pour la population d'exprimer ses préoccupations – par exemple, il n'est pas nécessaire de se plaindre si on a l'oreille de son conseiller municipal.

Graph. 5- Comparaison appels/interventions policières SAC-Sud 2005 (1 er sept.)

□ Appels ■ Interventions policières



Graph. 6 - Comparaison appels/interventions policières PDQ 22 2005 (1er sept.)



## Comment expliquer la disproportion entre les appels et les interventions?

De deux choses l'une. Soit, la police travaille sur la base d'une perception de ce que la population désire qui est plus complexe en réalité ou soit les besoins et préoccupations de certaines personnes et de certains groupes ont plus de poids dans la balance.

1ère hypothèse: on a créé une perception des besoins réels de la population

Premièrement, il est difficile d'évaluer les besoins des gens. Les gens eux-mêmes ont de la difficulté à les identifier.

Deuxièmement, le problème du sondage c'est qu'il identifie le problème avant de poser la question : êtes-vous préoccupés par les incivilités? Même si je n'y avais jamais pensé, je peux avoir tendance à dire oui.

Troisièmement, les personnes réagissent différemment : certaines personnes peuvent dire que telle chose est un problème même si objectivement cela n'en est pas un. Pour certains, le fait que le chat du voisin se promène sur leur terrain est un problème grave alors que pour d'autres rien n'est grave comparativement à la pauvreté dans le monde.

Quatrièmement, le fait que la police décide de s'occuper d'une situation en particulier peut aussi faire en sorte que les gens commencent à se plaindre. Lorsque la police dit à la population qu'ils s'occupent d'un problème, alors la population comprend que c'est à la police qu'il faut maintenant s'adresser. De plus, lorsqu'on voit la police intervenir dans son quartier, on pense nécessairement que la situation est sérieuse et que l'on a raison de se plaindre.

 $2^e$  hypothèse : la perception des besoins de la population est faussée par les besoins de certaines personnes en particulier

Certains groupes ont un poids et une voix sur le plan politique. On pense ici aux associations de résidents et aux associations de revitalisation du centre-ville, aux complexes hôteliers et aux investisseurs immobiliers, etc. Dans les sondages que nous avons examinés, ces gens ont un rôle prédominant.

Les associations des résidents sont particulièrement actives dans leur quartier. D'ailleurs, elles se présentent régulièrement aux assemblées du conseil d'arrondissement et déposent des pétitions.

Les policiers confirment l'influence prépondérante des associations de résidents et des commerçants. Dans le quotidien *La Presse*, le commandant du poste de quartier 21 indiquait récemment :

« Nous sommes pris entre l'arbre et l'écorce. Il y a un choc entre les classes moyenne et élevée et la classe la plus pauvre. Les gens qui viennent s'installer s'attendent à une certaine quiétude. Ils ont payé cher leur condo. C'est incroyable le nombre de plaintes que nous avons »<sup>52</sup>.

Nos conversations avec certains membres du SPVM démontrent le poids politique important de ces groupes, mais aussi le fait qu'ils sont très accessibles aux policiers :

« C'est sûr que c'est plus facile de demander aux associations de résidents ce qu'ils veulent qu'on fasse que de faire du porte à porte pour connaître l'opinion de tous un chacun ».

D'autant plus que les membres de ces associations participent activement dans la vie démocratique du quartier alors que les personnes itinérantes et les organismes communautaires manquent parfois de temps et de ressources pour bien représenter leurs intérêts.

Les policiers sont finalement sensibles aux pressions politiques directes provenant de l'administration municipale démontrant bien tout le pouvoir des politiciens en la matière. C'est ainsi qu'un membre du SPVM nous l'exprimait lors d'une conversation :

« Oui, mais, quand le bureau du maire appelle pis nous dit qu'à soir, il faut vider le parc, qu'est-ce que tu veux qu'on fasse »?

## Que faire?

À notre avis, les gens veulent que l'on fasse quelque chose, mais ce quelque chose n'est pas nécessairement répressif.

Nous avons constaté dans le cadre de nos recherches que certains résidents s'accommodent tant bien que mal des personnes itinérantes. Plusieurs résidents donnent argent, vêtements et temps aux itinérants et certains diront avoir choisi de vivre au centre-ville précisément parce que le centre-ville est un lieu plus bruyant, plus coloré, voire même plus sale (ou moins parfait) que d'autres quartiers. De plus, le caractère incivil de certains actes est discutable et relatif. Pensons au flânage, voire même à cracher et à consommer de l'alcool en public : le flânage peut être synonyme d'occupation de l'espace public et de jouissance paisible du quartier; de plus, dans plusieurs pays du monde, en passant par l'Europe et l'Amérique du Sud, cracher fait partie de la vie quotidienne et boire de l'alcool en public est considéré comme un geste de civilité.

Ceci dit, la majorité des gens s'entendent aussi pour dire que plusieurs incivilités leur causent un certain préjudice ainsi qu'à leurs proches. À quelques exceptions près, on considère que plusieurs incivilités posent des problèmes de voisinage : pensons à la présence de seringues usagées dans les parcs ou près des garderies, aux nombreux chiens dans les rues, etc.

<sup>52</sup> Côté, Émilie. (2006). «Sus aux sans-abri dans le centre-ville!», La Presse, 23 septembre

Cependant, même s'il y a un consensus pour dire que certains actes d'incivilités posent un problème, cela ne nous dit que très peu de choses sur la solution à adopter et les moyens à prendre. Nous reviendrons sur les solutions dans la dernière partie.

## ii) L'argument du « choix personnel » et l'effet dissuasif

Nous avons souvent entendu l'argument selon lequel la personne itinérante doit être considérée responsable de son sort puisqu'elle a choisi de vivre dans la rue et doit en assumer les conséquences. À cela, est jumelé l'argument suivant : si les personnes font le choix de vivre dans la rue et de commettre des incivilités, alors on va les dissuader de le faire en leur émettant des contraventions (i.e. l'argument de l'effet dissuasif du système pénal. Nous concluons qu'au-delà de ces conséquences importantes pour les personnes itinérantes et de ces coûts, le système pénal n'est pas une solution efficace aux conflits soulevés par l'itinérance.

L'argument du choix rationnel personnel est un argument puissant. On le retrouve à tous les niveaux dans notre société: au niveau des acteurs du système pénal (en particulier les policiers), des médias, des autorités municipales et politiques, de la population en général et même au sein de la population itinérante.

Ainsi, un policier nous expliquait qu'il ne fallait pas tenter de « sauver [les gens qui vivent dans la rue puisqu'] ils sont biens ici; ils ont choisi d'être là ». Un autre nous indiquait qu'il fallait distinguer deux catégories de personnes itinérantes : ceux qui vivent dans la rue par choix et ceux qui s'y retrouvent par nécessité :

Policier: La plupart des jeunes de la rue ont une histoire tu sais. On est des mères Teresa, on veut écouter leurs histoires, les sauver. Mais il y en a que c'est un mode de vie et il y en a que ce n'est pas vraiment leur faute.

Intervieweur: Comment vous faites pour les distinguer?

Policier: Quand tu leur parles, il y en a qui te disent que ce n'est pas de leur faute, eux c'est un mode de vie. Ceux qui acceptent leur part de responsabilité et disent que c'est la drogue dont ils sont dépendants maintenant et qu'ils n'arrivent pas à s'en sortir, eux ce n'est pas de leur faute.

Cette citation intéressante démontre bien notre incapacité de concevoir la vie dans la rue à la fois comme un choix et comme une nécessité et indique que ce policier apprécie que les gens se responsabilisent pour leurs gestes.

Les médias contribuent à perpétuer cette image du choix personnel et individuel. Ainsi, en mai 2004, un cahier spécial du journal La Presse s'intitulait « Choisir la rue ». Ensuite, les autorités municipales et les politiciens locaux insistent aussi sur l'aspect individuel de l'itinérance. L'ex-conseiller municipal Peter Yeomans s'exprimait ainsi en 2004 :

« Les squeegees, les mendiants, qui présentent certains problèmes d'agressivité, ce n'est pas quelque chose que nous sommes prêts à accepter. Ils peuvent vivre selon leur style de vie, mais qu'ils ne créent pas d'ennuis aux autres<sup>53</sup> ».

Louise O'Sullivan, ex-présidente du comité sur le développement social à la Ville de Montréal lançait à la même époque un « Qu'ils apprennent à vivre » aux itinérants, disant souhaiter qu'il fallait leur faire comprendre l'importance de respecter la loi<sup>54</sup>.

Les itinérants eux-mêmes vous diront parfois qu'ils ont choisi de vivre dans la rue. Il en est ainsi d'un itinérant qui lançait : « On a choisi de vivre dans la rue, on n'ira pas se cacher, on est là<sup>55</sup>».

Il suffit cependant d'aller à leur rencontre et d'écouter attentivement ce que les gens disent alors qu'ils nous parlent des choix qu'ils font pour comprendre le caractère simpliste et réducteur de ce discours. La plupart des personnes vivant dans la rue diront du même souffle « j'ai le choix et je n'ai pas le choix ». Choisir la rue, c'est souvent le seul moyen pour les personnes qui l'expriment ainsi de reprendre le contrôle de leurs vies ; c'est un moment de résistance. D'ailleurs, la personne ci-dessus qui disait avoir choisi la rue expliquait immédiatement après l'avoir fait faute d'insertion dans le milieu du travail et pour s'être sentie en faux face à la société de consommation.

Les choix sont bien souvent limités et les contraintes dans lesquelles les choix sont faits, nombreuses. Pour comprendre ce qui est en jeu ici, il est utile de se référer à « l'univers des possibles », soit à ce qui fait partie des possibilités pour une personne en fonction de ses conditions de vie et du genre de contraintes qui sont les siennes <sup>56</sup>. Il s'agit de ce qu'une personne peut s'imaginer comme lui étant accessible, comme « étant pour elle ». Par exemple, un itinérant qui refuse de dormir dans un refuge et choisit de dormir dehors l'hiver peut le faire parce qu'il ne se sent pas en sécurité dans le refuge alors qu'il est entouré d'amis ou de son chien dans la rue ou encore parce qu'il peut fuir la police dans la rue ou économiser de l'argent pour les jours les plus froids <sup>57</sup>. Ou encore, de cet itinérant qui « choisit » d'uriner dans la rue alors qu'aucune installation sanitaire publique ne lui est accessible et qu'il sait bien que les restaurateurs du coin l'empêcheront d'utiliser les toilettes pour ne pas repousser la clientèle. Il s'agit bien souvent de choix, voire même de choix rationnels, mais parmi un univers limité de possibles.

Le choix de la rue, quant à lui, se fait souvent dans un contexte de violence, de racisme, d'inégalité, de dépendance et de survie : entre se faire exploité dans un milieu de travail hostile et se respecter dans la rue, la voie semble parfois tracée. D'autres choix sont encore plus compliqués. Ainsi, on choisit la rue en quittant un milieu familial violent et hostile pour trouver un groupe de jeunes qui partage notre désespoir dans la rue. On choisit encore

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Clairandrée Cauchy, "Les itinérants ne sont bienvenus nulle part, dit le conseiller Peter Yeomans", Le Devoir, 12 mai 2004

<sup>54</sup> Maxime Bergeron, « Qu'ils apprennent à vivre – Louise O'Sullivan », La Presse, 8 décembre 2004

<sup>55</sup> Malorie Beauchemin, "La famille des sans-abri s'élargit", Le Devoir, 31 décembre 2004

Fierre Bourdieu, Le sens pratique, Paris : Éditions Minuit, 1980.
 Mitchell Duneier, Sidewalk. New York : Farrar, Giroux, Strauss, 1999

la rue pour se nourrir lorsqu'avoir un toit et payer un loyer à partir d'un chèque d'aide sociale de 575\$ signifie que l'on ne pourra pas remplir le frigidaire.

Lorsque ces personnes auront « choisi » selon cette même logique de travailler en gagnant le salaire minimum et qu'elles se présenteront pour un repas à la soupe populaire de leur quartier parce qu'elles n'arrivent pas à boucler les fins de mois, on leur demandera quoi de plus encore ? De choisir de ne pas travailler afin de garder leurs enfants à la maison puisqu'elles n'ont parfois pas accès aux garderies à 7\$ ? De choisir de ne pas envoyer un enfant chez le dentiste faute de couverture parce qu'elles n'arriveront pas à la fin du mois? Ce sont donc ces gens dont l'univers des possibles est aussi étroit et limité qui vivent ou transitent dans la rue et que l'on croit dissuader de commettre des incivilités en leur imposant une amende ou en les emprisonnant. Ce sont de ces mêmes personnes dont on dit parfois : « ils n'avaient qu'à penser avant d'agir » ou encore « que cela leur serve de leçon ».

Non seulement, le système pénal est-il inefficace et n'arrive pas à dissuader les personnes itinérantes, mais il les maintient dans une situation d'itinérance et entrave leur réinsertion. Le système pénal insiste sur la responsabilité individuelle et personnelle des personnes itinérantes alors qu'il faut concevoir l'itinérance comme un problème social et dont la responsabilité est collective.

## B. Appel à l'imagination et la créativité ainsi qu'à des solutions sociales et collectives à des problèmes sociaux et collectifs

Quels moyens faut-il prendre?

D'abord, il faut constater une espèce de valse-hésitation entre la prévention et la répression dans les politiques publiques qui nuit ultimement aux efforts de réinsertion.

Nous retrouvons cette hésitation au sein de la population en général : les gens ressentent parfois beaucoup de compassion et de tolérance envers les itinérants dans l'abstrait, mais lorsqu'ils les rencontrent jour après jour sur leur chemin, ils exigent aussi parfois qu'ils disparaissent.

Cette ambivalence, nous la retrouvons dans les politiques publiques. Lorsqu'on consulte le plan d'action de la Ville de Montréal 2005-2008, on constate qu'il y a plusieurs mesures dites préventives en passant par le support des organismes communautaires pour informer les résidents des difficultés des itinérants au support des initiatives locales pour l'usage commun des espaces publics comme par exemple des activités artistiques dans certains parc, des soirées de lecture, des expositions de photos ou encore en augmentant l'accès aux services de réinsertion sociale y compris l'offre d'emplois journaliers aux jeunes de la rue, l'augmentation du nombre de logements abordables et un appui aux mesures alternatives à la prison.

La répression n'est pourtant jamais très loin dans les programmes. Au cours des dernières années, nous avons vu adopter plusieurs mesures répressives par la Ville de Montréal

dont les changements apportés à l'utilisation des espaces publics et bien entendu l'adoption de la lutte contre les incivilités et le financement du SPVM.

Le SPVM est aussi entré dans cette valse-hésitation entre la prévention et la répression. Entre 1996 et 2005, le SPVM a essayé des stratégies préventives et répressives à tour de rôle. Par exemple, de 1999 à 2001, les policiers parlent d'une période répressive où il y a beaucoup de conflits avec la population de rue; en 2002, certains postes de quartiers se tournent vers une stratégie plus tolérante notamment en accordant aux personnes itinérantes la permission tacite d'occuper le square Viger; de 2003 à septembre 2005, on note un retour vers une nouvelle stratégie dite progressive en 4 étapes qui consiste à donner un avertissement, un premier constat, un 2<sup>e</sup> constat et finalement à arrêter la personne. En juin 2005, plusieurs policiers nous disaient que les gens s'entendaient généralement pour dire qu'il fallait maintenant retourner à la répression. Malgré cela, plusieurs efforts sont toujours faits par le SPVM en matière de prévention : par exemple, des patrouilleurs vont souvent amener les gens dans les refuges et ils négocient des solutions à plusieurs problèmes jour après jour sans émettre un seul constat.

Mais, le SPVM et les services de police sont des institutions essentiellement répressives. Un membre du SPVM nous disait un jour un peu exaspéré :

« Nous, on est la police! À un moment donné, il faut savoir faire la différence entre la compétence de la police et celle des groupes communautaires et celle des services de santé et des services sociaux. Il faut pouvoir s'arrêter dans notre champ de compétences. (...) Si j'avais le choix, je référerais les jeunes à une organisation, mais en attendant, ma job, c'est de faire appliquer la loi.»

La majeure partie des interventions de la police en matière d'incivilités est de nature répressive.

Tableau 5 – Ratio interventions policières et constats d'infractions<sup>58</sup>

Catégorie d'incivilités	Interventions policières 2005 (1-34)	Constats émis en 2005 (1-34)	Ratio constats pour chaque 10 interventions		
Bruit	1 092	1 056	9.67		
Attitudes dérangeantes	8 572	6 581	7.68		
Conflits	245	64	2.61		
Autres actes d'incivilités	556	422	7.59		
Vandalisme	1 051	50	0.48		
Délabrement et saleté	35	32	9.14		
Total	11 551	8 205	7.10		

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Le faible ratio de constats dans la catégorie vandalisme s'explique probablement par l'utilisation plus fréquente du Code criminel.

Il y a plusieurs problèmes avec les mesures préventives qui ont été prises ces dernières années par la Ville et la police de Montréal qui peuvent nous servir de leçons :

- 1. La répression vient souvent neutraliser tous les efforts de prévention (syndrome du retour à la case départ): par exemple, les représentants communautaires nous parle d'une époque où ils ont accepté de travailler avec les agents socio-communautaires de la police de quartier, jusqu'au jour où certains ont dit les avoir vus sur les lieux d'une opération policière majeure où ils ont identifié les personnes à arrêter. Bien que le SPVM conteste ces faits, il y a eu là un problème de perception qui a ruiné les efforts de prévention.
- 2. Prévention et répression se contredisent parfois: le SPVM par exemple fait des campagnes d'information pour démystifier l'itinérance auprès des hôteliers et à la même occasion, les policiers leur demandent de leur téléphoner au moindre problème. En 2004, la police a créé une équipe spéciale pour informer les jeunes de la rue des conséquences de commettre des incivilités, mais on demandait aussi aux agents de prendre en note les noms des jeunes récalcitrants.
- 3. Les efforts de prévention ne sont pas sérieux ou perçus comme tels : on finance de façon beaucoup plus importante les efforts de répression. Il suffit de comparer le budget du SPVM avec celui des organismes communautaires.
- 4. De quel genre de prévention parle-t-on ici? Informer les jeunes de la rue des conséquences de commettre des incivilités c'est de l'information sur la répression future, c'est de la répression à retardement, ce n'est pas de la prévention.
- 5. On est très peu patients avec la prévention: on dirait parfois que l'on attend le premier faux-pas pour revenir vers la répression. L'exemple de l'occupation du parc Viger en 2002 est intéressant: l'expérience a tourné à la catastrophe, le parc était dans un état pitoyable (les employés de la ville ne voulaient même plus y rentrer pour nettoyer), et une personne est morte. On peut se demander cependant comment ça se fait qu'on ait laissé une population si problématique à elle-même? Entre le laisser-faire et la répression, il y a tout un univers non exploré.

Soyons imaginatifs : exemples de cas

Dans nos recherches, nous avons remarqué que nous étions souvent plus imaginatifs et plus tolérants lorsqu'ils s'agissaient de résidents et non des populations de rue. En voici des exemples :

- Dans un quartier de Montréal, une association de joueurs de dominos organisent des parties de dominos tard le soir et les voisins se plaignent du bruit. Les policiers se déplacent à plusieurs reprises, des avertissements sont donnés, aucun constat d'infraction n'est remis, mais le bruit finit par cesser après plusieurs semaines d'interventions.
- Dans un autre quartier, des résidents mettent leurs ordures dans les ruelles à n'importe quelle heure et jour de la semaine causant des problèmes d'hygiène et de santé publique. Les policiers envoient des avis, distribuent de l'information à la population sur les dangers de laisser les ordures dans les ruelles et publient un avis dans le journal local. Aucun constat d'infraction n'est distribué.

Lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le tabac*, le maire Labonté indiquait qu'il y avait en moyenne 400 000 mégots par jour dans les rues de son arrondissement. Il fallait donc trouver une solution. Au lieu de multiplier les constats, l'arrondissement Ville-Marie a fait des efforts pour exiger des tenanciers de bars qu'ils s'occupent de leur clientèle et qu'ils installent des cendriers à la porte pour limiter les dégâts.

#### Pensons collectivement

Les problèmes sociaux et collectifs liés à l'itinérance demandent l'adoption de solutions sociales et collèctives (et non pénales et individuelles). Nous croyons que le gouvernement du Québec doit donner un sens à sa Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui a fait l'objet d'un vote unanime de l'Assemblée nationale, en finançant adéquatement des services particuliers de santé (y compris de santé mentale), des programmes d'accès et de maintien en logement, des services de réinsertion dans le milieu du travail, l'augmentation des montants de sécurité du revenu et en finançant adéquatement les initiatives des groupes communautaires qui ont développé une grande expertise d'intervention auprès de ces personnes, mais qui peinent à maintenir leurs effectifs et à répondre à la demande. En ce sens, nous estimons que le Réseau Solidarité Itinérance du Québec a accompli un travail considérable dans son document « Pour une politique en itinérance » et nous nous référons à celui-ci.

Recommandation # 10: Qu'une politique globale en itinérance soit adoptée au Québec visant à mettre en place une série de mesures pour donner un droit de cité, un revenu décent, un accès au logement et au travail, un droit à l'éducation et à la santé et un réseau d'aide et de solidarité aux personnes itinérantes et à risque d'itinérance.

Et au chapitre des suggestions qui peuvent rapidement changer les choses :

Recommandation # 11: Financer la création d'installations sanitaires publiques supervisées (toilettes et bains publics) dans les régions métropolitaines du Québec.

Recommandation # 12: Financer la création de nouveaux lits et refuges afin de permettre à toutes les personnes qui le désirent d'avoir un toit pour la nuit et de s'assurer que les refuges et ressources d'hébergement ont les conditions d'assurer la sécurité et la paix de leur clientèle.

Recommandation # 13: Exiger que les promoteurs prennent en considération la population itinérante dans le cadre de la soumission de leurs projets (que ceci soit un critère de sélection dans les appels d'offres) et prévoient des mesures financières et structurelles pour des projets communautaires d'aide et de services aux populations itinérantes. Il s'agit ici de prendre pour acquis que les personnes itinérantes ne vont pas disparaître du jour au lendemain et donc prévoir des mesures pour elles lorsqu'elles vivent et travaillent dans le secteur du projet.

#### LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation # 1 : Nous recommandons que les politiques de lutte aux incivilités, à la propreté et au civisme en milieu urbain soient revues afin de prendre en considération leurs effets disproportionnés et discriminatoires contre les personnes itinérantes.

Recommandation #2 : Nous recommandons que le gouvernement du Québec exige des villes et municipalités qu'elles révisent l'organisation spatiale et architecturale de la ville et le mobilier urbain en considérant les intérêts des personnes itinérantes et les conséquences sur celles-ci, au même titre que ceux et celles des autres citoyens.

Recommandation #3: Nous recommandons que l'ensemble de la réglementation municipale et des lois provinciales ayant des effets disproportionnés et discriminatoires sur les personnes itinérantes et limitant leur occupation de l'espace public soit révisé en concertation avec le milieu communautaire.

Recommandation #4: Nous recommandons que des directives claires soient émises aux contentieux des cours municipales, au bureau des affaires pénales et criminelles ainsi qu'aux services de police municipaux concernant l'interprétation de certains textes législatifs et réglementaires en ce qui concerne les personnes itinérantes.

Recommandation #5: Nous recommandons la radiation des dossiers actifs des personnes itinérantes pour les constats d'infraction aux règlements municipaux et aux lois provinciales ainsi que l'arrêt de l'émission de contraventions contre ces personnes.

Recommandation #6: Nous recommandons que soit modifié le *Code de procédure* pénale de façon à éliminer l'emprisonnement pour non paiement d'amendes en cas d'incapacité de payer et/ou de façon à tenir compte de la capacité de payer du défendeur et s'assurer ce faisant que les personnes itinérantes ne soient pas directement incarcérées comme garantie<sup>59</sup>.

Recommandation #7 : Nous recommandons que soit modifié le *Code de procédure* pénale pour y ajouter une disposition permettant au juge de suspendre ou modifier les peines minimales lorsque l'intérêt de la justice le commande.

Recommandation # 8: Nous recommandons que soit modifiée la Loi sur l'aide juridique pour permettre la représentation des personnes accusées d'infractions sommaires lorsqu'il y a une possibilité (et non une probabilité) d'emprisonnement pour non paiement d'amendes OU encore que soit envoyée une directive claire au bureau de l'aide juridique selon laquelle il est « probable » dans le cas des personnes itinérantes qu'elles soient emprisonnées pour non paiement d'amendes et donc permettre leur représentation dès l'émission du constat d'infraction.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Voir à ce sujet, le point 2d) de ce mémoire.

Recommandation #9: Nous recommandons que soient examinées les mesures de détention qui sont prises à l'encontre des personnes itinérantes afin de proposer des modifications, revoir le *Code de procédure pénale* et la législation pertinente en conséquence et émettre des directives claires aux procureurs de la poursuite et aux juges afin qu'ils tiennent compte de leur situation particulière.

Recommandation # 10: Nous recommandons qu'une politique globale en itinérance soit adoptée au Québec visant à mettre en place une série de mesures pour donner un revenu décent, un accès au logement et au travail, un droit à l'éducation et à la santé et un réseau d'aide et de solidarité aux personnes itinérantes et à risque d'itinérance.

Recommandation # 11: Nous recommandons que soit financée la création d'installations sanitaires publiques supervisées (toilettes et bains publics) dans les régions métropolitaines du Québec.

Recommandation # 12: Nous recommandons que soit financée la création de nouveaux lits et refuges afin de permettre à toutes les personnes qui le désirent d'avoir un toit pour la nuit et de s'assurer que les refuges et ressources d'hébergement ont les conditions d'assurer la sécurité et la paix de leur clientèle.

Recommandation # 13: Nous recommandons qu'il soit exigé que les promoteurs prennent en considération la population itinérante dans le cadre de la soumission de leurs projets (que ceci soit un critère de sélection dans les appels d'offres) et prévoient des mesures financières et structurelles pour des projets communautaires d'aide et de services aux populations itinérantes. Il s'agit ici de prendre pour acquis que les personnes itinérantes ne vont pas disparaître du jour au lendemain et donc prévoir des mesures pour elles lorsqu'elles vivent et travaillent dans le secteur du projet.