

La judiciarisation de l'itinérance : un enjeu
majeur à Montréal

Le municipal : acteur-clé d'une stratégie en
itinérance

Présenté à la Ville de Montréal
Commission permanente du conseil municipal
sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie

Céline Bellot, professeure École de service social, Université de Montréal,
Chercheure au Collectif de recherche sur l'itinérance (CRI)

Chercheure au Centre International de Criminologie Comparée (CICC)
24 avril 2008

Introduction

La réalisation de recherches depuis 1994 entourant la question de l'itinérance et de celle des jeunes de la rue (tant en vue de documenter les trajectoires et expériences de vie des personnes vivant en situation d'itinérance qu'en vue d'appréhender les pratiques d'intervention dont elles sont l'objet) m'ont permis de porter un regard global sur les différents types de modalités d'intervention d'aide ou de contrôle, de prévention ou de répression, de support ou de réadaptation.

L'objectif de ce mémoire est, d'une part, de montrer comment la judiciarisation constitue une avenue non efficace du point de vue de l'intervention, non seulement en bafouant les droits des personnes itinérantes, mais aussi en engorgeant un système pénal sans parvenir à proposer une solution à l'itinérance. D'autre part, de montrer comment, dans les différentes villes occidentales, les stratégies innovantes qui se développent depuis quelques années sont d'abord et avant portées par le niveau municipal qui impose une vision stratégique d'une politique d'intervention en itinérance et s'allie par la suite à d'autres partenaires.

C'est donc à partir de ce double point d'ancrage, que ce mémoire souhaite présenter des pistes de solutions dans le contexte d'une consultation publique qui, si elle s'est réalisée plus que rapidement, donne l'opportunité à la Ville de Montréal de repenser son action dans un champ où elle n'a pas réalisé de consultation publique depuis 1987, l'année internationale du logement des sans-abri.

1. La judiciarisation des populations itinérantes à Montréal de 1994 à 2006

Les deux études¹ réalisées sur les pratiques de judiciarisation à Montréal ont permis d'étudier plus de 37 000 constats d'infraction émis en vertu des réglementations municipales ou de la Société de transport. Le tableau 1 présente la répartition des constats par étude. À titre de comparaison, une troisième étude réalisée sur les pratiques de judiciarisation en Ontario², a permis d'analyser pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006, un total de 16 860 constats d'infraction pour Toronto et de 4882 pour Ottawa. Ces constats ont été mis en vertu du Safe Street Act. Pour Montréal, en totalisant les contraventions émises entre 2000 et 2005, le total est de 25 646 constats.

Ainsi, la Ville de Montréal judiciarise toujours plus durant les périodes étudiées et surtout semble avoir mis de l'avant cette stratégie bien davantage que d'autres Villes qui par ailleurs ont une population itinérante plus élevée. Il faut aussi comprendre dans cette comparaison que la Ville de Toronto s'est dotée depuis quelques années d'une stratégie intégrée et globale d'intervention en itinérance où la judiciarisation ne constitue pas une avenue.

Tableau 1 : Résumé méthodologique des deux phases de la recherche

Phase I (2005)	Phase II (2007)
22 685 constats	15 090 constats
4036 personnes	2704 personnes
10 ans (janvier 1994 à mars 2004)	27 mois (1 ^{er} janvier 2004 au 31 mars 2006)

De plus, l'analyse des parcours judiciaires des contraventions émises à Montréal montre que la plupart des constats d'infraction se terminaient 3 fois 4 par un emprisonnement pour non-paiement d'amende avant que la Cour municipale exerce depuis quelques années une forme de moratoire sur l'émission des mandats d'emprisonnement. Mentionnons cependant que notre deuxième étude montréalaise a permis de montrer que la plupart des constats (plus de 50%) était déjà à l'étape du mandat d'amener auprès du

¹BELLOT, C; RAFFESTIN, I; ROYER, M-N.; NOEL, V. (2005). *Judiciarisation et criminalisation des populations itinérante*. Rapport de recherche au Secrétariat National des sans-abri, juin, 141p. Ce rapport peut être consulté sur le site du RAPSIM, dans la section publications : www.rapsim.org

BELLOT, C.; CHESNAY, C.; ROYER, M-N., RAFFESTIN, I. (2007). *Rapport sur la judiciarisation de l'itinérance et l'accompagnement juridique*. Rapport de recherche au Secrétariat National des sans-abri, mars, 75p.

² BELLOT, C.; CHESNAY, C.; ROYER, M-M.; LAVOIE, V.; GREISSLER, E.; SYLVESTRE, M-E. (2007). *La judiciarisation des personnes itinérantes en Ontario*. Rapport de recherche au Secrétariat National des sans-abri, septembre.

percepteur, témoignant là encore des difficultés à envisager un paiement de ces amendes par les personnes itinérantes.

Ainsi, considérant la judiciarisation mais aussi l'importance de la surjudiciarisation de certaines personnes itinérantes, l'enjeu de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende est réel dans la mesure où les temps de détention sont élevés et nuisent aux autres formes d'intervention dont peuvent bénéficier les personnes itinérantes. D'ailleurs, la question de la résolution judiciaire de ces contraventions constitue un réel problème en terme d'administration de la justice et de coût. De nombreuses études ont en effet montré le coût de l'utilisation de l'emprisonnement ou des travaux compensatoires par rapport à d'autres formes d'intervention. Ainsi, une étude canadienne comparant les coûts pour quatre villes (Vancouver, Toronto, Montréal, Halifax) montre que la solution la plus coûteuse demeure toujours l'emprisonnement³. Or, actuellement, si les constats émis pour l'année 2005 trouvaient dans 75% des cas leur résolution judiciaire par emprisonnement pour non-paiement d'amende, il faudrait accroître de 15% pour Montréal le nombre de jours-détention-année dans un contexte de surpopulation carcérale.

À cet égard, nos deux recherches montréalaises ont permis d'établir que les personnes itinérantes en regard des dossiers actifs à la Cour municipale au moment de l'extraction des données avaient une dette de plus de 6 millions de dollars dont 3, 3 millions juste pour les 27 mois de la deuxième étude. Par comparaison, la dette des personnes itinérantes à Toronto s'élève à 1 million de dollars et 300 000 dollars à Ottawa. En outre, comme cette province n'a pas la procédure d'emprisonnement pour non-paiement d'amende, les personnes itinérantes ne peuvent connaître la prison pour des contraventions émises en vertu de réglementations pénales à moins d'être directement sanctionné à une peine d'emprisonnement. Or, cette peine, même si elle est prévue dans le Safe Street Act n'a jamais été prononcée en Ontario.

De plus, mentionnons qu'en matière de judiciarisation, les infractions reprochées aux personnes itinérantes à Montréal concernent essentiellement l'ébriété publique, le flânage. Ces deux grandes catégories d'infraction pourraient faire l'objet d'autres types d'intervention. Ainsi, par exemple, à Toronto, un refuge offre 80 lits à des personnes itinérantes alcooliques qui dans le cadre d'une stratégie de réduction des méfaits obtiennent leur alcool tout en demeure sous la supervision d'une équipe médicale. Offrir un espace privé ou d'intervention constitue ainsi une voie pour freiner l'ébriété publique. De la même façon, nos études montrent que dès que les personnes itinérantes ont un logement, leur nombre de constats d'infraction pour flânage diminue drastiquement. À cet égard, d'autres solutions sont envisageables pour permettre aux personnes itinérantes d'occuper des espaces privés tout en reconnaissant par ailleurs, qu'elles ont un droit à occuper l'espace public comme n'importe quel autre citoyen.

Finalement, mentionnons que la judiciarisation à Montréal a contribué à renforcer très largement la marginalisation des populations itinérantes en ciblant les plus vulnérables : soit les jeunes et les personnes âgées. Dans les deux groupes, l'emprisonnement a des

³ Pomeroy, Steve, (2006). "The Cost of Homelessness: Analysis of Alternate Responses in Four Canadian Cities". Ottawa: Focus Consulting Inc..

conséquences importantes dans la mesure où d'une part, il contraint à la rupture des liens d'intervention avec d'autres acteurs et d'autre part, qu'il permet la réalisation de contacts avec le milieu plus criminalisé. Dans ce contexte, même si la Ville de Montréal n'a jamais affirmé, développer une politique de tolérance zéro, il n'en demeure pas moins que les conséquences de ses pratiques de judiciarisation ont aggravé la situation de la population itinérante montréalaise tout en engorgeant un système pénal qui n'a pas de ressources pour intervenir auprès de ces populations,

Et pourtant, le palier municipal est celui qui apparaît dans toutes les stratégies innovantes actuelles comme le palier devant orienter les stratégies d'intervention. À cet égard, il importe non seulement que la Ville de Montréal change radicalement de cap, mais qu'elle devienne plus affirmative dans ses objectifs, car le document de consultation ne paraît pas définir de réelles orientations stratégiques.

2. Le municipal : acteur-clé d'une stratégie en itinérance

Les analyses des stratégies en matière d'itinérance dans les pays occidentaux montrent que le premier niveau à développer et insuffler des innovations en ce domaine est celui du municipal. En effet, que l'on songe au *Mayor's Homeless Action Task Force* de Toronto, à la politique américaine d'élimination de l'itinérance chronique qui s'appuie sur les plans d'action des grandes villes américaines, ou les plans d'action des villes européennes, toutes les stratégies partent d'abord et avant tout des municipalités. Le plus souvent, ces plans passent par un engagement public et fort du maire de la ville et, par là même, de ses services municipaux.

À cet égard, la plupart des villes canadiennes, américaines et européennes se sont dotées dans les dernières années de plans d'action avec des objectifs tangibles de construction de logements sociaux, de développement des dynamiques de soutien communautaire, d'éradication de l'itinérance chronique, de développement de politiques d'éducation et de santé adaptées aux populations les plus vulnérables. Dans toutes ces villes, cependant, derrière ces objectifs, une vision stratégique accompagnait l'analyse de l'itinérance. Or, en ce domaine, le document de consultation de la Ville de Montréal ne parvient pas à mettre en évidence quelle vision stratégique sera adoptée.

Dans la plupart des plans d'action des villes, le maire s'est engagé à faire en sorte qu'au-delà du développement économique, un développement social et communautaire puisse permettre aux personnes les plus vulnérables de sa ville, d'améliorer leurs conditions de vie en ayant un logement et une réponse à leurs besoins en terme de santé. Le plus souvent, il est possible de constater que dans les villes américaines, la stratégie *Housing First* a permis de mettre de l'avant des alliances avec différents niveaux

gouvernementaux, mais aussi avec le secteur privé pour soutenir l'hébergement des personnes itinérantes en leur offrant aussi du soutien communautaire et des services de santé. En Europe, notamment en Angleterre, la question de l'itinérance, s'appuie sur un travail concerté des différentes agences pour éviter l'arrivée dans la rue, en réalisant des plans d'intervention dans les prisons, les hôpitaux, les structures d'hébergement. Il appartient dans ces plans à la ville comme responsabilité de loger ses citoyens. D'autres villes européennes, sans avoir mis autant l'accent sur la responsabilité municipale en ce domaine, songent à différents niveaux à rendre imputables à différents paliers gouvernementaux, la question du droit au logement.

La Ville de Montréal, sans instituer un véritable droit au logement qui vise à prévenir l'itinérance dans sa stratégie d'action, devrait considérer comme négative toute action qui vise à faire des logements susceptibles d'être utilisés par des personnes itinérantes comme les maisons de chambre. Maintenir l'hébergement existant sous toutes ces formes, développer le logement constituent des avenues évidentes si la stratégie de la Ville de Montréal se définit autour de cet axe.

En outre, le plan d'action devrait considérer que toute action municipale qui vise à fragiliser et marginaliser les populations itinérantes comme le font les pratiques de judiciarisation, d'exclusion, et de déplacement des personnes devraient être bannies dans la mesure où elles ne font qu'aggraver la situation, tant pour la personne itinérante que pour la communauté.

Conclusion

Considérant la nature complexe du phénomène de l'itinérance mais aussi de son aggravation dans la ville de Montréal dans les dernières années, il importe que la Ville de Montréal prenne un virage important en ce domaine.

Rompres avec la stratégie de pénalisation de l'itinérance pour soutenir le développement d'une politique d'inclusion des personnes itinérantes. Cette stratégie d'inclusion pourrait constituer un point d'ancrage pour :

- permettre aux personnes itinérantes de se rapprocher des conditions de vie des autres résidents montréalais
- soutenir le rapprochement et la cohabitation dans l'espace public
- améliorer la mise en place des services dont les personnes itinérantes et leur coordination avec les différents paliers du gouvernement
- devenir le maître d'œuvre d'une politique claire visant à freiner la marginalisation des populations les plus vulnérables.

En prolongement de la dernière citation du document de consultation de la ville de Montréal du Docteur Gerstein, il appartient à la ville de Montréal de devenir le Leader, de la promotion de la solidarité et de la justice à l'endroit de ses populations itinérantes, plutôt que de participer à creuser le fossé qui sépare les plus vulnérables, des autres.