

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

à l'occasion des consultations particulières sur

LE PHÉNOMÈNE DE L'ITINÉRANCE AU QUÉBEC

Septembre 2008

Document adopté à la 537^e séance de la Commission,
tenue le 5 septembre 2008, par sa résolution COM-537-5.1.1

Original signé par :

Jacinthe Gagnon
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Daniel Carpentier, directeur par intérim
Direction de la recherche et de la planification

Carole Fiset, agente d'éducation et de coopération
Direction de l'éducation et de la coopération

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, ci-après appelée la Commission, a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, loi de nature quasi constitutionnelle adoptée en 1975. Dans ce but, le législateur a confié à la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du premier ministre, la responsabilité d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la Charte², de recevoir les suggestions, recommandations et demandes qui lui sont faites touchant les droits et libertés de la personne, les étudier, éventuellement en invitant toute personne ou groupement intéressé à lui présenter publiquement ses observations lorsqu'elle estime que l'intérêt public ou celui d'un groupement le requiert, pour faire au gouvernement les recommandations appropriées³ ainsi que de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne⁴. C'est à ce titre que la Commission présente aux membres de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ses observations dans le cadre des consultations particulières sur le phénomène de l'itinérance au Québec.

1 LES DROITS EN JEU

Le document de consultation soumis par la Commission des affaires sociales *Le phénomène de l'itinérance au Québec* soulève de nombreuses et pertinentes questions sur différents aspects de l'itinérance. Pour la Commission, celle relative à l'itinérance dans la population autochtone et celle qui traite des liens qui peuvent être faits entre les jeunes de la rue et le système de

¹ L.R.Q., c. C-12 (ci-après « la Charte »).

² Charte, art. 71, al. 1.

³ Charte, art. 71 (7°).

⁴ Charte, art. 71 (8°).

protection de la jeunesse constituent des préoccupations importantes. À cet égard, en 1999, la Commission tenait un forum sur le thème « Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue? »⁵ pour souligner le 10^e anniversaire de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Il s'agissait d'un quatrième Forum Droits et libertés, rencontres organisées par la Commission dans une démarche active d'exploration et de concertation avec nos différents partenaires. La vice-présidente de la Commission ouvrait les échanges en déclarant⁶ :

« Ces jeunes comptent parmi les plus démunis. Or la Convention joue un rôle fondamental en reconnaissant avant tout que les jeunes ont besoin d'un environnement qui leur permet d'atteindre leur potentiel. De plus la Convention souligne plusieurs droits importants qui leur appartiennent : entre autres, celui à la protection contre toute forme d'abus, le droit à la santé et aux services médicaux, des droits judiciaires particuliers, le droit à l'éducation, le droit à l'expression de ses opinions et de sa différence.

[...]

Peu importe où ils s'installent, ils traînent avec eux tous les problèmes qui peuvent être associés à leur condition : l'alcoolisme, la toxicomanie, la dépression, la délinquance. Ce phénomène va de pair avec les abus et rejets souvent vécus par ces jeunes dans leur propre famille, la pauvreté, le chômage, l'éclatement de la cellule familiale, les dysfonctions multiples, les problèmes d'apprentissage, les problèmes de santé mentale et beaucoup d'autres causes encore qui les ont conduits pour une bonne majorité dans les centres de réadaptation avant d'aboutir dans la rue.

Ils sont devenus des "exclus" et pour la plupart involontairement; leur image, leur présence gênent.

[...]

C'est à la lumière des droits dont ils sont porteurs en tant que citoyens peu importe leur situation, droits qui ne doivent pas être oubliés, brimés ou niés que nous vous proposons de faire cette réflexion aujourd'hui. Le respect de leurs droits doit guider nos interventions auprès d'eux pour leur venir en aide et les accompagner dans leur cheminement. »

⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue? Actes du Forum droits et libertés*, février 2000.

⁶ *Id.*, p. 3 à 5.

Aujourd'hui encore la Commission réaffirme que les droits et libertés reconnus par la Charte et les instruments internationaux⁷ sont au cœur des questions touchant les personnes en situation d'itinérance. En effet, qu'il s'agisse des droits fondamentaux, du droit à l'égalité ou des droits économiques et sociaux, ils font à plus d'un égard partie de la problématique qui fait l'objet de la présente consultation. Il suffit de mentionner les droits fondamentaux à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne, le droit au secours, le droit à la sauvegarde de sa dignité⁸, le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la condition sociale⁹ ou les droits économiques et sociaux, tel le droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales ce qui inclut le droit au logement¹⁰, pour mesurer l'importance du respect de ces droits dans le contexte de l'itinérance. La prise en compte de ces droits devra à notre avis encadrer les débats sur le phénomène de l'itinérance. Les personnes en situation d'itinérance ont les mêmes droits que tous. Ces droits doivent être respectés d'autant plus que ces personnes font partie des plus démunis de notre société.

La Commission ne possède pas toute l'expertise nécessaire pour aborder l'ensemble des questions soulevées par cette consultation. Toutefois, compte tenu du fait que durant les dernières années la Commission a développé avec des partenaires des travaux importants en matière de judiciarisation des personnes en situation d'itinérance, question importante en matière de respect des droits et libertés de ces personnes, le présent mémoire sera consacré à cette question. Nous ferons état des développements auxquels ces travaux ont donné lieu et nous présenterons les constats que nous faisons et les moyens d'intervention qui, de l'avis de la Commission, devraient être mis en œuvre.

⁷ Voir notamment, outre la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

⁸ Droits fondamentaux reconnus aux articles 1, 2, et 4 de la Charte.

⁹ Droit à l'égalité reconnu à l'article 10 de la Charte.

¹⁰ Droit reconnu à l'article 45 de la Charte.

2 LES TRAVAUX SUR LA JUDICIARISATION

.. Historique

À l'été 2004, de nombreux groupes avaient interpellé la Commission afin qu'elle mène une enquête systémique sur des allégations de discrimination à l'égard des personnes en situation d'itinérance à Montréal. À la suite de quelques rencontres entre des représentants de la Commission et du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM), la proposition de mettre sur pied un groupe de travail tripartite avec la Ville de Montréal a été acceptée. Ce groupe de travail a été constitué en 2005 après entente entre la Ville de Montréal, le RAPSIM et la Commission. Il réunissait, outre des représentants des organismes communautaires, des élus membres du comité exécutif de la Ville de Montréal, le maire de l'arrondissement Ville-Marie, des conseillers et responsables de la sécurité publique et du développement social, des représentants du Service de police de la Ville de Montréal (ci-après SPVM), de la Société de transport de Montréal (ci-après STM) et des représentants de la Commission.

L'approche retenue, une approche de conciliation dans une perspective de recherche de solutions, est alors apparue préférable à celle d'une enquête systémique qui aurait vraisemblablement amené les acteurs en cause à se camper sur leurs positions. De plus, il était probable que les potentielles victimes, des personnes en situation d'itinérance, ne maintiennent pas le lien nécessaire avec la Commission ou les organismes de défense des droits durant toute la tenue d'une enquête qui aurait certainement duré de nombreux mois. Une approche concertée et multidimensionnelle nous est donc apparue essentielle à une mise en commun des éléments de la problématique de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance, mais aussi, essentielle à la recherche et à la mise en œuvre de solutions.

Lors d'une première rencontre tenue en juin 2005, le groupe de travail tripartite s'est donné le mandat suivant :

- § mieux documenter et partager l'analyse de la situation des personnes en situation d'itinérance qui occupent l'espace public;
- § proposer des solutions durables aux problèmes identifiés, notamment celui de la judiciarisation, qui soient acceptables pour la Ville, le Service de police et les agents de surveillance de la Société de transport, ainsi que pour les représentants du RAPSIM.

.. Les travaux

En septembre 2005 un plan de travail a été adopté. Les rencontres du groupe tripartite se sont donc poursuivies jusqu'au 4 avril 2006 et certains sous-groupes de travail se sont constitués afin de documenter et d'explorer des pistes de solutions dans des secteurs précis. Ce plan de travail proposait les pistes de solution suivantes :

- § Analyser la réglementation ainsi que son interprétation et son application
- § Proposer des solutions de rechange pour éviter une judiciarisation inutile des personnes sans-abri, allant de la remise de contraventions à l'incarcération
- § Proposer des solutions pour aider les personnes à mieux comprendre le processus judiciaire à la cour municipale et accompagner celles qui en ont besoin
- § Proposer des projets qui favorisent la prévention
- § Proposer des projets de sensibilisation de la population en général et l'éducation des policiers et des agents de surveillance du métro.

Quatre propositions de travail axées sur autant de projets ont été retenues au terme de ces travaux. Des sous-comités de travail visant respectivement à faire avancer les différents volets du plan de travail ont été constitués et le groupe de travail tripartite s'est transformé par la suite en comité de suivi qui se rencontra pour la dernière fois en janvier 2008.

C'est ainsi que ces travaux ont notamment permis la création d'une Équipe de Médiation Urbaine (É.M.U.) qui a pour mandat de réduire les infractions commises par les personnes itiné-

rantes et de résoudre les conflits susceptibles d'émerger entre les personnes itinérantes et l'ensemble des utilisateurs de l'espace public.

Les travaux en sous-comités ont permis également de tenir des formations sur la problématique de l'itinérance auprès notamment des membres de la magistrature et d'en planifier d'autres s'adressant au personnel de la STM et du SPVM à l'automne 2008.

D'autre part, les représentants du RAPSIM, du SPVM, de la Ville de Montréal et de la Commission se sont rencontrés afin de trouver des solutions de rechange à la remise de contraventions et à la judiciarisation. Dans ce sous-groupe de travail, ont été explorées diverses pistes de solutions : adaptation des travaux compensatoires; une proposition de la Ville de Montréal de mettre en place un programme pour les itinérants prévoyant la nomination d'un procureur désigné et d'un percepteur désigné à la Cour municipale de Montréal.

Malgré les efforts déployés, les travaux du sous-comité sur l'analyse de la réglementation à la Ville de Montréal n'ont pas donné de résultats. Le fait que règle générale, la réglementation de la Ville de Montréal n'a pas été modifiée durant la période où a été constatée une augmentation importante des contraventions émises, le fait qu'à la simple lecture de ceux-ci on ne puisse conclure à son caractère discriminatoire et le fait qu'il n'existe pas d'interprétation administrative ou jurisprudentielle connue de ces règlements ne permettaient pas de tirer de conclusions ou d'avancer vers des pistes de solution. Il restait cependant l'aspect de règles régissant l'application des règlements, règles qui ne semblent pas être consignées. Elles relèveraient plutôt du jugement qui doit être porté par le policier, lequel dispose d'une certaine marge de manœuvre. Dans ce contexte, la Commission a proposé que soit retirée l'analyse de la réglementation du cadre des travaux du groupe de travail tripartite afin de ne pas nuire à la suite des travaux menés par les trois autres comités et que la Commission assumera seule, selon son mandat, la suite des travaux en ce qui concerne l'analyse de la réglementation.

Lors de la dernière rencontre de suivi, les membres du groupe tripartite ont reconnu combien la démarche avait permis à tous de mieux connaître les enjeux et de mieux cerner la problématique dans son ensemble. D'un climat de tension au départ, la discussion s'est poursuivie dans le respect de toutes les parties. Tout cela, nous en sommes convaincus pour le plus grand bien de tous les citoyens de la ville, ceux qui ont une adresse fixe comme ceux qui sont sans-abri.

Par ailleurs, les membres du groupe tripartite ont soutenu un projet de clinique juridique déposé par le RAPSIM. Mobile, la « Clinique Droits devant » offre des services d'information, de conseils et d'accompagnement aux personnes marginalisées dans les démarches qu'elles peuvent devoir faire, notamment à la Cour municipale ou auprès du service de perception pour convenir d'ententes sur le paiement des amendes ou le recours à des travaux compensatoires. Les objectifs, sur ce plan, sont de favoriser le règlement de la situation judiciaire du plus grand nombre possible de personnes marginalisées pour, à plus long terme, influencer de manière positive leur réinsertion sociale.

Finalement, des représentants de la Commission ont aussi participé à un comité de travail créé en janvier 2008 à l'initiative du RAPSIM sur les mandats d'emprisonnement. Sont également présents à ce comité des représentants du ministère de la Justice, de la Direction des affaires pénales et criminelles de la Ville de Montréal, la professeure Céline Bellot et des représentants du milieu communautaire. L'objectif de ce comité est d'explorer les alternatives possibles à l'incarcération des personnes en situation d'itinérance pour défaut de paiement des amendes. Trois rencontres ont eu lieu et plusieurs avenues sont considérées pour éviter l'emprisonnement : des ajustements au système des travaux compensatoires; un soutien adapté aux itinérants dans le système judiciaire, notamment par un procureur désigné et un percepteur désigné; des mesures adaptées en matière d'hébergement et de logement.

3 QUELQUES CONSTATS

Dans le cadre des travaux du groupe de travail tripartite, un premier constat a fait l'unanimité : l'emprisonnement d'une personne en situation d'itinérance ne peut constituer une solution acceptable au phénomène de l'itinérance. Les personnes membres de ce groupe de travail étaient toutes confrontées dans leurs responsabilités et sphères d'intervention respectives aux particularités que représentent les personnes itinérantes et à l'inadéquation des mesures existantes pour intervenir auprès de celles-ci dans le respect de leurs droits et de ceux des autres citoyens. En fait, comme l'a bien démontré la professeure Céline Bellot dans le cadre de ses travaux¹¹, la judiciarisation des populations itinérantes s'est accrue. Elle en tire les faits saillants suivants :

- § l'augmentation dans le temps de la judiciarisation de la population itinérante;
- § le caractère mineur des infractions reprochées aux personnes itinérantes;
- § la surjudiciarisation de certaines populations itinérantes;
- § l'ampleur des coûts pour les personnes itinérantes et le système pénal relatif à cette gestion pénale;
- § l'utilisation de l'incarcération comme voie principale de gestion pénale de la population itinérante¹².

Dans le cadre de nos travaux au sein du groupe de travail tripartite, les informations colligées et présentées par les membres peuvent résumer ainsi le parcours d'une personne itinérante qui l'amène à l'incarcération :

¹¹ *Judiciarisation et criminalisation des populations itinérantes à Montréal*, octobre 2005, [En ligne]. http://www.rapsim.org/pdf/rapport_Bellot_05_VF.pdf. Cette étude porte sur les années 1994 à 2004.

¹² *Id.*, p. 9.

- § sans domicile fixe, la personne est presque constamment dans l'espace public, sur la rue, dans un parc, dans le métro;
- § elle tente de subvenir à ses besoins en sollicitant les passant ou les automobilistes;
- § elle pourra recevoir une ou plusieurs contraventions pour divers motifs dont plusieurs leur sont propres : être couché sur un banc dans un parc ou dans le métro, se trouver dans un parc la nuit, gêner la circulation, flâner ivre, consommer de l'alcool dans l'espace public, solliciter de l'argent, ne pas avoir payé son titre de transport;
- § les constats d'infraction sont émis, l'adresse donnée est souvent celle d'un refuge pour sans-abri, la personne étant sans moyen ou désorganisée, n'acquitte pas la somme de l'amende, elle ne reçoit pas les avis de défaut de paiement parce qu'elle ne fréquente pas le refuge à ce moment, elle est en défaut de paiement, des sommes supplémentaires s'ajoutent à l'amende initiale, après un certain temps un mandat d'amener peut être émis, puis un mandat d'emprisonnement;
- § si une offre de travaux compensatoires lui est faite et que la personne l'accepte, le délai pour que cela se réalise est de plusieurs mois et la durée des travaux selon le montant total des amendes et des frais qui se sont accumulés peut être très long. En raison de sa condition de personne en situation d'itinérance, il est probable qu'elle n'ira pas au rendez-vous fixé par l'organisme responsable d'administrer les travaux compensatoires ou encore qu'elle se découragera rapidement de faire des travaux à heures fixes durant plusieurs semaines voire plusieurs mois;
- § elle sera emprisonnée le temps nécessaire pour couvrir la valeur des amendes et des frais accumulés.

Cette description est très succincte et ne couvre pas toute la réalité des personnes itinérantes ni toutes les situations à l'origine des contraventions émises. Elle ne montre pas non plus les différences importantes entre les situations qui amènent des personnes à se retrouver en situation d'itinérance, telle la dépendance à l'alcool ou aux drogues, les jeunes de la rue, les problèmes de santé mentale ou le choix délibéré de vivre en marge.

4 INCIVILITÉS ET ITINÉRANCE

4.1 Les services policiers

Le mandat des services policiers est d'assurer la sécurité et le respect de la réglementation municipale. À ce dernier égard, les volontés politiques exprimées par les dirigeants et élus municipaux influencent les interventions policières. Outre les cas constituant des infractions d'ordre criminel, la plupart des interventions policières auprès des itinérants sont fondées sur la réglementation municipale. Or, lors de consultations tenues par la Ville de Montréal en 2002, le Sommet de Montréal, les citoyens, gens d'affaires et investisseurs présents ont mis l'accent sur les problèmes de sécurité. Cependant, dans les interventions du public au conseil municipal, dans des sondages ou dans les appels de plainte à la Ville de Montréal, les citoyens se plaignaient surtout de problèmes de voisinage, de circulation, de vandalisme, des graffitis, des ordures et de la malpropreté¹³. Ainsi le thème des incivilités a été retenu et l'accent a été mis sur non seulement ces sujets mais sur plusieurs autres qui ciblent les personnes en situation d'itinérance.

En 2003, dans un document intitulé *Optimisation de la police de quartier*, le SPVM identifiait 26 catégories d'incivilités qui feraient l'objet de codes d'appel afin d'en faciliter le diagnostic, le traitement et le suivi. En 2004, il s'engageait dans une approche de lutte aux incivilités, demandant aux postes de police de quartier de prioriser de deux à cinq incivilités qui apparaissent être les plus importantes sur la qualité de vie dans le quartier. Parmi ces incivilités on remarque particulièrement certaines qui ciblent directement la population en situation d'itinérance, tel la présence dérangeante de mendiants et itinérants, la présence dérangeante de « squeegees ». On note aussi d'autres incivilités qui risquent de s'appliquer plus fréquemment à des personnes qui occupent plus souvent qu'autrement l'espace public : consommer alcool ou drogue en public, cracher, uriner, flâner, jeter des ordures. En ce qui concerne les incivilités priorisées, on

¹³ Allocution de Marie-Ève Sylvestre, chercheure, au groupe de travail tripartite, octobre 2006.

remarque que dans de nombreux postes de quartier les mêmes incivilités sont identifiées et ce sont celles qui sont le plus susceptibles de viser les personnes itinérantes. Ainsi, il a été compilé¹⁴ que sur 16 postes de quartier, les cinq premières occurrences de priorités sont : 8 la vente de drogue en public, 7 le regroupement public et le tapage, 7 le fait de flâner, cracher, uriner, 6 la présence de mendiants et itinérants et 6 la consommation d'alcool ou de drogue en public. On constate d'abord, que la présence de mendiants ou d'itinérants a été directement ciblée comme incivilité par 6 postes de quartier. De plus, le fait de flâner, cracher ou uriner en public, tout comme la consommation de drogue ou d'alcool, 7 et 6 occurrences respectivement, sont plus souvent qu'autrement un comportement associé à certaines personnes itinérantes.

Que peut-on conclure de ces faits? Il apparaît que sans avoir modifié la réglementation municipale, on a pu cibler certains comportements sous le thème de la lutte aux incivilités qui ont amené les policiers à porter une plus grande attention à des gestes qui se produisent dans l'espace public et, en conséquence, à décerner plus de contraventions aux personnes en situation d'itinérance. De plus, il a été documenté que des contraventions ont été émises à des itinérants pour des gestes aussi anodins que d'avoir traversé la rue ailleurs qu'à une intersection, d'avoir jeté un mégot de cigarette par terre. On peut penser que de telles contraventions sont rarement remises à la population en général. Il a aussi été documenté que dans certains cas, une personne itinérante avait reçu deux contraventions ou plus au même moment ou la même journée dont parfois plusieurs en l'espace de quelques minutes. Sans conclure qu'il s'agit là d'une pratique importante ou d'une pratique tolérée voire préconisée par les services policiers, de telles pratiques ressemblent à celles que l'on pourrait qualifier de profilage discriminatoire¹⁵.

¹⁴ Dans un document présenté au Groupe de travail tripartite en octobre 2006 par Marie-Ève Sylvestre, extrait de sa thèse de doctorat à la Harvard Law School, 2006.

¹⁵ Voir les documents suivants : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le profilage racial, mise en contexte et définition*, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.25), juin 2005; *Prouver le (... suite)*

À cet égard, on peut se poser la question à savoir s'il n'y a pas un lien à faire entre la perception que l'on a des personnes itinérantes et une possible surveillance accrue de leurs gestes dans l'espace public, surtout lorsque l'on a déterminé une série d'incivilités à combattre et que l'on cible plus particulièrement celles qui risquent le plus d'être commises par les personnes en situation d'itinérance. Si l'on transpose la définition du profilage racial à la situation des personnes en situation d'itinérance, nous sommes d'avis que les éléments constitutifs du profilage sont ici rencontrés. Le profilage racial est défini comme suit¹⁶ :

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

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

Transposée aux personnes en situation d'itinérance, cette définition se traduirait comme suit :

Les actions prises par les policiers, personnes en autorité, à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, les itinérants, pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public, qui reposent sur des facteurs d'appartenance réelle ou présumée à la condition sociale d'itinérant¹⁷, sans motif réel ou soupçon raisonnable, et qui a pour effet d'exposer la personne à un examen ou à un traitement différent. De plus, le profilage inclut toute action de personnes en situation d'autorité qui appliquent une mesure de façon disproportionnée sur des

profilage racial : perspectives pour un recours civil, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.26), mars 2006 et *Profilage racial : lignes directrices pour fins d'enquêtes*, M^e Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.27), mars 2006.

¹⁶ *Le profilage racial, mise en contexte et définition*, note précédente, p. 15.

¹⁷ Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lignes directrices sur la condition sociale*, Alberte Ledoyen, (Cat. 2.120-8.4), mars 1994.

segments de la population du fait notamment de leur appartenance à la condition sociale d'itinérant, réelle ou présumée.

Il faut cependant souligner que l'approche communautaire des services policiers comporte également des aspects de concertation et de coopération avec les citoyens et les organismes œuvrant dans les différents milieux. Ainsi, tout en ciblant des incivilités prioritaires menant à la remise de contraventions, des agents sociocommunautaires ont notamment pour fonction de mobiliser et impliquer des partenaires externes dont les citoyens dans la résolution de problèmes liés aux incivilités prioritaires. Par ailleurs, selon des résultats préliminaires de la phase II de l'étude de Céline Bellot¹⁸, on constate une baisse de 25 % de la remise de constats d'infraction à la réglementation municipale entre 2004, qui était la pire année étudiée dans la phase I, et 2005. Par contre, à la STM l'augmentation des contraventions est de 225 % entre 2003 et 2004. Quant à la diminution des constats émis sur la base des règlements municipaux, il est permis de croire que les pressions exercées par les groupes de défense des droits des personnes itinérantes et la sensibilisation des dirigeants dans le cadre des travaux tripartites avec la Commission et le RAPSIM ont eu un impact. Toutefois, cela ne semble pas s'être produit à la STM.

4.2 Les autres interventions municipales

Le fait que les personnes itinérantes se trouvent généralement dans le centre-ville, lieu des principales activités économiques et touristiques et où se construisent des habitations de plus en plus luxueuses, peut susciter plus de plaintes de citoyens ou provoquer plus d'interventions policières. La cohabitation devient plus difficile. On a pu noter que durant les travaux du groupe de travail tripartite, des décisions prises relativement à l'application du règlement sur les parcs ont suscité des inquiétudes importantes auprès des personnes itinérantes. Ainsi, plusieurs

¹⁸ *Judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal (Phase II, 2004-2006), Faits saillants, avril 2007*, non publié, [En ligne]. <http://www.rapsim.org/pdf/Faits%20saillants%202007%20Web.pdf>

places publiques ont été désignées comme étant des parcs ce qui signifie qu'il devenait interdit de s'y trouver la nuit. Par ailleurs, la décision d'interdire la présence de chiens dans certains parcs de l'arrondissement Ville-Marie a été perçue comme une décision visant spécifiquement les itinérants, particulièrement les jeunes, qui sont souvent accompagnés d'un chien.

Les dirigeants municipaux, élus et fonctionnaires, doivent répondre aux attentes de toute la population. La réglementation municipale vise essentiellement à assurer la sécurité ou la salubrité publique. Elle est bien sûr établie en fonction de critères qui tiennent compte de la vaste majorité de la population qui a un logement ou une maison, des revenus, un réseau social, etc. L'administration municipale est donc placée face à des citoyens ou des commerçants qui trouvent dérangeante la présence des personnes itinérantes dans l'espace public. Sauf quelques exceptions qui semblent apparemment cibler les personnes itinérantes, on peut affirmer que la réglementation municipale ne vise pas spécifiquement les personnes itinérantes. Cependant, lorsque l'on met l'accent sur des problématiques précises dans les priorités municipales, n'est-on pas en train d'appliquer de façon spécifique une réglementation par ailleurs générale?

L'identification par les dirigeants de la Ville de Montréal des incivilités comme un des problèmes importants conjuguée avec l'adoption ou la modification de règlements qui apparaissent cibler les personnes itinérantes sont, à la lumière des travaux du groupe de travail tripartite, à la source des approches retenues par le service de police.

Par ailleurs, de nombreuses initiatives en développement social sont prises par la Ville de Montréal ou par les arrondissements de la ville. Mais ici encore, cette approche de soutien aux personnes et organismes communautaires transmet un discours qui ne semble pas cohérent face à la présence de personnes en situation d'itinérance dans l'espace public montréalais. Celles-ci sont à la fois soutenues par les institutions municipales et ciblées comme source des problèmes d'incivilités. Est-ce que les recommandations émises par la Commission du conseil municipal sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie suite à la consultation *L'itinérance : Des visages multiples, des responsabilités partagées*, si elles sont suivies, provoqueront

un changement de cap, dans le discours public de la ville sur la présence des itinérants dans les espaces publics de Montréal? Cela est certes à souhaiter.

CONCLUSION

Notre expérience du travail de concertation auprès des principaux intervenants sur la question de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance nous a amené avec nos partenaires à identifier des enjeux qui soulèvent des questions auxquelles toutes les réponses ne sont pas encore données. Devrait-on tenir compte de la situation particulière des personnes itinérantes dans l'application des règlements municipaux? Devrait-on mettre l'accent sur des équipes de médiation sociale afin de favoriser une meilleure acceptation de la cohabitation dans l'espace public des citoyens résidents et des citoyens itinérants? Devrait-on adapter à la réalité des personnes itinérantes les mécanismes judiciaires et les mécanismes de sanction qui en résultent? Devrait-on poursuivre et étendre la sensibilisation des personnes en autorité, policiers ou agents de sécurité, les procureurs et les juges, ainsi que celle des commerçants et des autres citoyens sur le phénomène de l'itinérance? Comme on l'a décrit précédemment, plusieurs chantiers sont à mettre en œuvre ou à poursuivre.

À Montréal, tant les services de police que les élus et l'administration municipale doivent réviser leur approche d'intervention face au phénomène de l'itinérance. L'itinérance constitue un problème, mais en ciblant les incivilités liées à celle-ci, on préconise une approche répressive alors que ces personnes ont plutôt besoin d'interventions qui les aident à se sortir de l'itinérance.

Les personnes en situation d'itinérance n'ont pas à avoir un statut particulier qui ferait en sorte qu'elles seraient exemptées de respecter les lois et règlements. Toutes les contraventions émises ne le sont pas injustement. Ces personnes ne doivent pas non plus avoir un statut particulier qui fait en sorte qu'elles sont susceptibles de recevoir des contraventions pour des gestes

posés par de nombreux citoyens qui eux ne sont pas ciblés et qui ne reçoivent donc pas de contravention.

Cependant, des projets comme l'équipe de médiation urbaine, des services d'accompagnement comme la Clinique Droits devant, un programme de soutien à la cour municipale prévoyant un procureur désigné et un percepteur désigné, d'autres alternatives à la judiciarisation comme des travaux compensatoires adaptés, devront être maintenus ou développés de façon concertée par les acteurs concernés.

Par ailleurs, même si nos travaux ont porté sur la situation qui prévaut à Montréal, nous sommes d'avis que les constats que nous en tirons et les questions qui sont posées peuvent s'appliquer partout au Québec.

De plus, même si la dimension que nous avons eu l'occasion d'explorer se limitait à la problématique de la judiciarisation, elle révèle que la situation des personnes en situation d'itinérance nécessite une approche multidimensionnelle. Elle révèle également que pour donner des résultats cette approche doit inclure tous les intervenants, personnes itinérantes, groupes de défense, l'administration municipale y incluant les services policiers et le gouvernement du Québec.

Cette approche multidimensionnelle doit se fonder sur une meilleure reconnaissance et un renforcement des droits économiques et sociaux. Qu'il s'agisse du droit au logement, du droit à la santé, du droit au travail, du droit à l'éducation, du droit à des mesures de soutien pour les familles, ensemble de droits qui, s'ils étaient mieux reconnus, contribueraient à apporter de

véritables solutions au phénomène de l'itinérance. Aussi la Commission réitère-t-elle les recommandations formulées dans son bilan des 25 ans de la Charte¹⁹.

Tous peuvent convenir que l'objectif ultime serait que ces personnes qui vivent en situation d'itinérance en raison plus souvent qu'autrement de problèmes sociaux ou de problèmes de santé, particulièrement de santé mentale, puissent se prendre en charge et arrivent à se sortir du cercle de l'itinérance. Mais ne doit-on pas, tout en visant cet objectif souhaitable, prendre les moyens pour améliorer leur situation au jour le jour, leur offrir un espace de vie plus sécuritaire, tant pour eux que pour leurs concitoyens. Des intervenants travaillent tous les jours avec eux, tentent à même des ressources financières insuffisantes, de les aider à s'en sortir. L'État et les municipalités investissent également des ressources importantes, non seulement pour soutenir le milieu communautaire mais aussi en services sociaux et en services de santé. Malheureusement, pour plusieurs personnes en situation d'itinérance, des sommes importantes sont aussi consacrées à un processus judiciaire qui mène à l'emprisonnement.

Pour toutes ces raisons, la Commission estime qu'une politique gouvernementale en lien avec les responsables municipaux devrait être envisagée. Cette politique devrait tenir compte du document produit par le Réseau Solidarité Itinérance du Québec, intitulé *Pour une politique en itinérance plateforme de revendications*²⁰ qui a identifié des avenues pour une meilleure reconnaissance des droits des personnes en situation d'itinérance. Une politique gouvernementale en itinérance ne peut se limiter aux seules interventions en matière de santé et de services sociaux même si de nombreuses actions doivent être menées de façon concertée dans ce domaine. Les volets de la justice, de la sécurité publique, des affaires municipales ou le secteur du logement à titre d'exemples devraient également faire l'objet d'une telle politique.

¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, 2 volumes, 2003. Volume 1, recommandations 1 à 9 sur les droits économiques et sociaux.

²⁰ Réseau Solidarité Itinérance du Québec, septembre 2006.