Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec

Cat. 2.120-8.61

LA JUDICIARISATION DES PERSONNES ITINÉRANTES À MONTRÉAL : UN PROFILAGE SOCIAL

M^e Christine Campbell, conseillère juridique

Paul Eid, chercheur, Ph.D. (sociologie)

Direction de la recherche, de l'éducation–coopération et des communications

Novembre 2009

Document adopté à la 549e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 6 novembre 2009, par sa résolution COM-549-4.1.1

Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Traitement de texte :

Ramon Avila
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

PREMIÈRE PARTIE :
CONTEXTE SOCIOHISTORIQUE 5

1. L'ITINÉRANCE : UN PORTRAIT SOCIOLOGIQUE SOMMAIRE 6

1.1 Problèmes de définition et de dénombrement 6

1.2 Les différents visages de l'itinérance 8

1.3 Les différentes problématiques associées à l'itinérance 9

1.4 Les principaux facteurs structurels ayant une incidence sur l'itinérance 12

2. LA RÉPRESSION ÉTATIQUE DE L'ITINÉRANCE 13

2.1 L'itinérance et la mendicité : généalogie d'une déviance criminalisée 13

2.2 La judiciarisation des itinérants dans le cadre de la lutte aux incivilités 19

2.2.1 Problématique générale 19
2.2.2 Les fondements idéologiques de la lutte aux incivilités 21
2.2.3 Les stratégies de « tolérance zéro » appliquées à New York : un cas d'école 24
2.2.4 La lutte aux incivilités et aux désordres publics : le modèle newyorkais en phase d'expansion mondiale 28

3. PORTRAIT DE LA SURJUDICIARISATION DES PERSONNES ITINÉRANTES À MONTRÉAL 31

3.1 La judiciarisation entre 1994 et 2005 : évolution et tendances 32

3.2 Les infractions les plus souvent reprochées aux personnes itinérantes 35

3.3 L'application disproportionnée des règlements municipaux à l'endroit des personnes itinérantes 40

3.4 La judiciarisation : une étape vers l'incarcération 42

DEUXIÈME PARTIE :
LA JUDICIARISATION DES PERSONNES ITINÉRANTES À MONTRÉAL VUE SOUS L'ANGLE DE LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE 45

1. INTRODUCTION 46

2. LES EFFETS DISCRIMINATOIRES DES NORMES ET POLITIQUES DU SPVM ORIENTANT LA LUTTE AUX INCIVILITÉS 51

2.1 Le traitement des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM 52

2.1.1 Le Rapport d'optimisation de la police de quartier (2003) et la création de nouveaux codes d'appels 52
2.1.2 Les plans d'action annuels du SPVM 57
2.1.3 Les orientations du SPVM en matière d'itinérance en 2009 : entre répression et prévention 65
2.1.4 Les cibles prioritaires locales du SPVM en matière de lutte aux incivilités 67

2.2 La stigmatisation des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM 70

2.2.1 La présence et les comportements « dérangeants » des itinérants 71
2.2.2 Les itinérants comme producteurs de « désordres publics » 75

2.3 Le profilage social : un corollaire des normes et politiques du SPVM 77

2.3.1 Introduction 77
2.3.2 Le profilage social : un déblayage conceptuel 81
2.3.3 Le profilage social : quelques indicateurs et cas de figure 87

2.3.3.1 L'élément déclencheur du profilage social 87
2.3.3.2 À comportement égal, sanction inégale 89
2.3.3.3 Les comportements inadéquats des policiers 91
2.3.3.4 Les décisions inusitées de la part des policiers 92

2.4 Les droits compromis 97

2.5 Le profilage social : une mesure raisonnablement nécessaire ? 99

2.5.1 L'argument du sentiment de sécurité menacé 101
2.5.2 L'argument des attentes et des plaintes des citoyens 105

2.6 Conclusion 110

3. LES EFFETS DISCRIMINATOIRES DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX APPLICABLES SUR LE TERRITOIRE MONTRÉALAIS 111

3.1 Les règlements sanctionnant les incivilités....112

3.2 La fermeture des parcs la nuit dans l'arrondissement Ville–Marie....120

3.2.1 L'objet de l'ordonnance....120
3.2.2 La conformité de l'ordonnance à la Charte....122

3.2.2.1 L'effet préjudiciable de l'ordonnance....122
3.2.2.2 Les droits compromis....123
3.2.2.3 Les préjudices subis....131
3.2.2.4 L'ordonnance : une mesure raisonnablement nécessaire ?....134
3.2.2.5 Conclusion....139

3.3 La modification du Règlement sur le contrôle des chiens et autres animaux....139

3.3.1 L'objet de la modification réglementaire....139
3.3.2 Le droit à l'égalité....141

3.3.2.1 L'effet préjudiciable de la mesure....141
3.3.2.2 Les droits compromis....142
3.3.2.3 Les préjudices subis....143
3.3.2.4 Cibler deux parcs : une mesure raisonnablement nécessaire?....145
3.3.2.5 Conclusion....146

4. LES EFFETS DISCRIMINATOIRES DE L'INCARCÉRATION DES PERSONNES ITINÉRANTES POUR AMENDE IMPAYÉE....146

4.1 L'incarcération : facteur aggravant de l'itinérance....146

4.2 La conformité à la Charte de la peine d'emprisonnement pour amende impayée....149

5. CONCLUSION....157

TROISIÈME PARTIE : DES DROITS POUR CONTRER L'ITINÉRANCE....159

1. LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX : UN LEVIER POUR UNE POLITIQUE SUR L'ITINÉRANCE....160

2. LE DROIT AU LOGEMENT SUFFISANT....169

2.1 Le droit au logement à la lumière du droit international....169

2.2 Le droit au logement suffisant à la lumière du droit interne....171

3. L'ACCÈS À UN LOGEMENT ADÉQUAT POUR LES PERSONNES ITINÉRANTES : DES PISTES DE SOLUTION ADAPTÉES 178

3.1 L'accès au logement social subventionné 179

3.2 Le logement social avec soutien communautaire 182

3.3 L'offre en soutien communautaire dans les logements sociaux, les sources de financement et les besoins à combler 186

CONCLUSION GÉNÉRALE 194

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse[1] a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*[2], 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 Charte, de recevoir les suggestions, recommandations et demandes qui lui sont faites touchant les droits et libertés de la personne, les étudier et de faire, le cas échéant, des recommandations appropriées au gouvernement.

À l'été 2004, plusieurs 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 discussions, un groupe de travail tripartite a été constitué en 2005 après entente entre les parties, soit la Commission, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (ci–après RAPSIM) et la Ville de Montréal. Ce groupe de travail 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.

Dans le cadre des travaux de ce groupe, il a été reconnu que la remise de contraventions pour des infractions mineures affectait particulièrement la population itinérante et menait, dans une proportion élevée, à leur emprisonnement pour non-paiement d'amendes. Les membres du groupe tripartite étaient d'accord, à l'unanimité, pour affirmer que l'emprisonnement des

1 Ci–après « la Commission ».

2 L.R.Q., C–12, ci–après « la Charte ».

personnes itinérantes ne pouvait constituer une solution acceptable au phénomène de l'itinérance[3].

La source première de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance réside dans les dispositions réglementaires et législatives relatives à l'utilisation du domaine public, ainsi que dans la manière dont ces instruments juridiques sont appliqués par les forces policières. Malgré les efforts déployés, les travaux du sous–comité du groupe tripartite sur l'analyse de l'impact discriminatoire de la réglementation de la Ville de Montréal n'ont pas donné de résultats concrets. La Commission a donc décidé de mettre un terme aux travaux du Comité tripartite tout en s'engageant à évaluer dans quelle mesure les règlements municipaux et leur application sont conformes à la Charte.

En outre, tel que la Commission le précisait dans son mémoire à la Commission des Affaires sociale de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations sur le phénomène de l'itinérance à l'automne 2008, l'adoption et l'application de certaines normes et directives policières orientant l'application de la réglementation municipale peuvent contribuer à accentuer la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance. Par conséquent, ces normes et directives doivent aussi faire partie d'une étude tentant d'évaluer l'impact discriminatoire de la lutte aux incivilités sur les personnes itinérantes.

C'est donc en vertu de son mandat prévu à l'article 71(6) de la Charte et de son engagement, dans le cadre des travaux du groupe tripartite, qu'elle analyse, dans le présent avis, la conformité à la Charte, d'une part des règlements municipaux relatifs aux incivilités et, d'autre part, des normes et des pratiques institutionnelles du SPVM orientant l'application de ces règlements.

---

[3] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *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, Cat 2.412.108, p. 8.

Pour ce faire, la Commission tracera, dans la première partie, un bref portrait sociologique du phénomène de l'itinérance, ainsi qu'un portrait sociohistorique de la judiciarisation des personnes itinérantes, en particulier dans le cadre de la lutte aux incivilités. Dans la deuxième partie, la Commission analysera la conformité à la Charte de plusieurs mécanismes dont l'interaction contribue à engendrer une discrimination systémique à l'endroit des personnes itinérantes à Montréal. Elle procédera ainsi à l'étude de l'impact discriminatoire sur la population itinérante des normes, directives et pratiques institutionnelles du SPVM, des règlements municipaux relatifs à la lutte aux incivilités, et de certaines dispositions du *Code de procédure pénale* prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées. Enfin, dans la troisième et dernière partie, la Commission proposera une réflexion exploratoire sur l'obligation pour l'État de créer les conditions permettant aux personnes itinérantes d'exercer véritablement leurs droits économiques et sociaux, en particulier leur droit au logement. Elle fera valoir qu'une voie prometteuse, à cet égard, passe par la prévention de l'itinérance au moyen de solutions durables, telles que, notamment, un meilleur accès au logement social avec soutien communautaire.

PREMIÈRE PARTIE :
CONTEXTE SOCIOHISTORIQUE

1. L'ITINÉRANCE : UN PORTRAIT SOCIOLOGIQUE SOMMAIRE

1.1 Problèmes de définition et de dénombrement

L'itinérance est un phénomène complexe et difficile à cerner, notamment en l'absence d'une définition qui ferait consensus chez les chercheurs et les intervenants. C'est sans aucun doute le caractère multidimensionnel du phénomène qui explique qu'il soit difficile de s'entendre sur une définition unique. Malgré tout, plusieurs identifient un dénominateur commun à toutes les déclinaisons possibles de l'itinérance : l'absence de domicile fixe[4]. Or, bien que les moyens palliatifs auxquels recourent les personnes itinérantes pour faire face à l'instabilité domiciliaire soient variés, on peut distinguer certains cas types :

1) un séjour (à durée variable) dans les refuges, en particulier durant la saison froide;
2) le squattage temporaire chez des amis, des parents ou des connaissances;
3) le recours ponctuel à des maisons de chambre, dont le nombre à Montréal est en chute libre depuis la fin des années 1970;
4) dormir à l'extérieur sur le domaine public.

Une même personne peut recourir à plus d'une stratégie au cours de sa période d'itinérance. Les cas de figure sont multiples également en ce qui concerne l'inscription dans le temps de la situation d'itinérance d'un même individu. On peut distinguer, de manière très schématique, entre l'itinérance chronique, transitoire et épisodique[5]. La première (chronique) désigne les personnes privées de domicile fixe de longue date, parfois depuis plusieurs années, avec peu d'espoir de réinsertion sociale; la seconde (transitoire) renvoie à une instabilité domiciliaire temporaire, souvent due à une mauvaise fortune circonstancielle (ex. : incendie, éviction,

4 Danielle LABERGE, Mario POIRIER et René CHAREST, « Un étranger dans la cité : la présence de l'itinérant et la représentation de l'itinérance », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 11, n° 1, 1998, p. 19–24, à la p. 20.

5 Lucie GROLEAU, « L'effet structurant des politiques dans la définition et la construction du phénomène de l'itinérance, et les impacts sur les services et l'intervention », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, n° 2, 1999, p. 27–44, à la p. 29.

divorce, etc.); alors que la troisième (épisodique) englobe ceux qui alternent, au cours d'une vie, entre des épisodes d'itinérance et de stabilité domiciliaire. Il importe de préciser que, contrairement à une idée répandue, les itinérants chroniques ne représenteraient qu'une minorité des personnes itinérantes, soit entre 10 et 15 % selon des estimations du Ministère de la Santé et des Services sociaux[6]. La grande majorité des personnes itinérantes sont donc sans domicile fixe, non pas sur une base permanente, mais pour des périodes temporaires dont la fréquence et la durée varient d'un individu à l'autre, souvent au gré d'un parcours de (ré)insertion sociale inégal et chaotique[7]. Il importe enfin de mentionner que quelques sans-abri ont délibérément renoncé à un domicile fixe dans la mesure où l'itinérance représente pour eux un mode de vie préférable aux normes et aux contraintes imposées par le cadre social dominant.

Le dénombrement des personnes itinérantes se heurte à un obstacle de taille, soit l'absence d'adresse domiciliaire de cette population. Au Québec, l'estimation la plus fiable dont nous disposons est tirée d'une étude qui date déjà de plus de dix ans. Il s'agit de l'étude menée en 1996–1997 par Louise Fournier et son équipe, pour le compte de l'Institut de la statistique du Québec, auprès des clientèles d'une vaste gamme de ressources pour personnes itinérantes des régions de Montréal–Centre et de Québec[8]. D'après cette enquête, le nombre de personnes itinérantes à Montréal–Centre serait de 28 214, un chiffre obtenu en mesurant la fréquentation, sur une période d'un an, du réseau d'hébergement, des centres de jour, et des soupes populaires. Il s'agit forcément d'une sous–estimation car une telle méthodologie ne permet de dénombrer que les personnes itinérantes faisant usage des ressources d'assistance à leur

6 *Id*., p. 29.

7 C'est d'ailleurs pour cette raison que les experts et les praticiens oeuvrant sur le terrain préfèrent en général parler de « personnes en situation d'itinérance ». Toutefois, bien qu'il s'agisse là d'une précision fondamentale, le présent texte emploiera fréquemment, à titre de raccourci, l'expression « personnes itinérantes » afin de ne pas alourdir indûment la lecture.

8 Louise FOURNIER et al., *Enquête auprès de la clientèle des ressources pour personnes itinérantes de Montréal–Centre et de Québec. 1998–1999. Enquête menée pour l'Institut de la statistique du Québec,* 2001.

disposition. Selon une estimation plus récente[9], le nombre de personnes itinérantes à Montréal se situait autour de 30 000 en 2005.

1.2 Les différents visages de l'itinérance

Le profil type de l'itinérant est celui de l'homme seul, d'âge adulte, souvent aux prises avec des problèmes de santé mentale, d'alcoolisme ou de toxicomanie, problématiques sur lesquelles nous reviendrons plus bas. Selon l'étude de Fournier précitée, en 1996–1997, la population itinérante de Montréal comptait 77 % d'hommes et 23 % de femmes. Cependant, on assiste depuis quelques années à une féminisation de la population itinérante, bien que, contrairement à leurs pairs masculins, les itinérantes soient moins visibles en raison de leur réticence à recourir aux refuges et à vivre dans la rue, tant de nuit que de jour. Plusieurs d'entre elles préfèrent loger chez un « pourvoyeur masculin » plutôt que de se retrouver à la rue, avec des risques plus grands de subir de la violence physique et sexuelle. D'autres ont recours à la prostitution pour conserver un revenu leur permettant de se soustraire à la pauvreté et à l'itinérance[10].

L'itinérance touche aussi de plus en plus, depuis le début des années 1990, ceux qu'on appelle les « jeunes de la rue ». On sait qu'ils sont de plus en plus nombreux à occuper l'espace public, qu'ils adoptent des modes de vie beaucoup plus grégaires que leurs aînés, l'espace de la rue pouvant même constituer pour certains un espace de socialisation identitaire[11]. Ils ne seraient par ailleurs pas épargnés par les problèmes de dépendance liés à la consommation d'alcool et de drogues. Contrairement aux itinérants plus âgés, leur passage à la rue tend à être plus transitoire, souvent pour s'extraire d'un environnement familial malsain ou destructeur.

---

9 GOUVERNEMENT DU CANADA, *Cadre canadien en matière de logement, document de contexte*, présentation Powerpoint, table ronde d'experts sur le logement, Halifax 26 janvier 2005, cité par RAPSIM dans son mémoire déposé à la Commission parlementaire sur l'itinérance, septembre 2008.

10 Danielle LABERGE, D. MORIN, et Shirley ROY, L'itinérance des femmes : les effets convergents de transformations sociétales, dans Danielle LABERGE (dir.), *L'errance urbaine*, Montréal, Éditions MultiMondes, 2000, p. 84–99.

11 Michel PARAZELLI, « L'appropriation de l'espace par les jeunes de la rue : un enjeu identitaire », dans Danielle LABERGE (dir.), *L'errance urbaine*, Montréal, Éditions MultiMondes, 2000, p. 193–121.

Mentionnons, à cet égard, que les jeunes qui ont été pris en charge par le système de protection de la jeunesse sont particulièrement à risque de se retrouver à la rue[12]. Ainsi, dans une étude[13] de 2005 menée au Québec, on constate qu'entre 50 % et 75 % des jeunes de la rue auraient eu des contacts avec le Directeur de la protection de la jeunesse à un moment ou un autre de leur vie et que, corrélativement, une forte proportion d'entre eux ont déjà été placés dans une famille d'accueil.

Il importe enfin d'évoquer la surreprésentation des Autochtones parmi la population itinérante de Montréal, ainsi que la présence de personnes âgées, plus enclines à fréquenter les refuges sur une base chronique et régulière. Toutefois, il existe encore peu de données relativement à ces problématiques. De plus en plus de recherches soulignent également que l'itinérance est en expansion en–dehors des grands centres urbains, notamment dans les régions touchées de plein fouet par le chômage et la crise économique, bien qu'elle y soit beaucoup moins visible[14].

1.3 Les différentes problématiques associées à l'itinérance

Plusieurs intervenants, organismes communautaires et institutions étatiques s'entendent autour d'une caractérisation sociologique de l'itinérance qui tient compte des problématiques sociales associées en général à ce phénomène :

> « une personne (itinérante est celle) qui n'a pas d'adresse fixe, qui n'a pas l'assurance de logement stable, sécuritaire et salubre, à très faible revenu; avec une accessibilité discriminatoire à son égard de la part des services; avec des problèmes soit de santé

---

12 Olivier CHANTEAU, Mario POIRIER, Francine MARCIL et Jérôme GUAY « *La transition à la vie adulte. Un passage à risque* », dans Shirley ROY ET Roch HURTUBISE (dir.), *L'itinérance en questions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p. 233–251.

13 Marie ROBERT, Robert PAUZÉ et Louise FOURNIER, « Factors Associated with Homelessness of Adolescents under Supervision of the Youth Protection System », *Journal of Adolescence,* vol. 28, 2005, p. 215–230. Cité dans MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *L'itinérance au Québec. Cadre de référence*, septembre 2008, p. 19.

14 Paul CARLE et Lalie BÉLANGER–DION, « L'instabilité résidentielle et l'itinérance en région. Le cas du nord des Laurentides dans Shirley ROY ET Roch HURTUBISE (dir.), *L'itinérance en questions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p. 311–333.

> mentale, soit d'alcoolisme et/ou de toxicomanie, et/ou de désorganisation sociale et dépourvue de groupe d'appartenance stable ».

Il s'agit, à un détail près, de la « définition » adoptée en 1987 par le Comité des sans–abri de la Ville de Montréal[15]. Cet énoncé a depuis été repris par plusieurs groupes et institutions, dont le RAPSIM[16], le Comité interministériel sur l'itinérance (1993) et le ministère de la Santé et des Services sociaux dans son cadre de référence sur l'itinérance au Québec[17]. Il a le mérite de résumer, en condensé, plusieurs des problèmes fréquemment liés à une situation d'itinérance, en particulier lorsque celle–ci est prolongée.

Les recherches et études existantes nous permettent ainsi de conclure que les périodes d'itinérance dans la vie d'un individu s'accompagnent d'une pauvreté extrême caractérisée, non seulement par l'absence d'un logis salubre et sécuritaire, mais par des difficultés à subvenir aux besoins alimentaires de base, ce qui engendre d'importantes carences nutritives[18].

À la pauvreté extrême que vivent les personnes itinérantes s'ajoutent souvent des problèmes graves de santé mentale et physique, ainsi que, corrélativement, des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, et ce de manière disproportionnée par rapport à l'ensemble de la population.

Les données existantes suggèrent qu'entre 30 % et 50 % des personnes itinérantes souffrent d'un problème de santé mentale. L'une des enquêtes les plus citées, à cet égard, est celle que l'équipe de Louise Fournier a réalisée vers la fin des années 1990 auprès d'un échantillon de 752 personnes fréquentant des ressources pour personnes itinérantes de la région de Montréal–

---

15 La définition originale précisait qu'une personne doit avoir été sans domicile fixe pour une période de 60 jours pour être considérée comme itinérante. À l'instar du groupe de travail qui a produit le Cadre de référence en matière d'itinérance du MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, (préc., note 13), la Commission considère qu'un tel critère est trop restrictif.

16 RAPSIM, *Une Politique en itinérance : une nécessité pour Montréal !*, Mémoire déposé à la Commission parlementaire sur l'itinérance, septembre 2008.

17 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p. 11.

18 D. LABERGE, M. POIRIER et R. CHAREST, préc., note 4, p. 20; O. CHANTEAU et al., préc., note 12; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p. 21.

Centre et de Québec[19]. Selon cette étude, environ 43,3 % des personnes itinérantes de l'échantillon souffrent, ou ont souffert, d'un trouble de santé mentale grave au cours des 12 derniers mois précédant l'entretien, des troubles allant de la dépression majeure (18,1 %), aux troubles bipolaires (5,7 %) jusqu'à la schizophrénie et autres troubles psychotiques (12,5 %)[20]. Eu égard à l'ampleur des problèmes de santé mentale constatés, il n'est guère surprenant que 35 % des personnes sondées aient admis avoir tenté de se suicider au moins une fois au cours de leur vie, et qu'un autre 9 % ait tenté de s'ôter la vie au cours des 12 derniers mois[21]. Selon une étude plus récente menée en 2004 auprès d'un échantillon de 452 personnes itinérantes par une psychiatre oeuvrant au sein de l'équipe spécialisée en itinérance du CSSS Jeanne–Mance, les personnes souffrant de troubles psychotiques représenteraient même entre 20 et 25 % de la population itinérante[22].

La prévalence des problèmes de dépendance aux drogues et à l'alcool est encore plus élevée que celle des troubles de santé mentale parmi les personnes itinérantes et, dans bien des cas, ces deux problématiques sont interreliées. L'étude de Fournier précitée révélait qu'au cours des 12 derniers mois précédant les entretiens, 41,8 % des personnes sondées souffraient d'un problème d'alcoolisme alors que cette proportion se situait à 40,3 % s'agissant de dépendances à la drogue[23].

Tant les problèmes psychiatriques que l'alcoolisme et la toxicomanie peuvent contribuer à faire basculer une personne dans l'itinérance et à l'y maintenir. Ces pathologies débouchent, à des degrés variables, sur une incapacité à fonctionner en société qui se traduit notamment par une inaptitude à trouver et à conserver un emploi garantissant un logement décent. À l'inverse,

19 L. FOURNIER, préc., note 8.

20 *Id.,* p. 110.

21 *Id.*, p. 118.

22 Étude citée dans Mario POIRIER, « Santé mentale et itinérance : analyse d'une controverse », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 19, nº 2, 2007, p. 76–91, à la p. 78.

23 L. FOURNIER, préc., note 8, p. 114.

plusieurs études ont démontré que l'itinérance, lorsqu'elle est chronique, constitue elle–même un élément déclencheur ou un facteur aggravant de problèmes de santé mentale, d'alcoolisme ou de toxicomanie[24].

Les problèmes de santé physique découlant du mode de vie propre à l'itinérance sont également nombreux, que l'on pense notamment à des « *carences nutritives importantes, hypothermie ou coups de chaleur résultant d'une exposition au froid extrême ou aux grandes chaleurs, apparition de parasites, dermatoses, infections de toutes sortes conséquentes à une hygiène déficiente, etc*[25]. L'étude de Fournier précitée[26] a également démontré que la clientèle fréquentant les ressources pour personnes itinérantes souffre de maladies infectieuses et de problèmes de santé physique aigus et chroniques dans des proportions de loin supérieures à la population générale.

La définition de l'itinérance citée plus haut fait référence à la « désorganisation sociale » et à l'absence de « groupes d'appartenance stables » des personnes itinérantes. Il semble en effet que, dans la majorité des cas, l'itinérance constitue un mode de vie qui engendre graduellement l'affaiblissement des réseaux de soutien social de l'individu. À l'inverse, l'isolement social et affectif peut également contribuer à précipiter un individu dans une situation d'itinérance, à la suite, par exemple, d'un rejet lié à un conflit familial (individu rejetant sa famille ou rejetée par elle), d'un abandon ou d'expériences relationnelles traumatiques[27].

1.4 Les principaux facteurs structurels ayant une incidence sur l'itinérance

Il n'existe pas de cause unique à l'itinérance. Cette dernière ne peut être bien comprise que par la prise en compte de l'interrelation entre des facteurs d'ordre à la fois individuel et structurel.

---

24 M. POIRIER, 2007, préc., note 22, p. 80–83.

25 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p. 21.

26 L. FOURNIER, préc., note 8, p. 67–76.

27 D. LABERGE, M. POIRIER et R. CHAREST, préc., note 4, p. 20.

Si les lignes qui précèdent ont évoqué des facteurs surtout individuels, il importe de garder à l'esprit que les conditions de production de l'itinérance résident également dans le contexte macrosocial plus large. L'itinérance fluctue grandement au gré des périodes difficiles de l'économie. Que l'on pense notamment au nombre croissant de personnes qui, dans le contexte de crise actuel, sont dans une situation de précarité, soit parce qu'elles ont perdu leur travail, soit parce qu'elles occupent un emploi mal rémunéré ou atypique (à temps partiel, à la pige, sur appel, etc.). Pensons également au désengagement croissant de l'État, ces dernières années, en matière d'assistance sociale destinée aux plus démunis. Parmi les facteurs structurels ayant grandement contribué à faire le lit de l'itinérance, on compte bien sûr l'augmentation fulgurante du coût des loyers à partir des années 2000, la quasi disparition du parc de maisons de chambre à Montréal, ainsi que la pénurie chronique de logements modiques et de logement social subventionné. Enfin, on ne peut passer sous silence le rôle joué par la désinsitutionnalisation amorcée il y a quelques décennies, ainsi que son corollaire, le manque de soutien au maintien dans la communauté de personnes socialement dysfonctionnelles en raison de problèmes d'ordre psychiatrique[28].

2. LA RÉPRESSION ÉTATIQUE DE L'ITINÉRANCE

2.1 L'itinérance et la mendicité : généalogie d'une déviance criminalisée

Les personnes en situation d'itinérance sont plus à risque d'être judiciarisées dans la mesure où leurs modalités d'occupation de l'espace public sont souvent considérées comme socialement inacceptables, et leur présence indésirable. Avant d'approfondir cette question, qui est au cœur de la présente analyse, il importe au préalable de retracer le portrait sociohistorique de la gestion pénale de l'itinérance et du mode de vie qui lui est associé.

---

[28] D. LABERGE, M. POIRIER et R. CHAREST, préc., note 4; Danielle LABERGE, Shirley ROY et Roch HURTUBISE, « Introduction », dans Shirley ROY ET Roch HURTUBISE (dir.), *L'itinérance en questions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p. 11–27.

Historiquement, les personnes en situation d'errance, et leurs figures analogues à travers l'histoire –le clochard, le vagabond, par exemple, – ont toujours suscité une attention et une réaction de la part des autorités publiques qui prenaient la forme, alternativement ou, le plus souvent simultanément, de mesures répressives et d'assistance[29]. Dès le Moyen–Âge en France, le vagabondage était poursuivi et réprimé sans être défini, alors que « *des mots comme « mâraux », « oyseux », « ruffians », désignaient les errants, sans distinctions claires »*[30]. En France, tout comme dans la plupart des autres pays ou régions d'Europe, les agents du roi pourchassaient sans relâche les vagabonds, qui étaient marqués – littéralement – au « fer rouge » et enfermés dans ce qu'on appelait à l'époque des dépôts de mendicité[31]. Pendant des siècles, et ce, dès le 13ème siècle, le vagabondage constituait en Europe la préoccupation prioritaire du pouvoir monarchique en matière de maintien de l'ordre, et les vagabonds, les « sans aveux » [32] — un terme qui revenait couramment pour désigner les errants tout au long de la période féodale — devenaient par conséquent la cible principale des mesures répressives de contrôle social mises en place par l'État[33].

En France, il faut attendre le 16ème siècle pour voir apparaître une première caractérisation formelle de ce qui constitue du vagabondage. Ainsi, en 1534, une ordonnance de François 1er crée un délit de vagabondage qui cible tous les « *vagabonds, oisifs, gens sans aveu et autres qui*

---

29 Manuel BOUCHER, « Turbulences, contrôle et régulation sociale. Des modèles sécuritaires et démocratiques dans des quartiers impopulaires », *Déviance et Société,* vol. 27, nº 2, 2003, p. 161–182; Julien DAMON, « Cinq variables historiques caractéristiques de la prise en charge des SDF », *Déviance et Société,* vol. 27, nº 1, 2003, p. 25–42; Bruno DOMINGO, « SDF et construction d'un ordre public local. Fluidités de l'identité assignée et normalisation des lieux », *Déviance et société*, vol. 31, nº 3, 2007, p. 283–303.

30 J. DAMON, préc., note 29, p. 27.

31 Marcela ARANGUIZ et Jean–Marie FECTEAU, « L'école de la précarité : vagabonds et errants à Montréal au tournant du siècle », dans Danielle LABERGE (dir.), *L'errance urbaine*, Montréal, Éditions MultiMondes, 2000, p. 11–27, à la p. 13.

32 Le terme « sans aveu » désignait les personnes « *qui ne sont pas vouées à un suzerain et qui n'appartiennent pas à une communauté instituée* » […]. L'aveu était défini comme « *déclaration écrite constatant l'engagement du vassal envers son seigneur, en raison du fief qu'il a reçu. Quant au sens moderne de sans aveu, il est globalement synonyme de vagabond ou d'aventurier* ». Julien DAMON, « La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards. Le tournant récent de l'Histoire », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 43, nº 6, 2007, p. 933–951, à la p. 935.

33 Robert CASTEL, *La métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat,* Paris, Fayard, 1995.

n'ont aucun bien pour les entretenir et qui ne travaillent ne labourent pour gaigner leur vie »[34]. On retrouve déjà dans cette ordonnance les trois éléments de caractérisation qui continueront d'être associés aux figures de l'errant dans les siècles à venir, et qui justifieront de la part de l'État une intervention essentiellement répressive, bien que sporadiquement assistancielle : l'indigence, l'oisiveté et la mobilité. Le vagabond représentait la figure par excellence d'un corps inassimilable à la société, tant par son mode de vie caractérisé par l'errance et la désaffiliation sociale, donc réfractaire à toute forme de contrôle normatif ou étatique, que par la menace qu'il ferait peser sur la paix et l'ordre public en raison de son fort potentiel de dangerosité.

Après des siècles d'ordonnances royales, de condamnation et d'incarcération durant lesquels les vagabonds seront pourchassés et mis au ban de la société, le 19ème siècle, en France comme au Canada, marque un changement significatif dans la gestion étatique du vagabondage. Au 19ème siècle, les errants et les mendiants continuent à faire l'objet d'une répression qui vise à purger l'espace public de leur présence, et dont l'aboutissement demeure en général la prison. Par ailleurs, cette répression peut désormais compter sur une codification juridique formelle qui vient constituer le vagabondage et la mendicité en délit pénaux passibles d'emprisonnement[35].

En France, la pénalisation du vagabondage et de la mendicité a été consacrée par les articles 269 et 276 du Code pénal de 1810. Ce dernier précisait, d'une part, que « les *vagabonds ou gens sans aveu sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession* » (art. 270) et, d'autre part, que le vagabondage est un délit (art. 269) passible de trois à six mois d'emprisonnement (art. 271). La mendicité est quant à elle passible d'une peine d'emprisonnement de trois à six mois pour les mendiants exerçant dans les lieux où existe un dépôt de mendicité, et de un à trois mois pour les mendiants valides qui exercent dans les lieux où ce type d'établissement n'existe pas. Seuls les invalides demandant l'aumône dans les lieux non desservis par un dépôt de mendicité peuvent mendier en toute

34 J. DAMON, préc., note 29, p. 27.

35 J. DAMON, préc., note 32; Stéphane RULLAC, *Le péril SDF. Assister et punir*, Paris, L'Harmattan, 2008.

impunité[36]. Ainsi que le fait remarquer Stéphane Rullac, la place réservée à ce type de délit dans l'ancien Code pénal français en dit long sur les peurs qu'inspiraient le vagabond et le mendiant dans l'esprit du législateur et, par extension, dans l'imaginaire social:

> « En situant le vagabondage et la mendicité dans « les crimes et délits contre la paix publique », le législateur de 1810 énonce la nature de la dangerosité sociale de ces comportements. Il ne s'agit pas d'une menace qui pèse sur les individus directement mais bien sur l'ensemble du corps social. Le préjudice étant contre la « paix publique », c'est l'État qui est symboliquement la victime…[37] ».

Ces dispositions anti–mendicité et anti–vagabondage ont formé jusqu'à tout récemment en France — elles ne seront abrogées qu'en 1992 — l'armature législative qui permettaient à l'État de sanctionner et d'écarter de l'espace public les catégories de pauvres jugées les plus dangereuses de par leur mode de vie (les vagabonds nomades) ou leurs comportements (la mendicité) moralement répréhensibles[38].

Au Canada, la répression pénale des vagabonds et des sans–logis s'est effectuée aussi au 19ème siècle par le biais de diverses lois qui sanctionnaient l'errance et la mendicité pour elles–mêmes, c'est–à–dire sans que ces modes de vie et comportements ne soient nécessairement accompagnés d'atteintes contre les personnes ou la propriété. Ainsi, la *Loi canadienne sur le vagabondage* de 1860, prohibait et rendait passible d'incarcération un large éventail de comportements attribués aux « vagabonds », une catégorie fourre–tout englobant aussi bien les personnes errantes et désœuvrées, les mendiants, que les prostituées, les propriétaires de maisons closes, leurs clients, ainsi que les personnes qui tirent leur subsistance des jeux de hasard, du crime ou des fruits de la prostitution. En ce qui concerne les personnes errantes ou sans travail, ainsi que les mendiants, à proprement parler, la *Loi canadienne sur le vagabondage* prévoyait que :

---

36 J. DAMON, préc., note 32, p. 936; S. RULLAC, préc., note 35.

37 S. RULLAC, préc., note 35, p. 22.

38 *Id.*, p. 23.

> « Seront réputées vagabondes, licencieuses, désoeuvrées et débauchées dans le sens du présent acte […] : les personnes désoeuvrées qui, n'ayant pas de moyens visibles d'existence, vivent sans recourir au travail; […] ; les personnes qui errent et mendient ou qui vont de porte en porte, ou qui séjournent dans les rues, grands chemins, passages ou places publiques pour mendier ou demander l'aumône, sans avoir un certificat signé, depuis moins de 6 mois, par un prêtre, un ecclésiastique ou un ministre de l'évangile, ou par deux juges de paix […], le dit certificat portant mention que celles–ci méritent qu'on leur fasse la charité[39] ».

On le voit, cette législation permettait aux autorités d'opérer une régulation et un contrôle judiciaire, non seulement des individus pratiquant des activités jugées immorales (mendicité, prostitution, jeux de hasard, etc.), mais également des sans–logis et, plus globalement, des pauvres et des chômeurs qui, au 19ème siècle, étaient considérés par le discours social dominant comme des « classes dangereuses » toujours à risque de basculer vers l'immoralité et son corollaire, la criminalité[40]. Ainsi, au Canada, tout comme d'ailleurs en France et dans la plupart des autres pays occidentaux, la répression pénale de l'itinérance trouve sa justification dans l'idée implicite que le « vagabond » et le « mendiant » recèlent, dans leur nature profonde, un potentiel de dangerosité en raison d'un mode de vie, volontairement choisi ou non, qui s'inscrit en faux contre deux des valeurs dominantes au fondement de nos sociétés libérales capitalistes, soit le travail et la propriété. Leur vie à la marge du marché du travail et son corollaire, leur incapacité d'acquérir des propriétés, et au premier chef une propriété, les rend a priori plus à risque d'adopter des comportements délictueux, voire criminels, justifiant ainsi leur incarcération préventive[41].

La *Loi canadienne sur le vagabondage* de 1860 fut rendue caduque en 1892, avec l'adoption du Code criminel du Canada. Ce dernier reprendra à son compte plusieurs éléments qui caractérisaient auparavant le délit de vagabondage. Cependant, à la différence de la *Loi*

---

39 *Loi canadienne sur le vagabondage* de 1860. Citée dans Marcela ARANGUIZ et Jean–Marie FECTEAU, préc., note 31, p. 16.

40 Jean–Marie, FECTEAU, *La liberté du pauvre : sur la régulation du crime et de la pauvreté au XIXe siècle québécois,* Montréal, VLB éditeurs, 2004.

41 Céline BELLOT, *Représentations et pratiques des agents de sécurité privée à l'égard des itinérants*. Rapport de recherche du CRI (Collectifs de recherche sur l'Itinérance), 1996, p. 5–6.

canadienne sur le vagabondage, le Code criminel, dès sa première mouture en 1892, ainsi qu'au fil des nombreux amendements dont il fera l'objet au cours des décennies suivantes, décriminalisera graduellement la condition d'errance sauf dans les cas où celle–ci s'accompagne d'une nuisance ou d'un trouble à l'ordre public[42]. Ainsi, le délit de vagabondage qui subsiste aujourd'hui dans le Code criminel ne cible que la personne « q*ui tire sa subsistance, en totalité ou en partie, du jeu ou du crime et n'a aucune profession ou occupation légitime lui permettant de gagner sa vie* »[43], et encore, cet article serait de toute façon tombé en désuétude dans la mesure où il est très peu invoqué[44].

Théoriquement, le Code criminel peut encore aujourd'hui être utilisé (par son article 175(1)) pour pénaliser des comportements couramment reprochés aux itinérants, tels que faire du tapage en état d'ébriété sur la voie publique ou flâner en gênant d'autres personnes. Mais dans les faits, aujourd'hui la judiciarisation[45] des personnes itinérantes s'effectue dans la très grande majorité des cas par l'intermédiaire de réglementations municipales ou de législations provinciales. Mais avant d'aborder les formes contemporaines de cette judiciarisation, il importe de rappeler que, historiquement, la prise en charge pénale de l'itinérance par l'État s'est déployée simultanément, à partir du 19ème siècle, à des interventions à vocation charitable, thérapeutique ou encore réintégrative.

---

42 André CELLARD et Gérald PELLETIER, « La construction de l'ordre pénal au Canada, 1892–1927 : approches méthodologiques et acteurs sociaux », *Déviance et société,* vol. 23, nº 4, 1999.

43 *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C–46, art. 179(1a).

44 C. BELLOT, préc., note 41, p. 7.

45 Par judiciarisation on entend le recours au droit, et donc à l'appareil judiciaire, pour sanctionner des normes ou pratiques considérées comme socialement déviantes.

2.2 La judiciarisation des itinérants dans le cadre de la lutte aux incivilités

2.2.1 Problématique générale

À partir des années 1980, la pauvreté et les inégalités croissantes qu'a entraînée la montée des politiques néolibérales dans la plupart des pays industrialisés ont contribué à alimenter l'exclusion socioéconomique et la désaffiliation sociale dans les grands centres urbains[46]. Parallèlement, voire corrélativement, on assiste à la même période au démantèlement progressif de l'État–Providence et de ses dispositifs de protection sociale pour les individus et les populations les plus démunis[47]. Dans un tel contexte, les États s'en remettent de plus en plus au droit pénal ou criminel pour gérer plusieurs problématiques sociales tributaires de la pauvreté et des inégalités, notamment l'itinérance, la mendicité, la prostitution, la pratique du squeegee, dans l'espoir d'en freiner la progression et ainsi protéger la sécurité et l'ordre public[48].

À partir du milieu des années 1990, la présence de plus en plus visible de ces populations marginalisées, paupérisées et désaffiliées socialement dans les quartiers commerciaux des grands centres urbains est de plus en plus considérée par les élus municipaux et les forces policières comme un problème qu'il importe de régler par la voie pénale. Dans le cadre de cette approche essentiellement répressive, il ne s'agit pas pour l'État de chercher à faire disparaître les conditions de production de la pauvreté, mais plutôt de faire en sorte que ses manifestations les plus dérangeantes, dont l'itinérance, la mendicité et la prostitution, soient rendues le moins visible possible dans l'espace public[49].

---

46 Loïc WACQUANT, « La mondialisation de la 'tolérance zéro' », *Agone*, nº 22, 1999, p. 127–142; M. BOUCHER, préc., note 29.

47 Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État–Providence*, Paris, Seuil, 1984; L. WACQUANT, préc., note 46.

48 L. WACQUANT, préc., note 46.

49 Laurent MUCCHIELLI, « Introduction », dans Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La frénésie sécuritaire : retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La Découverte, 2008, p. 5–19.

Les instruments de la judiciarisation des personnes itinérantes sont en général l'application de règlements municipaux relatif aux « incivilités », comme ce fut le cas à New York, Montréal, ainsi que dans nombre de grandes villes américaines[50], ou encore la promulgation de législations provinciales (Safe Street Acts), comme ce fut le cas notamment en Ontario et en Colombie–Britannique. Étant neutres dans leur formulation, la plupart de ces règlements ou législations ne sont en général pas discriminatoires en soi, bien que certains d'entre eux puissent parfois avoir des effets discriminatoires indirects sur certains groupes, tel que nous le verrons plus loin. Cependant, parce qu'il pénalise des comportements jugés inappropriés dans l'espace public, tels que flâner, s'adonner à la sollicitation, être trouvé ivre, uriner ou occuper plus d'une place sur un banc, ce type de réglementation tend à avoir un effet préjudiciable sur les populations marginalisées qui habitent ou occupent la rue, c'est–à–dire celles pour qui la frontière entre espaces privé et public est floue, voire inexistante.

En effet, les stratégies de vie et de survie que les personnes en situation d'itinérance sont contraintes d'adopter les amènent à commettre plus souvent des infractions liées à l'occupation de l'espace public que les personnes qui disposent d'une résidence privée. Il en est ainsi puisque, tel que le soulignent Laberge et Landreville :

> « on a tendance à oublier que la jouissance d'espace privés […] constitue une condition essentielle pour demeurer dans la légalité. Toutes les activités concernant l'hygiène personnelle, la pratique de la sexualité, le sommeil, la consommation de boissons alcoolisées et même, dans certains cas, l'alimentation, ne sont pas permises en public. Ces activités requièrent donc l'accès à des espaces privés[51] ».

---

50 Voir : NATIONAL COALITION FOR THE HOMELESS AND THE NATIONAL LAW CENTER ON HOMELESSNESS & POVERTY, *A dream Denied : The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*, janvier 2006. Ce document fournit une recension exhaustive des effets, directs et indirects, de l'application de règlements municipaux sur les personnes en situation d'itinérance dans plusieurs grandes villes américaines. Il offre également un résumé des contestations judiciaires dont ont fait l'objet ces règlements au motif qu'ils portaient atteinte aux droits et libertés des personnes itinérantes protégés par la Constitution américaine.

51 Danielle LABERGE et Pierre LANDREVILLE, « De l'événement à l'infraction. Du sans–abri au délinquant. Réflexions sur le processus de catégorisation dans le champ pénal », dans Danielle LABERGE (dir.), *L'errance urbaine*, Montréal, Éditions MultiMondes, 2000, p. 121–137, à la p. 125.

La réglementation municipale qui définit le champ des comportements interdits en public a donc pour effet de faire basculer dans l'illégalité de façon disproportionnée ceux qui, faute de logement privé, ne peuvent satisfaire leurs besoins autrement qu'en public.

Qui plus est, ainsi que nous le verrons, la surjudiciarisation, des personnes itinérantes qui peut résulter de l'application de ces règlements est, bien souvent, largement tributaire d'un discours sociopolitique qui, non seulement érige en cible prioritaire du travail policier les gestes d'incivilités, mais qui de surcroît attribue principalement ces gestes à certains groupes publiquement identifiés et identifiables, dont les itinérants. Un tel discours, lorsqu'il oriente explicitement le travail d'un service de police, tend à constituer ces groupes en cibles — littéralement — toutes désignées des interventions policières et, par le fait même, de les rendre particulièrement à risque de faire l'objet de profilage discriminatoire.

Avant de procéder à l'analyse des impacts discriminatoires, sur la population itinérante, des règlements municipaux et des normes et directives orientant leur application, nous dégagerons, dans cette section, certains constats qui ressortent des recherches effectuées sur la judiciarisation des personnes itinérantes en lien avec la lutte aux incivilités. Pour ce faire, nous replacerons le principe même de lutte aux incivilités dans le contexte sociohistorique qui l'a vu naître.

2.2.2 Les fondements idéologiques de la lutte aux incivilités

On l'a mentionné en introduction, depuis environ cinq ans, le SPVM tend à faire de la lutte aux incivilités et autres « désordres » urbains un objectif stratégique prioritaire. Il est utile de se pencher sur le contexte social et historique qui a vu naître ce discours et le modèle d'intervention policière qui lui est associé. Plusieurs auteurs s'entendent pour dire que la fortune formidable qu'a connue l'idée de « lutte aux incivilités » dans plusieurs grandes villes du monde, à partir de la fin des années 1990, est directement liée au succès qu'a connu la politique du maire de New–York Rudolph Giuliani baptisée « Quality of Life Initiative ». Rudolph Giuliani

a été élu maire de New York en 1993 au terme d'une campagne centrée sur les thèmes de l'insécurité, de la criminalité, du désordre urbains et des incivilités[52]. Avec l'étroite collaboration du préfet de police qu'il a nommé, William Bratton, il mettra en place sans tarder une stratégie répressive, centrée sur la notion de « tolérance zéro », qui vise à sanctionner systématiquement par la voie pénale des comportements considérés comme des gestes « d'incivilités » réputés responsables de créer des désordres sociaux et physiques. Bratton appliquera essentiellement la même stratégie que celle qu'il avait appliquée dans le métro new–yorkais vers la fin des années 1980 alors qu'il dirigeait le service public de transport de New York. Une telle stratégie consiste à réprimer scrupuleusement par voie pénale les troubles à l'ordre public, souvent mineurs, tels que faire des graffitis et du tapage, du vandalisme, resquiller dans le métro, faire un usage impropre du mobilier urbain, ainsi que certaines stratégies de survie telles que la prostitution, la mendicité et le squeegee[53].

À plusieurs reprises, Rudolph Giuliani et William Bratton ont explicitement justifié leur stratégie de lutte aux incivilités au nom de la théorie du « carreau cassé »[54], élaborée par James Q. Wilson et George L. Kelling dans un article au succès retentissant intitulé « Broken

---

52 Mentionnons qu'il existe un lien de filiation entre la lutte aux incivilités menée par le maire Rudolph Giuliani aux États-Unis vers la fin des années 1990 et les mesures législatives de lutte contre le crime adoptées en France au début des années 1980 à l'initiative d'Alain Peyrefitte, ministre de la Justice de l'époque. Certes, ces deux modèles diffèrent à certains égards, notamment parce que celui de Giuliani était axé sur la répression policière systématique de troubles mineurs à l'ordre public alors que celui de Peyrefitte misait sur des peines plus sévères pour sanctionner la criminalité et la délinquance violentes. Néanmoins, ces deux modèles ont en commun d'avoir justifié l'accroissement de la répression policière dans un cas, et pénale dans l'autre, par l'existence d'un présumé « sentiment d'insécurité » généralisé chez les citoyens. Voir : André NORMANDEAU, « Politiques pénales et peur du crime : "Ordre et sécurité" (Canada) et "Sécurité et liberté" (France) », *Criminologie*, vol. 16, n°. 1, 1983, p. 51-68.

53 Céline BELLOT, Isabelle RAFFESTIN, Marie–Noële ROYER et Véronique NOËL, *Judiciarisation et criminalisation des populations itinérantes à Montréal.* Rapport de recherche préparé pour le Secrétariat National des Sans–abri, octobre 2005, p. 27–28; Tanya ERZEN, « Turnstile Jumpers and Broken Windows. Policing disorder in New York City », dans Andrea MCARDLE ET Tanya ERZEN (dir.), *Zero Tolerance. Quality of Life and the New Police Brutality in New York City,* New York, New York University Press, 2001, p. 19–49, à la p. 25; Bernard HARCOURT, *L'illusion de l'ordre. Incivilités et violences urbaines : tolerance zero?,* Paris, Descartes & Cie, 2006, aux p. 50–55.

54 B. HARCOURT, préc., note 53, p. 50.

Window. The Police and Neighborhood Safety », publié en 1982[55]. Selon cette théorie, si une municipalité, et au premier chef son service d'ordre, ne s'attaque pas aux désordres urbains et aux infractions mineures à l'ordre public, telles que le vandalisme, boire en public, mendier, jeter des détritus, se prostituer, les conditions sont alors réunies pour créer un environnement criminogène. En d'autres termes, si on tolère des désordres urbains mineurs, à commencer par un simple « carreau cassé », on risque de favoriser l'implantation d'une criminalité plus sérieuse (ex. : vol, meutre, trafic de drogue, viols, etc.). Le raisonnement est le suivant : si les « vrais » délinquants et criminels s'aperçoivent que, dans un quartier donné, les citoyens et la police tolèrent la présence de « désordres urbains » mineurs, ils en concluront qu'il s'agit d'un quartier où ces infractions ne sont ni signalées ni réprimées, constituant ainsi un terrain propice à l'expansion d'activités criminelles plus sérieuses. Dans cette perspective, à laquelle se rattache explicitement l'initiative « qualité de vie » menée par Rudolph Giuliani et William Bratton, les désordres urbains, même les plus mineurs, sont étroitement liés à la criminalité au sein d'une chaîne séquentielle évolutive où les désordres non sanctionnés mènent inévitablement à la criminalité plus lourde[56].

Une des idées maîtresses qui revient de manière récurrente dans l'article de Wilson et Kelling pour justifier leur théorie — une idée reprise d'ailleurs abondamment par les différents services de police ayant adopté une stratégie de lutte contre les incivilités, dont le SPVM — consiste à invoquer le sentiment de peur et d'insécurité que suscitent chez les citoyens les désordres urbains causés par certains individus. Ces auteurs considèrent que les troubles mineurs à l'ordre public (« disorderly behaviours »), ainsi que la présence d'individus aux comportements « désordonnés » (« disorderly people »), ont pour effet d'insécuriser les citoyens. Corrélativement, ces derniers seront amenés à graduellement déserter les espaces publics au profit des criminels, qui verront dans l'absence de réaction des résidants une invitation à déplacer leurs activités criminelles dans ce quartier. Mentionnons enfin que Wilson et Kelling ne

---

55 James Q. WILSON et George L. KELLING, « Broken Window. The Police and Neighborhood Safety », *Atlantic Monthly,* vol. 249, n° 3, p. 29–38.

56 *Id*., p. 3; B. HARCOURT, préc., note 53, p. 39.

laissent planer aucun doute sur l'identité des groupes ou des individus dont les comportements insécurisent les bons citoyens ordinaires et portent atteinte à l'ordre public. Ainsi, faisant référence aux fauteurs de troubles qui menacent l'ordre public par leur présence ou leur comportement, les auteurs précisent qu'il ne s'agit pas « *de personnes violentes, ni même nécessairement des criminels, mais de gens peu recommandables, turbulents ou imprévisibles : mendiants, alcooliques, toxicomanes, adolescents bruyants, prostituées, rôdeurs, individus ayant des problèmes de santé mentale* »[57].

Les services de police qui ont mis sur pied des stratégies de répression des incivilités invoquent en général largement l'argument du sentiment d'insécurité des résidants afin de justifier leurs politiques[58]. Soulignons enfin que, selon la théorie du « carreau cassé », la lutte aux incivilités et autres désordres urbains nécessite, non seulement une forte présence policière sur « le terrain », mais plus particulièrement de nombreuses patrouilles à pied. En plus de rassurer les citoyens et de dissuader les fauteurs de trouble potentiels, les patrouilles à pied, expliquent les auteurs, permettent aux policiers d'être en contact direct avec les résidants du quartier afin de mieux connaître leurs sources d'insécurité et ainsi adapter leurs interventions en conséquence. On le verra plus loin, tout comme la détermination des comportements susceptibles de constituer des « incivilités » constitue un exercice subjectif tributaire du lobbying sociopolitique, il en va de même pour la détermination des facteurs qui contribuent au sentiment d'insécurité des citoyens.

2.2.3 Les stratégies de « tolérance zéro » appliquées à New York : un cas d'école

Bien que les auteurs de la théorie du « carreau cassé », Wilson et Kelling, se soient toujours défendus d'avoir préconisé l'adoption de stratégies de tolérance zéro[59], les services de police

---

57 J. Q. WILSON et G. L. KELLING, préc., note 55, p. 30 (notre traduction).

58 T. ERZEN, préc., note 53, p. 19.

59 Une politique de tolérance zéro, « *comme son nom l'indique, consiste à appliquer la loi au pied de la lettre, avec une intransigeance sans faille* ». L. WACQUANT, préc., note 46, p. 129.

qui ont appliqué leurs idées en matière de lutte aux incivilités y ont, explicitement ou non, abondamment recourues[60]. À New York, Rudolph Giuliani et William Bratton embrassaient publiquement une telle stratégie dans le cadre de leur lutte aux incivilités[61]. Qui plus est, plusieurs de leurs déclarations publiques faisaient nommément référence aux groupes ou catégories sociales que devait cibler leur lutte contre les désordres urbains. Ainsi, durant la campagne électorale de 1993 qui devait le mener au pouvoir, Rudolph Giuliani avait fait des squeegees « *le symbole honni du déclin social et moral de la ville* (de New York) »[62]. William Bratton, quant à lui, lors d'une conférence prononcée en 1996 à la Foundation Heritage, un « think tank » américain de droite, nommait explicitement les groupes qui, selon lui, sont responsables des signes de désordre urbain et du sentiment d'insécurité des citoyens : les squeegees, les itinérants, les mendiants, les prostituées et les graffiteurs[63].

Si des doutes subsistaient quant à la forme de « déviance » contre laquelle est dirigée prioritairement la stratégie de tolérance zéro de Rudolph Giuliani, ils furent vite levés lorsque le service de police de New York produisit, à l'intention de ses policiers, un guide de référence qui répertoriait les options de règlement municipaux et d'infractions correspondantes s'offrant aux agents pour sanctionner les comportements considérés comme indésirables dans le cadre de l'initiative « qualité de vie »[64]. Parmi les comportements répertoriés, on retrouve notamment : mendier dans les lieux publics, mendier dans le métro, laver les vitres des automobilistes, laisser des matelas, des cabanes, des installations rudimentaires ou autres propriétés sur la voie publique, le fait de déplacer des déchets placés sur le trottoir par des résidants pour fins de collecte d'ordure, uriner en public, comportements dérangeants

60 T. ERZEN, préc., note 53; C. BELLOT et al., préc., note 53; Ralph B. TAYLOR, « Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction : weak foundations and strong pressures », dans David WEISBURD et Anthony A. BRAGA (dir.), *Police Innovation : Contrasting Perspectives,* Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 98–114, à la p. 107.

61 L. WACQUANT, préc., note 46, p. 129–130.

62 *Id.,* p. 129.

63 *Id*.

64 NEW YORK POLICE DEPARTMENT (NYPD), *Quality of life Enforcement Options Reference Guide for police officers.* Cité en annexe dans T. ERZEN, préc., note 53, p. 35–45.

(« disorderly behaviour ») dans les parcs et dans les transports publics, ivresse sur une voie ou un espace public, notamment les parcs[65]. On peut dire que ce guide de référence constituait une incitation indirecte au profilage policier des sans–abri dans la mesure où, tel un manuel d'instruction, il expliquait aux policiers comment traduire en infractions plusieurs comportements et stratégies de survie communément adoptés par les personnes itinérantes.

L'initiative « qualité de vie » a d'abord été appliquée à titre de projet pilote dans le West Village de Manhattan, en raison de la vocation commerciale et touristique de cet arrondissement (« precinct »), puis dans l'ensemble de la ville de New York à partir de 1995. Concrètement, cette politique s'est traduite par une augmentation phénoménale du nombre de policiers patrouillant les rues, d'interpellations, d'arrestations et de comparutions. À titre illustratif, le nombre de policiers en uniforme à New York est passé, entre 1990 et 1999, de 26 073 à 38 621, ce qui représente une augmentation de 48 %[66]. Dès 1998, les forces de police de New York sont[67] désormais les plus importantes du pays avec le ratio le plus élevé de policier par habitant. Entre 1993 et 1996, le nombre d'arrestations effectuées par les policiers new-yorkais aura augmenté de 24 %, pour atteindre le chiffre de 314 292 en 1996. Depuis que l'initiative « qualité de vie » a été lancée en 1994, à lui seul, l'arrondissement de West Village, qui constitue le cœur commercial et touristique de Manhattan, émet plus d'assignations à comparaître en cour pour des infractions à un règlement municipal que l'ensemble des arrondissements de l'île de Manhattan. En 1997, cet arrondissement a émis 7400 assignations à comparaître qui tombaient dans les trois principales catégories suivantes : uriner en public, ivresse en public et bruit[68].

L'une des conséquences les plus notables des stratégies de tolérance zéro mises en place par Rudolph Giuliani est l'engorgement des tribunaux, et ce, malgré que les statistiques indiquent

65 *Id.*

66 L. WACQUANT, préc., note 46, p. 131.

67 B. HARCOURT, préc., note 53, p. 78.

68 T. ERZEN, préc., note 53, p. 26.

que la criminalité est en baisse constante à New York depuis les années 1992[69]. Ainsi, entre 1993 et 1998, le nombre d'affaires traitées par la cour criminelle de New York qui exerce juridiction pour les délits et infractions mineurs (simple « misdemeanors » passibles de moins d'un an de prison) a augmenté du double[70]. De plus, lorsqu'un individu reçoit un constat d'infraction à un règlement municipal, il est sommé de produire une preuve d'identité afin de prouver qu'il est bien du quartier, et ceux qui n'ont pas d'adresse résidentielle locale sont aussitôt arrêtés et envoyés au poste de police[71].

La doctrine de la « tolérance zéro » appliquée dans le cadre de l'initiative « qualité de vie » vers la fin des années 1990 a été saluée, aux États–Unis comme ailleurs, par nombre d'observateurs, d'experts et de journalistes, qui lui attribuent une grande part de responsabilité dans la baisse constante de la criminalité qu'a connu New York depuis la fin des années 1990. Sans s'attarder sur cette question complexe, il importe de souligner qu'à ce jour, aucune corrélation n'a jamais été scientifiquement démontrée entre, d'une part, la mise en place par des services de police d'un programme de lutte aux incivilités et, d'autre part, une baisse de la criminalité[72]. Malgré cette absence de preuves scientifiques, dès la fin des années 1990, les stratégies policières de tolérance zéro, telles qu'elles furent appliquées à New York à la petite délinquance et aux « désordres urbains », fera de nombreux émules dans le monde entier, dont au premier chef des politiciens et des dirigeants de services policiers. À titre illustratif, « *au cours des dix derniers mois de l'an 2000, 235 services de police, dont 85 % étrangers, ont envoyé des délégations au Quartier général de la Police de New York* »[73]. Le service de police de New York a lui–même envoyé de

---

69 Par contre, aucune étude n'a pu démontrer à ce jour qu'il existait un lien causal entre une telle baisse et l'initiative « qualité de vie ». Voir à ce sujet R. B. TAYLOR, préc., note 60 et B. HARCOURT, préc., note 53.

70 L. WACQUANT, préc., note 46, p. 141.

71 T. ERZEN, préc., note 53, p. 26.

72 Pour un exposé complet et détaillé des déficiences méthodologiques des rares études scientifiques qui prétendent avoir démontré empiriquement une telle corrélation, voir : B. HARCOURT, préc., note 53, p. 61–74 et R. B. TAYLOR, préc., note 60. Tout au plus, notent ces auteurs, une relation statistique significative entre taux d'incivilité et de criminalité semble exister, mais cette corrélation disparaît en général lorsqu'on mesure l'effet d'autres variables « contrôle » telles que la composition ethnique et socioéconomique du quartier.

73 B. HARCOURT, préc., note 53, p. 59.

nombreuses délégations faire la promotion de son modèle auprès d'une multitude de services policiers à travers le monde.

2.2.4 La lutte aux incivilités et aux désordres publics : le modèle newyorkais en phase d'expansion mondiale

La doctrine new-yorkaise de tolérance zéro sera promue et appliquée, sous différentes formes et selon des modalités diverses, dans les trois Amériques, en Europe et ailleurs dans le monde. En Amérique du Sud, on observe un mouvement similaire dès la fin des années 1990. Ainsi, en août 1998, le président du Mexique lance une campagne sans précédent de « croisade nationale contre le crime » au moyen d'une batterie de mesures judiciaires et policières s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie de tolérance zéro[74]. En 2002, Rudolph Giuliani a été embauché comme conseiller en sécurité par la ville de Mexico pour y élaborer un programme de répression de la criminalité, comprenant notamment un important volet de lutte aux désordres urbains mineurs. En septembre 1998, le ministre de la Justice et de la Sécurité de Buenos Aires annonce que sa province appliquera elle aussi la doctrine mise en œuvre à New York et, depuis le début des années 2000, les discours sécuritaires prévalent largement en Argentine en matière de prévention du crime. Ces discours, dont la référence principale demeure le modèle New Yorkais, se sont traduits par un surinvestissement des ressources policières et judiciaires dans le traitement de la petite et moyenne délinquance[75]. Au Brésil, le gouverneur de l'État de Brasilia annonçait, dès janvier 1999, l'application d'une stratégie de « tolérance zéro » à l'endroit de la criminalité[76]. Plus récemment, à partir de 2006, les autorités municipales de Rio de Janeiro, ont appliqué une stratégie de tolérance zéro dirigée contre la criminalité urbaine, y

---

74 L. WACQUANT, préc., note 46, p. 133.

75 Edgardo MANERO, « Insécurité et violence dans l'Argentine néo–libérale. La gestion politique de la peur », *L'Ordinaire latino–américain*, octobre–décembre, n° 194, 2003, p. 41–78, aux p. 60–61.

76 L. WACQUANT, préc. note 46, p. 134.

compris les délits les plus mineurs, et ce, afin de restaurer l'ordre et la sécurité dans cette grande ville[77]. Le modèle de référence est, à chaque fois, celui de Rudolph Giuliani.

L'Europe n'échappe certes pas à cette recrudescence de la répression pénale et policière des signes les plus visibles de la marginalité et de la pauvreté urbaine, qui contribue à alimenter un sentiment d'insécurité, fondé ou non, chez les citoyens.

En France, depuis la fin des années 2000, un nouvel ordre pénal tend à être redessiné au nom de la lutte aux « insécurités ». Les années 2002 à 2004 auront été particulièrement fécondes à ce chapitre. Ainsi, durant cette courte période, on assistera à la création, par voie législative, d'un grand nombre de nouvelles infractions pénales relatives, notamment, aux atteintes à l'ordre public, dont la plupart découlent de lois modifiant le code pénal, ainsi qu'à un alourdissement des peines correspondant aux délits existants[78]. Plusieurs des nouvelles infractions crées dans la foulée de cette lutte aux insécurités ciblent des groupes précarisés de la marge urbaine, tels que les jeunes pauvres, les mendiants et les prostituées[79]. Notons par exemple qu'en 2003, certaines formes de mendicité ont été repénalisées, dont l'exploitation de la mendicité par autrui, la mendicité avec enfants en bas âge, et la mendicité dite « agressive » ou « sous la menace d'un animal dangereux »[80]. La France n'est certes pas un cas unique en Europe. Sans multiplier les exemples, qu'il suffise de dire que, dès la fin des années 1990, les stratégies judiciaires et policières de tolérance zéro importées des États–unis ont trouvé un terreau fertile d'implantation dans plusieurs pays d'Europe, tels que l'Italie, l'Allemagne et l'Angleterre[81].

---

77 Antoinette KUIJLAARS, *La violence des mineurs à Rio de Janeiro : culture de la peur et répression*, mémoire de 4ème année soumis à l'Institut d'études politiques de Strasbourg de l'Université Robert Schuman, juin 2007, aux p. 36–38.

78 Jean DANET, « La frénésie pénale », dans Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La frénésie sécuritaire : retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La Découverte, 2008, p. 19–30.

79 *Id.*, p. 20; S. RULLAC, préc., note 35, p. 86–97.

80 S. RULLAC, préc., note 35, p. 90–91.

81 L. WACQUANT, préc., note 46, p. 134–135.

Au Canada, en juin 1999, après que William Bratton lui–même soit venu présenter le modèle new–yorkais au maire de Toronto, celui–ci annonçait avec fracas la mise sur pied d'un « *crackdown* » contre l'insécurité et la criminalité urbaines, reprenant plusieurs des éléments ayant fait le succès de l'initiative « qualité de vie » du maire Rudolph Giuliani[82]. En outre, en Ontario, dès 1999, tout comme en Colombie–Britannique en 2004, la lutte aux incivilités allait pouvoir compter sur de nouvelles législations provinciales de type « Safe Streets Act ». Ces dernières ont eu notamment pour effet d'accroître la vulnérabilité des personnes itinérantes à la judiciarisation en raison de la pénalisation de plusieurs comportements associés à l'itinérance[83].

Les formes de déviances ciblées par ces stratégies sécuritaires varient et ne concernent pas nécessairement en priorité les désordres urbains mineurs, tels que les troubles à l'ordre public. Dans la plupart des cas, la lutte aux insécurités embrassent une large gamme de déviances, qui englobe tant les simples « incivilités » que la violence criminelle plus lourde (ex. : meurtres, viol, vols qualifiés, etc.). Mais même lorsque la criminalité plus lourde constitue leur cible principale, ces stratégies, là où elles ont été appliquées, ont tendu à accentuer la judiciarisation des populations urbaines déjà précarisées, exclues et désaffiliées. C'est que la notion de « lutte aux insécurités », véritable leitmotiv de ce type de discours, est suffisamment vague et malléable pour pouvoir justifier le ciblage, aux côtés de la criminalité lourde, des stratégies de survie des groupes de la marge urbaine (prostituées, jeunes de la rue, mendiants, itinérants, etc.), ceux dont la simple présence dans l'espace public est, non seulement socialement considérée comme déviante, mais également perçue comme porteuse d'une promesse de délinquance future.

82 *Id*., p. 136

83 Céline BELLOT et Bernard ST–JACQUES, « La gestion pénale de l'itinérance », dans Shirley ROY et Roch HURTUBISE (dir), *L'itinérance en questions. Un enjeu pour la défense des droits,* Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p. 170–191, à la p. 173.

3. PORTRAIT DE LA SURJUDICIARISATION DES PERSONNES ITINÉRANTES À MONTRÉAL

Ce n'est que depuis peu que l'on dispose de données quantitatives suffisamment exhaustives et fiables pour nous permettre de cerner l'ampleur, l'évolution dans le temps et les sources de la judiciarisation des personnes itinérantes en vertu des règlements municipaux à Montréal. On doit ces données à une équipe de chercheurs, pilotée par Céline Bellot, professeure à l'Université de Montréal, qui a mené une vaste étude en deux phases, à la fois quantitative et qualitative, sur ce phénomène. Cette section s'appuiera essentiellement, mais pas exclusivement, sur les résultats des phases I[84] et II[85] de cette étude.

Pour mener à bien le volet quantitatif de l'étude, les chercheurs ont extrait de la banque générale de la Cour municipale de Montréal, communément appelée « plumitif », l'ensemble des constats d'infraction émis annuellement en vertu des réglementations municipales ou des règlements de la société de Transport de Montréal (STM) pour une période allant de 1994 à 2006. Pour identifier, au sein de cet ensemble, les constats remis à des personnes en situation d'itinérance, Bellot et son équipe ont isolé ceux où était inscrite, comme adresse domiciliaire du défendeur, l'adresse civique de l'un des 22 organismes œuvrant dans le milieu de l'itinérance à Montréal. Il ne s'agit donc que des cas où la personne à qui était reprochée l'infraction avait donné au policier l'adresse de l'un de ces 22 organismes. Un tel indicateur est, de l'avis même des chercheurs, forcément voué à sous–estimer le nombre de constats remis à des personnes itinérantes puisqu'il exclut toutes les personnes qui, bien que sans domicile fixe, vivent de façon temporaire en maison de chambre ou en maison supervisée, chez un ami ou un proche, ou encore ceux qui n'ont donné aucune adresse.

84 C. BELLOT et al., préc., note 53.

85 Céline BELLOT, *Judiciarisation des personnes itinérantes phase II – faits saillants,* avril 2007.

3.1 La judiciarisation entre 1994 et 2005 : évolution et tendances

Les résultats de cette étude sont fort instructifs pour les fins de la présente analyse. Pour prendre la pleine mesure de l'évolution de la judiciarisation des personnes itinérantes dans le temps, il est utile de reproduire ici un tableau tiré de la phase II de l'étude de Bellot et son équipe :

Nombre de constats émis annuellement à des personnes itinérantes en vertu des règlements municipaux et de la STM entre 1994 et 2005[86] :

Réglementation / Année	**RRVM Règlements municipaux**	**STM Société de transport**	**TOTAL**
1994	575	494	1069
1995	782	640	1422
1996	805	799	1604
1997	645	601	1246
1998	1275	389	1664
1999	1776	373	2149
2000	1080	950	2030
2001	1602	980	2582
2002	1785	1449	3234
2003	2438	1750	4188
2004	3281	3934	7215
2005	2455	3942	6397
TOTAL	18 499	16 301	34 800

* Tiré de la phase II de l'étude de Céline Bellot et al., préc., note 84, p. 2.

Entre 1994 et 2005, 34 800 constats d'infraction ont été remis à des personnes itinérantes à Montréal, dont 53,2 % en vertu de la réglementation municipale, et 46,8 % en vertu du règlement de la STM. Il semble donc que, pour la période étudiée, la répression pénale dont les personnes itinérantes font l'objet dans l'espace public montréalais s'opère majoritairement par le biais de la réglementation municipale. Cependant, à partir de 2004, la tendance s'inverse alors

[86] Nous avons exclu du tableau l'année 2006 puisque les données recueillies par les chercheurs ne couvrent que le 1er trimestre de cette année–là.

que, pour la première fois depuis 1994, la majorité des constats sont désormais émis en vertu du règlement de la STM, soit dans des proportions de 54,5 % en 2004, et de 61,6 % en 2005.

Le terrain de la judiciarisation de la population itinérante tend donc à se déplacer progressivement des lieux publics extérieurs vers l'espace sous–terrain du métro. Qui plus est, d'autres données plus récentes portent à croire que cette tendance s'est accentuée à partir de 2007. C'est qu'en juin 2007, le SPVM inaugurait son Unité métro, composée de patrouilles à pied chargées désormais d'assurer l'ordre et la sécurité dans le métro aux côtés des agents de sécurité de la STM. Or, aux dires du SPVM, parce qu'elle a eu pour effet de décupler la présence policière dans le métro, cette initiative expliquerait en grande partie l'explosion soudaine du nombre de constats d'infraction remis aux Montréalais en vertu des règlements municipaux ou de la STM entre 2006 et 2007, ce nombre passant de 16 082 à 25 383 sur une période d'un an, puis se stabilisant à 24 175 en 2008[87]. Il est donc fort à parier que cet accroissement spectaculaire de la répression policière dans le métro se soit traduit par une augmentation congrue du nombre de constats d'infraction remis à des personnes itinérantes.

Mais quelle qu'en soit la source réglementaire, on constate, dans le tableau reproduit plus haut, que le nombre de constats remis annuellement à des personnes itinérantes à Montréal a connu une augmentation prodigieuse entre 1994 et 2005, soit dans des proportions de 327 % s'agissant des infractions aux règlements municipaux, et de 698 % s'agissant des infractions au règlement de la STM. Il est à noter que c'est en 1998 que l'on observe le taux de croissance annuelle le plus élevé du nombre d'infractions reprochées aux personnes itinérantes en vertu des règlements municipaux, ce nombre passant de 645 à 1275, soit un bond de 98 % par rapport à l'année précédente. Il se trouve, tel que le font remarquer les auteurs de l'étude, que 1998 est l'année qui suit l'implantation de la police de quartier à Montréal, une initiative caractérisée entre autres par une augmentation substantielle du nombre et de la visibilité des patrouilles à pied dans les rues de Montréal.

87 SPVM, *Bilan annuel 2008 – Données supplémentaires et tableaux statistiques*, 2008, p. 15.

Dans le cadre de la phase I de l'étude, Bellot et son équipe ont généré, pour la période allant du 1er avril 1994 au 31 mars 2004, un portrait quantitatif plus fin de la judiciarisation des personnes itinérantes. Durant la période étudiée, sur les 22 685 constats[88] remis à des personnes itinérantes, 92 % l'ont été à des hommes et 8 % à des femmes[89]. De plus, les 18–24 ans constituent le groupe d'âge le plus judicarisé (29,1 %), suivi des 25–34 ans (23,2 %), des 35–44 ans (26,8 %) et, enfin, des 45 ans et plus (19,6 %)[90]. On apprend également que les personnes itinérantes ne sont pas toutes judiciarisées dans les mêmes proportions, puisque les 22 685 constats d'infraction qui leur ont été remis entre avril 1994 et mars 2004 ne concernent en fait que 4036 individus, dont 300 mineurs. Afin d'obtenir une idée de la manière dont les constats sont répartis, les chercheurs ont regroupé ces 4036 individus en trois groupes en fonction du nombre de constats reçus par personne au cours de la période étudiée :

- le 1er groupe inclut 1412 individus (35,0 %) ayant reçu un seul constat;
- le 2ème groupe inclut 2024 individus (50,1 %) ayant reçu entre deux et neuf constats;
- le 3ème groupe inclut 600 individus (14,9 %) cumulant chacun dix constats et plus[91].

La distribution inégale des constats d'infraction au sein de la population itinérante est encore plus flagrante à la lumière de données additionnelles selon lesquelles les 600 individus ayant reçu dix contraventions et plus, bien que ne représentant que 14,9 % des 4036 personnes de la banque de données, cumulent à eux seuls 13 228 constats, soit 58,3 % de l'ensemble des 22 685 constats remis à des personnes itinérantes durant la période étudiée. Par comparaison, le groupe des itinérants ayant reçu moins de dix contraventions comprend 3436 individus qui, bien que représentant 85,1 % des personnes sanctionnées, n'ont reçu que 9457 contraventions,

88 Il est à noter que, pour la phase I de l'étude, les données de 2004 sont incomplètes puisque les constats n'ont été dénombrés que pour les trois premiers mois de cette année-là.

89 C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 45.

90 *Id*., p. 69.

91 *Id*., p. 46.

soit 41,7 % de l'ensemble des constats émis. On constate donc qu'un petit groupe de personnes itinérantes sont surjudiciarisées par rapport aux autres[92].

Une telle tendance est d'ailleurs confirmée par des données fournies à la Commission par le SPVM[93]. Ce dernier a procédé, pour l'année 2008, à un échantillonnage de 3198 événements impliquant des personnes itinérantes, dont 93 % (2801) se sont soldés par la remise d'un constat d'infraction en vertu de la réglementation municipale ou d'un règlement de la STM, les 7 % restants (207) concernant des constats remis en vertu du Code de la sécurité routière (des cas de squeegee, selon le SPVM). Or, après analyse, le SPVM a constaté un phénomène de surjudiciarisation chez un « *noyau dur de 149 multirécidivistes ayant reçu quatre constats ou plus* » ; ces derniers seraient responsables de la moitié des infractions et des arrestations relevées au sein de l'échantillon pour l'année 2008.

3.2 Les infractions les plus souvent reprochées aux personnes itinérantes

Toujours dans la phase I de leur étude, Bellot et son équipe se sont attachés à identifier la nature des infractions les plus souvent reprochées aux personnes itinérantes en vertu de la réglementation municipale entre le 1er avril 1994 au 31 mars 2004. Le tableau ci–bas regroupe les dix infractions aux règlements municipaux pour lesquelles les personnes itinérantes ont été le plus souvent poursuivies durant la période étudiée :

92 *Id*. p. 87.

93 SPVM, « *L'itinérance dans un contexte de gestion des espaces urbains* ». Document PowerPoint remis à la Commission par le SPVM en avril 2009 (cité avec la permission du SPVM).

Les 10 infractions le plus reprochées aux personnes itinérantes en vertu de la réglementation municipale de la Ville de Montréal ou de ses arrondissements entre le 1er avril 1994 au 31 mars 2004

Rang	Infraction	Fréquence	% du total
#1	Ayant consommé des boissons alcoolisées sur le domaine public	2747	20,8
#2	Ayant été trouvé gisant, flânant ivre sur une voie ou place publique	2492	18,9
#3	Gêner ou entraver la libre circulation, en s'immobilisant, rôdant, flânant dans une place publique	1579	12
#4	Se tenir sur le domaine public pour offrir ses services	862	6,5
#5	Fréquenter un parc après les heures d'ouverture	675	3,9
#6	Ne pas cesser une violation après en avoir reçu l'ordre d'un agent de la paix	587	4,5
#7	Posséder un couteau	406	3,1
#8	Utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné, le détériorer, le modifier	330	2,5
#9	Répandre un liquide sur le sol public	299	2,3
#10	Ayant émis un bruit audible à l'extérieur, ou toute forme de tapage	288	2,2
Sous–total		10265	77,9
Autres infractions		2911	22,1
TOTAL		**13176**	**100**

* Tiré de Céline Bellot et al., préc., note 52, p. 58.

La grande majorité des constats remis aux personnes itinérantes, on le voit, concerne la consommation d'alcool et l'ébriété dans le domaine public, ainsi que la présence dérangeante dans l'espace public et la sollicitation. Il s'agit donc d'infractions mineures, dont plusieurs, de surcroît, sont « sans victimes », c'est–à–dire des infractions qui en soi ne portent pas, ou peu, atteinte à la propriété ou à la sécurité, qu'elle soit privée ou publique. Que l'on pense, par exemple, à l'interdiction de se trouver dans un parc après les heures d'ouverture, à utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné, d'être trouvé flânant ivre sur la voie publique. Ces infractions ont en commun de renvoyer à des troubles à « l'ordre public », une notion au contenu particulièrement malléables et sujet à interprétation, tel qu'on le verra dans la deuxième partie. Qu'il suffise de souligner, pour l'instant, que la majorité des infractions reprochées aux personnes itinérantes en vertu de la réglementation municipale concerne des troubles à l'ordre public pouvant pour la plupart être considérées comme des « incivilités » au sens où l'entend la théorie du « carreau cassé » évoquée plus haut.

Bellot et son équipe ont également dressé un palmarès des dix infractions les plus reprochées aux personnes itinérantes en vertu des règlements de la STM entre le 1er avril 1994 au 31 mars 2004, soit à une époque où les troubles à l'ordre public et autres « incivilités » dans le métro étaient sanctionnés quasi exclusivement par les agents de la STM. Il s'agit grosso modo du même type d'infractions que celles émises en vertu des règlements municipaux (ex. : flâner en entravant la circulation, être couché sur un banc, consommation d'alcool, tapage, souillage) avec en plus quelques infractions propres à la STM (interdiction de mendier ailleurs que dans les endroits prévus à cet effet, de fumer, d'obtenir un voyage sans en avoir acquitté le prix, de se trouver sur la voie ferrée).

Les jeunes de la rue : un profil de judiciarisation distinct

Le profil de judiciarisation des jeunes tend à différer légèrement de celui des personnes itinérantes seules et d'âge mûr. Des analyses complémentaires effectuées par Bellot et son équipe ont révélé que, pour la période 1994–2004, les jeunes (35 ans et moins) sont, toutes proportions gardées, plus souvent judiciarisés pour des infractions relatives à l'occupation de l'espace public, tels que la sollicitation, l'entrave à la circulation et une présence dans les parcs après les heures d'ouverture, alors que les plus vieux (35 ans et plus), quant à eux, tendent davantage à se voir remettre des constats d'infraction relatifs à l'ébriété, tels qu'avoir consommé de l'alcool ou être trouvé ivre dans le domaine public[94].

Les données de Bellot et son équipe peuvent être complétées par d'autres qui, bien que tirées d'un échantillon non aléatoire, ont l'avantage d'être plus récentes. L'organisme « Le Refuge des jeunes de Montréal » (ci–après « Refuge »), qui vient en aide aux jeunes sans–abris et en difficulté, a pris l'habitude de recueillir systématiquement, depuis 2001, les constats d'infraction que se voyaient remettre les jeunes utilisant leurs ressources, et ce, afin de mieux comprendre les sources de la judiciarisation de sa clientèle. Mme France Labelle, directrice du Refuge et

94 C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 69.

responsable de cette initiative, précise qu'aucune sélection n'a été opérée, les jeunes étant invités à lui remettre systématiquement tous les constats qui leur étaient remis, sans égard à la nature de l'infraction commise. Selon Mme Labelle, la grande majorité de ces jeunes ne donne aucune suite aux poursuites dont ils font l'objet, ce qui ne les a pas empêché de remettre leurs constats en grand nombre pour fins d'analyse.

Pour la plus récente période de cueillette de données, (2006–2008), le Refuge a consigné notamment, pour chacun des constats recueillis, la disposition réglementaire invoquée et le montant de l'amende imposée. Le Refuge a transmis ces données brutes à la Commission pour fins d'analyse. La Commission a ainsi analysé 763 constats d'infraction, dont 311 (40,8 %) ont été commises en 2006, 338 en 2007 (44,3 %) et 114 en 2008 (14,9 %). La majorité (54,1 %) de ces infractions ont été émises en vertu de la réglementation de la STM, contre 33,4 % en vertu d'un règlement municipal, et 12,5 % en vertu du Code de la sécurité routière. Ces données vont dans le même sens que celles de Bellot démontrant qu'à partir de 2004, la judiciarisation des sans–abri à Montréal résultait pour la première fois, en majorité, de gestes posés dans le métro.

Les 763 infractions de l'échantillon ont été remises à 298 jeunes, pour une moyenne de 2,6 infractions par personne. De plus, à l'instar de ce que les données de Bellot et du SPVM avaient mis en lumière, à des degrés divers, les données du Refuge suggèrent aussi qu'une minorité d'individus est responsable d'un nombre disproportionné d'infractions[95].

Le tableau suivant indique les dix types d'infractions les plus souvent reprochées aux jeunes de l'échantillon, soit en vertu de la réglementation de la STM, de la réglementation municipale (RM) ou du Code de la sécurité routière (CS).

[95] À titre d'exemple, les individus qui se sont vus reprocher entre une et trois infractions représentent 82 % des jeunes de l'échantillon, mais ne sont responsables que de 46 % des infractions répertoriées. À l'inverse, les individus ayant reçu 10 infractions ou plus ne représentent que 4 % des jeunes de l'échantillon, mais cumulent à eux seuls 20 % des infractions répertoriées.

Les dix types d'infractions pénales les plus reprochées aux jeunes sans–abri fréquentant le « Refuge des jeunes de Montréal » pour la période 2006–2008

Rang	Types d'infraction[96]	Fréquence	%
#1	Obtenir ou tenté d'obtenir un voyage sans en avoir acquitté le prix (STM)	138	18,1
#2	Se coucher ou s'étendre sur un banc, sur un siège ou sur le sol dans une station de métro (STM); Utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné (RM)	114	14,9
#3	Gêner ou entraver la circulation en rôdant, en flânant ou en s'immobilisant dans le métro (STM) ou sur les voies et places publiques (RM)	87	11,4
#4	Consommer de l'alcool sur le domaine public (RM) ou dans le métro (STM)	49	6,4
#5	Se tenir sur la chaussée pour solliciter son transport ou traiter avec l'occupant d'un véhicule (squeegee) (CSR)	45	5,9
#6	Fumer ou avoir du tabac ou toute autre substance, allumé dans le métro (STM)	41	5,4
#7	Émettre des cris ou faire du tapage, (STM, RM)	39	5,1
#8	Se trouver dans un parc lorsque celui–ci est fermé (RM)	37	4,8
#9	Ne pas se conformer aux feux de circulation; traverser ailleurs qu'à l'intersection (CSR)	35	4,6
#10	Salir les pavages ou le domaine public (RM); y jeter des déchets d'aliments, des cendres, des immondices ou d'autres rebuts (RM); souiller un bien du métro (STM)	23	3,0
Sous–total		608	79,6
Autres infractions		155	20,3
TOTAL		763	100

Source : le Refuge des jeunes de Montréal.

Hormis le resquillage et la consommation d'alcool dans le métro, les jeunes sans–abri semblent être sanctionnés surtout pour leur présence jugée dérangeante ou inappropriée dans l'espace public, que ce soit en se couchant sur un banc, en flânant en bande, en se trouvant dans les parcs en dehors des heures d'ouverture, en faisant du bruit, en salissant le domaine public ou en traversant la rue ou l'intersection à pied. Il est à noter que, d'après le Refuge, les infractions relatives à la pratique du squeegee sont en baisse par comparaison avec les infractions liées au fait de traverser la rue au feu rouge ou ailleurs qu'à l'intersection. Ces dernières auraient nettement augmenté en nombre et en proportion au cours de leur plus récente période de cueillette de données (2006–2008).

[96] Il est à noter que nous avons procédé à des regroupements d'infractions afin de réunir sous une même catégorie celles qui étaient similaires dans leur objet.

3.3 L'application disproportionnée des règlements municipaux à l'endroit des personnes itinérantes

L'étude de Bellot dresse un portrait fort exhaustif de la judiciarisation des personnes itinérantes en vertu de la réglementation municipale, mais ne fournit cependant aucune donnée sur la judiciarisation de l'ensemble de la population montréalaise en vertu de cette même réglementation. De telles données seraient pourtant fort utiles dans la mesure où elles nous renseigneraient sur la part du volume total des constats d'infraction en vertu de la réglementation municipale qui concerne des personnes itinérantes. Comme on le verra dans la deuxième partie, une telle information est importante dans le cadre d'une analyse qui, comme la nôtre, aborde la question de la judiciarisation des personnes itinérantes sous l'angle de la discrimination.

Dans ses bilans annuels, le SPVM collige des données sur le nombre d'infractions commises annuellement sur son territoire en vertu, notamment, de règlements municipaux. Or, les chiffres du SPVM ont en commun avec ceux de Bellot de provenir de banques de données qui, bien que distinctes, couvrent néanmoins le même « univers », soit l'ensemble des constats d'infraction à un règlement municipal sur le territoire montréalais. Il s'ensuit qu'il est possible, pour certaines années, de croiser les données du SPVM avec celles de Bellot, afin de déterminer le poids relatif des constats remis à des personnes itinérantes en vertu de la réglementation municipale par rapport à l'ensemble des personnes judiciarisées sur le territoire montréalais pour le même type d'infractions[97].

Après avoir consulté le SPVM, nous avons appris que leurs données institutionnelles relatives au nombre annuel d'infractions à la réglementation municipale ne sont exhaustives, et donc fiables, qu'à partir de 2004, leurs données colligées antérieurement étant incomplètes sous ce rapport. En ce qui concerne l'étude de Bellot, sa phase II nous fournit des données annuelles complètes uniquement pour les années 2004 et 2005. Il est donc possible de calculer, pour les années

[97] Notons qu'une chercheure du SPVM a confirmé qu'une telle démarche était méthodologiquement valide.

2004 et 2005, la proportion des personnes judiciarisées en vertu des règlements municipaux qui sont en situation d'itinérance[98].

L'étude de Bellot révèle que le nombre de constats d'infraction remis à des personnes itinérantes en vertu de la réglementation municipale se chiffrait à 3281 en 2004, et à 2455 en 2005. Or, le nombre total de constats de ce type remis à Montréal par le SPVM ces années–là, toutes catégories de citoyen confondues, s'élevait à 10397 en 2004, et à 12079 en 2005[99]. Donc, en 2004, 31,6 % des personnes judiciarisées en vertu de la réglementation municipale sur le territoire montréalais étaient des personnes itinérantes, alors que cette proportion était de 20,3 % en 2005. Bien que nous ne disposions pas de données exhaustives plus récentes relativement au nombre de personnes itinérantes judiciarisées, rappelons que le SPVM a extrait de sa banque de données, pour fins d'analyse, un échantillon de 2801 constats d'infraction remis, en 2008, à des personnes itinérantes en vertu de la réglementation municipale ou d'un règlement de la STM (par l'Unité métro du SPVM)[100]. Or, en 2008, le nombre total d'infractions à un règlement municipal ou à un règlement de la STM enregistrées sur le territoire montréalais par le SPVM se chiffrait à 20 443[101]. Il s'ensuit qu'en 2008, les personnes itinérantes formaient au minimum 13,7 % des Montréalais ayant reçu un constat d'infraction à un règlement municipal.

On ne peut bien sûr conclure à la surreprésentation des personnes itinérantes en matière de judiciarisation sans connaître leur poids relatif au sein de la population montréalaise. Or, tel qu'on l'a vu plus haut, selon les estimations les plus récentes — qui sont nécessairement en

98 Il importe par ailleurs de garder à l'esprit qu'une telle proportion risque même d'être en deça de la réalité, étant donné que l'indicateur d'itinérance retenu par Bellot ne permet de détecter que les cas où la personne a donné au policier l'adresse d'un des principaux organismes venant en aide à la population itinérante.

99 SPVM, *Données supplémentaires et tableaux statistiques*, 2007, p. 12.

100 SPVM, préc., note 93.

101 SPVM, *Bilan annuel 2008. Données supplémentaires et tableaux statistiques*, p. 15. Notons qu'une porte–parole du SPVM nous a dit que le nombre total d'infractions à la réglementation municipale indiqué dans le Bilan 2008 comprenait les infractions aux règlements de la STM.

deçà du nombre réel, puisque basées essentiellement sur la fréquentation des services d'aide aux itinérants —, le nombre de personnes itinérantes à Montréal se situait autour de 30 000 en 2005[102], un chiffre ne s'écartant pas outre mesure de celui de 28 214 avancé par l'Institut de la Statistique du Québec pour 1996–1997[103]. Sachant que le recensement de 2006[104] chiffrait la population montréalaise à 3 635 570 individus, on peut estimer que les 30 000 personnes itinérantes représentaient, en 2005, au moins 0,8 % de la population montréalaise. Notons que même si, par précaution, on multipliait par deux le nombre estimé d'itinérants pour 2005 en le fixant à 60 000, ce qui serait peu probable, la proportion des Montréalais en situation d'itinérance ne dépasserait pas 1,7 %. Donc, même en s'appuyant sur une estimation volontairement gonflée du nombre de personnes itinérantes, ces dernières demeureraient considérablement surreprésentées parmi les Montréalais judiciarisés pour infraction à un règlement municipal. Rappelons en effet que les itinérants représentaient 31,6 % des Montréalais poursuivis pour ce type d'infractions en 2004, 20,3 % l'année suivante, et au moins 13,7 % en 2008, cette dernière proportion étant forcément sous–estimée puisque calculée sur la base d'un simple « échantillonnage » incomplet effectué par le SPVM.

Il est vrai par ailleurs que, tant selon les données de Bellot, du SPVM, que celles du Refuge des jeunes de Montréal, une minorité de personnes est responsable d'une part disproportionnée des constats d'infractions remis à la population itinérante. Une telle tendance ne modifie cependant en rien le constat selon lequel l'application des règlements municipaux par le SPVM se traduit par une surjudiciarisation de la population itinérante.

3.4 La judiciarisation : une étape vers l'incarcération

L'étude de Céline Bellot a également mis au jour un autre aspect très préoccupant du parcours de judiciarisation des personnes itinérantes, soit le recours à l'incarcération comme mode

102 GOUVERNEMENT DU CANADA, préc., note 9.

103 L. FOURNIER et al., préc., note 8.

104 STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2006*, nº cat. : 97–551–XCB2006009.

principal de fermeture des constats d'infraction remis à des personnes itinérantes. Ainsi, la chercheure a constaté que, parmi les constats d'infraction ayant connu une fin judiciaire (une radiation) durant la période étudiée (1994–2004), soit parmi les 7650 « dossiers fermés », 72 % avaient été radié « *par l'exécution d'un mandat d'emprisonnement, c'est–à–dire par l'incarcération de la personne itinérante pour non–paiement d'amende* »[105]. Quant aux travaux compensatoires, ils ne représentaient que 15 % des modes de radiation des constats fermés. Ces données font écho aux résultats d'une étude commandée par le Ministère de la Sécurité publique[106] qui révèle que les personnes itinérantes sont fortement surreprésentées dans les prisons, représentant 18,5 % de la clientèle des services correctionnels en 2001, dont 4,7 % de sans–abri et 13,8 % de sans domicile fixe.

Il importe toutefois de mentionner que depuis quelques années, selon plusieurs acteurs des milieux policiers, judiciaires et communautaires, il n'y a pas eu d'émission de mandats d'emprisonnement pour amendes impayées, même s'il est toujours possible d'émettre de tels mandats.

105 C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 101.

106 Clément ROBITAILLE, Jean–Pierre GAY et Caroline SAVARD, *Portrait de la clientèle correctionnelle 2001.* Étude commandée par le Ministère de la Sécurité publique, 2002, aux p. 41–43.

DEUXIÈME PARTIE :

LA JUDICIARISATION DES PERSONNES ITINÉRANTES À MONTRÉAL VUE SOUS L'ANGLE DE LA DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE

1. INTRODUCTION

Dans cette partie, la Commission procèdera à l'analyse de l'impact discriminatoire de certaines normes et pratiques qui, à son avis, contribuent à la judiciarisation de la population itinérante à Montréal. Rappelons qu'en vertu de l'article 10 de la Charte québécoise, l'existence d'une discrimination requiert la démonstration de trois éléments :

- une distinction, exclusion ou préférence;
- fondée sur l'un des motifs de discrimination prohibés par le premier alinéa;
- qui « a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne »[107].

La discrimination peut se présenter sous trois formes : directe, indirecte et systémique. Pour la Commission, s'il y a présence de discrimination dans le présent dossier, elle est susceptible de résulter, non pas d'une norme ou d'une pratique isolée, mais bien de l'effet combiné de certaines normes, politiques et pratiques policières institutionnalisées, ainsi que de certains règlements municipaux et dispositions législatives. C'est pourquoi, ci–après, l'impact sur les personnes itinérantes des normes et pratiques encadrant la lutte aux incivilités sera analysé sous l'angle de la discrimination systémique.

La discrimination systémique a ceci de particulier qu'elle oblige l'analyste à s'attarder, non pas uniquement sur l'effet isolé d'un acte, d'une norme ou d'une mesure, mais plutôt sur « *un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement circulaire* »[108]. Le Tribunal des droits de la personne soulignait récemment que « *l'une des caractéristiques de la*

---

107 Voir notamment les arrêts suivants de la Cour suprême : *Forget* c. *Québec*, [1988] 2 R.C.S. 90; *Ford* c. *Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine* c. *Québec*, [1988] 2 R.C.S. 790; *Commission scolaire régionale de Chambly* c. *Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.

108 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, 2006, Cat. 2.113–2.9, p. 33.

discrimination systémique est […] *l'effet disproportionné d'exclusion qui, pour les membres d'un groupe visé par un motif interdit de discrimination, résulte d'un ensemble de pratiques, de politiques et d'attitudes* »[109].

En outre, l'analyse de la discrimination sous l'angle systémique exige que l'on tienne compte des conditions historiques qui ont permis la mise en place et la reproduction des systèmes discriminatoires actuels. Une telle approche n'est pas nouvelle en droit. Ainsi, dès 1987, dans l'arrêt *Action Travail des Femmes*[110], la Cour suprême accueillait favorablement la prétention selon laquelle la discrimination fondée sur le sexe prévalait de manière systémique au sein d'une entreprise. Elle faisait notamment valoir que, dans sa forme systémique, la discrimination en emploi ne pouvait être éradiquée que si l'on s'attaquait « *aux anciens régimes discriminatoires* » institutionnalisés qui l'alimentent[111]. Dans cet arrêt, la Cour illustrait éloquemment comment, dans un régime de discrimination systémique, l'exclusion et les préjugés se consolident mutuellement de manière circulaire : « l*a discrimination* (systémique) *est renforcée par l'exclusion même du groupe désavantagé, du fait que l'exclusion favorise la conviction, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe, qu'elle résulte de forces* "*naturelles*", *par exemple que les femmes ne peuvent tout simplement faire le travail* […] »[112]. Il s'ensuit que, dans une dynamique discriminatoire systémique, l'exclusion, la distinction ou la préférence conforte les préjugés dominants selon lesquels les membres du groupe désavantagé sont, de par leur nature, responsables de leur sort.

Ainsi défini, le concept de discrimination systémique s'avère essentiel pour saisir la véritable portée de l'exclusion ou de la distinction subie par les personnes itinérantes surjudiciarisées. En effet si les sources de la discrimination subie par ces dernières sont multiples, elles s'alimentent

---

109 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Gaz métropolitain inc*., Montréal, nº 500–53–000204–030, 2008 TDPQ 24 (CanLII), 18 septembre 2008, par. 28. Permission d'appeler accordée, 2008 QCCA 1844 (CanLII), 4 décembre 2008.

110 *Action Travail des Femmes* c. *Canadien National*, [1987] 1 R.C.S. 1114, (1987) 8 C.H.R.R. D/4210 (S.C.C.).

111 *Id*., par. 33249.

112 *Id*.

et se renforcent mutuellement dans un mouvement circulaire. Appliquée au cas qui nous intéresse, la discrimination systémique serait caractérisée par l'interaction entre des normes, politiques et pratiques institutionnalisées, ainsi que des règlements municipaux et des dispositions législatives qui, pris ensemble, ont pour effet de soumettre les personnes itinérantes à une surjudiciarisation qui, au sens de la Charte, constitue un traitement différentiel créant une distinction préjudiciable entre elles et les autres citoyens.

Les personnes itinérantes constituent, en vertu de l'article 10 de la Charte, un groupe protégé contre la discrimination fondée sur la condition sociale. La Cour d'appel[113] a précisé les critères qui permettent de considérer que les membres d'un groupe sont protégés contre la discrimination fondée sur la condition sociale, au sens de l'article 10 de la Charte québécoise :

> « Cette notion [la condition sociale] fait généralement référence au rang, à la place qu'occupe une personne dans la société. Dans le contexte plus pointu d'une allégation de discrimination, cette notion a été appliquée à des personnes démunies ou vulnérables qui subissent leur condition sociale plutôt que d'en jouir. Elle résulte le plus souvent d'une situation dont la personne ne peut s'affranchir facilement et qui n'est pas la conséquence d'un choix délibéré[114] ».
>
> (Nos soulignés.)

Il est généralement reconnu que les personnes en situation d'itinérance font partie des personnes les plus démunies et les plus vulnérables de notre société. Plusieurs caractéristiques communes partagées par les personnes itinérantes — telle que leur extrême pauvreté, le fait qu'elles occupent l'espace public et qu'elles n'ont pas de domicile fixe, leur vulnérabilité sociale et psychologique — font en sorte qu'elles constituent un groupe identifiable et qu'elles font l'objet d'un « classement social » inférieur par les membres de la société. Ce classement a

---

113 *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec* c. *Québec (Procureur général)*, 2004 CanLII 20542.

114 *Id*., par. 69. La Cour d'appel réfère aux décisions suivantes soit : *Commission des droits de la personne* c. *Centre hospitalier St–Vincent–de–Paul*, C.S. St–François, nº 450–05–000856–78,1978–09–07, p. 3; *Johnson* c. *Commission des affaires sociales*, (1984) C.A. 61. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Lignes directrices sur la condition sociale*, Alberte Ledoyen, Cat. 2.120–8.4, mars 1994, p. 69–70*; Commission des droits de la personne du Québec* c. *Gauthier*, 1993 CanLII 13 (QC T.D.P.), [1994] R.J.Q. 253 (T.D.P.Q.), p. 260.

notamment pour effet d'imposer à chacun des membres de ce groupe l'image préjudiciable et stéréotypée[115] que la société se fait des personnes itinérantes. En effet, ainsi que nous l'avons vu plus haut, l'image de l'itinérant nuisible, agressif et dangereux est fortement enracinée dans l'imaginaire social. En ce sens, la surjudiciarisation des personnes itinérantes pour troubles à l'ordre public ne peut donc que contribuer à mieux asseoir les préjugés dominants à leur égard.

En outre, rappelons qu'il a été jugé que le motif de condition sociale peut renvoyer à un état temporaire[116]. Ainsi, bien que plusieurs personnes ne se retrouvent que temporairement en situation d'itinérance, elles sont tout de même protégées par l'article 10 de la Charte et pourraient invoquer le motif de la condition sociale afin de revendiquer la cessation de l'atteinte alléguée.

Soulignons enfin qu'il n'est pas rare que la discrimination subie par les personnes itinérantes par suite de la judiciarisation soit multifactorielle dans ses fondements. Ainsi, la présence de personnes itinérantes autochtones au centre–ville risque d'être perçue socialement comme étant d'autant plus indésirable que ces personnes cumulent deux motifs de discrimination, soit leur appartenance à un groupe racisé et leur condition socioéconomique défavorisée[117]. De même, les jeunes marginaux sans domicile fixe qui occupent l'espace public subissent un double stigmate associé au fait d'être jeune et démuni, créant ainsi un terreau fertile pour une discrimination fondée à la fois sur leur âge et leur condition sociale.

Dans les sections suivantes, la Commission procèdera à des analyses séparées de l'impact discriminatoire de chacun des éléments du système qui contribuent à la surjudiciarisation des personnes itinérantes.

---

115 Voir le raisonnement de la juge Rivet dans *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Francesco Sinatra*, T.D.P.Q., Montréal 1999 CanLII 52 (QC T.D.P.), par. 47 à 56

116 *Johnson* c. *Commission des affaires sociales*, préc., note 114.

117 Voir par exemple : *Radek* v. *Henderson Development (Canada) Ltd. (No 3)*, 2005 BCHRT 302.

Le chapitre 2 analysera l'impact discriminatoire sur les personnes itinérantes des normes et politiques du SPVM en matière de répression des incivilités. La Commission fera d'abord ressortir les distinctions que ces normes et politiques établissent entre la population itinérante et les autres citoyens (2.1), pour ensuite souligner en quoi ces distinctions véhiculent certains préjugés stigmatisants à l'endroit des membres du groupe ciblé (2.2). Elle fera ensuite valoir qu'un tel ciblage a pour effet d'inciter les policiers à exercer du profilage à l'encontre des personnes itinérantes (2.3), ce qui compromet certains de leurs droits et libertés protégés par la Charte (2.4). Pour clore ce chapitre, la Commission analysera les arguments mis en avant par le SPVM pour justifier ses normes discriminatoires (2.5).

Dans le chapitre 3, la Commission examinera la conformité à la Charte de certains règlements et ordonnances municipaux, ainsi que d'une loi provinciale. Si la plupart des règlements relatifs au maintien de l'ordre public et de la propreté sont neutres dans leur objet mais risquent d'être appliqués de manière discriminatoire, certains règlements, ordonnances et lois peuvent, en soi, compromettre le droit à l'égalité des personnes itinérantes. De l'avis de la Commission, il peut en être ainsi de certains règlements relatifs aux incivilités (3.1), et en particulier d'une ordonnance (3.2) et d'un règlement (3.3) adoptés récemment par l'arrondissement Ville–Marie en vue d'interdire, respectivement, l'accès aux parcs à toute personne durant la nuit, et la présence de chiens à toute heure du jour et de la nuit dans deux parcs communément fréquentés par des personnes itinérantes.

Enfin, dans le chapitre 4, la Commission se penchera sur l'impact discriminatoire *prima facie*, sur les personnes itinérantes, d'une disposition du *Code de procédure pénale* autorisant l'emprisonnement pour amendes impayées.

Le droit à l'égalité n'étant pas un droit autonome dans la Charte québécoise, la Commission précisera, au fur et à mesure de l'analyse, en quoi chaque norme ou mesure examinée peut avoir pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne. Ainsi, la Commission

examinera dans quelle mesure chaque élément du système porte atteinte de manière discriminatoire à l'exercice par les personnes itinérantes, en pleine égalité, du droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité, à la liberté, au respect de la dignité, et à l'accès aux lieux publics.

2. LES EFFETS DISCRIMINATOIRES DES NORMES ET POLITIQUES DU SPVM ORIENTANT LA LUTTE AUX INCIVILITÉS

Tel qu'il a été exposé plus haut, à New York comme dans plusieurs autres villes du monde, la lutte aux incivilités est devenue, au cours de la dernière décennie, le leitmotiv de plusieurs services de police à travers le monde. Qui plus est, là où il a été expérimenté, ce type d'initiative policière a pris en général pour cible–souvent clairement identifiée–les groupes désaffiliés de la marge urbaine, soit les jeunes de la rue, les itinérants et les prostituées, qui se sont vus sanctionner par des contraventions pour leur usage de l'espace public jugé « impropre ».

Le discours ayant servi à légitimer la lutte aux incivilités un peu partout dans le monde n'est pas étranger au SPVM. Depuis environ 2003, ce dernier a érigé la lutte aux incivilités en véritable priorité organisationnelle dont on peut trouver la trace dans plusieurs documents d'orientation du travail policier adoptés par la haute direction. Or, compte tenu de la surjudiciarisation avérée des personnes itinérantes à Montréal, la Commission juge essentiel de se pencher sur les fondements normatifs de la lutte aux incivilités telle qu'elle a été pilotée par le SPVM, et ce, afin d'en mesurer les conséquences au regard de la Charte.

La Commission dressera d'abord un portrait de la représentation des personnes itinérantes dans les normes et politiques institutionnelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités (2.1). Par la suite, elle démontrera en quoi ces normes et politiques ciblent les personnes itinérantes dans un sens qui renforce les préjugés stigmatisants à leur endroit (2.2). Puis, dans la section 2.3, elle fera valoir qu'un tel ciblage entraîne dans son sillage du profilage social à l'endroit des

personnes itinérantes. Dans la section 2.4, elle attirera l'attention sur les atteintes aux droits et libertés qui résultent du profilage social. Enfin, dans la section 2.5, elle analysera dans quelle mesure le profilage discriminatoire découlant des normes et politiques du SPVM constitue une mesure raisonnablement nécessaire.

2.1 Le traitement des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM

Bien que le terme de « tolérance zéro » n'ait jamais officiellement été utilisé par le SPVM en référence aux infractions relatives à l'occupation de l'espace public, ses documents officiels d'orientation comme on le verra, ont maintes fois érigé, de 2003 à aujourd'hui, la lutte aux incivilités en priorité du travail policier. Dans les lignes qui suivent, la Commission procèdera à une analyse qualitative des principaux documents du SPVM orientant sa lutte aux incivilités afin d'en dégager les éléments qui, pris ensemble, pourraient déboucher sur un ciblage discriminatoire des personnes en situation d'itinérance, une question qui sera abordée dans les sections 2.2 à 2.5.

2.1.1 Le Rapport d'optimisation de la police de quartier (2003) et la création de nouveaux codes d'appels

Rappelons au préalable que le modèle de la police de quartier a été adopté et implanté par le service de police de Montréal en 1997, dans le but de faire prendre au SPVM le virage de la « police communautaire », appelée aussi « police de proximité ». Dans le cadre de ce modèle, la police doit se rapprocher des citoyens afin de mieux répondre à leurs besoins et à leurs préoccupations. Pour favoriser un tel rapprochement, le SPVM mise sur une plus grande visibilité policière qui permettrait, selon lui, de raffermir le sentiment de sécurité des citoyens par le biais d'une surveillance plus serrée des quartiers. De plus, afin de renforcer la proximité et l'accessibilité des policiers, le modèle souligne l'importance d'augmenter le nombre de patrouilles à pied, en particulier dans les quartiers où les problèmes de sécurité constituent une source de préoccupation pour les résidants. Enfin, toujours dans le but de rendre les

interventions policières plus en phase avec les besoins et les préoccupations des citoyens, le modèle de police communautaire adopté par le SPVM en 1997 repose sur une approche dite de « résolution des problèmes ». Une telle approche consiste à mettre l'accent, dans le cadre des interventions policières, sur la résolution des infractions et incidents répétitifs qui concernent à la fois la police et les résidants de la communauté. La création des postes de quartiers avait justement pour but de créer les conditions nécessaires au développement, chez le policier, d'un sentiment d'appartenance au quartier qu'il dessert, et ainsi lui permettre d'être davantage au diapason des besoins et des plaintes des résidants[118].

Six ans après l'implantation de cette approche « communautaire », le SPVM rendait public, en octobre 2003, le « Rapport d'optimisation de la police de quartier », qui consistait en une démarche d'évaluation « *pour cerner les lacunes et proposer des solutions afin de mieux rencontrer les attentes de la population* »[119]. Afin d'identifier les préoccupations des citoyens en matière de sécurité et d'évaluer la qualité des services rendus, le SPVM a notamment procédé à des consultations auprès des élus, de ses partenaires et des citoyens. En plus des nombreux sondages qu'elle a menés ou commandés à cet effet, le SPVM a procédé à une consultation publique effectuée dans le cadre du Sommet de Montréal tenu en 2002. Le rapport d'optimisation du SPVM constitue un bilan, assorti de recommandations, de ces démarches d'enquête et de consultation.

Des attentes exprimées par les citoyens dans le cadre des consultations et sondages, le SPVM en retient huit, notamment assurer une présence policière plus visible, faire des incivilités une véritable priorité, et renforcer la sécurité routière par un contrôle policier accru. La section consacrée à la lutte aux incivilités précise d'emblée que « *les incivilités sont toujours au cœur des préoccupations des citoyens* » et sont « *souvent, plus que la criminalité, génératrices d'insécurité* »[120].

---

118 Sur le site Internet du SPVM, voir l'onglet « À propos de la police de quartier », [En ligne]. http://www.spvm.qc.ca/fr/pdq/2_1_apropos.asp

119 SPVM, *Rapport d'optimisation de la police de quartier*, 10 octobre 2003, p. 2.

120 *Id.*, p. 9.

On le verra, ce lien entre incivilité et sentiment d'insécurité, que l'on peut aisément rattacher à la doctrine du « carreau cassé », revient de manière récurrente dans les documents publics du SPVM.

Le SPVM reconnaît lui–même que le terme même d'incivilité constitue une notion très floue et sujette à diverses interprétations et pouvant englober « *des actes définis comme criminels autant que des comportements dérangeants* »[121]. Soucieux par ailleurs de préciser quelles sont les formes d'incivilités qui posent le plus problème pour les élus et les citoyens, le SPVM souligne : « *les incivilités comme le bruit, le vandalisme, l'itinérance figurent toujours parmi les préoccupations exprimées par les élus et les sondages, et plus de la moitié des Montréalais jugent qu'il y a des problèmes de vandalisme, de graffitis et de malpropreté dans leur quartier* »[122]. On notera que l'itinérance est considérée, dans l'extrait précité, comme étant en soi une incivilité. Il importe toutefois de ne pas interpréter cette phrase hors contexte dans la mesure où, on le verra plus loin, ce ne sont pas tous les itinérants qui, aux yeux du SPVM, compromettent la sécurité, perçue ou réelle, mais ceux dont les comportements sont « dérangeants ».

Fort du constat selon lequel la notion d'incivilité est trop floue, le SPVM a dressé une liste de 26 désordres et incivilités prioritaires, identifiés « *par les appels reçus, les lois les règlements et ordonnances, ainsi que par les élus et citoyens* » (p. 41). Il recommande que chacune de ces incivilités donne lieu à la création d'un nouveau code d'appel, qui s'ajouterait aux 12 codes existants. Le SPVM justifie l'ajout de ces 26 nouveaux codes d'appel par le fait que les catégories existantes sont des catégories « *fourre–tout très larges* » *qui ne […] permettent pas de bien cerner les problématiques, ou du moins de rendre compte de leur traitement* » (p. 9). La liste des 26 incivilités dont le SPVM a recommandé qu'elles fassent l'objet d'un nouveau code d'appel est reproduite ci–après[123].

---

121 *Id.*

122 *Id.*

123 D'après une étude menée par Marie–Ève Sylvestre à partir de données colligées du 1er janvier au 1er septembre 2005, la liste des codes d'appels appliqués concrètement sur le terrain serait essentiellement, mises à part quelques modifications mineures, la même que celle qui fut proposée par le SPVM dans son

DÉSORDRES PHYSIQUES / MARQUES D'INCIVILITÉ

1. bâtiments abandonnés, délabrés et/ou démolis
2. graffitis
3. petits incendies (poubelles, etc. :)
4. abandon d'objets divers et saletés (épaves de vélo, détritus, ordures, défections canines)
5. bris de vitres (commerces, résidences, autres)
6. dégradation d'équipements publics (abribus, cabines téléphoniques, boîtes aux lettres, lampadaires, bancs publics, feux de circulation et panneaux de signalisation brisés)
7. bruit (voitures, construction, etc.)
8. autres marques de vandalisme

DÉSORDRES SOCIAUX / ACTES D'INCIVILITÉ

9. présence de prostitué(e)s et sollicitation
10. présence dérangeante d'itinérants
11. présence dérangeante de mendiants
12. présence de «squeegees»
13. regroupement de jeunes sur la voie publique (flânage, harcèlement, intimidation, bruit, etc.)
14. consommation d'alcool sur la voie publique
15. usage de drogue en public
16. conflits entre automobilistes
17. petits larcins (étalage extérieur, non paiement de transport en commun)
18. vente de drogue dans la rue, les parcs et autres lieux publics
19. voisins bruyants (résidences, commerces, etc.)
20. violences verbales (insultes, injures, grossièretés, réflexions malveillantes, harcèlement verbal particulièrement contre les femmes, les homosexuels, les personnes âgées, les minorités visibles)
21. comportements incivils (crachats, uriner, impolitesse, dépôt d'ordures, jet de détritus, non respect de l'interdit de fumer)
22. violences légères, bagarres, bousculades
23. rodéo sur la voie publique (en auto, vélo, planche à roulettes, patins à roues alignées,etc.)
24. violences collectives, heurts avec les policiers, attroupement illégal
25. chicane de voisins
26. stationnement sauvage (zone pour handicapés, entrées chatières, terrains privés, obstruction de la circulation)

Ces 26 nouveaux codes d'appel sont entrés en vigueur au courant de l'année 2004. Il est utile de se pencher sur la fonction d'un code d'appel dans le cadre d'une intervention policière. Selon une représentante du SPVM, lorsqu'un répartiteur reçoit un appel d'un citoyen ou d'un policier pour signaler une infraction, il doit créer un code d'entrée, qu'il transmet à un patrouilleur en

Rapport d'optimisation de 2003. Voir : Marie–Ève SYLVESTRE, *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*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur l'itinérance, 2008.

vue d'une intervention. Une fois l'intervention réalisée, le patrouilleur doit « fermer l'appel », c'est–à–dire qu'il doit classer l'intervention en lui attribuant un code de fermeture. Ces codes visent à regrouper les appels (à l'entrée) et les interventions (à la sortie) au sein de grandes catégories d'infractions.

Tels que conçus à l'origine, les 26 nouveaux codes d'appel ne devaient être applicables qu'à la fermeture, c'est–à–dire que le patrouilleur devait attribuer un code qualifiant l'objet de son intervention de manière plus détaillée. Or, d'après les échanges que nous avons eu avec le SPVM, il semblerait que, dès le moment où ces nouveaux codes sont entrés en vigueur, les policiers étaient très peu nombreux à les appliquer, ou du moins ne les appliquaient pas systématiquement, continuant dans la majorité des cas à utiliser, à la fermeture, l'un des 12 codes généraux préexistants (ex. : troubler la paix, méfaits, autres infractions, enquête de tout genre, conflit, etc.). Si bien qu'à partir de 2007, ces 26 nouveaux codes d'appel étaient tombés, à toute fin pratique, en quasi désuétude, poussant ainsi le SPVM à cesser de colliger des données quant à leur usage sur le terrain. En outre, bien que le SPVM ait pu colliger des données sur l'usage des codes d'appel de 2004 à 2006, il ne les considère pas comme suffisamment fiables pour permettre d'en tirer des conclusions.

Cependant, bien que ces 26 codes ne soient plus en usage, le SPVM a confirmé à la Commission qu'ils sont toujours en vigueur. En outre, si le SPVM n'en prescrit plus l'usage systématique à ses patrouilleurs, ce n'est pas tant en raison d'un changement de politique ou d'orientation mais, plus prosaïquement, parce qu'une telle pratique s'est avérée non opérationnelle sur le terrain. La Commission considère donc cette liste de codes pertinente dans le cadre de son analyse puisqu'elle est révélatrice des priorités organisationnelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités.

À la lecture de cette liste, il apparaît qu'une large part de ces codes d'appel concerne la problématique de l'occupation de l'espace public. Qui plus est, dans la supra catégorie des « désordres sociaux », on remarque que certains codes ne font pas uniquement référence à des

comportements illégaux ou socialement indésirables, mais également à des catégories précises d'individus, dont la « présence » ou « l'attitude » dans l'espace public semble poser problème, soit en elle–même (ex. : squeegees, prostituées), soit lorsqu'elle est « dérangeante » (itinérants et mendiants, regroupement de jeunes[124], etc.).

2.1.2 Les plans d'action annuels du SPVM

Dans les lignes qui suivent, chaque plan d'action depuis 2004 sera examiné afin de voir comment s'y déclinent les priorités du SPVM en matière de lutte aux incivilités et comment y est traitée la question de l'itinérance dans le cadre de cette lutte. Il est à noter qu'accessoirement les bilans annuels du SPVM seront évoqués, mais seulement lorsqu'ils sont susceptibles de révéler des informations pertinentes sur les réalisations annuelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités.

Le plan d'action 2004

Dans son plan d'action de 2004 — rendu public en novembre 2003, soit trois mois après la publication du Rapport d'optimisation de la police de quartier —, le SPVM annonce que l'une de ses priorités est de renforcer le sentiment de sécurité des Montréalais. Or, souligne–t–on sondages à l'appui : « *les incivilités et les désordres mineurs représentent une source d'insécurité importante pour les citoyens, qui compromet leur qualité de vie* » (p. 10). Le plan précise ensuite que « *les incivilités telles que le bruit, le vandalisme et la présence dérangeante d'itinérants, figurent en bonne place parmi les préoccupations exprimées par les élus du territoire, notamment lors des consultations tenues dans le cadre de l'optimisation de la Police de quartier* » (p. 10. Nos soulignés). Les itinérants dont la présence « dérange » — les élus et les citoyens consultés, précise–t–on — fait donc figure de cible privilégiée de l'intervention policière dans le cadre de la lutte aux incivilités, une lutte qui, selon le SPVM, figure parmi ses « *priorités organisationnelles* » (p. 11).

[124] Il semblerait cependant que la catégorie « regroupement de jeune » ne figurait pas parmi les codes d'appel qui ont été effectivement adoptés par le SPVM à partir de 2004. *Id.*

Le plan d'action 2005

Le plan d'action 2005 réaffirme à nouveau, sondages à l'appui, l'existence d'une corrélation entre, d'une part, le sentiment d'insécurité des citoyens et, d'autre part, les incivilités et les désordres mineurs dans un quartier. Toutefois, ce plan d'action est le seul de tous les plans analysés pour la période 2004–2009 à ne pas faire explicitement référence aux itinérants ou à la « *présence dérangeante d'itinérants* ». En outre, on y retrouve une volonté de dissocier l'approche répressive du SPVM, dans le cadre de sa lutte aux incivilités, des stratégies de « tolérance zéro » du type de celles implantées à New York à partir de la deuxième moitié des années 1990. À cet effet, un extrait d'une intervention publique médiatisée du directeur du SPVM de l'époque, Monsieur Michel Sarrazin, est reproduit dans le plan d'action:

> « Les policiers et policières interviennent, notamment en matière d'incivilités, afin de rechercher des solutions durables aux problèmes de désordre et aux situations génératrices d'insécurité et non pas en vue de criminaliser tous les comportements déviants ou dérangeants ou d'appliquer aveuglément les règlements ».
>
> (p. 21. Nos soulignés.)

Si les itinérants ne sont pas nommés dans le Plan d'action 2005, ce dernier laisse néanmoins entendre, toujours par l'intermédiaire d'une citation du Directeur du SPVM de l'époque, que certains individus sont plus à risque de commettre des gestes d'incivilités en raison de leur vulnérabilité psychosociale et que, dans ces cas, l'intervention policière révèle ses limites : « *si certaines situations peuvent être corrigées par les policiers, d'autres relèvent d'intervenants sociaux, communautaires ou de la santé avec qui il est essentiel de travailler étroitement afin d'en arriver à une résolution des problèmes de comportements associés à des incivilités* » (p. 21). La mention du travail psychosocial comme outil complémentaire à la répression, voire comme outil premier d'intervention, dans les cas d'incivilités commises par des individus vulnérables, constitue une nouveauté par rapport au Rapport d'optimisation et au plan d'action 2004[125].

[125] Il s'agit toutefois d'une déclaration de principe qui ne se traduit pas (encore) par des mesures concrètes. On le verra, il faudra attendre le plan d'action 2008 pour voir réapparaître une telle approche, mais cette fois assortie de mesures plus concrètes.

Le plan d'action 2006

Dans le Plan d'action 2006[126], la lutte aux incivilités est à peine évoquée. Cette année–là, le SPVM se contente de s'engager à œuvrer, notamment, à « *réduire l'occurrence de méfaits, de délits et d'actes d'incivilités* » (p. 6), avec pour objectif, encore une fois, d'accroître la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens. Quant au Bilan 2006, il ne fait aucune mention de la lutte aux incivilités parmi les actions que le SPVM a entreprises en vue d'atteindre ses objectifs organisationnels.

Les plans d'action 2007, 2008 et 2009

À partir de 2007, on assiste au retour en force, dans les plans d'action, de la lutte aux incivilités comme préoccupation organisationnelle prioritaire. On assiste parallèlement au retour des mentions explicites des groupes considérés par le SPVM comme étant les premiers producteurs d'incivilités : itinérants, squeegees, prostituées, jeunes de la rue, bref, les populations urbaines socialement désaffiliées, dont la présence est présumée particulièrement à risque d'être « dérangeante ».

Les plans d'action 2007, 2008, et 2009 (le plus récent) présentent les orientations stratégiques du SPVM pour la période 2007–2009[127]. Dans ces trois documents, le SPVM identifie quatre axes d'intervention s'inscrivant dans le cadre de l'orientation « Adaptation de notre offre de service à notre environnement ». L'un de ces trois axes concerne la « gestion des espaces urbains ». Or, les problématiques qui préoccupent prioritairement le SPVM en matière de gestion de l'espace urbain pour la période 2007–2009 sont décrites ainsi, et dans des termes identiques, dans les trois plans d'action susmentionnés :

126 Le document se contente de mentionner l'engagement du SPVM d'accroître le sentiment de sécurité des citoyens.

127 Ces orientations, énoncées pour la première fois dans le plan d'action 2007, seront reprises telles quelles dans les plans d'action 2008 et 2009.

> « Montréal est une ville sûre et ses résidants le perçoivent bien. Ainsi, 92 % d'entre eux jugent que leur quartier est très ou moyennement sécuritaire. Cependant, les incivilités et les problématiques liées à la marginalité et aux désordres publics préoccupent les Montréalais. Certaines personnes font face à des problèmes sociaux complexes qui les amènent régulièrement à être en violation de l'espace privé de quelqu'un d'autre ou à occuper l'espace public. Parmi eux, les itinérants, les jeunes de la rue, les prostitués de rue, les consommateurs de drogues et les graffiteurs sont souvent pointés du doigt. Leur occupation des espaces publics « dérange», elle est jugée inappropriée. Elle donne lieu à plusieurs situations difficiles, dont des violations de règlements municipaux et de lois.
>
> Plusieurs facteurs influencent le sentiment de sécurité des citoyens. L'augmentation de la visibilité policière est l'un des éléments qui participent à assurer un environnement urbain agréable, paisible et sécuritaire. Une présence policière régulière, courtoise et conviviale au cœur de la vie publique des citoyens contribue directement à renforcer ce sentiment de sécurité[128] ».
>
> (Nos soulignés.)

Le SPVM considère donc qu'en matière d'occupation de l'espace public, les citoyens sont principalement préoccupés par « *les incivilités et les problématiques liées à la marginalité et aux désordres publics* ». Plus encore, on précise que la présence en ville de marginaux, notamment celle des itinérants, préoccupe les Montréalais, non pas car elle rimerait, par exemple, avec exclusion ou pauvreté, mais bien parce qu'elle est synonyme d'incivilités et de désordres publics. Qui plus est, explique–t–on dans ces trois plans d'action, la présence des itinérants dans l'espace public, au même titre que celle des prostituées, des jeunes de la rue, des consommateurs de drogue et des graffiteurs, « *dérange* » les citoyens car elle est jugée « *inappropriée* ».

Au terme de ce préambule justificatif, on retrouve, parmi les objectifs fixés par le SPVM dans le cadre de son axe d'intervention « gestion des espaces urbains », les trois objectifs suivants[129] :

1) Assurer une visibilité policière favorisant des contacts directs et réguliers avec la population.

128 SPVM, *Plan d'action 2009*, p. 4.

129 SPVM, *Plan d'action 2007*, p. 10; *Plan d'action 2008*, p. 8; *Plan d'action 2009*, p. 5.

2) Augmenter nos activités opérationnelles en matière d'incivilités.
3) Assurer une présence policière rassurante et efficiente dans le métro[130].

Les actions projetées par le SPVM dans ses plans d'action 2007, 2008 et 2009 en vue d'atteindre ces objectifs sont de divers ordres. On peut néanmoins identifier quatre grandes catégories principales d'action, soit celles qui misent sur :

1) la répression;
2) une présence policière dissuasive dans des endroits ciblés;
3) la prise en compte des besoins de la population en matière de sécurité;
4) la prévention par le biais d'une collaboration avec les intervenants psychosociaux oeuvrant auprès des groupes à risque.

Dans la première catégorie, on trouve par exemple des actions telles que « cibler les graffiteurs actifs » (2008 et 2009) et, plus généralement, « appliquer la réglementation municipale en matière d'incivilités » (2008 et 2009). La seconde catégorie comprend par exemple des mesures telles que le déploiement de patrouilles à pied et en vélo « *dans les zones commerciales et résidentielles, dans les parcs et espaces verts, les sites plus touristiques* (2007), dans « *les parcs et les places publics* » (2008), ainsi que dans le métro (2007, 2008, et 2009).

Afin de mieux répondre aux attentes des citoyens en matière de sécurité et de répression des incivilités, le SPVM s'engage à susciter, par le biais de patrouilles quotidiennes à pied et en vélo dans « *les secteurs ciblé*s », des contacts directs avec « *avec les citoyens, les commerçants et les groupes communautaires* » (2008), avec la « *population* » en général (2009), ainsi qu'avec certaines clientèles ciblées, telles que les nouveaux arrivants, les membres de différentes communautés culturelles et les personnes âgées (2009).

130 Notons qu'à partir de 2007, des agents SPVM ont commencé à patrouiller à l'intérieur des stations de métro.

Le SPVM s'engage donc à s'attaquer au problème des incivilités, notamment, en appliquant les règlements municipaux et en déployant une présence policière dissuasive dans les parcs, les sites touristiques, le métro et les zones commerciales et résidentielles. Or, plusieurs des groupes marginaux et marginalisés qui fréquentent ces secteurs, dont les itinérants, ont été identifiés *a priori* par le SPVM comme étant responsables des problèmes d'incivilités. Qui plus est, considérant que l'occupation de l'espace public par les itinérants, les prostituées, les squeegees et les jeunes de la rue est réputée « déranger » les autres citoyens et que, par ailleurs, le SPVM s'engage à être à l'écoute des besoins de la population en matière de sécurité et de lutte aux incivilités, on peut en conclure que ces plans d'action incitent les policiers, du moins indirectement, à exercer une surveillance et une répression particulières à l'endroit des groupes ciblés.

Cela dit, les actions préventives d'ordre psychosocial ciblant les groupes marginalisés font leur apparition dans les Plan d'action 2008 et 2009. Voici les principales actions annoncées qui tombent dans cette catégorie :

2008 :

- poursuivre le projet EMU (Équipe de médiation urbaine[131]) afin de développer des moyens d'intervention auprès des jeunes, principalement ceux de l'arrondissement Ville–Marie;
- participer activement au comité tripartite de la Ville de Montréal en matière d'itinérance;
- maintenir le projet d'intervention auprès des jeunes de la rue;

131 Le projet EMU, qui regroupe plusieurs partenaires dont le SPVM, a été lancé en juillet 2007 et consiste en une équipe de médiateurs sillonnant l'arrondissement Ville–Marie en vue d'offrir des services de résolution de conflit aux citoyens. L'objectif de cette équipe de médiateurs est de résoudre les situations conflictuelles liées à l'occupation de l'espace urbain par des méthodes autres que la judiciarisation.

2009 :

- développer une équipe de médiation urbaine visant la réinsertion sociale des jeunes de la rue et des itinérants;
- poursuivre notre participation au comité de la Ville de Montréal, regroupant des partenaires de la communauté, sur la question des espaces urbains;
- créer une équipe de patrouille multidisciplinaire qui agira sur le terrain afin d'identifier des solutions au regard des différents problèmes sociaux;
- réaliser des activités en partenariat avec des organismes et institutions externes ainsi qu'avec les comités d'arrondissement;

Les « problèmes » posés par les groupes marginalisés sont donc envisagés par le SPVM, non pas uniquement sous l'angle de la répression, mais également sous celui de l'assistance, toujours par le biais d'une collaboration avec les organismes ou les institutions oeuvrant auprès de ces clientèles.

Soulignons enfin que les bilans 2007, 2008 et 2009, tout comme les bilans 2005 et 2006 d'ailleurs, font à peine allusion à la lutte aux incivilités et, quand ils le font, c'est en général de manière très lapidaire. Si le Bilan 2006 n'aborde pas même la question, le Bilan 2007 souligne seulement que la création de la section métro du SPVM aura permis de réduire les « *comportements inquiétants et les incivilités* » dans le métro. Le Bilan 2008, le dernier en date, se contente de décliner en quelques lignes les réalisations du SPVM en matière de lutte au graffitis. La quasi absence de la lutte aux incivilités dans les bilans 2007 et 2008 a de quoi surprendre étant donné que cet objectif est au cœur de l'axe d'intervention « gestion des espaces urbains » des plans d'action 2007 et 2008. On peut également s'étonner du fait que le SPVM ne fasse pas le bilan de ses interventions en vue de résoudre les problèmes que posent, selon les plans d'action 2007 et 2008, les comportements jugés « dérangeants » et « inappropriés » des itinérants et autres groupes marginalisés dans l'espace public.

Points saillants des plans d'actions pour la période 2004–2009

À la suite de la publication de son Rapport d'optimisation en 2003, le SPVM a spécifié, dans tous ses plans d'action de 2004 à 2009, à l'exception de celui de 2006, que la lutte aux incivilités constituait l'un de ses objectifs organisationnels prioritaires. De manière générale, l'un des arguments mis en avant le plus souvent dans ces plans d'actions pour justifier la lutte aux incivilités demeure l'importance d'amenuiser le sentiment d'insécurité des citoyens en s'attaquant en priorité aux problèmes qui les préoccupent le plus. En effet, d'après le SPVM, les incivilités et les désordres urbains constituent deux des facteurs qui contribuent le plus à alimenter le sentiment d'insécurité des Montréalais et à affecter leur qualité de vie.

En outre, dans la majorité de ces plans d'action, y compris le plus récent (2009), on y précise que la présence « dérangeante » des itinérants dans l'espace public figure au rang des préoccupations les plus importantes des citoyens, au même titre, notamment, que le vandalisme, le bruit, les graffitis ou la malpropreté. Les plans d'actions du SPVM ciblent donc explicitement et de manière récurrente les groupes marginaux et marginalisés du centre–ville, dont les jeunes de la rue, les prostituées, les personnes itinérantes et les squeegees. Ces groupes sont dépeints comme étant les principaux producteurs d'incivilités et de désordres publics qui, tout à la fois, dérangent et insécurisent les autres citoyens. Bien que la répression soit en général la voie préconisée pour régler les problèmes d'incivilités causés par les personnes itinérantes dans l'espace public, les plans d'action des trois dernières années évoquent en parallèle les partenariats noués par le SPVM avec des organismes et des institutions oeuvrant dans une visée humanitaire et préventive auprès de cette population.

2.1.3 Les orientations du SPVM en matière d'itinérance en 2009 : entre répression et prévention

Dans un document récent[132], adopté par la Commission de la sécurité publique de la Ville de Montréal, et dont la Commission a obtenu copie, le SPVM couche sur papier ses orientations et sa vision en matière de gestion de l'itinérance dans un contexte de gestion des espaces urbains. Le SPVM commence par rappeler que les personnes itinérantes sont, par leur mode de vie caractérisé par l'absence de logement, plus à risque d'empiéter sur l'espace privé d'autrui ou de causer des troubles à l'ordre public. Le SPVM réitère que les modalités d'occupation de l'espace urbain par les personnes itinérantes « *en dérangent plusieurs* » dans la mesure où leur présence « *perturbe la tranquillité recherchée* ». Il ajoute que leur occupation de l'espace public « *a un impact sur la manière dont sont perçues la qualité de vie et la sécurité*. O*n les rend responsables de plusieurs nuisances physiques (bruit, seringue et condoms à la traîne, etc.) et sociales (troubler la paix, uriner sur la voix publique, commettre de petits crimes, s'attrouper dans les parcs, etc.)* »[133]. Le SPVM indique que, sur cette base, ses agents sont fréquemment obligés de sévir contre les personnes en situation d'itinérance. Il souligne par ailleurs que, s'agissant des personnes itinérantes, les agents du SPVM ont comme consigne de recourir à une stratégie d'intervention progressive en quatre étapes qui commence par un simple avertissement et se termine par la remise d'un constat d'infraction.

Le SPVM souligne ensuite que sa gestion des problèmes liés à l'itinérance ne passe pas seulement par la répression, mais également par la prévention. Il souligne entre autres exemples que, lorsque les circonstances le permettent, les agents dirigent parfois les personnes en situation d'itinérance ayant commis une infraction vers des ressources sociocommunautaires appropriées, telles qu'un centre hospitalier ou encore l'Urgence psychosociale–justice (UPS–

132 SPVM, *L'itinérance dans un contexte de gestion des espaces urbains : la vision et les orientations du SPVM*, 2 mars 2009.

133 *Id*., p. 5.

J)[134]. Le SPVM déplore toutefois le fait que les différents services sociosanitaires et d'assistance desservant la population itinérante sont mal arrimés les uns aux autres, ce qui fait que les patrouilleurs ne savent pas toujours à quelle porte frapper en vue de diriger une personne dans le besoin vers la ressource appropriée.

Enfin, le SPVM reconnaît l'existence d'un problème de « portes tournantes » pour une minorité de personnes itinérantes, problème caractérisé par la judiciarisation répétée des mêmes individus qui, faute d'être traités adéquatement, font des allers–retours constants entre la rue, le réseau de la santé et des services sociaux, le système judiciaire et la prison. Le SPVM souligne à cet égard que tant que persisteront les conditions qui ont poussé la personne itinérante à commettre une infraction (ex. : toxicomanie, alcoolisme, santé mentale, déficience intellectuelle, extrême pauvreté), les interventions répressives des policiers devront constamment être renouvelées à l'encontre des mêmes individus. Afin d'éviter ce problème, le SPVM estime que les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'itinérance, y compris lui–même, devraient s'assurer, non seulement que leurs interventions sont davantage complémentaires, mais que les résultats obtenus s'inscrivent dans la continuité. Il considère que la judiciarisation à répétition des mêmes personnes itinérantes perdurera tant que celles–ci continueront à être retournées à la rue sans qu'un soutien adéquat favorisant leur réinsertion ne leur ait été offert au préalable.

Parmi les mesures que le SPVM souhaite adopter ou poursuivre dans le cadre d'une approche préventive, soulignons la création d'une équipe d'intervention multidisciplinaire, un recours plus fréquent, lorsque possible, aux services sociocommunautaires disponibles, une meilleure sensibilisation des policiers à la problématique de l'itinérance, ainsi que le maintien de la présence du SPVM au sein de comités intersectoriels préoccupés par la gestion des espaces urbains, tels que le « *comité d'orientation et de vigie en matière d'occupation des espaces urbains et*

[134] L'UPS–J a été créé en 1997 et intervient, notamment à la demande du SPVM, auprès de personnes ayant un problème de santé mentale qui ont commis une infraction ou qui sont jugées à risque d'en commettre une.

des incivilités, [le] *comité liaison itinérance,* [le] *comité permanent de la sécurité publique de l'arrondissement Ville–Marie* »[135].

Le SPVM réclame aussi la création d'un centre de répit, aussi appelé « centre de dégrisement », vers lequel ses agents pourraient diriger les personnes itinérantes en état d'ébriété avancé.

2.1.4 Les cibles prioritaires locales du SPVM en matière de lutte aux incivilités

Dans son Bilan annuel 2004, le SPVM souligne, entre autres actions menées pour atteindre l'objectif de lutte aux incivilités, que « *chaque poste* [de quartier], *soutenu par son personnel et par ses partenaires locaux, a établi un diagnostic à partir d'une lecture de son environnement, puis a concentré ses efforts sur deux à cinq incivilités majeures pour la qualité de vie des citoyens* » (p. 12). Par la suite, dans son Plan d'action 2005, le SPVM rappelle que chaque poste a élaboré un plan d'action en matière d'incivilités […], et « *qu'en 2005, ces plans d'action seront déployés et chaque poste de quartier traitera, en mode de résolution de problèmes, de trois à cinq types d'incivilités selon les priorités locales* » (p. 22).

En consultant les documents internes de certains postes de quartiers, ainsi que la base de données du SPVM, la chercheure Marie–Ève Sylvestre a pu identifier les trois à cinq priorités locales en matière d'incivilité retenues par chaque poste de quartier pour l'année 2005, conformément à ce que prescrivait le Plan d'action 2005. Elle a ainsi pu comptabiliser la fréquence à laquelle chaque incivilité a été retenue à titre de priorité locale par les différents postes de quartier. Ainsi, les incivilités les plus souvent retenues comme cible prioritaire par les postes de quartier pour 2005 sont, en ordre décroissant[136] :

- Graffitis (12)
- Vente de drogue en public (8)

135 SPVM, préc., note 132, p. 13.

136 Marie–Ève SYLVESTRE, préc., note 123, p. 7–9.

- Regroupements de jeunes en public (7), avec pour objectif de réprimer certains de leurs comportements présumés (ex. : flânage, bruit, bagarre, vente de drogue, consommation de drogue ou d'alcool)
- Comportements incivils : flâner, cracher, uriner, jeter des ordures (7)
- Présence dérangeante d'itinérants et de mendiants (6)
- Bagarres (souvent associées aux regroupements de jeunes) (5)
- Présence dérangeante de « squeegees » (3)
- Prostitution, sollicitation (3)

Ces données démontrent que les incivilités les plus souvent retenues comme cible prioritaire par les postes de quartier ont trait à l'occupation de l'espace public, en particulier par des populations marginalisées, explicitement nommées d'ailleurs : mendiants, itinérants, jeunes de la rue, squeegees, prostituées. Qui plus est, lorsqu'on s'attarde plus spécifiquement aux priorités locales des postes de quartier desservant le centre–ville et ses arrondissements limitrophes, cette tendance est encore plus manifeste. Ainsi, d'après les données recueillies par Sylvestre, les priorités locales des postes 12, 20, 21, 22 et 38, sont les suivantes :

Poste 12 (Ville–Marie Ouest; Westmount) :

- Graffiti
- Présence dérangeante de mendiants et d'itinérants (projet conjoint 12–20–21–22–38)
- Rodéo (vélos, planches et patins)

Poste 20 (Ville–Marie Ouest; Parc Mont–Royal)

- Graffiti
- Présence dérangeante de mendiants et itinérants (projet conjoint 12–20–21–22–38)

Poste 21 (Ville–Marie Est, Vieux–Montréal, Île Notre–Dame; Île Ste–Hélène)

- Graffiti
- Comportement incivil: flâner, cracher, uriner en public
- Présence dérangeante de mendiants et itinérants (projet conjoint avec12–20–21–22–38)
- Présence dérangeante de *squeegees*
- Autres actes d'incivilités

Poste 22 (Centre–Sud)

- Prostitution de rue

- Graffiti (y compris affichage sauvage)
- Présence dérangeante de mendiants et itinérants (projet conjoint 12–20–21–22–38)

Poste 38 (Plateau Mont–Royal Sud)

- Graffiti
- Vente de drogues
- Présence dérangeante de mendiants, d'itinérants et de jeunes de la rue (conjoint 12–20–21–22–38)
- Présence de squeegees
- Bagarres de bars et sorties de bar
- Partys universitaires (rentrée McGill)

Ces postes de quartier, qui desservent le centre–ville ou les quartiers avoisinants où il y a une forte concentration de personnes en situation d'itinérance, ont tous identifié la présence « dérangeante » des itinérants et des mendiants comme l'une de leurs cibles prioritaires en matière de lutte aux incivilités. Il est à noter que la « présence dérangeante d'itinérants et de mendiants » a fait l'objet d'un « projet conjoint » entre les postes de quartier susmentionnés. D'après les informations recueillies par Sylvestre, aucune autre incivilité identifiée comme priorité locale n'a donné lieu à pareille action concertée dans le cadre de la lutte aux incivilités.

Si les priorités locales par poste de quartier pour la période 2005–2009 ne figurent dans aucun document public, la consigne donnée à chaque poste de cibler des priorités en matière de lutte aux incivilités semble, quant à elle, encore en vigueur. Ainsi, le SPVM indique sur son site Internet que, dans la foulée des modifications qu'il a apportées en 2005 à son modèle de police de quartier, le principe des « modules d'action par projet » a été introduit dans l'organisation. Il s'agit, pour chaque poste de quartier, de former une équipe opérationnelle qui fonctionne par projet et dont les responsabilités supposent notamment « *l'identification des cibles locales en matière de criminalité, d'incivilité et de désordres* »[137]. En outre, une représentante du SPVM a mentionné à la Commission que les priorités associées à chaque module d'action par projet sont établies en fonction de la demande locale des citoyens.

[137] SPVM, [En ligne]. http://www.spvm.qc.ca/fr/pdq/2_3_3_module_actions_projet.asp (Page consultée le 28 septembre 2009)

La Commission a tenté de connaître la nature exacte des priorités locales ciblées par le poste de quartier 21 desservant l'arrondissement Ville–Marie pour l'année 2009. Une représentante du poste 21 nous a fait savoir que ces cibles sont détaillées dans le plan d'action 2009 du poste 21, lequel n'est cependant pas accessible au public pour le moment en raison de changements importants qui doivent y être apportés afin d'y intégrer les nouvelles orientation du SPVM en matière d'itinérance. La Commission a cependant eu accès au plan d'action 2008 du poste 21, qui retient les deux priorités suivantes en matière de gestion des espaces urbains : 1) « assurer une visibilité policière favorisant des contacts directs et réguliers avec la population » et 2) « augmenter nos activités opérationnelles en matière d'incivilités »[138].

2.2 La stigmatisation des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM

On constate que les documents du SPVM destinés à orienter le travail des policiers dans le cadre de sa lutte aux incivilités s'appuient largement sur les prémisses à la base de la doctrine du « carreau cassé », importée des États–Unis. Ainsi, dès la publication de son Rapport d'optimisation en 2003, le SPVM établissait un lien direct entre, d'une part, les désordres sociaux et physiques associés aux actes d'incivilités dans l'espace public et, d'autre part, le sentiment grandissant d'insécurité des citoyens et la détérioration de leur qualité de vie. Cette idée, on l'a vu, constitue le principal socle justificatif sur lequel reposent la direction et le sens que le SPVM entend donner à sa lutte aux incivilités. Qui plus est, dans la plupart des documents analysés, les personnes itinérantes, à l'instar d'autres populations urbaines marginalisées telles que les jeunes de la rue, les prostituées et les squeegees, sont explicitement présentées comme les groupes les plus à risque de provoquer des troubles à l'ordre public et de porter atteinte au sentiment de sécurité des citoyens, en particulier en raison de leurs comportements jugés dérangeants.

138 SPVM, *Plan d'action 2008 du poste de quartier 21*, p. 4.

Dans cette section, la Commission démontrera qu'un tel ciblage a pour effet de renforcer des préjugés stigmatisants à l'encontre d'une population déjà vulnérable. C'est dans cette optique qu'elle analysera tour à tour les deux axes thématiques autour desquels se structure la représentation des personnes itinérantes dans la lecture que fait le SPVM de la problématique des incivilités : la présence et les comportements dérangeants des itinérants (2.2.1) et leur propension à créer des désordres publics (2.2.2). On verra ensuite, dans la section 2.3, qu'un tel ciblage a pour effet d'inciter les policiers à appliquer la réglementation municipale de manière plus stricte contre les sans-abri, ce qui constitue une forme de profilage social.

2.2.1 La présence et les comportements « dérangeants » des itinérants

À plusieurs reprises, les documents du SPVM expliquent que la présence et les comportements « dérangeants » des personnes itinérantes dans l'espace public constituent une grande source de préoccupation pour les citoyens. Ainsi, depuis l'adoption du Rapport d'optimisation en 2003, la majorité des plans d'action du SPVM dressent ce constat, y compris le plus récent, soit le Plan d'action 2009. Même le document de mars 2009 énonçant la vision et les orientations du SPVM en matière d'itinérance, qui fait pourtant la part belle à la prévention au moyen de partenariats avec les organismes venant en aide aux personnes itinérantes, souligne d'emblée que les caractéristiques des personnes itinérantes « *en dérangent plusieurs* » car « *leur occupation* [de l'espace public] *perturbe la tranquillité recherchée* »[139]. Ces caractéristiques dérangeantes, précise le document, consistent à « *empiéter sur l'espace privé de quelqu'un d'autre ou* [à être] *en violation de l'espace public (dormir dans un parc, uriner à l'extérieur, flâner dans le métro, etc.). De plus, en raison de leur grande précarité qui les amène à vivre dans une logique de survie matérielle et sociale* […]*, les personnes itinérantes auront ou vivront parfois d'activités plus ou moins licites (prostitution, vol, vente ou consommation de stupéfiants, squeegee, quête, etc.)*[140].

139 SPVM, préc., note 132, p. 5.

140 *Id.*

De même, en 2005, la « présence dérangeante de mendiants et d'itinérants » était identifiée par la plupart des postes de quartier du centre–ville et des environs comme l'une de leurs priorités locales en matière de lutte aux incivilités. La « présence dérangeante d'itinérants », ainsi que celle des « mendiants », font également chacune l'objet d'un code d'appel[141]. Alors que plusieurs des autres codes renvoient clairement à des actes illégaux (ex. : vente ou usage de drogue, jeter des détritus, etc.), ceux–là, non seulement ne peuvent être rattachés à aucune infraction identifiable, mais reposent sur l'idée selon laquelle la simple présence de ces groupes dans l'espace public est en soi plus à risque d'être problématique et dérangeante. Même si ces nouveaux codes sont tombés en désuétude faute d'avoir été appliqués systématiquement par les policiers, ils traduisent néanmoins une volonté du SPVM, qui elle n'a jamais été désavouée, bien au contraire, de signaler aux policiers les groupes qui sont jugés plus à risque de déranger les citoyens et qui, par le fait même, méritent une attention et une surveillance particulières.

Ce faisant, les normes et les politiques du SPVM ont pour effet de reproduire et de renforcer les préjugés discriminatoires qui, depuis des siècles, ont légitimé la mise à l'écart de l'espace public des vagabonds, des errants et des mendiants, le plus souvent par le biais de l'incarcération[142]. Encore de nos jours, les figures de l'itinérant et du mendiant sont frappées d'un puissant stigmate, hérité du passé, qui repose notamment sur la perception selon laquelle le mode de vie de ces populations, réel ou imaginé, constitue une forme de déviance par rapport aux normes sociales dominantes. En effet, on l'a vu plus haut, la présence des mendiants et des itinérants dans l'espace public a toujours, à travers l'histoire, été jugée dérangeante et indésirable et parce que ces groupes incarnent, dans l'imaginaire, la forme la plus aboutie de la désaffiliation et de la désinsertion sociale. Leur mode de vie, caractérisé par

141 Les nouveaux codes d'appel, rappelons–le, avaient pour but d'offrir aux répartiteurs et aux policiers des catégories plus détaillées dans lesquelles classer les appels (pour les premiers) et les interventions (pour les seconds) relatifs aux problèmes d'incivilités qui préoccupent les citoyens et, conséquemment, le SPVM.

142 À cet égard, on ne peut s'empêcher de voir une certaine continuité historique dans le fait que, jusqu'à très récemment à Montréal, 70 % des personnes itinérantes judiciarisées par l'application des règlements municipaux voyaient leur dossier radié par l'enfermement. Voir : C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 101.

l'absence de domicile fixe et de travail salarié, s'inscrit radicalement en faux contre les standards de « normalité » à l'aune desquels se mesure une intégration citoyenne réussie.

En faisant figurer la « présence dérangeante » d'itinérants parmi ses cibles prioritaires en matière de répression des incivilités, le SPVM se fait à la fois l'écho et l'instrument de ces stéréotypes et préjugés qui ont légitimé historiquement la mise à l'écart de l'espace public des « vagabonds ». Les orientations stratégiques et les codes d'appel analysés reposent sur l'idée selon laquelle la présence des personnes itinérantes dans l'espace public est en soi plus à risque de déranger les citoyens, et donc de constituer une source de « désordre social », pour reprendre une catégorie du SPVM. À cet égard, les normes et politiques du SPVM rappellent l'époque pas si lointaine où, au Canada, l'itinérance était considérée comme une déviance justifiable en soi d'une sanction légale. Aujourd'hui, en droit canadien, l'itinérance et la mendicité ne sont plus des crimes, mais les itinérants et les mendiants sont encore fortement stigmatisés. Corrélativement, leurs modalités d'occupation de l'espace public constituent une forme de déviance aux yeux de plusieurs, rendant ainsi leur présence indésirable. Or, en reprenant à son compte ces préjugés et ces stéréotypes dans ses normes et politiques, le SPVM a pour effet d'inciter les patrouilleurs à appliquer les règlements municipaux en vue de répondre à la « demande sociale », réelle ou présumée, de mise à l'écart de l'espace public de ces populations dites « dérangeantes ».

Par ailleurs, bien que cette question sera abordée dans la section consacrée à l'analyse des justifications du SPVM (2.5), il importe d'emblée de reconnaître que, dans certains cas, l'occupation de l'espace public par les personnes itinérantes peut en effet donner lieu à des comportements « dérangeants » qui appellent, à juste titre, une réponse policière répressive, notamment pour faire cesser une nuisance, telle que, par exemple, bloquer l'accès à un commerce en gisant ivre sur le trottoir. Cependant, l'analyse qui précède démontre que le caractère « dérangeant » de la présence des itinérants auquel font constamment référence les normes organisationnelles du SPVM a une portée beaucoup plus large. Il semble en effet que ce qualificatif renvoie d'abord et avant tout, non pas aux comportements effectivement

susceptibles de porter atteinte à la sécurité d'autrui, à la propriété ou à l'ordre public, mais plutôt à ceux qui sont perçus comme tels par les citoyens.

Les orientations stratégiques 2007–2009 du SPVM, précitées, illustrent clairement cette tendance :

> « Montréal est une ville sûre et ses résidants le perçoivent bien. Ainsi, 92 % d'entre eux jugent que leur quartier est très ou moyennement sécuritaire. Cependant, les incivilités et les problématiques liées à la marginalité et aux désordres publics préoccupent les Montréalais. Certaines personnes font face à des problèmes sociaux complexes qui les amènent régulièrement à être en violation de l'espace privé de quelqu'un d'autre ou à occuper l'espace public. Parmi eux, les itinérants, les jeunes de la rue, les prostitués de rue, les consommateurs de drogues et les graffiteurs sont souvent pointés du doigt. Leur occupation des espaces publics « dérange», elle est jugée inappropriée. Elle donne lieu à plusieurs situations difficiles, dont des violations de règlements municipaux et de lois.
>
> Plusieurs facteurs influencent le sentiment de sécurité des citoyens. L'augmentation de la visibilité policière est l'un des éléments qui participent à assurer un environnement urbain agréable, paisible et sécuritaire. Une présence policière régulière, courtoise et conviviale au cœur de la vie publique des citoyens contribue directement à renforcer ce sentiment de sécurité[143] ».
>
> (Nos soulignés.)

Dans cet extrait qui figure dans les plans d'action 2007, 2008 et 2009, le SPVM explique donc que l'occupation de l'espace public par les itinérants, au même titre d'ailleurs que celle des prostituées, des jeunes de la rue, des consommateurs de drogue et des graffiteurs, « *dérange* » les citoyens car elle est jugée « *inappropriée* ». L'occupation de l'espace public par ces groupes, ajoute–t–on, donne lieu « *à des situations difficiles, dont la violation de règlements municipaux et de lois* ». La violation de règlements et de lois ne semble donc être que l'une des formes que peuvent prendre les désordres publics attribuables à ces groupes aux yeux des citoyens. La même idée était déjà exprimée dans le Rapport d'optimisation de 2003, dans lequel, tel que mentionné plus haut, le SPVM mentionnait que la notion d'incivilité est sujette à diverses interprétations pouvant recouvrir « *des actes définis comme criminels autant que des*

143 SPVM, préc., note 128, p. 4.

comportements dérangeants » [144]. Le SPVM suggère donc que l'occupation de l'espace public par les personnes itinérantes constitue en soi un problème dans la mesure où elle est jugée socialement dérangeante et inappropriée, et ce, indépendamment des infractions que ces personnes pourraient commettre par ailleurs.

2.2.2 Les itinérants comme producteurs de « désordres publics »

Les personnes itinérantes se voient également reprocher par le SPVM d'être à la source de plusieurs désordres publics, dont on précise qu'ils sont à caractère « social », pour les distinguer des désordres « physiques » (ex. : graffitis, vandalisme). Or, les notions d'ordre et de désordre ne sont pas neutres et méritent ici d'être déconstruites.

Les notions « d'ordre » et de « désordre » tirent leur signification d'un système complexe de normes sociales qui classent les comportements et les attitudes en fonction de leur degré de conformité avec des modèles de « normalité » dominants. Depuis le 19ème siècle, l'État moderne s'est appuyé sur tout un réseau institutionnel qui vise à la normalisation disciplinaire des comportements déviants, que ce soit par voie thérapeutique (ex. : institutions psychiatriques), éducative (institutions de réinsertion) ou, en dernier recours, par voie punitive (tribunaux, prison)[145]. L'idée du maintien de l'ordre, qu'il s'agisse d'un ordre normatif informel ou d'un ordre juridique codifié, suppose que les déviances soient sanctionnées, et ce, afin que l'ordre soit rétabli.

En outre, les personnes jugées déviantes ne sont pas également distribuées au sein des différents groupes sociaux. S'agissant de l'occupation de l'espace public, celles qui affichent des signes visibles de pauvreté sont en général plus susceptibles d'attirer la réprobation sociale et, par conséquent, de se voir accuser de causer des « désordres publics ». Ce n'est donc pas un

144 *Id*., p. 9.

145 Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975; J.–M. FECTEAU, préc., note 40.

hasard si, partout dans le monde, la lutte aux incivilités menée par les services d'ordre s'est en général traduite par une répression disproportionnée des troubles mineurs à l'ordre public commis par les segments les plus désavantagés et marginalisés de la population[146].

À l'instar de l'initiative « qualité de vie » mise en place à New York, les normes et politiques institutionnelles du SPVM, non seulement érigent en cible prioritaire du travail policier les « désordres publics », mais de surcroît attribuent ces derniers à certains groupes publiquement identifiés et identifiables, dont les itinérants, les mendiants, les squeegees et les prostituées. En ciblant des groupes, et non des agissements, la norme d'ordre que promeut le SPVM influence la manière dont la société perçoit et juge la présence dans l'espace public des membres des groupes catégorisés[147]. Plus précisément, la relation établie *a priori* par le SPVM entre désordres urbains et certains groupes pauvres et marginalisés constitue une forme de ciblage discriminatoire qui produit, autant qu'elle ne les reproduit, les préjugés stigmatisants dont souffrent déjà ces groupes. Qui plus est, en faisant entrer dans la catégorie du fauteur de trouble les ivrognes, les sans–logis, les mendiants, les prostituées et les jeunes de la rue, la norme d'ordre consacrée par le SPVM fait de ces personnes des sujets qu'il devient légitime de surveiller, de transférer et, éventuellement, d'exclure. En d'autres termes, l'étiquette de fauteur de trouble accolée à ces groupes par le SPVM permet ainsi aux autres citoyens de mieux accepter leur exclusion de l'espace public, voire de fermer les yeux sur des réalités dérangeantes, notamment la discrimination dont ils font l'objet[148].

Les catégories de fauteur de trouble telles que définies par le SPVM n'ont de sens que par opposition à leur figure inversée, celle du « bon citoyen » qu'il importe alors de protéger contre la menace que font peser sur lui les groupes responsables des désordres urbains. Cette dichotomie entre « mauvais » et « bons » citoyens, entre ceux qui causent les désordres et

146 CONSEIL NATIONAL DU BIEN–ÊTRE SOCIAL, *La justice et les pauvres*, rapport n° 111, printemps 2000, p. 16; B. HARCOURT, préc., note 53, p. 33.

147 À ce sujet, voir : B. HARCOURT, préc., note 53, p. 119.

148 *Id.*, p. 163.

ceux qui en souffrent, a pour effet de faire basculer les premiers, symboliquement, en dehors de l'espace de la citoyenneté. Ainsi, on l'a vu plus haut, le SPVM cherche constamment à s'assurer que ses interventions en matière de lutte aux incivilités sont au diapason des préoccupations citoyennes en matière d'incivilité et de sécurité. C'est d'ailleurs ces préoccupations qu'il invoque pour constituer en problème prioritaire la « présence dérangeante des itinérants », ainsi que les désordres publics qui leur sont attribués. Or, on ne peut s'empêcher de noter que, parmi ces « citoyens » avec lesquels le SPVM cherche à dialoguer pour identifier les incivilités les plus socialement préoccupantes, on retrouve un grand absent : les groupes marginalisés eux–mêmes, soit les jeunes de la rue, les itinérants, les prostituées, les squeegees, etc. Une telle absence n'est guère surprenante puisque ces groupes ont été rangés *a priori* par le SPVM dans la catégorie des producteurs d'incivilités, par opposition aux citoyens « dérangés » par les désordres publics qui en résultent.

2.3 Le profilage social : un corollaire des normes et politiques du SPVM

2.3.1 Introduction

À la lumière de l'analyse qui précède, la Commission estime que la surjudiciarisation des personnes itinérantes, constatée dans la section 3.3 de la première partie, constitue une conséquence directe de leur ciblage dans les documents d'orientation du SPVM en matière de lutte aux incivilités. Autrement dit, le ciblage stigmatisant dont ces personnes font l'objet dans les normes et politiques du SPVM a pour effet d'inciter les policiers à les sanctionner de manière disproportionnée dans l'application des règlements encadrant l'usage du domaine public. Une telle conclusion s'impose à la lumière des principes jurisprudentiels consacrés par deux tribunaux des droits de la personne, une première fois dans l'affaire *Radek*[149], puis à nouveau dans *GazMétro*[150].

149 *Radek* v. *Henderson Development (Canada) Ltd. (*n° *3),* préc., note 117, par. 169–186.

150 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Gaz métropolitain inc*., préc., note 109.

Dans l'affaire *Radek*[151], le Tribunal des droits de la personne de la Colombie–Britannique a examiné l'impact discriminatoire des politiques internes d'un centre commercial destinées à fournir aux gardiens de sécurité des critères pour repérer les clients dont l'allure ou les comportements suspects justifiaient leur expulsion. Le Tribunal a conclu que les critères d'expulsion retenus, malgré leur apparente neutralité, pénalisaient d'abord et avant tout les Autochtones, mais également celles affligées de certains handicaps ou affichant des signes extérieurs de pauvreté[152]. Leur application avait pour effet de rendre ces personnes plus suspectes de constituer une menace à la sécurité des autres clients. Il en est ainsi, explique la juge, puisque ces critères renvoient à des stéréotypes communément associés, à tort ou à raison, aux membres de ces groupes. En effet, plusieurs de ces critères, tels que « déranger les clients » et « suspect », étaient suffisamment vagues et imprécis pour faire en sorte que les agents de sécurité, en raison de préjugés et de stéréotypes, soient plus portés à expulser des clients en raison de leur origine autochtone réelle ou présumée, de certains handicaps visibles, de signes extérieurs de pauvreté ou encore, dans une dynamique de confluence des motifs de discrimination, en raison de ces trois facteurs combinés. La juge a donc conclu que les politiques du centre commercial avaient un effet d'exclusion disproportionné sur ces trois groupes.

À partir de ce cas d'espèce, le Tribunal dégageait la règle d'application générale selon laquelle des données statistiques révélant un effet d'exclusion disproportionné, bien qu'utiles pour établir une preuve de discrimination systémique, ne sont néanmoins pas indispensables, puisqu'un tel effet peut être inféré des normes discriminatoires incriminées. Ainsi, après avoir constaté qu'aucune donnée statistique n'était disponible sur la proportion d'Autochtones parmi

---

151 *Radek* v. *Henderson Development (Canada) Ltd. (*n° *3),* préc., note 117.

152 Notons que le Tribunal n'a pu conclure à une discrimination fondée sur la condition sociale, ce motif ne figurant pas parmi les motifs de discrimination prohibés en vertu du Code des droits de la personne de Colombie–Britannique. Cependant, si le Tribunal n'a pu tirer cette conclusion, c'est uniquement faute d'assises juridiques, puisque toute l'analyse démontre clairement que la pauvreté, ou du moins ses signes extérieurs, constituait un critère d'exclusion dans la politique du centre commercial, un critère dont l'effet discriminatoire se trouvait décuplé lorsqu'il était appliqué à des clients autochtones. *Id*., par. 467.

les clients expulsés du centre commercial en vertu de la politique incriminée, le Tribunal formule le commentaire suivant :

> « (par. 512) Such evidence would be useful, and would strongly tend to suggest discrimination, if it was available, but for the reasons I have given it is not. However, in order to prove a discriminatory effect, it is not necessary to prove this sort of disproportionate effect. […] A discriminatory effect can also be proven in other ways. If, for example, the effect of the respondents' policies and practices was that Aboriginal people tended to be wrongly viewed as suspicious, and thus discriminated against, then that would be sufficient to establish a negative or discriminatory effect, regardless of the proportion of Aboriginal people so viewed in relation to the population as a whole. If that was the effect of the respondents' practices, it would not matter how many Aboriginal people were affected, or what proportion they made up of the whole population of visitors to the mall.
>
> (par. 513) For these reasons, I do not agree with the respondents' submission that statistical evidence of disproportionate effect is essential to a claim of systemic discrimination, either generally or in the present case. Rather, to return to first principles, what is necessary is evidence of "practices or attitudes that have, whether by design or impact, the effect of limiting an individual's or a group's right to the opportunities generally available because of attributed rather than actual characteristics …." : *Action Travail des Femmes* at para. 34. Statistics may be a "signal" of such effects, but they are not necessary in every case[153] ».
>
> (Nos soulignés.)

En d'autres termes, dans *Radek*, la juge a fait valoir que, lorsqu'on cherche à établir une preuve de discrimination systémique, ce sont les politiques et les normes institutionnalisées qui doivent se voir accorder une importance prépondérante. Les données quantitatives mettant au jour une exclusion disproportionnée du groupe marginalisé ont néanmoins leur utilité en ce qu'elles font office de révélateur (« *a signal* ») de la discrimination, mais elles ne sont certes pas indispensables à la preuve. Plus récemment, dans l'affaire *Gaz Métro*, le Tribunal des droits de la personne du Québec reprenait à son compte les balises exposées dans *Radek*, comme en témoigne le passage suivant sur l'utilité de la preuve statistique dans les cas de discrimination systémique :

---

153 *Radek* v. *Henderson Development (Canada) Ltd. (*n° *3),* préc., note 117, par. 512–513.

> « La preuve de discrimination systémique repose donc essentiellement sur un ensemble de faits tels que des politiques institutionnelles, des processus décisionnels, des comportements et des attitudes qui, souvent inconscients et anodins en apparence, produisent et maintiennent, lorsque conjugués les uns aux autres, des effets disproportionnés d'exclusion pour les membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination; malgré son utilité lorsqu'elle est disponible et pertinente, la preuve statistique n'est pas pour autant indispensable à sa démonstration[154] ».
>
> (Nos soulignés.)

Donc, en mode d'analyse systémique, les preuves quantitatives démontrant l'effet d'exclusion disproportionné d'un ensemble de normes, d'attitudes et de pratiques institutionnelles sur un groupe donné sont d'une grande utilité, sans pour autant être essentielles, ni même indispensables.

Alors que, dans *Radek*, le ciblage discriminatoire des Autochtones dans les politiques organisationnelles était indirect, le ciblage des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM est, quant à lui, direct et sans détour. En effet, les sans–abri y sont explicitement dépeints comme un groupe à problème et à risque dans le cadre de la lutte aux incivilités, ce qui les rend alors plus à risque d'être sanctionnés pour leur usage de l'espace public. Qui plus est, non seulement la Commission a démontré que les normes organisationnelles du SPVM ciblaient de manière stigmatisante les personnes itinérantes, mais elle dispose en plus de données statistiques mettant en lumière l'effet d'exclusion disproportionné qui en résulte[155].

La Commission considère donc que la judiciarisation disproportionnée des personnes itinérantes à Montréal découle principalement de l'application par les policiers des normes

---

154 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Gaz métropolitain inc*., préc., note 109, par. 67.

155 Ainsi, rappelons qu'en 2004, au moins 31,6 % des constats d'infraction à un règlement municipal dressés par le SPVM ont été remis à des personnes en situation d'itinérance, qui ne représentent que 1 % de la population montréalaise, selon les estimations les plus conservatrices. En 2005, bien que moins marquée, cette surreprésentation persistait à 20,3 % et on sait qu'en 2008, sur la base d'un « échantillonnage » incomplet réalisé par le SPVM, les itinérants représentaient au moins 13,7 % des personnes ayant reçu un constat d'infraction à un règlement municipal (voir la section 3.3 de la première partie pour le détail).

organisationnelles discriminatoires du SPVM. Autrement dit, parce que ces normes érigent les personne itinérantes en cibles toutes désignées — littéralement — du contrôle et de la surveillance policières, elles ont pour effet de rendre ces personnes plus à risque de se voir sanctionner en vertu de la réglementation municipale, et ce, pour aucun autre motif que leur appartenance, réelle ou présumée, à la catégorie des itinérants. Tel que nous le verrons ci–après, un tel phénomène, relève d'une logique que l'on peut qualifier de profilage « social ».

Dans les sections suivantes, la Commission précisera ce qu'elle entend par « profilage social » (2.3.2) et démontrera, exemples à l'appui, comment cette notion s'applique concrètement à la judiciarisation des personnes itinérantes (2.3.3).

2.3.2 Le profilage social : un déblayage conceptuel

La notion de profilage social, qui constitue une forme de discrimination au sens de l'article 10 de la Charte, est dérivée de celle de profilage racial. Si cette dernière a depuis peu acquis une certaine légitimité, tant à l'intérieur qu'en dehors de l'arène judiciaire, ce ne fut certes pas sans mal. Qui plus est, il reste encore du chemin à parcourir pour faire reconnaître l'existence et le caractère distinct de cette forme de discrimination. Au Québec, la Commission a certes joué, aux côtés d'autres acteurs, un rôle de défricheur et de pionnier dans la réflexion sur les mécanismes à la base du profilage racial et les moyens d'en étayer la preuve dans le cadre d'un recours civil[156]. En 2005, la Commission adoptait la définition suivante du profilage racial :

> « 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

156 Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial, mise en contexte et définition*, juin 2005, Cat. 2.120–1.25; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial, perspectives pour un recours civil*, mars 2006, Cat. 2.120–1.26; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial, lignes directrices pour fins d'enquête*, mars 2006, Cat. 2.120–1.27.

> 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[157] ».

Avant de relever dans quelle mesure cette définition peut être appliquée à l'objet de la présente étude, signalons que d'autres institutions québécoises, étatiques ou non, ont adopté leur propre définition du profilage. Pour des raisons évidentes, nous nous attarderons sur celle que le SPVM a retenue et a reproduite dans un document public de 2006 accessible sur son site internet. Dans ce document, le SPVM souligne d'emblée que, en tant qu'institution, il « *tient à s'assurer que l'ensemble de son personnel favorise et maintienne dans toute intervention avec les citoyens qu'il dessert, une prestation de service exempte de profilage racial et illicite* » [158]. Le SPVM définit ensuite ainsi le « profilage racial et illicite » :

> « Le profilage racial et illicite se définit comme étant toute action initiée par des personnes en autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de sécurité ou de protection du public et qui repose essentiellement sur des facteurs tels que la race, l'origine ethnique, la couleur, la religion, la langue, la condition sociale, l'âge, le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle, les convictions politiques dans le but d'exposer l'individu à un examen ou un traitement différentiel alors qu'il n'y a pas de motifs réels ou de soupçons raisonnables ».

Mises à part quelques différences relatives à la forme, on constate que, sur le fond, la définition du SPVM recoupe de manière presque identique le premier paragraphe de la définition de la Commission. Soulignons que ces deux définitions ne dressent pas une liste fermée de motifs possibles de profilage dans la mesure où elles ouvrent la porte à la reconnaissance de motifs analogues à ceux énumérés. Il va sans dire que, pour la Commission, tous les motifs de

---

157 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial, perspectives pour un recours civil*, préc., note 156, p. 5.

158 SPVM, *Politique d'intervention. Le profilage racial et illicite.* 24 janvier 2006, [En ligne]. http://www.spvm.qc.ca/upload/sections/poitique_profilage_racial_illicite_2006_01_24.pdf (Page consultée le 22 mai 2009)

discrimination prohibés en vertu de la Charte québécoise, dont la condition sociale, constituent des motifs analogues. Quant à la définition du SPVM, elle mentionne explicitement la condition sociale à titre d'exemple de motif de profilage interdit. Rappelons enfin que, de l'avis de la Commission, les personnes en situation d'itinérance constituent une catégorie d'individus protégée contre la discrimination fondée sur la condition sociale en vertu de l'article 10 de la Charte.

Il importe maintenant de déterminer dans quelle mesure la définition de profilage du SPVM, ainsi que le premier paragraphe de celle de la Commission, peuvent être applicables *a priori*, c'est–à–dire sans égard aux éléments de preuve factuels, à la problématique de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance. Rappelons qu'à l'origine, tant la définition de la Commission que celle du SPVM visaient à caractériser la tendance observée, chez certains policiers, à interpeller des individus, pour des raisons de sûreté ou de protection du public, sur la base de facteurs d'appartenance ethnoraciale, réelle ou présumée, « sans motifs réels ou soupçons raisonnables », c'est–à–dire sans raisons valables de penser que ledit individu ait pu commettre une infraction pénale ou criminelle. La locution « sans motifs réels ou raisonnables » permettait ainsi d'exclure du champ d'application de la définition les cas où la « race », « la couleur » ou « l'origine » constituaient des éléments de signalement pertinents permettant de justifier une intervention policière (ou autre) à l'égard d'une personne suspectée d'avoir enfreint la loi.

Dans le cas qui nous intéresse, la Commission n'a pas de raisons de croire que, de manière générale, les policiers du SPVM qui remettent des contraventions aux personnes itinérantes n'ont pas préalablement constaté une infraction à un règlement municipal. Autrement dit, la Commission tient pour acquis que la majorité de ces contraventions, prises isolément, peuvent être justifiées dans la mesure où elles viennent sanctionner une infraction réellement commise.

Cela dit, rappelons que, dans différentes affaires, le Tribunal des droits de la personne[159] et la Cour supérieure[160] ont tous deux statué qu'une déclaration de culpabilité à une infraction à un règlement municipal ne rendait pas pour autant impossible l'examen du bien–fondé d'allégations de profilage quant aux motifs ayant sous–tendu l'intervention policière.

Il est donc possible pour un tribunal de se demander si un policier ayant constaté une infraction réellement commise n'a pas été, par ailleurs, motivé à sévir sur la base d'un motif de discrimination prohibé. Transposé à plus large échelle, un tel biais discriminatoire supposerait que certaines infractions soient plus susceptibles d'être sanctionnées lorsqu'elles sont commises par les membres de certains groupes. Il en est ainsi puisque les filtres d'interprétation sur lesquels repose la lecture que fait le policier de la situation ne sont pas exempts des mêmes préjugés et stéréotypes qui traversent la population. En conséquence, ces filtres peuvent parfois mener le policier, dans certaines circonstances, à appliquer un même règlement ou une même loi de manière plus sévère à une catégorie de citoyens plutôt qu'à une autre. Or, lorsqu'un tel ciblage repose sur un motif de discrimination interdit, tel que la condition sociale, la religion, la race ou l'origine, on peut à juste titre parler de profilage discriminatoire au sens du deuxième paragraphe de la définition de la Commission :

> « 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 ».

Cet aspect de la définition de profilage est celui qui, de l'avis de la Commission, est le plus susceptible de s'appliquer au phénomène de la surjudiciarisation des personnes itinérantes. Il importe de préciser que le profilage, quel qu'en soit le motif, n'entre pas systématiquement en

---

159 *Commission des droits de la personne et des droits de la personne et des droits de la jeunesse* c. *Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal) (« SPVM »)*, Tribunal des droits de la personne, nº 500–53–000282–085, le 10 juillet 2009.

160 *Ville de Montréal* c. *Tribunal des droits de la personne,* Cour supérieure, nº 500–17–045563–080, le 21 mai 2009.

ligne de compte lorsqu'un policier applique un règlement contre une personne appartenant à un groupe vulnérable. Certains facteurs peuvent néanmoins augmenter les risques que l'intervention répressive du policier, ou de toute autre personne en situation d'autorité, soit conditionnée par des préjugés à caractère discriminatoire. En réalité, bien que le policier soit en principe tenu d'appliquer tous les règlements à tous et à toutes, également et en tout temps, il dispose en réalité d'une marge de manœuvre appréciable dans sa décision d'appliquer ou non une sanction par voie législative ou réglementaire. On peut identifier au moins cinq dimensions du pouvoir discrétionnaire dont dispose le policier qui, selon les cas, sont plus ou moins susceptibles de faire intervenir l'arbitraire dans sa décision, augmentant ainsi d'autant les risques de profilage :

a. ***L'interprétation des termes utilisés dans le libellé des lois et règlement***
Plusieurs règlements municipaux que les personnes itinérantes se voient couramment reprocher d'enfreindre reposent sur des termes flous ou qui laissent une large place à l'interprétation. L'interdiction de « *flâner ivre sur une voie ou place publique* »[161] en est un bon exemple. D'abord, comment définit–on le terme « flâner »? À quelles conditions et après combien de temps le fait de demeurer dans un lieu donné sans but précis devient–il du « flânage »? Ensuite, selon quels critères, et à partir de quel seuil, une personne peut–elle être considérée « ivre » en l'absence d'indicateurs chiffrés, tels que le taux d'alcoolémie dans le sang[162]. Il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres[163] des interprétations multiples auxquelles peuvent donner lieu le libellé des interdictions prévues dans la réglementation municipale.

b. ***Le choix des règlements et des lois dont le policier privilégie l'application par rapport à ceux qu'il décide d'ignorer***

Par exemple, les règlements sur les incivilités doivent–ils être appliqués avec la même rigueur que les lois qui sanctionnent la fraude et l'évasion fiscale? Un tel exemple n'est pas fortuit; plusieurs auteurs et études ont souligné le fait que les

161 *Règlement concernant la paix et l'ordre sur le domaine public,* R.R.V.M., c. P–1, art. 2.

162 Notons qu'un tel indicateur est obligatoirement requis pour faire la preuve d'ivresse dans le cadre d'accusations portées au criminel (ex. : ivresse au volant).

163 On peut penser à d'autres termes ou comportements tirés des règlements municipaux dont la signification peut donner lieu à des interprétations multiples. Que l'on pense notamment à l'interdiction de « *gêner ou entraver la circulation des piétons* » (art. 1) du *Règlement concernant la paix et l'ordre sur le domaine public*, préc., note 161, ou à celle « *d'utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné* » (art. 19), de « *salir le pavage* » (art. 2) ou encore de jeter, déposer ou laisser sur le sol, notamment, « *des déchets d'aliments, des immondices* […] *et autres rebuts* » (art. 4) du *Règlement sur la propreté et sur la protection du domaine public et du mobilier urbain*, R.R.V.M., c. P–12–2.

forces de l'ordre accordent en général davantage de ressources et d'énergie à la répression de la petite criminalité de rue et aux désordres publics, généralement associée aux populations désavantagées, qu'à « *la répression visant à découvrir et à punir les infractions des cols blancs et des entreprises* »[164].

c. Le choix des comportements que le policier décide de faire tomber sous le coup d'un règlement ou d'une loi

Par exemple, se coucher sur un banc public constitue–t–il une utilisation impropre du mobilier urbain, au même titre que, par exemple, l'utilisation d'une cabine téléphonique publique comme abri pour se protéger de la pluie ?

d. L'appréciation par le policier de la gravité de l'infraction, notamment, en fonction de son degré perçu de nuisance

Par exemple, jeter un mégot sur la voie publique doit–il être considéré comme une infraction aussi grave et punissable, en vertu de l'interdiction de jeter des immondices, que, par exemple, le fait de laisser son chien faire ses besoins sur une pelouse publique ?

e. Le choix du policier d'appliquer le même règlement dans certaines circonstances plutôt que dans d'autres

Par exemple, est–ce que des personnes qui entravent la circulation des piétons en « flânant » sur le trottoir à la sortie d'une pièce de théâtre ou d'un concert doivent être sanctionnées au même titre que si elles étaient trouvées faisant de même à la sortie des bars vers 3h00 du matin ?

Ces cinq dimensions du pouvoir discrétionnaire du policier entrent en fait rarement en ligne de compte isolément. En effet, c'est le plus souvent de leurs interactions mutuelles que naît la décision du policier de faire usage ou non de son pouvoir répressif. Et sous chacune de ces dimensions, sa décision peut être orientée autant par ses propres opinions personnelles et idées préconçues que par des directives émanant de ses supérieurs. Notons que plus les balises juridiques encadrant l'intervention du policier sont générales ou équivoques, plus ce dernier risque de s'appuyer, consciemment ou non, sur ses préjugés et ses stéréotypes dans l'usage de son pouvoir discrétionnaire.

[164] CONSEIL NATIONAL DU BIEN–ÊTRE SOCIAL, préc., note 146, p. 16. Voir aussi : B. HARCOURT, préc., note 53, p. 33.

2.3.3 Le profilage social : quelques indicateurs et cas de figure

La Commission souhaite ici exposer les formes concrètes que peut prendre le profilage subi par les itinérants à Montréal dans le cadre d'interventions répressives à leur endroit. Dans un document intitulé « *Prouver le profilage racial : perspectives pour un recours civil* »[165], la Commission a répertorié, à la lumière de la jurisprudence et de décisions du Comité de déontologie policière du Québec, les différents éléments de preuve pouvant servir à démontrer l'existence de profilage racial. Ce document s'avère utile, en l'espèce, dans la mesure où il fournit des indicateurs pertinents pour identifier les différentes formes sous lesquelles peut se manifester le profilage en général, quel qu'en soit le motif.

Dans cette section, la Commission s'inspirera, avec les adaptations nécessaires, des indicateurs de profilage racial tirés du document précité en vue de démontrer comment ils peuvent s'appliquer au profilage à caractère social vécu par les personnes itinérantes dans leurs interactions avec les services d'ordre dans l'espace public. Pour chaque indicateur retenu[166], la Commission fournira des illustrations qui renvoient à des cas–type que des chercheurs ou des groupes de défense des droits des personnes en situation d'itinérance ont pu observer dans le cadre de leurs recherches ou de leurs interventions.

2.3.3.1 L'élément déclencheur du profilage social

Tout comme dans le cas du profilage racial, l'élément déclencheur du profilage social repose, non pas sur l'appartenance réelle de la victime au groupe « profilé », mais plutôt sur son

---

165 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 156.

166 Nous ferons abstraction, dans cette section, de deux des indicateurs de profilage systémique identifiés dans le document précité de la Commission, soit les « politiques organisationnelles douteuses » et le « contexte social ». Ces deux indicateurs ne seront pas traités puisqu'ils recoupent, respectivement, l'analyse des politiques et les normes du SPVM menée dans les sections 2.1 et 2.2 de cette partie, ainsi que l'analyse du portrait surjudiciarisation dans les sections ont déjà fait l'objet d'une analyse approfondie dans des sections précédentes (voir la section 2.3.1 de cette partie intitulée « Introduction » pour plus de détail).

appartenance présumée par la personne en situation d'autorité. Pour qu'il y ait profilage social, peu importe que la personne « profilée » réponde aux critères de l'itinérance établis en vertu de telle ou telle définition; il suffit que la personne en situation d'autorité assigne à cette personne une identité d'itinérant sur la base de signes visibles tels que l'apparence physique, les comportements, l'attitude et la tenue vestimentaire. Ainsi, une tenue débraillée et négligée, des vêtements usés et hétéroclites, ainsi qu'une mauvaise hygiène ou odeur corporelle, sont autant de signes qui peuvent suffire à motiver un policier à réserver un traitement différentiel à un individu dans l'application des règlements municipaux.

De manière similaire, le look marginal adopté par certains jeunes peut rendre ces derniers plus suspects aux yeux des policiers qui, en conséquence, peuvent tendre à exercer une surveillance et une répression plus grande à leur endroit. Un tel phénomène a été constaté dans deux études qualitatives dans lesquelles des chercheurs interrogent des jeunes de la rue montréalais sur leurs rapports avec les policiers. Les deux résumés de témoignages qui suivent illustrent de manière éloquente comment l'apparence physique et vestimentaire peut jouer un rôle déterminant dans les relations des jeunes de la rue avec les policiers :

> « Pour Aurélie–Aude et Ted, leur apparence marginale (dreads, look punk, squeegee) contribuait à l'obtention de contraventions, de leur point de vue. Ce dernier explique que dès lors qu'il a coupé ses dreads, le harcèlement policier a cessé. Aurélie–Aude, quant à elle, mentionne que son amie qui pratiquait la même activité, mais qui avait plus un « style puppies », ne recevait pas de contraventions[167] ».
>
> « L'exemple de Jeff illustre bien ce risque d'enfermement dans des pratiques destructives afin de faire reconnaître son identité marginale. Ce répondant cite deux situations similaires où il a été en contact avec des policiers, l'une alors qu'il était encore dans la rue et affichait un style punk et l'autre alors qu'il en était sorti et présentait une apparence plus soignée. Alors que face à son style punk, il dit avoir perçu du mépris et de l'abus de pouvoir de la part des policiers (ils l'ont fouillé sans raison apparente), lorsqu'il avait une apparence plus soignée, ils lui ont témoigné le même respect qu'à n'importe quel autre citoyen, s'adressant poliment à lui[168] ».

---

167 Cité dans C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 92–93.

168 Cité dans Annamaria COLOMBO et Annie LAROUCHE, « Comment sortir de la rue lorsqu'on n'est 'bienvenu nulle part' ? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 20, n° 1, 2007, p. 113–114, p. 119.

Si on en croit ces témoignages, il semble que des signes présumés de marginalité et de pauvreté peuvent amener des policiers à faire subir à une personne un traitement différent de celui qu'ils lui auraient réservé n'eût été la présence de ces signes, ou qu'ils auraient réservé, dans des circonstances analogues, à des personnes non identifiées au groupe profilé.

2.3.3.2 À comportement égal, sanction inégale

Le profilage social peut également survenir à l'étape où le policier prend la décision de dresser un constat d'infraction. Plus précisément, on peut soupçonner une forme de profilage lorsque des personnes itinérantes se voient remettre des contraventions pour des infractions mineures qui ne sont pas ou rarement sanctionnées par les policiers lorsqu'elles sont commises par d'autres citoyens. À titre illustratif, il semblerait, selon les témoignages recueillis tant par les chercheurs que par les organismes de défense des droits, que les comportements suivants sont davantage susceptibles de faire l'objet d'une sanction pénale lorsqu'ils sont adoptés par des personnes perçues par le policier comme étant des itinérants ou des jeunes marginaux :

Comportements susceptibles de déboucher sur du profilage social

Comportements sanctionnés	**Infractions à un règlement municipal[169] ou de la STM**
Ivresse sur la voie publique	Interdiction d'être trouvé gisant ou flânant ivre sur une voie ou place publique, ou dans tout autre endroit de la ville
Flâner sur la voie publique	Interdiction de gêner ou d'entraver la circulation des piétons et des véhicules automobiles en se tenant immobile, en rôdant ou flânant sur les voies et places publiques
Jeter un mégot, des déchets ou autres détritus par terre	– Interdiction de jeter, déposer ou laisser sur le sol du domaine public : des déchets d'aliments, des immondices, des cendres […] ou d'autres rebuts. – Interdiction de salir le pavage
S'étendre sur un banc	– Interdiction d'utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné – Interdiction de se coucher sur un banc ou de s'asseoir par terre dans le métro
Être bruyant	– Interdiction d'émettre un bruit audible – Interdiction de faire du tapage – Interdiction d'émettre des cris

169 Il s'agit d'infractions se rapportant pour la plupart à la réglementation de la Ville de Montréal, mais également à des dispositions analogues tirées de règlements d'arrondissement.

Répandre un liquide par terre	Interdiction de répandre un liquide par terre
Comportements sanctionnés	**Infractions au code de la sécurité routière**
A pied, ne pas respecter les feux de signalisation ou traverser la rue ailleurs qu'à l'intersection	– Lorsqu'il n'y a pas de feux de piétons, un piéton doit se conformer aux feux de circulation (art. 445) – Lorsqu'il y a une intersection ou un passage pour piétons à proximité, un piéton ne peut traverser un chemin public qu'à l'un de ces endroits (art. 450)

Le fait que les infractions répertoriées dans le tableau ci–haut soient reprochées dans de fortes proportions à des personnes en situation d'itinérance[170], même de manière disproportionnée par rapport au reste de la population[171], ne constitue pas à lui seul une preuve de profilage, bien que cela soit suffisant pour éveiller des soupçons. On pourrait en effet simplement présumer que les personnes itinérantes sont plus susceptibles de commettre ce type d'infraction dans la mesure où, ne disposant pas de logement privé, elles sont davantage contraintes d'adopter des comportements prohibés dans l'espace public.

Par contre, les conditions requises pour établir une preuve de profilage sont remplies lorsqu'on a des raisons de croire que, à comportement égal ou comparable, les probabilités de se voir sanctionner pour ce type de gestes sont plus grandes pour une personne en situation d'itinérance que pour une autre qui ne l'est pas. Or, la plupart des comportements répertoriés plus haut (ex. : flâner, cracher, jeter des mégots, se coucher sur un banc public, ivresse sur la voie publique, traverser ailleurs qu'à l'intersection, etc…) ne sont en général pas sanctionnés par les policiers lorsqu'ils sont adoptés par des citoyens n'affichant aucun signe visible d'itinérance ou de marginalité. On est alors en droit de soupçonner que la judiciarisation disproportionnée des personnes itinérantes pour ces infractions résulte davantage d'un biais du policier destiné à libérer l'espace public de leur présence que d'une application neutre et impartiale de la loi sans égard à leur statut socioéconomique (« difference blind »).

170 Rappelons que ces infractions figurent parmi celles qui sont les plus fréquemment reprochées aux personnes itinérantes à Montréal. Voir à cet égard, dans la section 3.2 de la première partie, les données tirées de l'étude Bellot et celles fournies par la Commission par le Refuge des jeunes de Montréal.

171 Rappelons qu'en s'appuyant sur les données croisées de Céline Bellot et celles du SPVM, on peut en conclure que les proportions des contraventions remises à des personnes itinérantes pour une infraction à un règlement municipal était de 31,6 % en 2004, et de 20,3 % en 2005. Voir la section 3.3 de la première partie pour plus de détails.

2.3.3.3 Les comportements inadéquats des policiers

Dans son avis sur le profilage racial, la Commission soulignait que, parmi les indicateurs possibles de profilage, figuraient « *des comportements intransigeants, suspicieux, harcelants ou des propos à caractère discriminatoire de la part de la personne en autorité, de même que des questions inappropriées ou posées sans raison valable selon les circonstances* »[172].

Appliqué aux personnes itinérantes, un tel indicateur permettrait de considérer comme une manifestation possible de profilage les cas, maintes fois rapportés par les chercheurs et les groupes de défense, où des itinérants se voient remettre des contraventions à répétition sur un court laps de temps par le même policier. Ce type de comportements peut s'apparenter à du harcèlement attribuable à du profilage social dans la mesure où il est rare que les policiers appliquent les règlements municipaux avec le même zèle et le même acharnement aux autres citoyens. À ce sujet, parmi les 29 personnes itinérantes judiciarisées que Bellot a interviewées dans le cadre de son étude, certains « *disent que recevoir plusieurs contraventions en une dizaine de minutes ne résout rien, que cette accumulation témoigne davantage des rapports de pouvoir entre les personnes itinérantes et les policiers, que de véritables circonstances de criminalité* »[173].

La Commission s'est d'ailleurs fait confirmer par le SPVM l'existence de ce type de pratiques contre une minorité de personnes itinérantes. Ainsi, le SPVM a fait savoir qu'après avoir analysé un échantillon de 2801 contraventions remises en 2008 à des personnes itinérantes, il a identifié un « noyau dur » de 149 multirécidivistes ayant reçu plus de quatre infractions au cours de l'année, dont un sous–groupe d'une dizaine de personnes en ayant reçu plus de 20. Désireux d'illustrer le profil de judiciarisation des multirécidivistes, le SPVM a donné l'exemple de cinq hommes de 27 à 48 ans ayant reçu entre trois et cinq contraventions la même journée pour des infractions telles que « flâner ivre » ou gêner la circulation dans des espaces publics.

---

172 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial, perspectives pour un recours civil*, préc., note 156, p. 22.

173 C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 93.

Bien que la Commission puisse comprendre que, dans certains cas, la remise de contraventions multiples soit nécessaire pour faire cesser une nuisance publique réelle ou une atteinte à la sécurité de l'itinérant ou à celle d'autrui, on peut se demander si dans d'autres cas, il ne s'agit pas plutôt d'une forme d'acharnement injustifié contre une population déjà extrêmement vulnérable pour qui l'accumulation de contraventions non payées peut mener à l'incarcération. Une telle question est d'autant plus pertinente que la remise de contraventions à répétition à une même personne peut apparaître comme une réponse disproportionnée par rapport au faible degré de gravité des infractions généralement reprochées aux personnes itinérantes, soit des incivilités et des troubles mineurs à l'ordre public.

Toujours dans la catégorie des comportements inadéquats signalant un possible profilage discriminatoire, on peut penser à des commentaires déplacés, voire offensants, qui sont fondés sur la condition sociale de la personne itinérante, sans être par ailleurs rationnellement liés à un objectif de maintien de l'ordre. À titre d'exemple, un participant de l'étude de Bellot précitée explique qu'un policier lui a demandé « Toi t'as pas été abusé étant jeune ? »[174], alors qu'un autre raconte que certains policiers lui rappellent constamment ses antécédents judiciaires lorsqu'ils le croisent dans la rue ou dans le cadre d'une intervention répressive à son endroit.

2.3.3.4 Les décisions inusitées de la part des policiers

Selon la Commission, peuvent être aussi considérées comme des indicateurs de profilage discriminatoire « *des décisions inusitées de la part des agents en situation d'autorité qui se démarquent des pratiques normales tels un abus de droit ou de pouvoir, une application de force excessive ou une demande de renfort sans raison valable, peuvent démontrer la différence de traitement* »[175].

174 *Id.*

175 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Prouver le profilage racial, perspectives pour un recours civil*, préc., note 156, p. 25.

Appliqué à la problématique à l'étude, un tel indicateur peut inclure des cas où une disposition réglementaire libellée dans des termes vagues est interprétée par un policier dans un sens (inusité) qui autorise la sanction de comportements communément adoptés par les personnes itinérantes. Pour illustrer un tel cas de figure, soulignons une décision rendue par la Cour municipale de Montréal[176], dont la Commission a obtenu l'enregistrement audio par l'entremise de la Clinique Droits Devant. Dans cette affaire, le défendeur se voyait reprocher d'avoir enfreint le règlement de l'arrondissement Ville–Marie interdisant d'utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné[177]. Le défendeur étant absent lors de son audience, la procureure demande au juge de prononcer un jugement de culpabilité par défaut. Avant d'acquiescer, le juge désire prendre connaissance des faits, tels que consignés dans le constat par l'agent du SPVM. Puis, perplexe, il demande à l'agent : « *Je comprends du constat que j'ai devant moi que vous (le SPVM) appliquez ce règlement–là* (l'art. 28 précité) *dans des cas comme ceux–là maintenant? C'est l'instruction que vous avez dû recevoir je suppose*? »[178]. Sans vraiment laisser le temps au policier de répondre, le juge déclare ensuite que ce qui le rend le plus mal à l'aise, en l'espèce, c'est que le montant de l'amende (500$) soit nettement disproportionné par rapport au faible degré de nuisance de l'acte reproché. Il s'entendra finalement avec la procureure sur un moyen de ramener l'amende à des proportions plus raisonnables.

L'affaire précitée est instructive, non seulement parce qu'elle met au jour les possibles abus de droit que peuvent subir les personnes itinérantes à l'étape de la fixation de l'amende, un thème sur lequel nous reviendrons, mais aussi parce qu'elle illustre le pouvoir largement discrétionnaire dont dispose la police pour décider quels gestes constituent des infractions au sens de la loi. En l'espèce, le juge était étonné de constater que le fait d'être couché sur un banc puisse être qualifié d'usage impropre du mobilier urbain justifiable d'une sanction pénale. Qui

176 Cour municipale de Montréal, affaire 212–157–02–09, 2 février 2009.

177 *Règlement sur le civisme, le respect et la propreté*, Ville de Montréal, Arrondissement ville Marie, CA–24–085, art. 28 : « Il est interdit d'utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné, de le détériorer ou d'y apporter quelque modification que ce soit. Quiconque contrevient au présent article commet une infraction du type 1 ».

178 Cour municipale de Montréal, affaire préc., note 176.

plus est, bien que le juge n'ait pas analysé la question sous l'angle du profilage, on peut à tout le moins se demander si ce n'est pas tant le comportement du défendeur que son statut social présumé qui a amené le policier à sévir. Une telle hypothèse est plausible dans la mesure où il est en général plutôt inusité qu'un citoyen ne présentant aucun signe visible d'itinérance soit sanctionné par voie pénale pour s'être couché sur un banc public.

Cette affaire illustre également un autre type de décision inusitée couramment observé en matière de sanction pénale des personnes itinérantes. Il s'agit des cas où le policier fixe des montants d'amende excessifs et disproportionnés par rapport à la gravité de l'infraction reprochée. La disproportion entre, d'une part, le montant de l'amende et, d'autre part, la gravité du geste reproché, constitue en soi un abus de droit. Cependant, un tel abus peut être assimilé, de surcroît, à du profilage social lorsque le critère premier sur lequel s'est appuyé le policier, consciemment ou non, pour fixer le montant de l'amende est l'appartenance présumée de la personne à la catégorie des itinérants ou des jeunes de la rue. Ainsi, dans l'affaire précitée[179], le juge, même en l'absence de la personne itinérante poursuivie, a tenu à diminuer l'amende inscrite dans le constat, tant il était mal à l'aise avec la disproportion entre la somme réclamée par la Ville (500$) et le caractère bénin de l'acte sanctionné, soit le fait d'être couché sur un banc public. Le juge exprime ainsi son malaise :

> Juge : Parce que je regarde les faits, pis je regarde l'amende, pis c'est comme, il y a quelque chose qui n'a pas d'allure.
>
> Policier : C'est les nouveaux règlements de…
>
> Juge : On comprend qu'on lui reproche, au monsieur en question là, d'avoir utilisé le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné, sur la Commune, pas loin d'ici. Pis on apprend qu'il est couché sur un banc. Pis on le condamne à 500$ (Silence). Il y en a qui font des choses beaucoup plus nuisibles que ça pis on leur donne une contravention de 100$. (Silence). Je suis un peu gêné[180].

179 Cour municipale de Montréal, préc., note 176.

180 *Id.*

Notons par ailleurs qu'en l'espèce, le policier ne peut être tenu responsable de cette disproportion puisque 500$ correspond à l'amende minimale prévue pour ce type d'infraction en vertu du règlement applicable dans l'arrondissement Ville–Marie. Il ne s'agit donc pas ici de profilage policier à proprement parler, mais plutôt de dispositions pénales vraisemblablement abusives. Il n'en demeure pas moins que, compte tenu du montant élevé de l'amende minimale prévue en l'espèce, le policier aurait pu en déduire que se coucher sur un banc public n'était pas un geste assez grave pour constituer une infraction à la disposition réglementaire interdisant de faire un usage impropre du mobilier urbain.

Un autre type de décision inusitée a pu être observé en ce qui a trait à la manière dont certains policiers signifient un constat d'infraction à des personnes itinérantes. À titre d'exemple, la Clinique Droits Devant a signalé à la Commission avoir relevé des cas où des personnes itinérantes, ayant dormi à la porte d'un refuge parce que trop ivres pour y être admises, se sont réveillées avec un constat d'infraction dans les poches pour avoir été trouvées gisant ivre, et ce, sans même avoir jamais eu de contacts avec le policier. Un tel procédé constitue possiblement un vice de procédure[181] et, dans tous les cas, une pratique policière certes inhabituelle.

Un autre exemple de décisions inusitées consiste en la remise de contraventions sans interpellation. Ainsi, dans la recherche de Bellot précitée, une personne itinérante rapporte « *qu'à plusieurs reprises, des policiers ont rédigé des contraventions à partir de leur auto patrouille, sans jamais lui demander son identité* »[182]. Le même participant raconte qu'il a également reçu d'autres contraventions par l'intermédiaire de personnes vivant dans son campement, sans que le policier ayant rédigé le constat ne lui ait parlé, ni même ne l'ait rencontré. Dans la même étude, une autre personne témoigne, quant à elle, avoir reçu une contravention pour avoir

---

181 L'article 157 du *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. C–25.1 prévoit qu'un constat d'infraction puisse être signifié au défendeur au moment de l'infraction et que, le cas échéant, un double du constat soit « *remis au défendeur par le poursuivant ou la personne autorisée à délivrer un constat au nom de celui–ci* ». On peut se demander si une contravention déposée dans la poche d'une personne alors qu'elle était inconsciente serait réputée avoir été « remise » au défendeur au sens de la loi.

182 C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 92.

traversé la rue, sans non plus avoir été interpellée. Aux yeux de ces sujets, ce type de traitement pour le moins inusité est dû au fait qu'ils sont connus des policiers et qu'en conséquence, ces derniers ne prennent même plus la peine de leur demander de s'identifier (nom et domicile) avant de les verbaliser[183]. La remise de contravention sans interpellation, sans être en soi un acte illégal[184], peut cependant laisser soupçonner une forme de profilage dirigé contre les personnes itinérantes puisqu'il n'est pas d'usage pour un policier de recourir à de tels procédés pour remettre un constat d'infraction à des citoyens non itinérants. Or, l'absence de contacts humains préalablement à la remise du constat, ce que permet normalement l'interpellation, empêche les personnes verbalisées de soumettre leur version des faits aux policiers, ou encore de signaler à ces derniers une circonstance atténuante ou un élément de contexte qui pourrait appeler à la clémence, eu égard bien sûr au degré de gravité du geste reproché.

A contrario, il est également courant que des personnes itinérantes fassent l'objet de contrôles d'identité sans motif raisonnable, c'est–à–dire sans que le policier puisse présumer qu'une infraction ait été commise autrement qu'en s'appuyant, consciemment ou non, sur l'apparence « suspecte » de la personne interpellée[185]. La Clinique Droits Devant a déclaré à la Commission avoir constaté ce genre de pratiques dans le cadre des services d'accompagnement juridique qu'elle offre aux personnes itinérantes à chacune des étapes de leur parcours judiciaire.

183 *Id*.

184 La loi dispose qu'un constat d'infraction pénale doit obligatoirement comporter le nom et l'adresse du défendeur (*Code de procédure pénale*, art. 146). Il n'est cependant nulle part indiqué que l'obtention de ces informations doive s'obtenir par l'interpellation de la personne ayant perpétré l'infraction.

185 Rappelons que, selon l'art. 72 du *Code de procédure pénale*, « *l'agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction peut exiger qu'elle lui déclare ses nom et adresse, s'il ne les connaît pas, afin que soit dressé un constat d'infraction* ».

2.4 Les droits compromis

La Commission considère que les normes et politiques du SPVM en matière de lutte aux incivilités ont porté atteinte au droit à l'égalité des personnes itinérantes dans l'exercice de leur droit au respect de la dignité (articles 4 et 10).

Le droit à la dignité est prévu à l'article 4 de la Charte. La dignité est une valeur qui est souvent intrinsèquement chevillée au droit à l'égalité. Divers textes internationaux citant conjointement le droit à la dignité et le droit à l'égalité démontrent la reconnaissance de cette connexion. D'ailleurs, la Charte québécoise mentionne dès son préambule « que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ».

La Cour suprême dans *Law*[186] précisa les contours du concept de dignité:

> « La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelle qui n'ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne. Elle est rehaussée par des lois qui sont sensibles aux besoins, aux capacités et aux mérites de différentes personnes et qui tiennent compte du contexte sous–jacent à leurs différences. La dignité humaine est bafouée lorsque des personnes et des groupes sont marginalisés, mis de coté et dévalorisés, et elle est rehaussée lorsque les lois reconnaissent leur rôle à part entière joué par tous dans la société canadienne[187] ».

Il y aura atteinte à la dignité humaine lorsqu'une norme ou une mesure entraînant l'exclusion ou la marginalisation de certains groupes repose sur des stéréotypes et des préjugés, ou encore a pour effet de renforcer ces derniers[188].

---

186 Soulignons que l'arrêt *Law* c. *Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497 est cité aux seules fins de préciser la portée et l'étendue du droit à la sauvegarde de la dignité prévu spécifiquement à l'article 4 de la Charte québécoise.

187 *Id*., par. 53.

188 *Procureur général du Québec* c. *Lambert*, [2002] R.J.Q. 253, 260 (T.D.P.Q.), EYB 1993–105107.

La Commission estime qu'en ciblant les personnes itinérantes, les politiques et normes organisationnelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités portent atteinte au droit à la dignité, en pleine égalité, des personnes itinérantes. Une telle atteinte est liée au fait que ces normes et politiques, en établissant un lien direct entre itinérance, comportements dérangeants et désordres publics, ont pour effet d'alimenter le profilage policier contre les personnes itinérantes. Qui plus est, un tel ciblage contribue à alimenter les préjugés séculaires selon lesquels les personnes itinérantes n'ont pas droit de cité dans l'espace public au même titre que les autres citoyens en raison de la menace ou de la nuisance qu'elles représentent pour la société. Autrement dit, les normes et politiques du SPVM et leur corollaire, le profilage social, renforcent l'idée selon laquelle les personnes itinérantes sont *non grata* dans l'espace public, et donc *« moins dignes d'être reconnus et valorisés en tant qu'êtres humains ou que membre de la société* »[189], compromettant ainsi l'exercice, en pleine égalité, de leur droit à la sauvegarde de leur dignité.

Il importe enfin de souligner que l'application ciblée, donc disproportionnée, des règlements municipaux contre les personnes itinérantes entraîne des atteintes discriminatoires à d'autres droits et libertés protégés par la Charte. Cependant, ces atteintes varieront en fonction de l'infraction reprochée. Bien qu'il soit impossible de décrire ici tous les cas de figure imaginables, qu'il suffise de donner quelques illustrations de situations de profilage social qui compromettent de manière discriminatoire d'autres droits et libertés. Par exemple, si des personnes itinérantes sont ciblées par les policiers dans l'application d'une disposition réglementaire interdisant d'entraver la circulation en flânant, cela risque de détruire leur droit à l'exercice, sans discrimination, de leur liberté de circuler (art. 1), ainsi que de leur droit d'accès à des lieux publics (art. 15). Si, toujours par suite de profilage, cette même infraction (« flânage ») est reprochée à un groupe de deux personnes itinérantes ou plus, leur liberté de réunion pacifique (art. 3) risque alors de s'en trouver également compromise de manière discriminatoire. Lorsque un policier oblige une personne itinérante à produire des pièces d'identité après avoir constaté

189 *Law* c. *Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, préc., note 186, par. 51.

une infraction qu'il n'aurait pas reprochée, dans les mêmes circonstances, à une personne n'appartenant pas au groupe « profilé », il restreint de manière discriminatoire le droit de cette personne au respect de sa vie privée (art. 5). Enfin, lorsqu'un policier sanctionne une personne itinérante, par suite de profilage, pour avoir dormi sur un banc, il risque par le fait même de restreindre son droit, en toute égalité, à l'intégrité physique (art. 1). Il ne s'agit là que de quelques exemples d'atteintes discriminatoires à des droits et libertés que peut entraîner dans son sillage le profilage social subi par les personnes itinérantes dans leurs rapports avec la police.

Enfin, le profilage subi par les personnes itinérantes est susceptible de constituer une forme de harcèlement discriminatoire au sens de l'article 10.1 de la Charte. Il en est ainsi puisque, d'une part, le profilage constitue en soi une conduite vexatoire qui attaque la dignité et l'intégrité psychologique de la victime, et qui, de surcroît, est d'autant plus dommageable qu'elle est le fait d'une personne en situation d'autorité abusant de son pouvoir. D'autre part, conformément aux critères de harcèlement consacrés par la jurisprudence, le profilage peut revêtir un caractère répétitif, que l'on pense, en l'espèce, à l'émission répétée de contraventions contre les mêmes personnes sur une courte période allant de quelques minutes à quelques jours[190].

2.5 Le profilage social : une mesure raisonnablement nécessaire ?

Une fois qu'il a été prouvé qu'une norme ou une mesure entraînait *prima facie* une discrimination, notamment par suite d'une distinction stigmatisante comme en l'espèce, il est possible pour la partie mise en cause de démontrer que cette discrimination est raisonnablement justifiée. Rappelons qu'en droit québécois, dans un cas où la discrimination prend sa source dans un contexte autre qu'en emploi, la démonstration requise à cette fin exige

190 Marc–André DOWD, « Le harcèlement au travail : mise en œuvre de la Charte des droits et libertés de la personne », Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 1999, Cat. 2.600.203; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Politique visant à contrer le harcèlement discriminatoire au travail,* 2004.

de la partie mise en cause qu'elle prouve, conformément aux enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Grismer*[191] :

> « (1) qu'elle a adopté la norme dans un but ou objectif rationnellement lié aux fonctions exercées;
>
> (2) que la norme est raisonnablement nécessaire à la réalisation de son but ou objectif, en ce sens que le défendeur ne peut pas composer avec les personnes qui ont les mêmes caractéristiques que le demandeur sans que cela lui impose une contrainte excessive ».

Un tel test, appliqué à la présente affaire[192], suppose que le SPVM prouve à la première étape que les normes et les pratiques discriminatoires qu'il a adoptées sont rationnellement liées à l'atteinte de l'objectif poursuivi. L'objectif qui sous–tend le ciblage répété des itinérants dans les politiques et normes du SPVM, ainsi que le profilage policier qui en résulte, est double : s'attaquer au sentiment d'insécurité et aux plaintes que la présence de ces personnes suscite au sein de la population. Ces deux objectifs sont d'ailleurs étroitement liés dans le discours du SPVM, la « présence dérangeante » d'itinérants constituant une problématique prioritaire dans la mesure où elle crée, notamment, un sentiment d'insécurité chez les citoyens.

La Commission considère que le profilage discriminatoire dont font l'objet les personnes itinérantes dans les documents du SPVM ne constitue pas une norme rationnellement liée à l'atteinte des deux objectifs susmentionnés, et elle en fera la démonstration ci–après en s'attardant à chacun d'eux à tour de rôle.

---

191 *Colombie–Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)* c. *Colombie–Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868, par. 20 (ci-après « Grismer »).

192 Soulignons que dans l'affaire *Radek* le Tribunal des droits de la personne de la Colombie–Britannique faisait remarquer que l'application du test élaboré par la Cour suprême dans *Grismer* est possible dans un cas de discrimination systémique, mais pas sans tenir compte de la mise en garde suivante: la discrimination systémique ne résulte pas d'une norme ou d'une mesure isolée, mais plutôt d'un ensemble de pratiques individuelles, d'attitudes et de politiques institutionnalisées qui s'alimentent et se renforcent mutuellement. L'analyse des justifications du SPVM devra donc être guidée par une telle mise en garde, qui, faut–il le rappeler, fut énoncée dans une affaire où le Tribunal examinait, à l'instar de la Commission dans le présent avis, l'impact de politiques et de directives adoptées pour des motifs de sécurité publique. Voir : *Radek* v. *Henderson Development (Canada) Ltd. (n° 3)*, préc., note 117, par. 610.

2.5.1 L'argument du sentiment de sécurité menacé

Le ciblage dont font l'objet certains groupes dans les normes institutionnelles du SPVM est justifié par le sentiment d'insécurité que leur présence dans l'espace public suscite chez les citoyens. Ainsi que nous l'évoquions plus haut, un tel argument, puisé directement à même la doctrine du « carreau cassé », est fréquemment invoqué par les services policiers et les élus pour justifier la répression des populations marginalisées et désaffiliées dans le cadre de la lutte aux incivilités. Cet argument s'inscrit dans une logique actuarielle dite de « réduction des risques », au nom de laquelle il est légitime d'exercer un contrôle pénal et policier plus strict sur les groupes jugés a priori plus susceptibles de faire peser un risque sur la sécurité publique. Dès lors, pour prévenir le crime, la surveillance policière des groupes marginaux devient nécessaire, même en l'absence de tout dommage matériel ou moral, dans la mesure où ils portent en eux les germes de la délinquance, voire de la criminalité[193]. Ainsi que le font valoir Rozier et Vanasse, si le discours et les pratiques sécuritaires fondés sur la notion de contrôle des risques peuvent apparaître « rassurants socialement », ils peuvent aussi « *accentuer la marginalisation d'individus déjà fortement stigmatisés* »[194].

Le juriste français Jean Danet rend très bien compte, dans l'extrait suivant, de la rationalité qui sous–tend ce modèle sécuritaire, et de ses effets sur certains groupes vulnérables :

> « Les comportements menaçants sur la route, les stades, dans les rues, les écoles, les cages d'escalier, au travail, sur Internet, sont de plus en plus érigés en infraction, avant même tout dommage. Le législateur incrimine ainsi au nom d'une prévention nécessaire de passages à l'acte plus graves, des comportements jugés à risque, ou qui relevaient précédemment de l'incivilité. […]. Ces infractions sont dirigées bien souvent contre des populations cibles classiques (les jeunes pauvres, les mendiants, les prostituées, etc.). […] La loi pénale veut tout embrasser des comportements que notre société ressent comme menaçants. Elle ne vise certes pas en tant que telles toutes les déviances, mais

193 Manuelle ROZIER et Valérie VANASSE, « Les mesures de réduction des méfaits : entre cadre pénal et pratiques d'intervention », dans Danielle LABERGE (dir.), *L'errance urbaine*, Montréal, Éditions MultiMondes, 2000, p. 415–432, aux p. 423–424; A. COLOMBO et A. LAROUCHE, préc., note 168; B. HARCOURT, préc., note 53, p. 98–124.

194 M. ROZIER et V. VANASSE, préc., note 193, p. 424.

> elle incrimine tous les comportements déviants s'ils sont perçus comme générateurs d'un risque pour la sécurité publique et privée[195] ».
>
> (Nos soulignés.)

Dans cette optique, l'identification des populations qui méritent un surcroît d'attention pénale ou policière n'est pas tant fonction des faits que de l'appréciation du risque que leurs membres feraient peser sur la sécurité publique et privée. Or, tel que nous l'enseigne la criminologie et la sociologie, la notion de « risque » n'existe pas en soi, c'est une construction sociale[196]. L'identification des populations à risque repose en général, soit sur des pronostics confiés à des experts (p. ex. : les probabilités que tel type d'infraction soit commis sont plus grandes au sein de tel groupe), soit sur l'appréciation par les citoyens du potentiel de dangerosité ou de nuisance dont sont porteurs certains groupes.

Bien que ces deux types de procédés justificatifs puissent poser problème du point de vue de la Charte, nous soumettrons principalement à l'examen le second, qui recoupe l'argument du « sentiment d'insécurité » auquel recourt le SPVM pour justifier le ciblage des itinérants dans ses normes et politiques. De l'avis de la Commission, un tel argument est problématique car il justifie le ciblage des personnes itinérantes sur la base d'une menace, non pas avérée, mais socialement perçue. Plus précisément, il déplace l'axe justificatif de l'intervention policière de la nécessaire sanction des comportements objectivement menaçants pour la sécurité vers la sanction des comportements subjectivement perçus comme tels par le public.

Dans cette perspective, la décision du policier d'user ou non de son pouvoir répressif risque, lorsque appliqué à la population itinérante, de ne plus reposer sur des critères neutres et applicables à tous, tels que l'appréciation du potentiel de dangerosité ou de nuisance du comportement reproché, mais plutôt sur la « demande sociale » de mise à l'écart de l'espace public des membres de ce groupe. Ce faisant, le SPVM contribue à rendre les interventions

---

195 J. DANET, préc., note 78, p. 22.

196 M. ROZIER et V. VANASSE, préc., note 193, p. 423.

policières tributaires, voire prisonnières, des stigmates et des préjugés qui, historiquement, ont légitimé la sanction pénale de l'usage impropre de l'espace public reproché aux pauvres. Ainsi, on l'a vu plus haut, depuis le 19ème siècle, ces derniers ont été assimilés à des « classes dangereuses » qu'il importait de moraliser, de rééduquer ou encore, s'agissant des franges les plus démunies parmi eux, de déloger de l'espace public, quitte à les enfermer si nécessaire. Les errants, les sans–logis et les mendiants entrent clairement dans cette dernière catégorie. Leur pauvreté extrême, ainsi que leur mode de vie diamétralement opposé aux normes sociales dominantes, en ont toujours fait, dans les représentations sociales, non seulement des déviants, mais également des criminels en puissance qu'il faut craindre[197]. L'argument du « sentiment d'insécurité » invoqué par le SPVM procède donc de cette même logique dans la mesure où il se fait l'écho des préjugés discriminatoires qui, historiquement, ont justifié la mise à l'écart préventive des mendiants et des errants.

L'argument du sentiment d'insécurité pour justifier la répression de populations présumées plus à risque de créer des désordres publics est problématique à deux autres égards. D'une part, les données scientifiques existantes démontrent qu'il n'existe pas de corrélation significative entre les taux d'incivilité et de criminalité dans un quartier. En d'autres termes, les incivilités ne constituent pas un bon facteur de prédiction du passage à l'acte criminel. Ainsi, tel que mentionné plus haut, toutes les recherches sur le sujet ont démontré qu'à profil socioéconomique égal, les quartiers à fort taux d'incivilité ne sont pas significativement plus à risque que les autres d'afficher des taux de criminalité et de victimisation élevés[198]. Il n'existe donc pas de preuves scientifiques à l'appui de l'hypothèse selon laquelle les désordres urbains mineurs constituent les signes annonciateurs d'une criminalité plus lourde qui compromettrait la sécurité privée et publique. C'est pourtant sur cette hypothèse que repose indirectement le ciblage discriminatoire des groupes marginalisés dans les normes et politiques du SPVM en matière de lutte aux incivilités.

197 J.–M. FECTEAU, préc., note 40.

198 B. HARCOURT, préc., note 53, p. 57–75; R. B. TAYLOR, préc., note 60, p. 99–102.

En outre, bien que l'on puisse concevoir que les comportements d'une minorité de personnes itinérantes puissent insécuriser des passants, on peut mettre en doute le postulat selon lequel la présence d'itinérants susciterait un sentiment d'insécurité généralisé chez les citoyens. Soulignons à ce sujet qu'une recherche américaine[199] menée en 1990 à l'échelle nationale auprès de 1507 répondants a démontré qu'il n'existait aucune corrélation significative entre, d'une part, le fait d'être exposé à des personnes itinérantes dans son quartier de résidence et, d'autre part, le fait de percevoir la présence de ces personnes comme « dangereuse »[200]. Ces résultats viennent ébranler l'argument du SPVM, importé de la doctrine du « carreau cassé », selon lequel le fait pour des citoyens de côtoyer des personnes itinérantes dans leur quartier générerait chez eux un sentiment d'insécurité. Au Québec, la chercheure Marie-Ève Sylvestre faisait remarquer « [qu']aucune des résolutions adoptées par les participants réunis en plénière dans l'atelier consacré au thème de la sécurité urbaine, dans le cadre du Sommet de Montréal [en 2002], n'identifiait les incivilités causées par les personnes itinérantes comme une source de préoccupation alors que plusieurs participants se sont montrés concernés par la pauvreté chez les jeunes de la rue »[201]. Or, paradoxalement, dans son Rapport d'optimisation de la police de quartier[202], le SPVM s'est largement appuyé sur le Sommet de Montréal pour conclure que l'itinérance figurait parmi les préoccupations prioritaires des Montréalais en matière de lutte aux incivilités.

En somme, il n'existe aucun élément de preuve permettant de croire que les personnes itinérantes seraient à ce point menaçantes et dangereuses, ou même perçues comme telles par leurs concitoyens, qu'il deviendrait légitime pour le SPVM de les cibler explicitement dans le cadre de ses efforts pour maintenir l'ordre et la sécurité.

---

199 Chad R. FARREL, « Sharing Neighborhoods : Order and Disorder in Homeless–Domiciled Encounters », *American Behavioral Scientist,* n° 48, 2005, p. 1033–1054, à la p. 1048.

200 L'une des explications mise en avant par l'auteure est que le fait pour un citoyen d'être exposé régulièrement à des itinérants lui fournit l'expérience nécessaire pour pouvoir identifier lesquels peuvent être potentiellement dangereux sans généraliser à l'ensemble du groupe. *Id*., p. 1050.

201 M.-È, SYLVESTRE, préc., note 123, p. 23.

202 SPVM, préc., note 119.

2.5.2 L'argument des attentes et des plaintes des citoyens

On l'a vu, dans son Rapport d'optimisation de 2003, ainsi que dans tous ses plans d'action subséquents, le SPVM invoque la demande et les plaintes des citoyens pour ériger en priorité d'intervention les désordres publics imputés aux groupes marginaux qui occupent l'espace public, notamment les itinérants, les prostituées, les mendiants, les jeunes de la rue et les squeegees. Or, certaines analyses suggèrent que le SPVM aurait surestimé la place qu'occupent les incivilités attribuables aux itinérants parmi les préoccupations des Montréalais et que, dans tous les cas, rien ne permet de conclure que de telles préoccupations se traduisent par un appel à davantage de répression à l'encontre de cette population.

La chercheure Marie–Ève Sylvestre[203] a voulu éprouver la validité de l'affirmation du SPVM selon laquelle la présence des itinérants au centre–ville constitue l'une des plus grandes sources de préoccupation des Montréalais en matière d'incivilités. Pour ce faire, elle a analysé les principales données qualitatives et quantitatives sur lesquelles le SPVM s'appuie pour tirer ses conclusions, notamment le compte–rendu de la plénière des participants à l'atelier sur la sécurité urbaine dans le cadre du Sommet de Montréal de 2002 ; la synthèse effectuée par le Comité incivilités du SPVM des interventions citoyennes effectuée en 2002 lors des périodes de questions des conseils d'arrondissement de la Ville de Montréal ; des résultats de sondage commandés à des firmes externes, ainsi que des sondages maison réalisé par le SPVM lui–même. Au terme de son analyse, Sylvestre a constaté que, lors de ces consultations et sondages, les citoyens tendent à se montrer bien davantage préoccupés par les « désordres physiques » (ex. : malpropreté, graffitis, vandalisme, circulation, bruit) que par les « désordres sociaux » liés, notamment, aux personnes itinérantes[204]. À titre d'exemple, selon le Comité incivilités du SPVM, sur les 59 interventions de citoyens sur le thème des incivilités faites lors des périodes de question des 261 rencontres des conseils d'arrondissement tenues entre

---

203 Marie–Ève SYLVESTRE, « Policing the Homeless in Montreal : Is this Really what the Population wants? », *Policing and Society,* 2009 (à paraître); M.–È. SYLVESTRE, préc., note 123, p. 22–24.

204 M.-È, SYLVESTRE, précité, note 123, p. 22-24.

février et novembre 2002, aucune ne portait sur l'itinérance ou les prostituées[205]. Il semble donc que le SPVM ait accordé une place disproportionnée à l'itinérance dans sa lecture des sources de préoccupations des citoyens en termes de maintien de l'ordre.

Dans tous les cas, Marie-Ève Sylvestre souligne à juste titre que rien dans les résultats de sondage, d'enquête et de consultation invoqués par le SPVM ne permet de conclure que les citoyens qui se disent préoccupés par les actes d'incivilité reliés à la présence d'itinérants au centre-ville favorisent l'emploi de mesures répressives à l'encontre de cette population. Au contraire, ajoute-t-elle, « *plusieurs indices démontrent que la population est favorable aux mesures alternatives et préventives* »[206].

Faut–il alors en conclure que la demande sociale de répression contre ces itinérants « dérangeants » et « insécurisants » à laquelle fait constamment référence le SPVM n'existe pas? Certainement pas. Cependant, tel que plusieurs auteurs l'ont fait remarquer[207], certains citoyens ont plus de poids que d'autres pour faire reconnaître leurs préoccupations comme étant représentatives de celles de l'ensemble de la communauté. En particulier, les acteurs qui sont socialement organisés, qui ont un capital économique, politique et symbolique plus important, pourront plus facilement faire prévaloir auprès des autorités leurs définitions des comportements déviants, dangereux ou problématiques. Ainsi, tel que l'expliquent Laberge et Landreville :

> « Les acteurs qui ont un statut social important, qui jouissent d'un grand prestige, qui ont beaucoup d'éducation, qui possèdent un réseau social important, qui ont des ressources financières ou physiques, peuvent plus facilement imposer leur définition de la situation face à ceux qui sont plus démunis. Il est plus facile pour un notable, un commerçant, un professionnel, un policier ou une coalition de ces acteurs d'imposer que telle situation est intolérable, dangereuse, inadmissible que pour des démunis, des

205 *Id.*, p. 24.

206 *Id.*, p. 23

207 D. LABERGE et P. LANDREVILLE, préc., note 51, p. 128; T. ERZEN, préc., note 53, p. 33; M.–È. SYLVESTRE, préc., note 203.

> itinérants, des jeunes de la rue, de faire admettre que la situation ne cause pas de problèmes, n'est pas dangereuse, devrait être tolérée[208] ».

Dans le contexte montréalais, les résidants de condominiums et les commerçants du centre–ville, ainsi que les investisseurs immobiliers et les acteurs clefs de l'industrie touristique, sont des acteurs qui disposent du capital politique et des ressources organisationnelles et financières suffisantes pour inciter le SPVM, parfois par l'intermédiaire des élus municipaux, à retenir leurs préoccupations citoyennes en matière de gestion des espaces urbains.

L'implantation croissante de condominiums de luxe au centre–ville a en particulier rendu indésirable, aux yeux des propriétaires ayant élu résidence dans ces quartiers, la présence des populations marginales qui s'y trouvaient déjà. C'est pourquoi les associations de propriétaires de condominiums auraient exercé une grande influence sur les incivilités ayant retenu l'attention des autorités au motif qu'elles sont préoccupantes ou menaçantes aux yeux des « citoyens » ; leurs représentants interviennent régulièrement dans les séances du Conseil d'arrondissement Ville–Marie pour faire valoir leurs préoccupations, dont des problèmes de cohabitation avec les itinérants et autres groupes de la marge urbaine[209].

De même, de par leur poids au sein des instances décisionnelles et consultatives municipales, les associations de commerçants contribuent aussi grandement à inciter les élus et la police à « nettoyer » le centre–ville de la présence « dérangeante » de groupes pauvres et marginaux qui nuisent aux affaires. Les projets de revitalisation et de mise en valeur du centre–ville de Montréal (p. ex. : quartier des spectacles, construction du CHUM), ainsi que les festivals estivaux et leurs retombées économiques, s'accommodent bien mal de l'occupation de l'espace urbain par ces groupes. À titre illustratif, le 30 juillet 2009, on apprenait dans *La Presse*[210] que les

---

208 D. LABERGE et P. LANDREVILLE, préc., note 51, p. 128.

209 M.–È. SYLVESTRE, préc., note 203.

210 Éric CLÉMENT, « Claude Dauphin est déconnecté de la réalité », Cyberpresse, [En ligne]. http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200907/30/01–888384–claude–dauphin–est–deconnecte–de–la–realite.php (Page consultée le 13 août 2009)

directeurs généraux des Sociétés de développement commercial (SDC) du Village et du Quartier latin avaient publiquement fustigé M. Claude Dauphin, responsable de la sécurité publique de la Ville, parce que ce dernier avait déclaré la veille qu'il ne voyait « *pas de problème » à la forte présence de jeunes de la rue et de mendiants au centre–ville* ». Le directeur du SDC du Village a qualifié ces propos d'« inadmissibles » et affirme que la présence de jeunes marginaux « *est la cause de nombreuses incivilités, particulièrement dans le secteur de la rue Sainte–Catherine* ». Le directeur du SDC du Quartier Latin, quant à lui, déclare :

> « Malgré le support exceptionnel des deux postes de police de quartier, notre quotidien est teinté d'incivilités, d'intimidation, de consommation de drogues et d'alcool sur le domaine public et privé, d'altercations verbales et physiques, d'actes criminels, de vandalisme. Pour nos marchands, citoyens, visiteurs, consommateurs, travailleurs, touristes, la présence des jeunes marginaux et de leurs chiens est devenue tout simplement insupportable. Sans une volonté politique et financière d'enrayer ce fléau, de mettre en place les ressources additionnelles nécessaires et de passer le message que Montréal ne tolère pas ce genre de comportement, il y a peu de chance que la situation change de façon significative[211] ».
>
> (Nos soulignés.)

La Commission s'est fait confirmer par les hauts cadres du SPVM qu'elle a rencontrés que les plaintes et les doléances des associations de propriétaires de condominiums et de commerçants du centre–ville constituaient l'un des moteurs principaux des interventions des policiers contre les personnes en situation d'itinérance. Cet argument est également mis en avant par le SPVM dans son document de 2009 énonçant ses orientations en matière de gestion de la problématique de l'itinérance :

> « Les signes de mécontentement quant aux problèmes de cohabitation sont nombreux: en plus des appels fréquents au 911 et au 0–2222, il y a les plaintes écrites (Ville, police, etc.), les plaintes sur des tribunes publiques (conseil d'arrondissement, rencontres municipales sur la sécurité publique, forums divers, etc.), les publications dans les journaux et sur le Web, la formation de comités et d'associations de citoyens et de commerçants qui dénoncent les diverses nuisances qu'ils attribuent à la présence de

211 *Id.*

> personnes itinérantes, les résultats des sondages sur la qualité de vie et la sécurité, etc.[212] ».
>
> (Nos soulignés.)

Pour la Commission, l'argument des pressions citoyennes exercées, notamment, par les associations de propriétaires de condominium et de résidants, ne peut servir à justifier le profilage des personnes itinérantes par le SPVM dans le cadre de sa lutte aux incivilités. Cela reviendrait à cautionner une justice à deux vitesses où les intérêts et les attentes des citoyens disposant d'un capital social, politique et économique plus élevé se verraient accorder par la police une préférence par rapport aux intérêts et aux attentes des citoyens les plus démunis et vulnérables de la société. Le SPVM ne semble pas prendre en considération le fait que les personnes itinérantes, même si elles n'ont pas le même poids que les résidants et les commerçants du centre–ville, ont néanmoins, à titre de citoyens, les mêmes droits relativement à l'occupation de l'espace urbain. Une telle préférence est discriminatoire à l'égard des personnes itinérantes en vertu de leur droit à l'égale dignité.

Certes, les attentes des propriétaires de condominium et des commerçants du centre–ville en matière de sécurité et d'ordre public constituent une source de préoccupation légitime pour un service de police (au même titre que celles des populations de rue marginalisées). Cependant, ces attentes reposent sur des perceptions qui, en tant que telles, ne sont pas des indicateurs fiables d'atteinte à la sécurité privée ou publique. Ainsi, on l'a vu, aucune étude scientifique ne prouve que les désordres publics mineurs soient statistiquement liés à la criminalité. Quant à la notion de désordre public, on l'a vu également, elle recouvre un contenu subjectif qui varie énormément d'un individu et d'un groupe social à l'autre. Il ne s'agit pas de nier que la présence d'itinérants dans la cité puisse en effet donner lieu à des troubles à l'ordre public caractérisés par des situations de cohabitation problématiques avec les autres citoyens. Cependant, les policiers peuvent déterminer, en fonction de critères comportementaux neutres, tels que le degré de nuisance de l'acte reproché, dans quelle mesure l'ordre public ou la sécurité a

212 SPVM, préc., note 132, p. 5.

effectivement été perturbé par une personne itinérante, ce qui, le cas échéant, justifierait une intervention répressive de leur part.

2.6 Conclusion

La Commission considère que le ciblage discriminatoire dont font l'objet les personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM a eu pour effet d'inciter les policiers, sans justifications raisonnables, à utiliser les règlements municipaux pour libérer l'espace public de la présence des personnes itinérantes. Ce faisant, le SPVM a porté atteinte de manière discriminatoire au droit au respect de la dignité des personnes itinérantes, d'autant plus que ces dernières appartiennent à un groupe subissant déjà l'exclusion et la stigmatisation. Le ciblage des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM, ainsi que son corollaire, le profilage social, a entraîné dans son sillage des atteintes discriminatoires à d'autres droits et libertés, atteintes dont la nature variera selon l'infraction reprochée.

Le profilage social n'est pas rationnellement lié aux objectifs poursuivis en l'espèce puisque, d'une part, le SPVM semble avoir surestimé l'ampleur de l'insécurité et des récriminations que susciterait chez les citoyens la présence d'itinérants au centre-ville. D'autre part, rien ne permet au SPVM de conclure que les citoyens favorisent prioritairement l'usage de méthodes répressives en réponse aux situations de cohabitation difficiles que peut susciter la présence de personnes itinérantes dans l'espace public. En outre, le fait que la présence d'itinérants dans l'espace public nuise aux intérêts commerciaux de certains entrepreneurs, ou encore soit jugée indésirable par certains résidants du centre-ville, ne peut servir à justifier le profilage social pratiqué par le SPVM. Qui plus est, une politique de lutte aux incivilités aurait pu être tout à la fois efficace et non discriminatoire si elle avait reposé sur des critères comportementaux neutres applicables à tous.

3. LES EFFETS DISCRIMINATOIRES DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX APPLICABLES SUR LE TERRITOIRE MONTRÉALAIS

La judiciarisation des personnes itinérantes est une conséquence directe[213] de l'existence d'infractions liées à l'occupation de l'espace public. Ces infractions se retrouvent dans les lois provinciales[214] mais, dans une plus grande proportion, dans les règlements municipaux[215] qui ont pour objectifs de sanctionner les incivilités. Ces dernières sont définies par le SPVM comme étant « des gestes parfois anodins, qui perturbent l'ordre public ou nuisent à la libre jouissance de l'espace public par l'ensemble des concitoyens »[216].

Bien que la Commission s'attardera, dans ce chapitre, à certains règlements municipaux spécifiques, son analyse ne se veut pas exhaustive dans la mesure où elle n'a pas la prétention de relever tous les règlements des différents arrondissements de la Ville de Montréal ou des autres municipalités de la province du Québec pouvant avoir une incidence sur les droits des personnes itinérantes. La Commission tentera à tout le moins de fournir un cadre d'analyse pour l'examen de conformité à la Charte de tout autre règlement qui implique ou pourrait impliquer le droit à l'égalité et les droits fondamentaux des personnes itinérantes.

Pour ce faire, la Commission tentera, tout d'abord, de préciser les paramètres qui devraient guider l'examen de la conformité à la Charte des différents règlements municipaux sanctionnant

---

213 En l'absence de dispositions réglementaires, l'autorité policière n'aurait aucune base légale pour émettre un constat d'infraction à la personne itinérante.

214 Le *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., c. C–24.2 peut être la source de nombreuses contraventions qui sont attribuées aux itinérants. De plus, la possibilité d'emprisonnement pour infractions mineures est prévue au *Code de procédure pénale*, voir plus spécifiquement les articles 345 à 362.

215 Plusieurs règlements municipaux ont été créés afin de réglementer l'utilisation de l'espace public. Citons à titre d'exemple pour la Ville de Montréal : le *Règlement concernant la paix et l'ordre public sur le domaine public*, (R.R.V.M., c. P–1), le *Règlement sur les parcs*, (R.R.V.M., c. P–3), le *Règlement sur la propreté et sur la protection du domaine public et du mobilier urbain*, préc., note 163. La Société de transport de Montréal possède aussi des règlements encadrant l'utilisation de l'espace public dans les transports en commun, et plus particulièrement dans le métro, p. ex. le règlement R–036 (STM) et R–037 (STM). Notons que depuis qu'ils ont été créés, les arrondissements de la Ville de Montréal peuvent adopter leurs propres règlements applicables à leur territoire.

216 SPVM, *Bilan annuel 2004*, p. 13

les incivilités et, dans un second temps, elle étudiera deux mesures prises par l'arrondissement Ville–Marie qui ont pour conséquence la fermeture de l'espace public aux personnes itinérantes. Plus précisément, elle analysera la conformité à la Charte de l'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie sur la fermeture des parcs et d'une modification réglementaire ayant pour conséquence d'interdire les chiens du Parc Émilie–Gamelin et du Square Viger.

3.1 Les règlements sanctionnant les incivilités

Le terme incivilité ne se retrouve pas dans les différents règlements de la Ville et des arrondissements de Montréal. Il n'est donc pas défini comme étant constitutif d'infractions. Cependant, les incivilités, au sens où l'entend le SPVM[217], peuvent constituer diverses infractions en vertu des différents règlements municipaux et des règlements de la Société de transport de Montréal.

Afin de vérifier la conformité à la Charte de ces différentes dispositions réglementaires, il est pertinent de s'attarder sur les facteurs à prendre en considération dans l'analyse de leur libellé. Nous nous concentrerons sur les dispositions ayant trait à l'occupation de l'espace public puisque celles–ci sont à la source, dans la grande majorité des cas, des constats d'infraction émis aux personnes en situation d'itinérance.

Tel qu'expliqué dans le chapitre précédent, la plupart de ces règlements sont neutres et n'entraînent pas d'effet discriminatoire a priori. C'est plutôt leur application « dirigée » qui ouvre la porte à la discrimination et, plus particulièrement, au profilage social à l'encontre des personnes itinérantes.

Cela dit, la Commission estime que certaines dispositions ne sauraient résister à une analyse de conformité à la Charte, et ce, indépendamment de la manière dont elles sont appliquées sur le

217 *Id.*

terrain par les policiers. À cet égard, une distinction doit être faite entre les dispositions sanctionnant un comportement qui ne constitue pas une réelle nuisance et les dispositions sanctionnant une réelle nuisance.

Certaines dispositions identifient clairement la nuisance qui doit être associée au comportement afin que ce dernier puisse faire l'objet d'une sanction. Prenons l'exemple d'un règlement relatif au transport en commun de la STM dans lequel il est prévu qu'une infraction est commise par toute personne « ayant gêné ou entravé la libre circulation des personnes, notamment en s'immobilisant, en rôdant ou en flânant.»[218]. Dans cet exemple, est considéré comme une nuisance le fait d'avoir gêné ou entravé la libre circulation des personnes. La nuisance y est donc bien identifiée et le comportement, s'immobiliser, flâner ou rôder, ne sera perçu comme étant nuisible que si le présumé « flâneur » a entravé la libre circulation d'autres personnes.

Toutefois, s'il existe des dispositions identifiant de façon claire la nuisance à sanctionner, d'autres dispositions ne condamnent que le comportement. Il s'agit alors de se demander si ce comportement constitue en soi une nuisance. Prenons par exemple, la disposition qui prévoit qu'une personne qui flâne[219] dans le métro, sans qu'elle entrave ou gêne d'autres personnes, commet une infraction. Dans un tel cas, la nuisance n'est pas identifiée dans la disposition, rendant ainsi l'interdiction de flâner difficile à légitimer puisqu'un tel comportement ne constitue pas en lui–même une nuisance.

Mentionnons, à titre illustratif, que la Cour du neuvième district de la Californie[220] a considéré que l'application d'un règlement sanctionnant le seul fait de s'asseoir, de s'étendre ou de se

---

218 R–036, *Codification administrative du règlement* R–036 (tel que modifié par R–036–1) « *Règlement concernant les normes de sécurité et de comportement des personnes dans le matériel roulant et les immeubles exploités par ou pour la société de transport de Montréal* » *(Loi sur les sociétés de transport en commun,* L.R.Q., c. S–30.01, art. 144), art. 4 a).

219 *Id*., art. 4 i) de crier, de clamer, de flâner, de se livrer à une altercation ou à toute autre forme de tapage.

220 *Jones* v. *City of Los Angeles*, 2006 U.S. App. LEXIS 9308 (9th Circ. April 14, 2006).

coucher sur la place publique sans qu'il soit limité à une partie de la Ville ou associé à une nuisance constituait pour les personnes en situation d'itinérance une peine cruelle et inusitée.

Elle s'exprimait ainsi :

> « Section 41.18(d) is one of the most restrictive municipal laws regulating public spaces in the United States. The City can secure a conviction under the ordinance against anyone who merely sits, lies, or sleeps in a public way at any time of day. Other cities' ordinances similarly directed at the homeless provide ways to avoid criminalizing the status of homelessness by making an element of the crime some conduct in combination with sitting, lying, or sleeping in a state of homelessness. For example, Las Vegas prohibits standing or lying in a public way only when it obstructs pedestrian or vehicular traffic. See, e.g., Las Vegas, Nev., Mun. Code § 10.47.020 (2005) ("It is unlawful to intentionally obstruct pedestrian or vehicular traffic . . . ."). Others, such as Portland, prohibit "camping" in or upon any [*11] public property or public right of way. See, e.g., Portland, Or., Mun. Code §§ 14A.50.020, .030 (2006) (prohibiting obstruction of public sidewalks in a designated area or camping on public property). Still others contain safe harbor provisions such as limiting the hours of enforcement. See, e.g., Seattle, Wash., Mun. Code § 15.48.040 (2005) ("No person shall sit or lie down upon a public sidewalk . . . during the hours between seven (7:00) a.m. and nine (9:00) p.m. in the following zones . . . ."); Tucson, Ariz., Mun. Code § 11–36.2(a) (2005) (same, except prohibition extended to 10:00 p.m.); Houston, Tex., Mun. Code § 40–352(a) (2006) (same, except prohibition extended to 11:00 p.m.). Other cities include as a required element sitting, lying, or sleeping in clearly defined and limited zones. See, e.g., Philadelphia, Pa., Mun. Code § 10–611(1)(b)–(c), (2)(g)–(h) (2005) (prohibiting sitting or lying in certain designated zones only); Reno, Nev., Mun. Code § 8.12.015(b) (2005) (similar); Seattle, Wash., Mun. Code § 15.48.040 (similar). As a result of the expansive reach of section 41.18(d), the extreme lack of available shelter in Los Angeles, and the large homeless population, thousands of people violate the Los Angeles ordinance every day and night, and many are arrested, losing what few possessions they may have.
>
> […]
>
> We disagree with the analysis of Robinson and Powell conducted by both the district court in Joyce and the district court in the case at bar. The City could not expressly criminalize the status of homelessness by making it a crime to be homeless without violating the Eighth Amendment, nor can it criminalize acts that are an integral aspect of that status. Because there is substantial and undisputed evidence that the number of homeless persons in Los Angeles far exceeds the number of available shelter beds at all times, including on the nights of their arrest or citation, Los Angeles has encroached upon Appellants' Eighth Amendment protections by criminalizing the unavoidable act of sitting, lying, or sleeping at night while being involuntarily homeless. A closer analysis of Robinson and Powell instructs that the involuntariness of the act or condition the City criminalizes is the critical factor delineating a constitutionally cognizable status, and

> incidental conduct which is integral to and an unavoidable result of that status, from acts or conditions that can be criminalized consistent with the Eighth Amendment ».

La Cour d'appel[221] confirma cette analyse :

> « […] the Eight Amendment prohibits the City from punishing involuntary sitting, lying, or sleeping on public sidewalks that is an unavoidable consequence of being human and homeless without shelter in the City of Los Angeles.
>
> […] By our decision, we in no way dictate to the City that it must provide sufficient shelter for the homeless, or allow anyone who wishes to sit, lie, or sleep on the streets of Los Angeles at any time and at any place within the City. All we hold is that, so long as there is a greater number of homeless individuals in Los Angeles than the number of available beds, the City may not enforce section 41.18(d) at all times and places throughout the City against homeless individuals for involuntarily sitting, lying, and sleeping in public ».

Ainsi, dans cette décision, la Cour dénonce la criminalisation de comportements qui découlent inévitablement de l'état même d'itinérance.

Bien que, dans cette décision, la question n'ait pas été étudiée sous l'angle du droit à l'égalité, les conclusions tirées par la juge reposent sur l'idée selon laquelle les personnes itinérantes, contrairement aux autres citoyens, sont pénalisées par certains règlements qui ne prennent pas en considération le fait qu'elles n'ont d'autres choix que d'occuper l'espace public faute de pouvoir disposer d'un domicile privé.

Le raisonnement à la base de cette réflexion peut être transposé, à notre avis, dans une analyse du droit à l'égalité des personnes en situation d'itinérance. Rappelons que l'article 10 de la Charte protège contre tout type de discrimination, y compris la discrimination par effet préjudiciable fondé sur un des motifs prohibés. L'existence d'une discrimination au sens de

---

221 *Jones* v. *City of Los Angeles*, United States Court of Appeals for the Ninth circuit, nº 04–55324, April 14, 2006.

l'article 10 de la Charte requiert[222] la démonstration de trois éléments, soit une distinction, exclusion ou préférence, fondée sur l'un des motifs du premier alinéa et qui « a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne ». Il a été précédemment démontré que les personnes itinérantes pouvaient se prévaloir de la protection de l'article 10 de la Charte en invoquant le motif de la condition sociale.

Il nous est permis d'affirmer que les dispositions réglementaires en apparence neutre qui ne prennent pas en considération le fait que les personnes itinérantes n'ont d'autres choix que d'occuper l'espace public faute de pouvoir disposer d'un domicile privé causent inévitablement à ces personnes un préjudice de façon disproportionnée. Autrement dit, tout règlement sanctionnant l'occupation de l'espace public aura pour conséquence de causer un préjudice disproportionné aux personnes en situation d'itinérance puisque ces dernières n'ont d'autre choix que d'adopter dans l'espace public certains comportements habituellement associés à la sphère privée. Cet effet préjudiciable crée donc une distinction préjudiciable pour les personnes en situation d'itinérance sur la base de leur condition sociale.

Ainsi, en sanctionnant ces comportements, la disposition ou son application pourront compromettre, en fonction des comportements sanctionnés, le droit à l'égalité de la personne itinérante dans l'exercice de son droit à la liberté, à la sûreté et au respect de sa dignité et de son intégrité, tel que défini par la jurisprudence. À titre d'exemple, la Cour suprême de Colombie–Britannique dans l'affaire *Victoria (city)* c. *Adam* écrivait ceci quant à l'atteinte aux droits à la dignité et à la liberté des personnes en état d'itinérance :

> « The majority of homeless people in Victoria have no choice but to sleep on public property. There is no other place for them to go. I agree with the submission of the Defendants that creating shelter to protect oneself from the elements is a matter critical to an individual's dignity and independence. The state's intrusion in the process

[222] *Forget* c. *Québec*, préc., note 107; *Ford* c. *Québec*, préc., note 107; *Devine* c. *Québec*, préc., note 107; *Commission scolaire régionale de Chambly* c. *Bergevin*, préc., note 107.

> interferes with the individuals choice to protect themselves and is deprivation of liberty within the scope of s.7[223] ».
>
> (Nos soulignés.)

Quant au droit à l'intégrité et à la sûreté (article 1), il protège l'individu, notamment, contre les actes de l'État qui ont des conséquences physiques et psychologiques «sérieuses», «graves» ou «néfastes» sur lui[224].

Ainsi, en sanctionnant des comportements qui sont inévitables pour les personnes itinérantes dans l'espace public, l'État s'immisce dans le choix de ces personnes d'adopter des comportements essentiels pour tout individu, tel que se promener, se reposer, ou encore s'allonger dans le domaine public. Cette décision de l'État peut alors occasionner des conséquences physiques et psychologiques « sérieuses », « graves » ou « néfastes » pour les personnes itinérantes. Dans ces circonstances, les dispositions sanctionnant un comportement légitime adopté par la personne itinérante pourront enfreindre, selon les comportements sanctionnés, son droit à l'égalité dans l'exercice de son droit à sa liberté, à sa sûreté ainsi qu'au respect de sa dignité et de son intégrité.

Il faut toutefois souligner que cette prétention n'est viable que pour les comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public et qui ne comportent en eux–mêmes aucune nuisance. Ainsi, on ne pourrait considérer comme un comportement protégé par le Charte le fait de traverser la rue alors que le feu est rouge. En effet, parce que traverser la rue au feu rouge ne découle pas de l'obligation d'occuper l'espace public et, de surcroît, constitue une menace à la sécurité, ce comportement ne saurait bénéficier d'une protection en vertu de la Charte.

---

223 *Victoria (City)* v. *Adams*, 2008 BCSC 1363, par. 148.

224 *Chaoulli* c. *Procureur général du Québec*, [2005]1 R.C.S. 307.

Une fois qu'il a été reconnu qu'une disposition avait en soi un impact discriminatoire[225], il faut alors se demander si l'infraction qu'elle crée constitue une mesure raisonnablement nécessaire à l'objectif recherché, soit, en l'espèce, neutraliser les éléments perturbateurs pouvant nuire à la sécurité, la paix et l'ordre public ou à la libre jouissance de l'espace public par l'ensemble des concitoyens[226].

Bien que chacune des dispositions réglementaires pourrait faire l'objet d'une analyse distincte de conformité à la Charte, la Commission est d'avis que, de façon générale, et ce, en vertu de la Charte[227], lorsque le comportement qui découle de l'obligation d'occuper l'espace public constitue une réelle nuisance — que cette dernière est bien identifiée et qu'elle a un lien

---

225 L'arrêt *Grismer*, préc., note 191, énonce le test à suivre :

« Pour établir cette justification, le défendeur doit prouver :

(1) qu'il a adopté la norme dans un but ou objectif rationnellement lié aux fonctions exercées;

(2) qu'il a adopté la norme de bonne foi, en croyant qu'elle était nécessaire pour réaliser ce but ou cet objectif;

(3) que la norme est raisonnablement nécessaire à la réalisation de son but ou objectif, en ce sens que le défendeur ne peut pas composer avec les personnes qui ont les mêmes caractéristiques que le demandeur sans que cela lui impose une contrainte excessive.

Ce critère permet à l'employeur ou au fournisseur de services de choisir son but ou objectif, à la condition que ce choix soit effectué de bonne foi ou "d'une manière légitime". Une fois qu'il a choisi et défini son but ou objectif — qu'il s'agisse de sécurité, d'efficacité ou de tout autre objet valide —, l'employeur ou le fournisseur de services se concentre ensuite sur les moyens par lesquels il va tenter de le réaliser. Ces moyens doivent être adaptés aux fins visées. Par exemple, si l'objectif qu'il vise est la sécurité au travail, l'employeur a alors le droit de mettre l'accent sur des normes d'embauche qui sont raisonnablement nécessaires pour garantir cette sécurité au travail. Toutefois, l'employeur n'a pas le droit d'établir des normes plus élevées que ce qui est nécessaire à cette fin ou qui n'ont rien à voir avec le travail exigé, et qui excluent arbitrairement certaines catégories de travailleurs. Par contre, le fait que la norme imposée exclue certaines catégories de personnes ne constitue pas de la discrimination si la politique ou la pratique en cause est raisonnablement nécessaire à la réalisation d'un but ou objectif approprié et si l'accommodement sans qu'il en résulte une contrainte excessive a été incorporé dans la norme. Une telle politique ou pratique a, pour reprendre le libellé de l'art. 8 du *Human Rights Code*, une [traduction] "justification réelle et raisonnable". L'exclusion n'est justifiable que si l'employeur ou le fournisseur de services a pris toutes les mesures d'accommodement possibles tant qu'il n'en a pas résulté pour lui une contrainte excessive. ».

226 L'objectif a été identifié en s'inspirant de la définition des « incivilités » dans SPVM, préc., note 216, p. 13.

227 La Commission ne se prononce pas ici sur la possibilité qu'une infraction soit jugée imprécise et ne puisse recevoir application, tel que le droit pénal nous l'enseigne. Elle ne se positionne pas non plus sur la possibilité de contester une amende complètement disproportionnée par rapport à l'acte sanctionné en vertu de l'article 12 de la Charte canadienne protégeant contre toute peine cruelle et inusitée.

rationnel avec l'objectif, soit d'assurer la sécurité, la paix et l'ordre public —, la création d'une infraction constitue une mesure raisonnablement nécessaire[228].

Cependant, lorsqu'un comportement qui découle de l'obligation d'occuper l'espace public, tel que se reposer, s'asseoir ou s'étendre, est sanctionné alors qu'aucune nuisance n'y est rattachée, la Commission est d'avis que la mesure n'est pas raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif recherché, soit celui d'assurer la sécurité, la paix et l'ordre public ou la libre jouissance de l'espace public par l'ensemble des concitoyens. Le cas échéant, ces dispositions réglementaires seraient contraires à la Charte et devraient être abrogées ou modifiées. C'est pourquoi la Commission recommande la révision, par chaque municipalité et arrondissement, ainsi que par le gouvernement provincial, de toutes les dispositions réglementaires ou législatives sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public afin de s'assurer qu'elles comportent une nuisance bien identifiée et, le cas échéant, que celle-ci soit justifiée. Au surplus, la Commission recommande que les dispositions réglementaires non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes.

À ces différentes dispositions réglementaires sanctionnant certains comportements des personnes itinérantes dans l'espace public s'en ajoutent d'autres qui ont pour conséquence de leur en fermer l'accès. Il en est ainsi de l'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie fermant ses 15 derniers parcs encore ouverts la nuit et de son règlement interdisant les chiens dans le Parc Émilie–Gamelin et au Square–Viger. L'analyse de la conformité à la Charte de ces deux mesures de l'arrondissement sera menée dans les pages qui suivent.

228 En application du test élaboré dans *Grismer,* préc., note 191.

3.2 La fermeture des parcs la nuit dans l'arrondissement Ville–Marie

3.2.1 L'objet de l'ordonnance

L'article 3 du *Règlement sur les parcs*[229] de la Ville de Montréal prévoit qu'« il est interdit de se trouver dans un parc lorsque ce dernier est fermé. Un parc est ouvert au public en tout temps à moins que les jours ou heures de fermeture de ce parc n'aient fait l'objet d'une ordonnance. Quiconque refuse d'obéir immédiatement à l'ordre d'un agent de la paix de quitter les lieux d'un parc, alors qu'il n'est pas ouvert au public, contrevient au présent règlement. » Il est aussi prévu que quiconque contrevient au règlement commet une infraction et est passible : pour une première infraction, d'une amende de 100$ à 300$, pour une première récidive, d'une amende de 300$ à 500$ et pour toute récidive additionnelle, d'une amende de 500$ à 1000$[230].

En 1999, l'ordonnance numéro 8 de la Ville de Montréal, adoptée conformément au Règlement[231], édictait que tous les parcs et places publiques devaient être fermés, tout arrondissement confondus, de 00:00H à 6:00H à l'exception de 46 parcs et places publiques. En septembre 2006, l'arrondissement Ville–Marie adopta à son tour une ordonnance visant la fermeture des 15 derniers parcs et places publiques de l'arrondissement qui faisaient partie des exceptions. L'ordonnance se lit ainsi :

> « L'annexe 1 de l'Ordonnance sur les heures de fermeture des parcs (8) édictée en vertu du Règlement sur les parcs (R.R.V.M., chapitre P–3), est modifiée par la suppression des places et squares associés aux numéros 3, 4, 5, 6, 7, 21, 22, 26, 30, 31, 32, 34, 38, 40 et 42[232] ».

---

229 *Règlement sur les parcs*, préc., note 215.

230 *Id*., art. 21.

231 *Id*., art. 3 et art. 30.

232 Ville de Montréal, arrondissement de Ville–Marie P–3, o.8.1. *Ordonnance modifiant l'ordonnance sur les heures de fermeture des parcs (8)*, à sa séance du 1er août 2006. Les parcs énumérés par des chiffres sont : 3– Place d'Armes, 4– Square Cabot, 5– Square Dorchester, 6– Place du Canada, 7– Square Chaboillez, 21– Place Jacques Cartier, 22– Place de la Dauversière, 26– Place Marguerite–Bourgeois, 30– Place de la

Dans les lignes qui suivent, la conformité à la Charte de cette ordonnance sera analysée au regard de plusieurs droits, soit le droit à l'égalité, le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté, le droit au respect de sa dignité et le droit à l'accès sans discrimination aux lieux publics.

Avant de débuter l'analyse, il faut préciser qu'il ne s'agit pas de déterminer si l'un des droits de la Charte emporte des obligations positives pour l'État, mais plutôt d'évaluer les effets de la fermeture des parcs la nuit sur les droits des personnes itinérantes. Il en a d'ailleurs été jugé ainsi dans un récent jugement *Victoria (City)* v. *Adams*[233]. Dans cette affaire, la Cour suprême de la Colombie–Britannique devait statuer sur la conformité d'un règlement de la ville de Victoria — qui empêchait d'édifier tout abri[234] dans les parcs de la ville — avec les droits des personnes itinérantes à la vie, à la sécurité et la liberté prévus à l'article 7 de la Charte canadienne. La Cour décida que la question, en l'espèce, ne consistait pas à déterminer la portée des obligations de l'État en matière de droit au logement, mais plutôt de savoir si le Règlement incriminé portait atteinte aux droits fondamentaux des personnes itinérantes. Nous sommes d'avis que cette approche doit être retenue pour les fins de l'analyse de l'ordonnance fermant les 15 derniers parcs qui étaient encore ouverts la nuit dans l'arrondissement Ville–Marie.

paix, 31– Place des Patriotes, 32– Square Philips, 34– Place Royale, 38– Place Vauquelin, 40– Square Victoria et 42– Place d'Youville.

233 *Victoria (City)* v. *Adams*, préc., note 223.

234 *Id*., par. 155. La Cour énonce sa conclusion sur la violation des droits prévus à l'article 7 de la Charte de la façon suivante : « […] the prohibition in the Bylaws against the erection of temporary shelter in the form of tents, tarpaulins, cardboard boxes or other structures exposes the homeless to a risk of significant health problems or even death. The prohibition constitutes a deprivation of the rights to life, liberty and security of the persons protected under s.7. ».

3.2.2 La conformité de l'ordonnance à la Charte

3.2.2.1 L'effet préjudiciable de l'ordonnance

L'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie de fermer ses parcs s'applique à tous et est d'apparence neutre. Cependant, il a été reconnu[235] qu'il y a discrimination par effet préjudiciable au sens de la Charte si l'État adopte une règle qui est neutre à première vue et s'applique également à tous mais qui a un effet discriminatoire, pour un motif prohibé, sur un groupe d'individus en ce qu'elle leur impose un préjudice ou un traitement défavorable non imposé aux autres.

L'effet préjudiciable de l'ordonnance chez les personnes itinérantes par rapport aux autres concitoyens permettra de conclure à une distinction discriminatoire[236].

Tel qu'énoncé précédemment, la caractéristique commune la plus distinctive des personnes itinérantes et des sans–abri est leur absence de domicile fixe. Bien qu'elle ne définisse pas l'état des sans–abri à elle seule, elle en est une caractéristique constante[237]. De plus, la grande majorité des personnes en situation d'itinérance n'ont pas accès à un domicile leur permettant de se réfugier la nuit afin de dormir. Or, dormir ou minimalement accéder à quelques heures de sommeil successives est un besoin essentiel pour tout être humain. Bien que ce n'est pas la prétention de la Commission d'affirmer que les parcs du centre–ville constituent une option à privilégier afin de combler le besoin de repos des personnes itinérantes, le manque de logement social et les lacunes dans les ressources disponibles font des parcs un lieu que plusieurs d'entre elles choisissent, à défaut d'autres choix plus viables, pour dormir ou se reposer. Partant de ce fait et dans les circonstances actuelles, les parcs constituent pour de nombreuses personnes

235 *Commission scolaire régionale de Chambly* c. *Bergevin*, préc., note 107.

236 *Id*.

237 J. David HULCHANSKI, « Homelessness in Canada : Past, Present, Future », Growing Home Housing and Homelessness in Canada, Conference keynote address, Growing Home : Housing and Homelessness in Canada, University of Calgary, February 18, 2009.

itinérantes un choix judicieux afin de trouver du repos. C'est dans cette optique que l'analyse de la Commission sera menée. Ainsi, la personne itinérante qui a comme milieu de vie le domaine public se voit déposséder de la simple possibilité d'exercer légalement son droit à satisfaire un besoin essentiel lorsqu'est décrétée la fermeture de l'espace public, notamment par la fermeture de tous les parcs et squares publics.

Par conséquent, l'ordonnance fermant les parcs du centre–ville de Montréal crée une distinction puisqu'il en découle un effet préjudiciable sur les personnes en situation d'itinérance, par comparaison avec celles qui possèdent ou ont accès à un domicile. En effet, les personnes itinérantes, contrairement aux autres citoyens, se voient dans l'obligation de quitter le centre–ville[238] ou de se retrouver dans l'illégalité — avec les conséquences que cela engendre — afin de combler leur besoin vital de dormir un minimum d'heures par jour.

Pour ces motifs, on peut conclure que l'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie, en fermant les parcs la nuit et ainsi, l'espace public, crée une distinction préjudiciable pour les personnes itinérantes, une distinction qui n'est pas subie par le reste de la population.

3.2.2.2 Les droits compromis

Tel qu'il a été énoncé auparavant, le droit à l'égalité prévu à l'article 10 de la Charte n'est pas un droit autonome. Il est plutôt une modalité des droits et libertés garantis et protégés par la Charte. Les différents droits des personnes en situation d'itinérance mis en cause dans l'analyse d'une ordonnance fermant les parcs la nuit sont le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité (art. 1), le droit à la dignité (art. 4), le droit, sans discrimination, à l'accès à des lieux publics (art. 15).

238 Rappelons que la population itinérante se retrouve dans une forte proportion au centre–ville de Montréal soit plus particulièrement dans l'arrondissement de Ville–Marie.

Rappelons qu'il est maintenant reconnu[239] que les instruments internationaux sont pertinents dans l'interprétation des différentes dispositions des Chartes canadienne et québécoise et, plus particulièrement, dans l'analyse de la portée et de l'étendue des droits qui y sont prévus. Soulignons que le Canada est signataire d'instruments internationaux[240] reconnaissant comme un droit fondamental le droit à l'accessibilité à un logement adéquat. Le lecteur trouvera une analyse plus poussée des différentes obligations internationales du Canada et du Québec en matière de droit au logement dans la section 2 de la troisième partie.

En l'espèce, l'évaluation de la portée des droits protégés par la Charte commande la prise en considération du fait qu'en fermant l'espace public aux personnes itinérantes, non seulement l'État a failli à ses obligations internationales[241] d'assurer un logement adéquat aux personnes itinérantes, mais il a aussi aggravé leur situation de vulnérabilité en sanctionnant leur occupation de l'espace public. Ce faisant, l'État alimente les stéréotypes accolés aux personnes itinérantes et s'inscrit en contradiction avec ses engagements internationaux en matière de promotion de l'égalité entre ses citoyens. En d'autres termes, en interdisant aux personnes itinérantes l'accès aux parcs la nuit, l'État a non seulement failli à son obligation de prendre des mesures proactives, tel que le lui impose ses engagements internationaux, mais a renforcé les stéréotypes associés aux personnes itinérantes, ainsi que leur vulnérabilité.

Les droits en cause doivent donc être évalués à la lumière de ces constats.

---

239 Voir notamment : *Baker* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 81, par. 70, *Dumore* c. *Ontario (Procureur général),* [2001] 3 R.C.S. 1016; *Health Services and Support–Facilities Subsector Bargainning Assn*. c. *Colombie–Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 29.

240 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,* Rés. AG 2200 A (XXI), 16 décembre 1966 et *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217 (III), Doc. Off AG NU, 3e sess., supp 3, Doc. NU A/810 (1948), 71 : préambule, article premier, articles 2, 7, 10, 23 et 29.

241 Voir : la section 2.1 de la partie 3 pour la démonstration du manquement du Canada à ses obligations internationales.

Le droit à la vie

Les décisions étatiques qui ont des conséquences sur la santé ou qui aggrave l'état de santé de façon à mener à la mort portent atteinte au droit à la vie[242]. L'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie ferme le domaine public la nuit. Ainsi, l'ordonnance aggrave une situation déjà préoccupante pour les personnes itinérantes. Tel que nous l'avons vu, le manque de sommeil peut être très néfaste pour la santé, particulièrement pour des personnes qui souffrent déjà de graves problèmes de santé[243], et c'est le cas de nombreuses personnes itinérantes. Qui plus est, pour les personnes itinérantes qui présentent déjà des problèmes de santé, le manque de sommeil chronique et ses conséquences peuvent contribuer à réduire considérablement l'espérance de vie.

L'expert Dr Stephen Hwang cité comme expert dans l'affaire *Victoria (City)* v. *Adams*[244], soulignait d'ailleurs l'impact du manque de sommeil sur la santé :

> « Homeless people often suffer from sleep deprivation due to an inadequate number of hours of sleep, as well as disturbed or fragmented sleep. For homeless people sleeping outside, sleep fragmentation is often related to external stimuli, such as bright lights, loud noises, and intentional efforts by other people to awaken or disturb them. A large body of research evidence has shown that inadequate sleep has numerous adverse health effects, including an increased risk of diabetes, cardiovascular disease, obesity, depression, and injuries, as well as the more commonly recognized problems of impaired alertness, attention, and concentration[245] ».

Rappelons aussi que la situation d'itinérance amène souvent un état de désorganisation qui a pour effet de rendre plus difficile l'accès aux services publics, dont ceux fournis par le réseau de soins de santé et de services sociaux. L'effet combiné d'un manque de soins de santé adéquats

242 *Chaoulli* c. *Procureur général du Québec*, préc., note 224.

243 Voir : notamment *Victoria (City)* v. *Adams*, préc., note 223, par. 67 : « People who become homeless often have physical and mental health problem which worsen over the period that they are homeless ».

244 *Id.*

245 *Id*., par. 67.

et d'un manque de sommeil chronique peut contribuer à accélérer la détérioration de l'état de santé des personnes itinérantes et, par le fait même, à mettre leur vie en péril. Par conséquent, l'ordonnance fermant les 15 derniers parcs du centre–ville encore ouverts la nuit porte atteinte au droit à la vie des personnes en situation d'itinérance prévu à l'article 1 de la Charte.

Les droits à la sûreté et à l'intégrité

Tel que nous l'avons vu, le droit à la sûreté prévu à l'article 1 de la Charte protège toute personne contre les actes de l'État qui ont des conséquences physiques et psychologiques «sérieuses», «graves» ou «néfastes» sur elle[246]. Quant au droit à l'intégrité, il a été reconnu comme étant un droit très large. Il vise la protection de l'intégrité physique, morale ou psychologique[247] de la personne. Il y a donc atteinte au droit à l'intégrité lorsque l'équilibre physique, psychologique ou émotif de la personne est affecté de façon plus que passagère, et lorsque cette atteinte a laissé des séquelles qui, sans être nécessairement physiques ou permanentes, ont dépassé un certain seuil[248].

Analysant le droit à la sécurité prévu à l'article 7 de la Charte canadienne — qui inclut dans une certaine mesure le droit à l'intégrité et le droit à la sûreté de la Charte québécoise[249] —, la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *R.* c. *Parker*[250] a conclu que «deprivation by means of a criminal sanction of access to medication reasonnably required for the treatment of a medical condition that threatens life or health constitutes a deprivation of security of the person. »[251].

246 *Chaoulli* c. *Procureur général du Québec*, préc., note 224.

247 *Québec (Curateur public)* c. *Syndicat national des employés de l'hôpital St–Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, par. 95.

248 *Québec (Curateur public)* c. *Syndicat canadien de la fonction publique*, (1991) R.R.A 740 (C.S.).

249 Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans Collection de droit 2008–2009, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, EY2008CDD166, p. 13.

250 (2000) 49 O.R.(3d) 481, 188 D.L.R. (4th) 385 (C.A).

251 *Id.*, par. 97.

Ainsi, partant de la prémisse selon laquelle le manque de sommeil peut avoir de graves conséquences sur la santé des personnes itinérantes, on peut en déduire qu'une infraction fermant les parcs la nuit — punissable par amende et pouvant entraîner l'emprisonnement pour non–paiement — constitue une atteinte au droit à la sûreté et au respect de l'intégrité de ces personnes.

De plus, dans l'arrêt *R* v.*Morgantaler*[252], le juge Beetz s'exprime ainsi concernant la notion de sécurité en tant que droit fondamental :

> « Si une règle de droit criminel empêche une personne d'obtenir un traitement médical approprié lorsque sa vie ou sa santé est en danger, l'État est alors intervenu et cette intervention constitue une violation de la sécurité de la personne de cet homme ou de cette femme. La "sécurité de la personne" doit inclure un droit au traitement médical d'un état dangereux pour la vie ou la santé, sans menace de répression pénale. Si une loi du Parlement force une personne dont la vie ou la santé est en danger à choisir entre, d'une part, la perpétration d'un crime pour obtenir un traitement médical efficace en temps opportun et, d'autre part, un traitement inadéquat ou pas de traitement du tout, le droit à la sécurité de la personne est violé[253] ».

En fermant les derniers parcs et squares du centre–ville encore ouverts la nuit, l'ordonnance a eu pour conséquence de fermer l'espace public aux personnes itinérantes. En effet, pour ces dernières, presque aucun lieu du domaine public n'est accessible afin qu'elles puissent dormir un certain nombre d'heures sans se retrouver dans l'illégalité. Ainsi, les personnes en situation d'itinérance se trouvent confrontées à un choix : subir les conséquences néfastes du manque de sommeil ou être en contravention avec le règlement. Ce choix qui est imposé par l'État va à l'encontre du droit à la sûreté des personnes itinérantes, qui devront soit mettre en péril leur santé afin de respecter le règlement, soit agir dans l'illégalité.

252 [1988] 1 R.C.S. 30.

253 *Id*., par. 85.

Pour ces raisons, la Commission est d'avis que l'ordonnance de la Ville de Montréal porte atteinte au droit à la sûreté et à l'intégrité de la personne itinérante protégé par l'article 1 de la Charte.

Le droit à la liberté

Le droit à la liberté individuelle garanti par la Charte est intimement lié au concept de dignité humaine. Commentant le concept de liberté prévu dans la Charte canadienne, la juge Wilson dans *R* c. *Morgentaler*[254] écrit : « Ainsi, un aspect du respect de la dignité humaine sur lequel la *Charte* est fondée est le droit de prendre des décisions personnelles fondamentales sans intervention de l'État. Ce droit constitue une composante cruciale du droit à la liberté. La liberté, comme nous l'avons dit dans l'arrêt *Singh*, est un terme susceptible d'une acception fort large. À mon avis, ce droit, bien interprété, confère à l'individu une marge d'autonomie dans la prise de décisions d'importance fondamentale pour sa personne »[255].

Dans le même ordre d'idées, la Cour d'appel de l'Ontario, dans *Parker*[256], estima qu'en criminalisant la possession de marijuana en toutes circonstances, l'État s'était ingéré de manière injustifiée dans le choix des personnes gravement malades d'utiliser la marijuana à des fins thérapeutiques. La Cour écrivait alors : « […] the choice of medication to alleviate the effects of an illness with life–threatening consequences is a decision of fundamental personal importance. […] To intrude into that decision–making process through the threat of criminal prosecution is a serious deprivation of liberty».

Prenant notamment appui sur cet arrêt, la Cour dans *Victoria*[257] écrivait à son tour: « The majority of homeless people in Victoria have no choice but to sleep on public property. There

254 *Id*.

255 *Id*., par. 228.

256 *R*. c. *Parker*, préc., note 250, par. 102–103.

257 *Victoria (City)* v. *Adams*, préc., note 223.

is no other place for them to go. I agree with the submission of the Defendants that creating shelter to protect oneself from the elements is a matter critical to an individual's dignity and independence. The state's intrusion in this process interferes with the individuals' choice to protect themselves and is deprivation of liberty within the scope of s.7 »[258].

Il est admis que le droit à la liberté des uns se termine là où commence celui des autres. Le préambule de la Charte précise d'ailleurs que «les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien–être général »[259].

En l'espèce, l'utilisation des parcs la nuit par les personnes en situation d'itinérance ne vient pas restreindre le droit des autres citoyens d'utiliser les parcs publics. Par conséquent, la liberté des autres citoyens n'est pas en jeu et ne devrait pas constituer une limite au droit des personnes itinérantes de fréquenter les parcs la nuit. Sur une question similaire, la Cour dans l'affaire *Victoria* adopta le raisonnement suivant :

> « Related to this is the nature of the use of the property at issue. Unlike the distribution of public funds, the use of park space by an individual does not necessary involve a deprivation of another person's ability to utilize the same « resource ». If monies are spent to provide social assistance or the funding of a specific drug, they cannot be used elsewhere. If, on the other hand, a piece of park property is used for someone to sleep at night with shelter, this does not mean that it cannot be used by others for other recreational uses during the day. There is simply no evidence that there is any competition for the public « resource » which the homeless seek to utilize, or that resource will not remain available to others if the homeless can utilize it[260] ».

En créant une infraction pour toute personne se trouvant dans un parc la nuit — punissable par amende et pouvant entraîner l'emprisonnement pour non–paiement —, l'État s'immisce indûment dans le choix des personnes itinérantes de fréquenter les parcs publics la nuit.

---

258 *Id.*, par. 148.

259 Charte, préc., note 2, Préambule.

260 *Victoria (City)* v. *Adams*, préc., note 223, par. 130.

En conclusion, la Commission est d'avis que le droit à la liberté est compromis par l'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie visant à fermer tous les parcs la nuit dans son arrondissement.

Le droit à la dignité

La Charte québécoise mentionne dans son préambule « que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi »[261].

De plus, le droit au respect de sa dignité est spécifiquement prévu à l'article 4 de la Charte. La dignité est une valeur qui est souvent étroitement liée au respect du droit à l'égalité de la personne. Tel qu'il a été mentionné plus haut, divers textes internationaux citant conjointement le droit à la dignité et le droit à l'égalité démontrent la reconnaissance de ce lien, alors qu'au Canada, l'interrelation entre ces deux droits a été explicitement consacrée par la Cour suprême dans l'arrêt *Law*[262]. Rappelons en outre qu'il y a atteinte à la dignité humaine lorsqu'une norme repose sur des stéréotypes à l'endroit de certains individus ou groupes de personnes, ou encore lorsqu'elle a pour effet de renforcer ces derniers[263].

Tel qu'il a déjà été explicité, l'ordonnance de l'arrondissement de Ville–Marie renforce le sentiment d'insécurité des citoyens face aux personnes itinérantes en leur fermant l'accès à l'espace public. L'ordonnance conforte ainsi les préjugés et les stéréotypes accolés aux personnes itinérantes, notamment le préjugé selon lequel les personnes itinérantes sont dangereuses et perturbent la quiétude des autres citoyens. Ces préjugés et stéréotypes entraînent des traitements défavorables à l'égard des personnes itinérantes. Par conséquent, la Commission est d'avis que la décision de fermer les parcs du centre–ville la nuit renforce ces

261 Charte, préc., note 2, Préambule.

262 *Law* c. *Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, préc., note 186, par. 53.

263 *Procureur général du Québec* c. *Lambert*, préc., note 188.

stéréotypes et, ce faisant, compromet le droit des personnes itinérantes au respect de leur dignité.

Le droit à l'accès aux lieux publics

Au Québec, la Charte prévoit à son article 15 que toute personne doit avoir accès aux lieux publics, notamment les parcs, et que chacun puisse y obtenir les biens et services qui y sont disponibles sans discrimination fondée sur l'un des motifs de l'article 10 de la Charte.

Bien que généralement l'article 15 de la Charte soit appliqué dans les cas où les restrictions n'excluent qu'une partie de la population sur la base d'un des motifs prévus à l'article 10, la Commission est d'avis que l'interdiction totale d'accéder aux parcs la nuit compromet l'accès sans discrimination aux parcs pour les personnes itinérantes. Plus précisément, c'est l'effet préjudiciable sur les personnes itinérantes de la fermeture des parcs la nuit qui est ici en cause.

Tel qu'il a été démontré précédemment, la fermeture des parcs la nuit a un impact discriminatoire dans la mesure où elle cause un préjudice de façon disproportionnée à la population itinérante. En effet, en fermant ses parcs la nuit, l'arrondissement Ville–Marie crée une interdiction dont les effets préjudiciables s'appliquent presque exclusivement aux personnes itinérantes puisque seules ces dernières sont contraintes d'y passer la nuit, faute de domicile fixe à leur disposition. Ainsi, faute de domicile pour la nuit, les droits à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté des personnes itinérantes seront gravement atteints par l'ordonnance, et ce, contrairement aux autres citoyens possédant un domicile fixe, violant ainsi le droit à l'accès à un lieu public sans discrimination.

3.2.2.3 Les préjudices subis

Le préjudice premier subi par les personnes itinérantes est dû, dans un premier temps, aux conséquences néfastes sur leur santé que peut occasionner un manque de sommeil chronique.

Soulignons que l'effet préjudiciable du manque du sommeil sur la santé des personnes itinérantes est d'autant plus important que, tel qu'il a été démontré à la section 1.2 de la première partie, bon nombre d'entre elles ont une santé précaire ou présentent des problèmes lourds de santé mentale.

Quant aux autres options légales[264] qui s'offrent aux personnes itinérantes pour dormir, soit l'utilisation des parcs le jour ou le recours aux refuges, la Commission considère qu'elles ne font pas disparaître l'effet préjudiciable de l'ordonnance.

En effet, bien que l'espace public soit ouvert durant le jour, la possibilité d'accumuler des heures de sommeil dans l'espace public de jour semble peu probable, compte tenu de la forte affluence dans le domaine public en pleine journée. Au surplus, pour les personnes itinérantes qui mendient pour survivre, dormir le jour réduirait presque totalement leur seule source de revenu.

De plus, bien que la présence de refuges au centre–ville de Montréal et dans ses environs soit une solution possible, les places en refuge restent insuffisantes et, au demeurant, ne constituent pas une solution adéquate pour de nombreuses personnes itinérantes. En fait, le nombre de places en refuge reste bien en deçà de l'évaluation de la population grandissante de personnes itinérantes à Montréal[265]. Ainsi, bien qu'un certain nombre de personnes itinérantes puissent

---

264 L'utilisation de l'espace public, tels les trottoirs, les rues ou les portiques de commerces pourrait aussi donner lieu à la remise de constats d'infractions à certains règlements municipaux. Ces espaces ne peuvent donc être considérés comme étant des alternatives légales pour dormir. De plus, bien que certains endroits pourraient constituer d'autres lieux vers lesquels les personnes itinérantes pourraient se tourner, les parcs représentaient sûrement, pour bons nombres d'itinérants, le choix le plus judicieux afin de trouver un minimum de repos.

265 Selon la Ville de Montréal reprenant des chiffres de 1997 « sur une période d'un an, plus de 28 000 personnes différentes fréquentaient les ressources pour sans-abri (refuges, soupes populaires, centres de jour) ». VILLE DE MONTRÉAL, *Le leadership du gouvernement du Québec dans la lutte contre l'itinérance : une nécessité*. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales dans le cadre de son mandat d'initiative sur le phénomène de l'itinérance, septembre 2008. On retrouve à Montréal 717 lits de dépannage et 606 lits d'hébergement court, long et moyen terme. Ces ressources enregistrent plus de refus d'année en année. À l'auberge Madeleine par exemple, ressource d'hébergement pour femmes, on compte 3276 refus pour manque de places pour 2006–2007 (contre 1425 refus pour manque de places en 1998–1999).

trouver refuge pour la nuit dans des places de dépannage, d'autres se retrouvent, par obligation ou par choix, sur la place publique la nuit. À cet égard, il est important de souligner qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres du groupe cible, sans exception, subissent un préjudice pour conclure à une distinction préjudiciable.

De surcroît, la Commission est d'avis que même si le nombre de places en refuge devenait suffisant, cela ne saurait suffire pour conclure à la disparition de l'effet préjudiciable de l'ordonnance. En effet, les places en refuge ne constituent pas la solution adéquate pour bon nombre de personnes itinérantes. Plusieurs restrictions liées aux conditions d'accès au refuge — tel que le fait de ne pas avoir consommé d'alcool ou de drogue, l'interdiction d'animaux, l'interdiction d'être en couple — constituent des raisons qui motivent certaines personnes itinérantes à refuser de recourir aux refuges. De plus, le sentiment d'insécurité lié à la présence de vols ou de batailles, ainsi que l'accroissement du phénomène de comorbidité[266], aggravé par la promiscuité, font en sorte que les refuges ne constituent pas une option adéquate pour bon nombre de personnes itinérantes.

Au surplus, il importe de souligner que des problèmes de santé mentale empêchent certaines personnes itinérantes d'être admises dans un refuge. En effet, il arrive que la personne ne soit pas admise dans le refuge parce que les problèmes de santé mentale, d'alcool ou de drogue dont elle souffre commande qu'elle ne se retrouve pas dans un même lieu physique avec plusieurs personnes, soit pour sa propre sécurité, soit pour celle d'autrui. Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, qu'un nombre important de personnes itinérantes ont été désinstitutionnalisées ou ne sont pas hospitalisées alors que leur état de santé psychologique commanderait qu'elles le soient[267]. Ces personnes ont été reléguées à l'espace public par l'État qui, désormais, en restreint l'accès. C'est pourquoi on ne saurait aujourd'hui leur imposer de

266 La Ville de Montréal écrivait : « Ces personnes [itinérantes], souvent en grande détresse et demandant une aide immédiate, exercent de fortes pressions sur le fonctionnement des refuges. Les intervenants doivent de surcroît composer avec les problématiques de co–morbidité (toxicomanies, alcoolisme, hépatites, VIH–SIDA, etc.) caractéristiques du profil de santé précaire des personnes de la rue. », *Id.,* p. 5.

267 Voir la section 3.2. de la troisième partie de la présente analyse.

fréquenter un refuge dans un contexte où les ressources d'hébergement adaptées à leurs besoins particuliers font cruellement défaut.

Dans un dernier temps, un des préjudices importants de cette ordonnance est l'aggravation du phénomène de la judiciarisation des personnes itinérantes. C'est qu'en fermant l'espace public la nuit, l'arrondissement Ville–Marie place la personne itinérante devant une alternative intenable : enfreindre l'ordonnance ou subir les conséquences néfastes du manque de sommeil sur sa santé. En choisissant d'enfreindre l'ordonnance et de préserver sa santé, la personne itinérante subira les conséquences de sa judiciarisation et, le cas échéant, de son emprisonnement.

Finalement, le sentiment d'injustice éprouvé par ces populations vulnérables est à la source d'un préjudice moral important, et ce, d'autant plus qu'elles subissent déjà l'exclusion et la marginalisation socioéconomiques de par leur statut.

3.2.2.4 L'ordonnance : une mesure raisonnablement nécessaire ?

Il faut rappeler que la discrimination n'a pas besoin d'être intentionnelle et que le motif discriminatoire n'a pas à être la raison exclusive ou principale du geste reproché pour entraîner des conséquences au regard de la Charte[268].

À la lumière des principes énoncés par la Cour suprême dans l'affaire *Grismer*[269], principes déjà évoqués dans une section précédente, la question pertinente en l'espèce est : *La décision de fermer les 15 derniers parcs de l'arrondissement Ville–Marie encore ouverts la nuit, grandement fréquentés par les personnes itinérantes, est–elle raisonnablement nécessaire compte tenu de l'objectif ?*

---

268 *Commission des droits de la personne* c. *Lalonde*, J.E. 92–1629 (T.D.P.).

269 *Colombie–Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)* c. *Colombie–Britannique (Council of Human Rights)*, préc., note 191.

Bien que, tel que l'indique la Cour suprême, l'objectif devrait être précisé par l'arrondissement, la Commission tentera, pour les fins de l'analyse, d'identifier l'objectif poursuivi par cette ordonnance. À cet effet, il nous semble pertinent de procéder à un bref examen de la correspondance échangée entre la Commission et la Ville de Montréal. De plus, les paroles du maire de l'arrondissement rapportées par les médias lors de l'adoption de l'ordonnance sont aussi indicatives de l'objectif poursuivi par l'arrondissement.

En réponse à une lettre de la Commission sur l'adoption de cette ordonnance[270], le maire de l'arrondissement Ville–Marie écrivait que cette « […] décision — qui n'était en fait qu'une mise à niveau nécessaire par rapport à la situation qui prévaut partout à Montréal — ne visait aucune clientèle spécifique, mais bien l'ensemble des citoyens ». Elle permettait, en outre, « une meilleure protection des itinérants ou des sans–abri, ainsi que de tous les citoyens de l'arrondissement, face à une présence inappropriée et inquiétante, dans nos parcs, de problématiques reliées à la prostitution — souvent juvénile —, à la vente de stupéfiants et à la recrudescence de la violence de gangs de rues » […]. De nombreux incidents et accidents se produisent malheureusement, surtout la nuit, dans ces lieux publics, évènements qui nous interpellent directement à l'égard de notre devoir premier, en tant qu'élus, d'assurer la sécurité, la quiétude et la qualité de vie de nos concitoyens, quel que soit leur style de vie ou leur statut social ». Dans un dernier temps, le maire de l'arrondissement rappelait que la « problématique de l'itinérance [est] largement tributaire de décisions politiques et financières du Gouvernement du Québec ».

Soulignons d'abord que le règlement applicable, lors de l'adoption de l'ordonnance, prévoyait la fermeture des parcs et des places publiques à l'exception de certains parcs et places publiques spécifiquement nommés en annexe, dont plusieurs à l'intérieur du territoire de l'arrondissement Ville–Marie. Ainsi, l'argument de l'arrondissement invoquant une nécessaire « mise à niveau » ne saurait être considéré puisque ces places et parcs seraient encore soumis à

[270] Correspondance du maire d'arrondissement Benoît Labonté répondant au Président par intérim Marc–André Dowd de la Commission en date du 14 décembre 2006.

l'ancienne ordonnance, si ce n'était de leur exclusion expresse. Par conséquent, ce n'est pas le changement de ces endroits en parcs ou places publiques qui a fait en sorte de les assujettir au règlement, mais bien la décision de l'arrondissement d'abroger les exceptions les concernant.

En effet, à la lumière des entrevues données dans les médias par le maire de l'arrondissement, l'ordonnance visait à rendre attrayant le centre–ville en préservant les parcs afin de permettre aux citoyens et touristes d'avoir accès à des endroits verts, propres et paisibles en pleine ville et d'éviter que les parcs ne « se transforme[nt] en terrain de camping »[271]. Toujours selon le maire de l'arrondissement, l'adoption de cette ordonnance se voulait une réponse aux plaintes de citoyens incommodés par le bruit, le tapage et les bagarres la nuit. Notons que, dans les médias, le maire de l'arrondissement n'a pas évoqué les problématiques de gangs de rue ou de prostitution pour justifier cette ordonnance, mais a plutôt fait savoir sa volonté de garder le centre–ville « propre »[272].

La Commission reconnaît que la sécurité, la quiétude et la qualité de vie des citoyens sont des objectifs louables et importants. Cependant, il faut se demander si l'interdiction d'accès à tous les parcs la nuit constitue une mesure raisonnablement nécessaire compte tenu de l'objectif.

Dans un premier temps, la Commission est perplexe face à l'affirmation de l'arrondissement selon laquelle la prostitution juvénile et les gangs de rue seraient significativement plus répandus dans les parcs que dans d'autres endroits publics la nuit. Ensuite, même si ces faits étaient avérés, on pourrait également se questionner sur l'efficacité de la méthode retenue pour résoudre ces problèmes. En effet, les problèmes sociétaux évoqués par la ville ne seront certes pas résolus par la fermeture de parcs la nuit. Ils risquent simplement de se déplacer ailleurs dans la ville, et non de diminuer en ampleur ou en gravité.

---

271 *Le Devoir*, « Libre–Opinion : Nom d'un chien », Pierre GAUDREAU, RAPSIM, 13 juin 2007.

272 *Le Devoir*, « Commission parlementaire sur l'itinérance – Le maire Labonté essuie les critiques », Alexandre SHIELDS, 2 octobre 2008 .

En outre, la Commission considère que la fermeture des parcs la nuit ne constitue pas une mesure raisonnablement nécessaire pour atteindre les objectifs visés, soit empêcher que ne s'implantent la prostitution juvénile et les gangs de rue dans les parcs la nuit. D'autres mesures moins discriminatoires sont possibles pour atteindre ces objectifs. Par exemple, une surveillance accrue de ces quelques endroits pourrait constituer une solution adéquate qui porterait moins atteinte aux droits des personnes itinérantes.

La Commission est consciente que le regroupement d'un certain nombre de personnes dans un même lieu public peut, à l'occasion, entraîner des conséquences indésirables, telles que du tapage ou des problèmes liés à la vente de stupéfiants. Il est vrai également que les nuisances qui surviennent la nuit pourraient probablement s'atténuer pour les voisins immédiats de ces parcs. À cet égard, la Commission tient à souligner que les droits des personnes itinérantes protégés par la Charte ne leur permettent pas pour autant d'occuper l'espace public comme elles le désirent, sans égard aux conséquences de leurs actes sur les autres citoyens. En effet, il va de soi que les actes répréhensibles peuvent commander l'application d'une sanction à l'endroit de leurs auteurs. Toutefois, la Commission estime que le potentiel de nuisance de ces actes peut être limité par une surveillance adéquate de ces endroits et que cette surveillance ne constitue pas une contrainte excessive pour la Ville de Montréal.

Concernant l'argument selon lequel la présence d'itinérants nuirait à la préservation de l'aspect des parcs, il doit être reçu avec la même circonspection. Premièrement, la Commission considère que rien dans les faits ne permet de conclure que la préservation des parcs publics risquerait d'être compromise si on laissait les personnes itinérantes y dormir la nuit. Deuxièmement, s'il y a véritablement détérioration de la propriété publique, par certaines personnes itinérantes, rien n'a jamais empêché la police de sévir contre les fautifs. On ne saurait faire subir à l'ensemble de la population itinérante le préjudice découlant d'une ordonnance qui vise à contrôler les actes d'une minorité d'individus en son sein.

Au surplus, la Commission fait siens les propos de la Cour suprême de la Colombie–Britannique dans l'affaire *Victoria*. La Cour soulignait dans sa décision que le gouvernement ne peut prétendre pouvoir gérer l'espace public de la même manière qu'un propriétaire privé. L'espace public, expliquait la Cour, doit être géré par l'État pour le bénéfice de tous les citoyens, y compris les personnes itinérantes. Par conséquent, l'État ne saurait interdire, sur la base de son droit de propriété, certaines activités qui auraient pour conséquence de compromettre l'exercice des droits fondamentaux de certaines personnes :

> « […] the Supreme Court of Canada has definitively rejected the idea that the government can determine the use of its property in the same manner as a private owner. Public properties are held for the benefit of the public, which includes the homeless. The government cannot prohibit certain activities on public property based on its ownership of that property if doing so involves a deprivation of the fundamental human right not to be deprived of the ability to protect one's own bodily integrity[273] ».

Concernant l'argument de la Ville selon lequel la problématique de l'itinérance est complexe et largement tributaire de décisions politiques et financières du Gouvernement du Québec , citons en guise de réponse le juge dans l'affaire *Victoria*, qui mentionnait que « the fact that the matter engages complex policy decisions does not immunize the legislation from review by the courts pursuant to the Charter »[274].

Pour toutes ces raisons, la Commission est d'avis que la fermeture la nuit des 15 derniers parcs et places publiques dans l'arrondissement Ville–Marie, connus comme étant des endroits fréquentés par les personnes itinérantes, n'est pas raisonnablement nécessaire afin d'assurer l'ordre public et la sécurité, et ce, considérant qu'une telle décision entraîne des atteintes aux droits fondamentaux des personnes itinérantes.

---

273 *Victoria (City)* v. *Adams*, préc., note 223, citant : *Committee for the Commonwealth of Canada* v. *Canada*, 1991 CanLII 119 (S.C.C), 1991 1S.C.R. 139; Jeremy Waldrom, « Homelessness and community » (2000) 50 U.T.L.J. 371.

274 *Victoria (City)* v. *Adams*, préc, note 223, par. 125.

3.2.2.5 Conclusion

La Commission estime que l'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie prévoyant la fermeture de 15 places publiques porte atteinte aux droits à l'égalité des personnes itinérantes dans l'exercice de leurs droits protégés par la Charte, soit leur droit à la vie, à leur sûreté et à leur intégrité, leur droit au respect de la dignité, ainsi que leur droit d'accès, sans discrimination, à un lieu public. De plus, cette ordonnance ne constitue pas une mesure raisonnablement nécessaire.

Pour ces raisons, la Commission recommande à l'arrondissement de Ville–Marie d'abroger cette ordonnance.

3.3 La modification du Règlement sur le contrôle des chiens et autres animaux

3.3.1 L'objet de la modification réglementaire

Afin de contrôler certaines nuisances relatives aux chiens et autres animaux, l'arrondissement Ville–Marie a choisi d'appliquer le *Règlement sur le contrôle des chiens et autres animaux*[275], règlement adopté par la Ville de Montréal. En juin 2007, cet arrondissement modifia ce règlement afin d'interdire l'accès aux chiens en tout temps dans le square Viger et le parc Émilie–Gamelin.

L'article 14 du Règlement se lit comme suit :

> Constitue une nuisance le fait qu'un chien :
>
> 1 cause un dommage à la propriété d'autrui;
> 2 morde un autre chien ou une personne;
> 3 aboie, hurle ou gémisse de façon à troubler la paix et la tranquillité d'une ou de plusieurs personnes;

275 R.R.V.M., c. C–10.

4 se trouve à l'extérieur du terrain sur lequel est situé le bâtiment occupé par son gardien, sans être tenu au moyen d'une laisse d'au plus 2m;
5 se trouve sur un terrain privé sans le consentement exprès du propriétaire ou de l'occupant de ce terrain;
6 se trouve à l'intérieur du terrain sur lequel est situé le bâtiment occupé par son gardien sans être tenu au moyen d'un dispositif l'empêchant de sortir de ce terrain, lorsque celui–ci n'est pas clôturé;
7 se trouve dans un bâtiment mentionné à l'article 1 du *Règlement sur les parcs* (chapitre P–3)
8 se trouve dans un terrain de jeux clôturé de la ville, ou dans un terrain de jeux de la ville qui n'est pas clôturé et où un panneau indique que la présence des chiens est interdite ;
9 boive à la fontaine d'un parc ou d'une place publique
10 se trouve dans un bassin, un étang ou un lac situé dans un parc ou sur une place publique.

(Nos soulignés.)

Quant à l'article 15, il prévoit que le gardien[276] d'un chien qui constitue une nuisance « contrevient au présent règlement ». L'article 37 prévoit que quiconque contrevient à une disposition du présent règlement autre que l'article 35.1 commet une infraction et est passible :

1 Pour une infraction, d'une amende de 100 $ à 300 $.
2 Pour une première récidive, d'une amende de 300 $ à 500 $.
3 Pour toute récidive additionnelle, d'une amende de 500 $ à 1000 $.

Ainsi, avant la modification apportée par l'arrondissement, il n'y avait aucun parc[277] qui était interdit aux chiens tenus en laisse[278]. Depuis la modification au règlement, la présence de chien est considérée comme une nuisance dans le parc Émilie–Gamelin et le square Viger.

276 *Id.*, art. 1, Le gardien est défini comme étant le propriétaire d'un chien ou une personne qui donne refuge à un chien, le nourrit, l'accompagne ou le garde.

277 *Id.*, art. 14 (8) : À l'exclusion d'« un terrain de jeux clôturé de la ville » ou « un terrain de jeux de la ville qui n'est pas clôturé et où un panneau indique que la présence des chiens est interdite ».

278 Art. 5 du *Règlement sur les parcs,* préc., note 215, prévoit l'interdiction de promener un chien dans un parc sans le tenir en laisse.

3.3.2 Le droit à l'égalité

3.3.2.1 L'effet préjudiciable de la mesure

L'interdiction pour les gardiens de se promener dans les deux parcs avec leur chien en laisse touche l'ensemble des citoyens possédant un chien. Cependant, les citoyens possédant un domicile ont la possibilité de laisser leur chien à la maison afin de fréquenter et de se balader dans ces deux parcs. Ainsi, le groupe par rapport auquel les personnes itinérantes possédant des chiens peuvent prétendre à l'égalité est le groupe constitué des citoyens possédant un domicile et ayant un chien.

Le square Viger, ainsi que le parc Émilie–Gamelin, étaient très fréquentés par les personnes itinérantes et plusieurs d'entre elles possèdent des chiens.

La distinction subie par les personnes itinérantes sans domicile fixe ayant un chien peut s'établir de plusieurs façons. En effet, en comparaison avec les citoyens possédant un domicile, les personnes itinérantes ne peuvent laisser leur chien dans un logement privé ou dans une cour, le cas échéant. Ainsi, par rapport aux citoyens possédant un domicile, ces personnes n'ont aucune solution de rechange pour accéder aux parcs, autre que celle qui consiste à abandonner leur chien sur la place publique. Or, l'obligation faite aux personnes itinérantes d'abandonner leur chien afin d'avoir accès légalement à ces parcs — qu'ils avaient l'habitude de fréquenter —, n'est pas imposée aux citoyens ayant un domicile. De plus, ces deux parcs étaient grandement reconnus comme étant particulièrement fréquentés par les jeunes maîtres itinérants. Ainsi, la décision de cibler ces deux parcs pour y interdire les chiens crée une distinction entre les personnes itinérantes, qui sont alors identifiées comme indésirables, et les autres citoyens.

Enfin, il est important de souligner qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres du groupe cible, sans exception, subissent un préjudice pour conclure à une distinction préjudiciable. En

effet, pour tirer une telle conclusion, il suffit de prouver que le motif de discrimination invoqué constitue un des facteurs de distinction.

3.3.2.2 Les droits compromis

Droit à l'accès au lieu public

Selon l'article 15 de la Charte, une personne doit pouvoir avoir accès aux lieux publics, notamment les parcs, et y obtenir les biens et services qui y sont disponibles, et ce, sans discrimination fondée sur l'un des motifs de l'article 10 de la Charte, soit en l'espèce la condition sociale.

Même si la décision de l'arrondissement ne vise que les chiens, et non leurs propriétaires, la personne itinérante qui, par application du règlement, se voit contrainte d'abandonner son chien pour accéder aux parcs peut à juste titre prétendre que cette disposition réglementaire équivaut à lui interdire l'accès à ces lieux publics.

Ainsi, en décidant d'interdire la présence de chiens dans ces deux parcs, l'arrondissement a exercé une discrimination indirecte envers les maîtres en situation d'itinérance puisque seuls ces derniers n'ont pas la possibilité de laisser leur chien à leur domicile afin de fréquenter le parc en toute légalité. De plus, en ciblant particulièrement deux parcs grandement fréquentés par les maîtres itinérants, l'arrondissement a choisi, bien qu'indirectement, de restreindre l'accès à ces parc aux jeunes maîtres itinérants, contrevenant ainsi à l'article 15 de la Charte.

Droit à la dignité

Qui plus est, en choisissant d'interdire l'accès aux chiens dans ces deux parcs tout en sachant que ces derniers étaient grandement fréquentés par des personnes itinérantes possédant des chiens, l'arrondissement Ville–Marie envoie le message suivant : la présence de nombreuses

personnes itinérantes dans un même lieu public est dérangeante. L'arrondissement a ainsi renforcé les stéréotypes et les préjugés selon lesquels la présence de personnes itinérantes constitue, en soi, une nuisance pour la société. Qui plus est, cette décision signale à la population que, pour les autorités municipales, la solution aux problématiques associées à l'itinérance passe par l'exclusion du domaine public des personnes itinérantes, ce qui a pour effet d'ostraciser davantage ces dernières. Par conséquent, en alimentant ces perceptions, la décision de l'arrondissement Ville–Marie d'interdire les chiens dans le square Viger et le parc Émilie–Gamelin compromet le droit à la dignité des maîtres itinérants.

Droit à la liberté

Appliquant les mêmes principes que ceux énoncés plus haut dans l'analyse de l'ordonnance fermant les parcs la nuit, la Commission est d'avis qu'en créant une infraction pour toute personne se trouvant dans un de ces deux parcs avec un chien, l'arrondissement porte atteinte au droit à la liberté du maître itinérant. En effet, en créant une telle infraction, l'arrondissement s'immisce dans le choix des personnes itinérantes de posséder un chien. Il en est ainsi puisque ces personnes n'ont d'autres options, pour fréquenter ces parcs, que de délaisser leur chien à l'entrée ou d'y entrer illégalement, auquel cas elles risquent de recevoir une amende pouvant, ultimement, entraîner leur emprisonnement pour non paiement.

3.3.2.3 Les préjudices subis

Le préjudice principal découlant de la modification au Règlement sur les chiens et autres animaux de l'arrondissement Ville–Marie est lié au fait que les personnes itinérantes possédant un chien se voient soudain interdire l'accès à ces parcs, alors qu'elles les fréquentaient couramment.

Dans un deuxième temps, cette inaccessibilité amène chez la personne en situation d'itinérance la perte d'un réseau social important. En effet, contrairement aux propriétaires de chiens ayant

un domicile, les personnes itinérantes possédant un chien ne peuvent se rassembler ou se regrouper que dans les lieux publics. Or, il est reconnu que le square Viger et le parc Émilie–Gamelin étaient grandement fréquentés par les personnes itinérantes possédant des chiens. La décision de l'arrondissement se traduit donc, pour ces personnes, par un éparpillement forcé[279] et la perte de leurs réseaux sociaux. Elles subissent donc un préjudice important puisque, à moins d'abandonner leur chien à l'entrée du parc, elles ne peuvent plus s'y rassembler sans risquer d'obtenir une contravention.

Dans le même ordre d'idée, l'effet préjudiciable de cette modification réglementaire réside aussi dans le sentiment de rejet qu'elle risque de provoquer chez les personnes itinérantes touchées. C'est que la décision d'interdire les chiens a été prise de façon à cibler deux parcs qui étaient reconnus comme étant fortement fréquentés par les personnes itinérantes. Ainsi, le choix d'interdire la présence de chiens dans ces deux parcs en particulier a eu pour effet de créer un sentiment de rejet au sein de la population itinérante, un sentiment qui, peut–on penser, n'a pas été ressenti avec la même intensité par les autres propriétaires de chiens. Qui plus est, ce sentiment d'exclusion est renforcé par les préjugés qui, dans la population, légitiment déjà la mise à l'écart de l'espace public des personnes itinérantes. Un préjudice moral est donc subi par les personnes itinérantes qui désirent fréquenter ces parcs accompagnées de leur chien.

La Commission ne saurait soutenir qu'en toutes circonstances, il est plus important ou nécessaire pour les personnes itinérantes d'avoir un animal de compagnie que pour la majorité des autres citoyens. Toutefois, il faut garder à l'esprit que, pour un très grand nombre de personnes itinérantes qui possèdent un chien, celui–ci représente la seule façon de ne pas sombrer dans la dépendance ou la dépression, ce qui n'est pas le cas de la grande majorité des propriétaires de chien ayant un domicile fixe.

---

279 Voir : Communiqué de presse « Réglementation et judiciarisation des personnes itinérantes – Plus que jamais, la Commission des droits de la personne doit agir! », RAPSIM, 24 août 2007, *CNW Telbec*.

3.3.2.4 Cibler deux parcs : une mesure raisonnablement nécessaire?

À ce stade, les principes de droit applicables à l'article 10 de la Charte commandent une analyse de la « raisonnabilité »[280] de la décision de l'arrondissement.

L'objectif de l'adoption de cette mesure, tel que précisé par le maire de l'arrondissement dans les médias, était principalement de redonner aux citoyens le droit de jouir en toute quiétude et sécurité des lieux publics[281].

Dans un premier temps, rappelons que les personnes itinérantes sont des citoyens à part entière et que leurs besoins doivent être considérés tout autant que ceux des autres citoyens. L'utilisation du domaine public par les personnes itinérantes, dans la mesure où elle est adéquate, est donc aussi légitime que celle des citoyens possédant un domicile fixe. On ne saurait alors donner la priorité à une catégorie de citoyens plutôt qu'à une autre quand vient le temps d'adopter des règlements encadrant l'usage de l'espace public.

De plus, on ne saurait faire valoir que la seule présence de personnes itinérantes accompagnées de chiens dans les parcs soit suffisante pour compromettre l'atteinte de l'objectif poursuivi par l'arrondissement. À cet égard, rappelons que l'article 14 du Règlement sanctionne déjà certains types de nuisance que peuvent occasionner les chiens dans les parcs, que l'on pense notamment à l'interdiction des batailles de chien, ou à l'obligation faite aux maîtres de tenir leur chien en laisse et de ramasser ses déjections. Par conséquent, la Commission estime que la décision de l'arrondissement d'interdire la présence des chiens dans ces parcs et, par le fait même, celle de leur maître itinérant, ne saurait se justifier puisque la mesure utilisée n'était pas raisonnablement nécessaire à l'atteinte de l'objectif poursuivi.

---

280 Application du test de *Grismer*, préc., note 191.

281 *Le Devoir*, « Commission parlementaire sur l'itinérance – Le maire Labonté essuie les critiques », préc., note 272.

3.3.2.5 Conclusion

En conclusion, la Commission est d'avis que la décision de l'arrondissement Ville–Marie d'interdire les chiens dans le parc Émilie–Gamelin et le square Viger, connus comme étant grandement fréquentés par la population itinérante possédant des chiens, constitue de la discrimination en contravention de l'article 10 de la Charte. Elle recommande donc à l'arrondissement de modifier les dispositions discriminatoires du Règlement afin de rouvrir le domaine public aux personnes itinérantes accompagnées de chiens.

4. LES EFFETS DISCRIMINATOIRES DE L'INCARCÉRATION DES PERSONNES ITINÉRANTES POUR AMENDE IMPAYÉE

4.1 L'incarcération : facteur aggravant de l'itinérance

Le recours à l'incarcération pour non–paiement d'amende est dû principalement, pour des raisons évidentes, au dénuement matériel presque total dans lequel vivent la très grande majorité des personnes en situation d'itinérance. Qui plus est, le montant réclamé à ces personnes passe, en moyenne, de 120$ d'amende à l'entrée dans le système judiciaire, à 320$ en fin de parcours, soit lorsque le dossier est radié. Une telle augmentation s'explique par l'accumulation des frais de justice à toutes les nombreuses étapes du parcours judiciaire des personnes itinérantes, depuis le premier jour d'émission du constat, en passant par les frais de jugement, de bref de saisie, du mandat d'amener, jusqu'au mandat d'emprisonnement. Bellot a constaté dans son étude qu'entre le moment où la personne itinérante se voit remettre un constat d'infraction et celui où elle est incarcérée, il s'écoule en moyenne un délai de plus de quatre ans.

Si la durée d'une incarcération pour non–paiement d'amende est en générale courte[282], ses conséquences sont en général dramatiques pour les personnes en situation d'itinérance. Ces dernières étant dans un état de vulnérabilité et de précarité extrême, l'incarcération ne fait souvent qu'accentuer, et dans plusieurs cas achever, un processus d'exclusion sociale et de déstabilisation psychoaffective déjà bien entamé, processus caractérisé par la perte graduelle du peu de points d'ancrage qui les rattachaient encore à la société. Des recherches qualitatives[283] ont notamment démontré que la récurrence de l'incarcération agit comme un frein à la réinsertion sur le marché du travail ou à la consolidation de liens sociaux significatifs des personnes itinérantes judiciarisées. C'est que le passage en prison a souvent pour effet de briser les liens sociaux, amicaux et familiaux — déjà ténus — qui précédaient l'incarcération. S'agissant des liens familiaux, un séjour en prison suffit pour camper les personnes itinérantes « *dans une nouvelle identité de criminel à laquelle semble avoir participé le milieu familial (lorsqu'il était présent) par son refus plutôt explicite d'agir en tant que soutien à la suite de cette expérience* »[284].

En outre, le fait d'avoir un casier judiciaire, combiné au stigmate accolé au statut d'ex–détenu, nuit considérablement aux chances que la personne puisse, à sa sortie de prison, sortir de l'itinérance en se trouvant un emploi et un logement. Bref, on peut dire que, sans ressources familiales, matérielles et professionnelles, « *ces personnes subissent les effets néfastes de la détention sans être outillées pour les amortir* »[285].

---

282 La pratique de la Cour municipale est en général de considérer qu'un jour d'emprisonnement équivaut à 25$ d'amende. Considérant que, selon les données de Bellot, la dette des personnes itinérantes en amende et frais de justice est de 320$ en moyenne au moment où un mandat d'emprisonnement est émis contre elle, on peut estimer à environ 13 jours la durée moyenne d'incarcération par amende. C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 111. Notons par ailleurs que les données de Bellot datent de 4 ans et que le montant moyen des amendes a pu augmenter depuis.

283 Danielle LABERGE, Pierre LANDREVILLE, Daphné MORIN et Lyne CASAVANT, « Une convergence : parcours d'emprisonnement, parcours d'itinérance », dans Danielle LABERGE (dir.), *L'errance urbaine »,* Sainte–Foy, Les Éditions MultiMondes, 2000, p. 253–275, aux p. 259–260; C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 107–111.

284 D. LABERGE et al., préc., note 283, 262–263.

285 *Id*., p. 261.

Par ailleurs, si les personnes itinérantes sont fréquemment isolées dans la rue, elles sont en revanche, en prison, souvent insérées dans des réseaux criminalisés, ce qui risque d'augmenter les chances qu'elles commettent, à la sortie, des infractions criminelles mineures (ex.: petits larcins et méfaits), qui auront tôt fait de les ramener en prison. L'expérience de la prison risque aussi d'aggraver les problèmes de toxicomanie dont souffrent, on le sait, nombre de personnes en situation d'itinérance. À leur sortie de prison, celles–ci seront alors souvent amenées à adopter un mode de vie criminalisé afin de subvenir à leurs besoins en drogue.

Il importe enfin de souligner que les personnes itinérantes pour qui l'emprisonnement aura en général les conséquences les plus graves sont celles qui étaient en processus de sortie d'itinérance au moment de l'incarcération[286]. Un tel cas de figure est d'autant plus fréquent que, rappelons–le, l'itinérance prend le plus souvent la forme, non pas d'un état permanent, mais d'une série d'épisodes qui, selon les circonstances, reviennent de manière cyclique dans la vie d'un individu. Or, considérant qu'il s'écoule en moyenne quatre ans entre le moment où la personne itinérante reçoit un constat et celui où elle est emprisonnée, il n'est pas rare que l'incarcération vienne interrompre et compromettre une réinsertion sociale amorcée depuis le jour où la première infraction a été signifiée, des années auparavant. Ainsi, d'après ce qui ressort des entretiens menés par Bellot et son équipe, « *les personnes ne vivant plus dans la rue depuis au moins un an, qui ont des contraventions actives au stade du mandat d'amener ou mandat d'emprisonnement et qui ont une situation stable (appartement, en couple, ayant un emploi ou ayant repris des études), nomment plus d'impacts sur leur vie, comparativement à celles étant encore en situation d'itinérance* »[287]. Il semble donc que plusieurs de ceux qui occupaient un emploi ou un logement avant l'incarcération risquent de ne pas le récupérer après avoir purgé leur peine, devenant ainsi à risque de « rechuter » dans l'itinérance alors même qu'ils étaient en voie d'en sortir.

---

286 *Id*., p. 259–260; C. BELLOT et al., préc., note 52, p. 111.

287 C. BELLOT et al., préc., note 53 p. 111.

4.2 La conformité à la Charte de la peine d'emprisonnement pour amende impayée

Le Code de procédure pénale[288] au Québec prévoit la peine d'emprisonnement pour amende impayée. Il s'agit donc ici d'analyser la conformité à la Charte de ces dispositions prévues au Code soit, plus spécifiquement, leur impact discriminatoire.

Dans une décision[289] qui portait sur la validité d'une peine d'emprisonnement avec sursis imposée à un jeune pour possession de cigarettes de contrebande pour amende impayée, la Cour suprême reprend les observations de la Commission canadienne sur la détermination de la peine selon lesquelles l'emprisonnement pour amende impayée, sans tenir compte des

---

[288] *Code de procédure pénale*, préc., note 181

> **« 231.** Sauf disposition contraire du présent code et sauf le cas d'outrage au tribunal, aucune peine d'emprisonnement ne peut être prescrite pour sanctionner les infractions aux lois du Québec.
>
> Toute disposition incompatible avec le présent article est sans effet, à moins qu'elle n'énonce être applicable malgré le présent article.
>
> **237.** Le jugement par lequel une amende est imposée ou le paiement de frais est ordonné n'est pas exécutoire avant l'expiration d'un délai minimum de 30 jours, sauf si celui qui doit y satisfaire renonce à ce délai, et il ne peut contenir aucune ordonnance pour le recouvrement de l'amende ou des frais. Toutefois, si le juge est convaincu que le défendeur se soustraira à la justice, il ordonne qu'à défaut de paiement immédiat de la somme ainsi due, le défendeur soit emprisonné pour une période qu'il détermine suivant les articles 348 à 351.
>
> **346.** Lorsque le défendeur ne respecte pas son engagement de se présenter devant le percepteur, lorsque des travaux compensatoires n'ont pu être offerts ou lorsque le défendeur refuse ou néglige d'exécuter de tels travaux, le percepteur peut demander à un juge d'imposer une peine d'emprisonnement et de délivrer un mandat pour l'emprisonnement du défendeur si les sommes dues n'ont pas été payées.
>
> Un préavis de cette demande doit être signifié au défendeur. Toutefois, le juge peut procéder à l'audition de cette demande dans le cas où cet avis n'a pu être signifié au défendeur en dépit des efforts raisonnables faits pour l'en aviser.
>
> Le percepteur doit en outre, si le défendeur est une personne âgée de moins de 18 ans, signifier aux parents de ce dernier un préavis de cette demande. Le juge peut procéder contre ce défendeur en l'absence de cet avis ou ajourner l'audition de la demande aux conditions qu'il détermine et ordonner qu'avis soit signifié aux parents.
>
> **347.** Le juge peut imposer une peine d'emprisonnement et délivrer un mandat d'emprisonnement s'il est convaincu que les mesures prévues dans le présent chapitre pour le recouvrement des sommes dues sont insuffisantes, en l'espèce, pour permettre de les recouvrer entièrement.
>
> L'imposition de cette peine doit être motivée par écrit. »

[289] *R.* c. *Wu*, 2003 CSC 73 (CanLII) par. 2.

moyens de payer des contrevenants, était discriminatoire envers les contrevenants aux ressources limitées :

> « Le juge du procès a bien sûr relevé un sérieux problème. La prison pour dettes, une terrible institution dénoncée par Charles Dickens dans son œuvre *La petite Dorrit*, appartient désormais au passé. Cependant, selon le plus récent rapport de Statistique Canada, 17 p. 100 des personnes détenues dans les établissements provinciaux et territoriaux en 2000–2001 y ont été admises pour défaut de paiement d'une amende, c'est–à–dire que leur incarcération résulte, au moins en partie, d'une amende impayée : voir Centre canadien de la statistique juridique, Services correctionnels pour adultes au Canada, 2000–2001 (2002), tableau 7. Les statistiques sont relativement stables, sinon en légère baisse, passant de 20 p. 100 en 1998–1999 à 19 p. 100 en 1999–2000[290].
>
> […]
>
> S'il faut comprendre les modifications apportées au Code en 1996 pour réformer la détermination de la peine comme réaction au recours trop fréquent à l'incarcération à titre de sanction (*R.* c. *Gladue*, 1999 CannLII 679 (C.S.C.) [1999] 1 R.C.S. 688, par 57) , il est étrange que l'incarcération demeure encore aussi répandue comme mécanisme de sanction pour non-paiement d'une amende. Dans son rapport de 1987, la Commission canadienne sur la détermination de la peine a fait observer que « [l] es études sur la détermination des sentences ont fortement critiqué l'imposition d'une peine d'emprisonnement » quasi automatique » pour défaut de payer l'amende. Les statistiques sont là pour prouver **que c'est faire preuve de discrimination envers les contrevenants aux ressources limitées que d'emprisonner, sans tenir compte de leur moyens de payer, les personnes qui n'ont pas payé leur amende** » : Réformer la sentence : une approcher canadienne – Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine (1987), p. 419. La Commission a recommandé que « l'on impose pas une peine d'emprisonnement quasi automatique pour défaut de paiement d'une amende et que le contrevenant ne soit incarcéré que s'il viole délibérément les modalités d'une sanction communautaire » (p. 420), c'est–à–dire la probation ou les amendes (p. 381). Le législateur a pris ce point de vue en compte dans les réformes qu'il a apportées en 1996 au régime de détermination de la peine[291].
>
> […]
>
> Si on acceptait que la pauvreté permette à elle seule au tribunal qui envisage l'incarcération de conclure que les méthodes de recouvrement autres que l'emprisonnement ne sont « pas justifiée[s] », la condition exprimée par les termes « sans excuses raisonnables » à l'ar.734.7(1)b) n'accorderait aucune protection aux personnes pauvres. Or, c'est le recours trop fréquent à l'incarcération des personnes

290 *Id*., par. 34.

291 *Id*., par. 36.

> pauvres pour amendes impayées qui a motivé en grande partie les réformes apportées en 1996 au régime de détermination de la peine[292].
>
> […]
>
> Si le législateur a imposé une amende obligatoire à l'art. 240 de la Loi sur l'accise, il a prescrit avec la même autorité au par. 734.7(1) du Code que le délinquant ne devait pas être emprisonné pour ne pas l'avoir acquitté, sauf s'il est établi qui a, « sans excuse raisonnable, refusé de payer ». Ce n'était pas la situation de l'intimé lorsque le tribunal lui a infligé sa peine. Il n'aurait pas dû être condamné à purger une « peine d'emprisonnement » ni dans un établissement ni au sein de la collectivité[293] ».
>
> (Nos soulignés, notre emphase.)

La peine d'emprisonnement pour amende impayée défavorise de façon disproportionnée les plus pauvres de la société.[294] Cet effet préjudiciable découle de leur condition sociale. Tel que nous l'avons vu précédemment, il a été reconnu[295] qu'il y a discrimination par effet préjudiciable au sens de la Charte si l'État adopte une règle qui est neutre à première vue et s'applique également à tous mais qui a un effet discriminatoire, pour un motif prohibé, sur un groupe d'individus en ce qu'elle leur cause un préjudice ou un traitement défavorable par rapport aux autres. Rappelons aussi qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres du groupe–cible, sans exception, subissent un préjudice pour conclure à une distinction préjudiciable[296].

À Montréal, les chiffres démontrent que 19 % de la population générale montréalaise qui reçoit des constats d'infractions aux règlements municipaux sont emprisonnés pour non–paiement d'amendes[297]. Comparativement, selon des données de Bellot[298], entre 1994 et 2004, 72 % des

---

292 *Id*., par. 63.

293 *Id*., par. 66 à 69.

294 Nous renvoyons le lecteur à l'analyse effectuée sur l'emprisonnement des plus défavorisés dans le Rapport : CONSEIL NATIONAL DU BIEN–ÊTRE SOCIAL, préc., note 146 et à l'historique du problème du recours excessif à l'incarcération au Canada dans l'arrêt *Cour suprême R.* c. *Gladue* [1999] 1 R.C.S. 688, par. 52–57.

295 *Commission scolaire régionale de Chambly* c. *Bergevin*, préc., note 107

296 *Desroches* c. *Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1540 (C.A.).

297 Selon des données de Statistique Canada de 2005–2006, 19 % des personnes nouvellement admises dans les prisons cette année–là l'ont été en raison d'une infraction à un règlement municipal. Chiffres cités dans M.–É. SYLVESTRE, préc., note 123, p. 17.

personnes itinérantes ont été emprisonnées pour amendes impayées en lien avec des infractions à des règlements municipaux. Ces statistiques démontrent clairement que les personnes itinérantes sont pénalisées, et ce de façon disproportionnée, par l'existence d'une disposition prévoyant l'emprisonnement comme sanction pour défaut de paiement d'amende. Il est indéniable que le facteur déterminant[299] de leur emprisonnement est leur incapacité à payer les amendes. Cette incapacité, corollaire de leur grande pauvreté et vulnérabilité, constitue une caractéristique commune et généralisée des personnes en situation d'itinérance. Au surplus, selon les chiffres de Céline Bellot de 2004, seulement 15 % des dossiers sont fermés par le recours à des travaux compensatoires, qui constituent une alternative possible à l'incarcération selon l'article 347 du *Code de procédure pénale*. Ce très faible pourcentage peut s'expliquer par l'inadéquation entre l'alternative à l'emprisonnement proposée, soit celle des travaux compensatoires, et la complexité et la spécificité des problèmes vécus par les personnes itinérantes[300].

Il s'ensuit qu'en vertu des dispositions en cause du *Code de procédure pénale*, l'exécution d'un mandat d'emprisonnement représentait, pour la période 1994-2004, la sanction résultant d'amendes impayées pour 72 % des personnes itinérantes ayant reçu une contravention, compromettant ainsi l'exercice de leur droit à la liberté, leur intégrité et leur dignité.

---

298 C. BELLOT et al., préc., note 53, p. 101.

299 Il est vrai qu'une minorité de personnes ne paient pas par choix. Cependant, en application du principe voulant que la démonstration de la distinction préjudiciable ne nécessite pas que toutes les personnes du groupe concerné fassent l'objet d'un traitement particulier mais qu'il suffit que la caractéristique du groupe soit un facteur de traitement défavorable, cette minorité ne serait être prise en considération afin de conclure à l'absence de distinction préjudiciable. *Desroches* c. *Commission des droits de la personne*, préc., note 296.

300 BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec sur le phénomène de l'itinérance au Québec,* présenté à la Commission des Affaires sociales « Les personnes en situation d'itinérance : détentrices de droits fondamentaux », octobre 2008, p. 10, écrit : « les observateurs du milieu constatent que le système des travaux communautaires n'est pas approprié pour plusieurs personnes se trouvant dans une situation d'itinérance, étant donné la complexité de leur situation personnelle. » Le Barreau cite à titre d'exemple le professeur Christopher McAll qui « a observé que les personnes itinérantes passent énormément de temps à faire la file pour combler leurs besoins de base, y compris pour se trouver un refuge pour la nuit, pour se nourrir ou rencontre pour recevoir des soins de santé. ».

Sur l'atteinte au droit à la liberté résultant des articles du *Code de procédure pénale* prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées, la Cour d'appel du Québec écrivait :

> « Section 347 of the **Code of Penal Procedure** stipulates that an order of imprisonment in default of payment may be made if the justice believes that no other method provided in the **Code** will be effective in recovering the fine. Section 237 of the **Code**, moreover, authorizes the sentencing judge to order imprisonment failing immediate payment of the fine if he or she is satisfied that the defendant will abscond.
>
> The Supreme Court of Canada has yet to determine whether provisions of this sort can be said to engage the liberty or security interest protected by s. 7 of the **Charter**. Even at the appellate level, the issue has not yet been settled.
>
> In **Schnaiberg c. Métallurgistes Unis d'Amérique, Section Locale 8990**, 1992 CanLII 3671 (QC C.A.), [1993] R.J.Q. 55 (C.A.), the applicability of s. 7 to offences punishable by fine was dealt with in these terms (at pp. 58-9):
>
> > [...] la combinaison des dispositions applicables du **Code du travail**, de l'ancienne **Loi sur les poursuites sommaires** et maintenant du **Code de procédure pénale** ne prévoit un emprisonnement que dans la seule hypothèse où l'amende (qui est la seule sanction de l'infraction reprochée) n'est pas acquittée. La menace à la liberté de l'appelant m'apparaît donc réalisable uniquement comme solution ultime à l'inexécution du jugement, tous les autres moyens d'exécution de la sentence ayant été inefficaces. Cette menace est donc purement conjecturale, largement hypothétique et effectivement incertaine. (References omitted.)
>
> It appears from the report, however, that s. 237 of the **Code of penal procedure** was not drawn to the Court's attention. Moreover, the **ratio** of the decision was that there had in that case been no violation of the principles of fundamental justice. It was therefore unnecessary for the Court to decide whether the liberty or security interest had been engaged, within the meaning of s. 7 of the **Charter**.
>
> The issue was considered, albeit in a different context, by Arbour J.A. of the Ontario Court of Appeal in **R. v. Nickel City Transport Ltd.**
>
> Justice Arbour's conclusion proceeded from a careful study of the **Provincial Offences Act**, R.S.O. 1990, c. P.33, which contains provisions similar to our own: s. 69(4)(b) empowers the sentencing judge in exceptional circumstances to order imprisonment in default of immediate payment of the fine imposed, while s. 69(3) permits any justice to order imprisonment where any delays allowed for payment have expired and other reasonable methods of collection have failed or are unlikely to succeed.
>
> Noting that 5,460 people were imprisoned in Ontario in 1990-91 for having failed to pay fines, and that the **Provincial Offences Act** did not specify that inability to pay was an adequate excuse, Arbour J.A. was unwilling to assume that those imprisoned for non-payment were wilful defaulters. She therefore concluded (at p. 147):
>
> > I think that the fact that imprisonment can sometimes be ordered by the sentencing judge, together with the fact that neither the imposition of fines nor the order of

> imprisonment in default are based on a consideration of ability to pay, means that imprisonment in default of payment of fines is a real, not a remote possibility, for persons subject to the **Provincial Offences Act**. I also think that the number of persons imprisoned under that statute, declining as it may be, indicates how real that possibility is.
>
> Other appeal courts have reached essentially the same conclusion but in cases involving legislation that differs from that of Ontario and Québec.
>
> In the present case, the **Act** imposes a minimum fine regardless of capacity to pay. Immediate imprisonment is a real possibility under s. 237 of the **Code of penal procedure** and ultimate imprisonment is contemplated by s. 347 as well. The combined effect of these provisions, for the reasons given by Arbour J.A. in **Nickel City Transport**, **supra**, appears to me to impair the right to liberty of defendants in a meaningful rather than an insignificant way[301] ».
>
> (Nos soulignés)

Tel que mentionné plus tôt, les personnes itinérantes reçoivent, dans de fortes proportions, des contraventions à la suite d'infractions à certains règlements municipaux et au Code de sécurité routière. Ces règlements et cette loi prévoient une amende minimale, et ce, sans égard à la capacité de payer de la personne à qui l'amende est imposée. Soulignons que l'impact discriminatoire[302] de la peine d'emprisonnement est encore plus important lorsque l'amende minimale imposée et prévue au règlement est particulièrement élevée. Ainsi, à titre d'exemple, s'il est permis de penser que certains itinérants sont en mesure de payer l'amende minimale de 60 $ prévue à la réglementation de la Ville de Montréal pour avoir utilisé le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné, les chances qu'une personne itinérante puisse

---

301 *M.G. de Guy Ltée* c. *Procureur général du Québec*, [1996] R.J.Q. 258 (C.A.); voir l'opinion contraire : *Ville de Montréal* c. *Pasquin,* [1999] R.J.Q. 55 (C.S.), où le juge Tessier de la Cour supérieure conclut que l'article 346 et 347 du *Code de procédure pénale* ne compromettent pas le droit à la liberté et à la sécurité garanti à l'article 7 de la Charte parce que le Code ne crée pas un régime d'emprisonnement automatique, à défaut de paiement de l'amende.

302 La Commission est d'accord avec l'affirmation du Barreau du Québec selon laquelle : « [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 susceptible de violer les droits garantis par les articles 7, 12 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. ». BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 300, p. 9, La Commission est donc d'avis que ce commentaire s'applique *mutadis mutandis* aux articles 1 et 10 de la Charte québécoise. Au surplus, bien que la Charte québécoise ne protège pas explicitement contre les peines cruelles et inusitées, tel que prévu à l'article 12 de la Charte canadienne, la Commission est d'avis que ce droit est compris dans le droit à la liberté, prévu à l'article 1 de la Charte québécoise.

s'acquitter de l'amende minimale de 500$ prévue pour cette même infraction en vertu du règlement de l'arrondissement de Ville–Marie[303] sont quasi nulles.

Par conséquent, l'effet combiné de l'imposition d'amendes minimales et des dispositions prévoyant l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes sans tenir compte de la capacité de payer du « délinquant » portent atteinte au droit à la liberté, intégrité et dignité des personnes en état d'itinérance, d'autant plus que, pour plusieurs d'entre elles, les alternatives possibles à l'incarcération constituent une solution inadéquate.

Dans les circonstances, et considérant les effets néfastes et contre-productifs de l'emprisonnement sur les personnes itinérantes, l'atteinte aux droits qui en résulte, ainsi que les coûts importants pour la société lié à l'emprisonnement de ces personnes, on ne peut soutenir que l'emprisonnement des personnes qui sont dans l'incapacité de payer une amende pour infraction à un règlement municipal constitue une mesures raisonnablement nécessaire. Il importe aussi de souligner qu'en 2003, le législateur a adopté des mesures particulières concernant les sommes dues à la suite d'infractions au Code de la sécurité routière ou à un règlement relatif à la circulation ou au stationnement adopté par une corporation municipale. Plus spécifiquement, l'article 366 du *Code de procédure pénale* [304] prévoit que seul le défendeur

---

303 *Règlement sur le civisme, le respect et la propreté*, Arrondissement de Ville–Marie, préc., note 177, art. 28 et art. 100. Ce Règlement prévoit expressément, à son art. 106, que le *Règlement sur la propreté et sur la protection du domaine public et du mobilier urbain*, préc., note 163, est modifié à l'égard du territoire de l'arrondissement par la suppression 1– des articles 2 à 6, 8 à 15 et 18 à 20, 2– des paragraphes 1, 2 et 4 à 7 du premier alinéa de l'article 21, 3– du deuxième alinéa de l'article 21, 4– des articles 28 et 30 à 32.

304 *Code de procédure pénale*, prec., note 181.

> 366. Quiconque tente de façon délibérée de se soustraire au paiement des sommes qu'il doit, notamment en refusant les diverses modalités de paiement qui lui sont offertes pour s'acquitter des sommes dues, en ne respectant pas les engagements qu'il prend de se présenter devant le percepteur, en refusant ou en négligeant d'exécuter des travaux compensatoires ou en se rendant insolvable, commet une infraction et est passible d'un emprisonnement n'excédant pas deux ans moins un jour.
>
> Une poursuite prise en vertu du présent article ne peut être intentée que par le procureur général ou par le directeur des poursuites criminelles et pénales devant la Cour du Québec ou une cour municipale.
>
> Cette poursuite se prescrit par un an depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction. Toutefois, aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé plus de cinq ans depuis la date de la perpétration de l'infraction.

trouvé coupable de la nouvelle infraction de s'être délibérément soustrait au paiement des sommes dues est passible d'emprisonnement. Ainsi, les infractions liées au Code de sécurité routière, telles que celles qui sont souvent sources de contraventions pour les squeegees, sont déjà assujetties à un tel article. Par conséquent, considérant, entre autres, la similarité de la nature des infractions sanctionnant les incivilités et celles auxquelles s'appliquent l'article 366 du *Code de procédure pénale*, ce dernier devrait être modifié afin d'appliquer à l'ensemble des infractions à des règlements municipaux la règle selon laquelle l'emprisonnement[305] n'est réservé qu'aux personnes qui refusent délibérément de payer. Une telle modification permettrait d'éliminer l'impact discriminatoire subi par les personnes dans l'impossibilité de payer en vertu des dispositions actuelles.

En conclusion, infliger une peine d'emprisonnement aux personnes en situation d'itinérance pour cause de non–paiement d'amende, et ce, sans tenir compte de leur capacité de payer, a un effet discriminatoire en vertu de l'article 10 de la Charte québécoise. Cette discrimination est fondée sur leur condition sociale et compromet l'exercice de leur droit à la liberté, au respect de leur intégrité et de leur dignité.

Notons que le Barreau du Québec recommandait dans son mémoire présenté à la Commission des affaires sociales en octobre 2008 :

> La peine imposée pour la sanction de la présente infraction ne libère pas le défendeur du paiement des sommes dues. Le paiement des sommes dues ne libère pas le défendeur de l'obligation de purger sa peine d'emprisonnement.
>
> Le percepteur des amendes est réputé, aux fins du présent article, être une personne chargée de l'application de la loi au sens de l'article 62.
>
> **366.2.** Une poursuite pénale en vertu de l'article 366 ne peut être intentée à l'encontre d'une personne âgée de moins de 18 ans.

305 Rappelons que l'arrêt *Grismer*, prec., note 191, prévoit que « le fait que la norme imposée exclue certaines catégories de personnes ne constitue pas de la discrimination si la politique ou la pratique en cause est raisonnablement nécessaire à la réalisation d'un but ou objectif approprié et si l'accommodement sans qu'il en résulte une contrainte excessive **a été incorporé** dans la norme. » Ainsi, la modification au *Code de procédure pénale* afin d'éliminer l'impact discriminatoire ou d'en réduire ses effets ne résulter pas en une contrainte excessive, c'est pourquoi, elle doit être incorporée dans la Loi.

> « Le *Code de procédure pénale* devrait être modifié afin d'éliminer la possibilité d'emprisonnement pour non paiement d'amendes en cas d'incapacité de payer. En 2003, la réforme du *Code de procédure pénale* avait éliminé la possibilité d'emprisonnement pour toutes les infractions en matière de circulation routière et de stationnement. Ces dispositions devraient être étendues aux situations où il est établi que les personnes sont dans l'incapacité de payer et l'emprisonnement strictement réservé aux situations où la personne refuse délibérément de payer alors qu'elle en a les moyens. Il convient de prendre toutes les mesures nécessaires afin de considérer la situation des personnes en état d'itinérance et d'éviter leur judiciarisation en raison de leur situation. »

Tout comme le Barreau, la Commission recommande[306] que le *Code de procédure pénale* soit modifié afin d'éliminer l'impact discriminatoire, notamment, sur les personnes en état d'itinérance, de ses dispositions actuelles prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées.

5. CONCLUSION

Dans cette partie, la Commission a démontré l'existence d'un système discriminatoire composé de certains éléments dont l'effet combiné a mené à l'application disproportionnée des règlements municipaux à l'encontre de la population itinérante et, par voie de conséquence, à leur emprisonnement. Cette surjudiciarisation découle notamment du profilage social dont cette population fait l'objet en raison de normes et de politiques policières les ciblant en tant que groupe ; d'une ordonnance municipale fermant l'accès aux parcs la nuit et d'une modification réglementaire interdisant la présence de chiens dans le parc Émilie–Gamelin et dans le square Viger ; et enfin de dispositions du *Code de procédure pénale* qui prévoient l'emprisonnement pour amendes impayées. La Commission considère que, prises ensembles, ces normes et pratiques ont compromis le droit des personnes itinérantes à l'exercice, en pleine égalité, de plusieurs de leurs droits protégés par la Charte, soit le droit à la sauvegarde de la dignité, à la liberté, à la vie, à la sûreté et à l'intégrité, ainsi qu'à l'accès aux lieux publics sans discrimination. Enfin, la Commission a conclu que ni le profilage social pratiqué par le

[306] BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 300, p. 13 et 14.

SPVM, ni les règlements discriminatoires adoptés par l'arrondissement Ville–Marie, ne constituaient des mesures raisonnablement nécessaires à l'atteinte des objectifs poursuivis.

TROISIÈME PARTIE :
DES DROITS POUR CONTRER L'ITINÉRANCE

1. LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX : UN LEVIER POUR UNE POLITIQUE SUR L'ITINÉRANCE

Tel que nous l'avons démontré précédemment, les méthodes répressives — soit l'adoption et l'application de politiques policières et de règlements municipaux discriminatoires — compromettent les droits et libertés des personnes itinérantes tout en étant inefficaces et contre–productives. À cet égard, la Commission souhaite ici rappeler le constat dressé à ce sujet par le Barreau du Québec :

> « Le recours à la judiciarisation est en outre inefficace, car il ne semble aucunement réduire le nombre des diverses infractions d'incivilités constatées (au mieux, il les déplace), ni répondre aux immenses besoins des personnes en situation d'itinérance. Au pire, elle nuit au travail des institutions et du milieu communautaire, qui cherchent à aider les personnes en situation d'itinérance à vivre le mieux possible, et contribue à produire de l'itinérance. Elle ajoute une étiquette supplémentaire à la personne itinérante, personne assistée sociale et ex–détenue[307] ».

La Commission est d'avis elle aussi que le mode de gestion répressif et pénal de l'itinérance, tel qu'il a été exposé dans les sections précédentes, ne peut se justifier et ce, considérant les nombreuses atteintes aux droits et libertés des personnes itinérantes qu'il entraîne. Au surplus, les coûts reliés à la surjudiciarisation découlant de ces méthodes répressives représentent des sommes importantes qui pourraient être utilisées en vue de régler le problème de l'itinérance à la source.

La Commission estime que les efforts de l'État et de ses représentants doivent plutôt se concentrer sur la recherche de solutions durables à la problématique de l'itinérance. Elle a souvent réitéré l'importance pour un État de protéger les droits de ses citoyens les plus vulnérables. Plus encore, la Commission est d'avis qu'il est du devoir de l'État, dans ses interventions, de donner la priorité aux groupes les plus vulnérables[308]. Or, les personnes en

---

307 *Id.*

308 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n^o 57 – Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, septembre 2004.

situation d'itinérance font partie des personnes les plus vulnérables de la société. Par conséquent, la Commission est d'avis que l'État doit faire des problématiques reliées à l'itinérance l'une de ses priorités dans l'allocation de ses ressources. Cette position prend appui sur le fait que la condition même d'itinérance met en péril plusieurs droits des personnes qui la vivent. Plus précisément, la Commission considère que l'État a une obligation positive d'agir en vue de soulager et de prévenir les maux associés à l'itinérance, et ce, en vertu de l'article 45 de la Charte qui prévoit que « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ». Cependant, considérant la faible justiciabilité des droits économiques et sociaux, la Commission tient à rappeler encore une fois, afin que les droits des personnes les plus vulnérables de notre société soient véritablement respectés, la nécessité du renforcement de ces droits au sein même de la Charte[309]. Cela dit, même dans l'état actuel du droit, la Commission considère que l'article 45 de la Charte crée des obligations positives pour l'État en matière de lutte à l'itinérance, et elle en fera la démonstration dans la section suivante en ce qui a trait au droit au logement.

En outre, la situation de grande pauvreté et de vulnérabilité, ainsi que le fait d'être sans domicile et de devoir occuper un espace public très réglementé, sont des facteurs qui compromettent leur droit à l'égalité et l'exercice de plusieurs droits fondamentaux de ces personnes, tels que le droit à la vie, à l'intégrité, au respect de leur dignité, leur droit à la liberté, à la sûreté de la personne, leur droit au respect à la vie privé.

Au cours de l'année 2008, le gouvernement a procédé à une consultation particulière sur le phénomène de l'itinérance. Plusieurs acteurs, dont la Commission, ont eu la possibilité de s'exprimer et de faire des recommandations. À cet égard, la Commission souhaite ici réitérer son appui à la mise en place d'une politique sur l'itinérance afin que l'État, ses différents

309 Pierre BOSSET, « Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte? », dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans–La Charte québécoise des droits et libertés*, volume 2, Études, 2003.

représentants et agents fournisseurs de services, s'engagent formellement dans une action planifiée et concertée qui doit impliquer l'allocation de ressources dirigées en priorité aux personnes en situation d'itinérance, qui constituent l'un des groupes les plus vulnérables de la société québécoise.

Dans la mesure où le phénomène de l'itinérance est multifactoriel dans ses sources, la Commission souhaite, dans les lignes qui suivent, évoquer succinctement certaines questions qui devraient selon elle se voir accorder une attention prioritaire dans le cadre de la politique sur l'itinérance qu'elle appelle de ses vœux. Il s'agit, dans l'ordre, de la coordination entre les différentes composantes de l'offre de service destinée aux personnes itinérantes, de l'accès à des soins pour les problèmes de santé mentale et de dépendance, du soutien à la réinsertion à la sortie du système de protection de la jeunesse, de l'insertion et du maintien en emploi et, enfin, de l'accès à un logement suffisant et adéquat. Étant donné que les questions relatives au droit et à l'accès au logement revêtent une importance centrale dans le cadre de la lutte à l'itinérance, elles seront traitées plus à fond dans les sections 2 et 3.

La continuité et la cohérence dans l'offre de service

Il est un constat qui rallie la plupart des organismes et des institutions oeuvrant de près ou de loin auprès de la clientèle itinérante : le fait que les personnes itinérantes tendent à cumuler plusieurs problématiques psychosociales qui agissent comme autant de vecteurs d'exclusion et de désaffiliation commandent une intervention concertée entre les différents acteurs impliqués dans la lutte à l'itinérance. Faute d'une vision intégrée de l'offre de service, les efforts consentis pour assurer une sortie de rue durable aux personnes itinérantes seront voués à l'échec. Il importe donc de coordonner et d'harmoniser les interventions des différents acteurs afin d'agir sur chaque problématique associée à l'itinérance, non pas en vase clos, mais en tenant compte des interrelations qui existent entre elles. Or, à l'heure actuelle, une telle action concertée fait cruellement défaut. Le ministère de la Santé et des Services sociaux a lui-même dressé un tel constat dans son Cadre de référence sur l'itinérance (2008) :

> « L'aspect multidimensionnel des besoins des personnes en situation d'itinérance fait en sorte que la réponse à ces besoins commande le recours à un éventail de ressources ou de services rattachés à divers réseaux, chacun d'eux ayant ses propres règles, exigences administratives ou critères d'accès. (…) Aux critères ou aux règles de fonctionnement qui divergent s'ajoutent la sectorisation de certains services et des obstacles relatifs au lieu où ils se donnent (leur concentration dans certains secteurs ou, à l'inverse, leur dispersion sur le territoire). (…). Ces particularités de l'organisation des services créent autant de frontières qui balisent l'accès et freinent le passage d'une ressource ou d'un service à l'autre. Les services semblent se juxtaposer les uns aux autres, la liaison et la référence d'une ressource à l'autre présentent des failles, et des difficultés sont soulevées au regard du repérage des différentes ressources ou des divers services offerts[310] ».

Souscrivant à ce constat, la Commission recommande qu'une politique sur l'itinérance

- prévoie des mesures concrètes pour améliorer la coordination entre les différents acteurs oeuvrant auprès de la clientèle itinérante, et ainsi assurer une continuité dans l'offre de service et un meilleur arrimage entre les différentes catégories d'intervention.

Les problèmes de santé mentale et de dépendance

Ainsi que nous l'évoquions dans la section 1.3 de la première partie, les problèmes de santé mentale et de dépendance affectent de manière disproportionnée les personnes itinérantes. Or, tant la maladie mentale que l'alcoolisme et la toxicomanie peuvent parfois constituer des obstacles insurmontables à l'accès à la stabilité domiciliaire de ces personnes et, plus largement, à leur réinsertion sociale. On le sait, le virage de la désinstitutionnalisation entrepris par l'État québécois depuis la fin des années 1960 n'a pas été accompagné de mesures suffisantes en vue d'assurer aux malades un traitement inscrit dans la continuité, ainsi qu'un soutien adapté à l'insertion sociale. À l'heure actuelle, à part quelques exceptions, les programmes et les services du réseau public de la santé et des services sociaux qui interviennent en santé mentale s'adressent à la population en générale et sont mal adaptés aux besoins particuliers des personnes itinérantes. Or, bien des personnes itinérantes ne recourent pas d'elles-mêmes aux

310 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, Cadre de référence, précité, note 13, p.27.

services de santé et de services sociaux alors même que leur état le commanderait. Divers facteurs expliquent ce phénomène, notamment une méfiance envers les ressources institutionnelles et communautaires[311], ainsi qu'une désorganisation en grande partie alimentée, voire exacerbée, par ces mêmes problèmes de santé mentale et de dépendance qui justifieraient pourtant un traitement.

Partant de ces constats, plusieurs experts s'entendent sur l'importance de privilégier, pour cette clientèle, des interventions dites de proximité (« outreach ») qui visent à rejoindre les personnes sans domicile fixe là où elles sont, c'est-à-dire dans la rue, dans les refuges, dans les centres de jour, les soupes populaires, etc. L'objectif est, d'une part, de rétablir un lien de confiance avec ces personnes et, d'autre part, d'assurer une cohérence et une continuité dans les traitements qu'elles recevront au sein du réseau de la santé et des services sociaux. À l'heure actuelle, très peu d'initiatives de ce genre existent au Québec, à part quelques exceptions dans les grandes villes, telles que l'équipe itinérance du CSSS Jeanne-Mance à Montréal, dont l'objectif est de repérer les personnes itinérantes ayant besoin de traitement, d'évaluer leur situation, de tenter de créer un lien de confiance afin, ultimement, de les amener à se prévaloir des soins médicaux ou des services sociaux dont elles auraient besoin[312].

La Commission recommande donc qu'une politique sur l'itinérance

- renforce et bonifie les mesures existantes destinées à rejoindre là où elles se trouvent les personnes itinérantes souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendance, et ce, afin de s'assurer que ces personnes bénéficient d'un accompagnement et d'un suivi médical approprié au sein du réseau de la santé et des services sociaux.

311 Roch HURTUBISE, Shirley ROY, Marielle ROZIER et Daphné MORIN, « Agir sur sa santé en situation d'itinérance », dans Shirley ROY ET Roch HURTUBISE (dir.), *L'itinérance en questions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p.355-371.

312 CENTRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX JEANNE-MANCE, *Le phénomène de l'itinérance au Québec*, mémoire présenté à la Commission des Affaires sociales le 1er octobre 2008, p. 6.

En outre, trop souvent, les contacts que les personnes itinérantes ont avec le réseau de la santé sont sporadiques et limités aux seules situations de crise, les urgences constituant souvent une porte d'entrée pour des séjours courts et répétés en milieu hospitalier. Ces personnes se voient alors administrer des soins de courte durée et se retrouvent, à la sortie de l'institution, sans suivi thérapeutique durable et adapté à leurs besoins, ce qui compromet alors l'efficacité des traitements prodigués, en particulier aux personnes souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendance graves.

La Commission recommande donc qu'une politique sur l'itinérance

- renforce et augmente les ressources destinées à assurer un suivi thérapeutique personnalisé et inscrit dans la longue durée aux personnes itinérantes souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendance.

Le système de protection de la jeunesse

Des études précitées démontrent que des proportions alarmantes parmi les jeunes de la rue ont eu des contacts avec le système de protection de la jeunesse[313]. Une telle situation s'explique entre autres par le fait que, lorsque prend fin leur prise en charge institutionnelle, nombre de ces jeunes sont privés de réseaux familiaux et sociaux, ainsi que de soutien à l'insertion, tous des facteurs qui agissent normalement comme des facteurs de prévention de l'itinérance. En particulier, les jeunes décrocheurs ou à risque de le devenir doivent faire l'objet de mesures ciblées leur donnant les moyens de terminer leurs études secondaires, tandis que ceux qui ont obtenu leur DES doivent pouvoir compter sur des ressources d'aide et d'orientation en vue de les diriger, si tel est leur souhait, vers une formation postsecondaire adaptée à leurs intérêts et leurs capacités.

313 Voir les études précitées aux notes 12 et 13. On y apprend notamment qu'entre 50 % et 75 % des jeunes de la rue auraient eu des contacts avec le Directeur de la protection de la jeunesse à un moment ou un autre de leur vie et que, corrélativement, une forte proportion d'entre eux ont déjà été placés dans une famille d'accueil.

La Commission recommande donc qu'une politique sur l'itinérance

- renforce les mesures et les programmes existants destinés à accompagner et à outiller les jeunes qui sortent des centres jeunesse dans leurs démarches d'insertion sociale, notamment au cours de leur parcours scolaire et de leur recherche d'emploi.

L'insertion et le maintien en emploi

Tant pour prévenir l'itinérance que pour l'endiguer, les mesures de soutien à l'insertion en emploi sont fondamentales. Parce qu'elles forment une population très vulnérable et socialement désaffiliée, les personnes itinérantes ou à risque de le devenir peuvent difficilement espérer trouver un emploi, et surtout le conserver, si elles sont laissées à elles-mêmes au cours de leur parcours d'insertion professionnelle. À titre d'exemple, ces personnes ont grandement à gagner d'un soutien et d'un encadrement pour les aider, lorsqu'elles sont prêtes et disposées à travailler, à préparer un curriculum vitae, à effectuer les démarches appropriées, à bien se présenter en entrevue, etc. De même, une fois qu'elles ont trouvé un emploi, plusieurs d'entre elles nécessitent un accompagnement pour les aider à se conformer aux exigences et aux attentes de leur employeur (ex. : arriver à l'heure et sobre au travail, être assidu et productif, éviter l'absentéisme, etc.). En outre, ces personnes doivent pouvoir être dirigées, lorsque c'est possible, vers des programmes de formation leur permettant d'accroître leur valeur sur le marché du travail et d'élargir l'éventail des débouchés professionnels qui s'offrent à elles.

La Commission recommande donc qu'une politique sur l'itinérance

- renforce et bonifie les mesures et les programmes destinés à accompagner les personnes itinérantes ou à risque de le devenir dans le cadre de leur parcours de scolarisation et d'insertion professionnelle.

Les barèmes d'aide sociale

L'accès à un revenu minimal suffisant pour les personnes démunies représente un enjeu fondamental dans le cadre d'une lutte à la pauvreté. Or, dans la mesure où l'itinérance constitue une manifestation extrême de pauvreté, il importe de se pencher ici sur la question de l'accès à un revenu minimal suffisant. Rappelons d'emblée que la Commission a déjà déploré, en 2004, l'insuffisance et l'inadéquation des barèmes d'aide sociale pour satisfaire les besoins de base des personnes des plus démunies et, corrélativement, garantir le respect de leurs droits prévus par la Charte[314]. La Commission estime qu'un tel constat est plus que jamais d'actualité et souhaite ci-après suggérer une piste pour pallier ces lacunes.

En mars 2009, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, conformément à la responsabilité légale qui lui incombe[315], a soumis un avis au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale[316]. Dans cet avis, le Comité consultatif recommande que les barèmes de soutien financier minimal soient calculés sur la base d'un indicateur conçu conjointement par Statistique Canada et Ressources humaines et Développement social Canada : la Mesure du panier de consommation (MPC)[317]. Le MPC est un indicateur qui détermine le seuil minimal de soutien financier requis pour permettre aux bénéficiaires de satisfaire un éventail varié de besoins de base et, conséquemment, de jouir d'un niveau de vie décent. Les besoins de base pris en considération par la MPC sont les suivants :

> « Le panier de consommation sur lequel se fonde la MPC comprend des biens et services d'une quantité et d'une qualité précises relativement à la nourriture, aux

314 Voir à cet effet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 308, p. 13-14.

315 *Loi sur la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q., C. L-7, art. 32 et 33.

316 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal*, avis soumis au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 12 mars 2009.

317 *Id.,* p. 20-23.

> vêtements et aux chaussures, au logement et au transport ainsi qu'à un budget très modeste, correspondant à ce que dépensent les ménages du deuxième décile le plus pauvre pour d'autres biens et services, tels que les soins personnels, les produits ménagers, l'ameublement, le service téléphonique ainsi que du matériel de lecture, les loisirs, les activités sportives et le divertissement (comme l'abonnement à un journal ou à une revue, les frais de participation à des activités récréatives, les loisirs, la location de vidéos, des billets pour assister à des manifestations sportives locales[318] ».

La Commission considère que, par comparaison avec les barèmes d'aide de dernier recours prévus actuellement au Québec pour les personnes démunies, la MPC constitue un indicateur plus réaliste des frais qu'un ménage doit encourir pour pouvoir satisfaire ses besoins de base, et ainsi exercer ses droits prévus par la Charte, en particulier le droit de toute personne dans le besoin à des mesures d'assistance susceptibles d'assurer à elle et à sa famille un niveau de vie décent (art. 45). À titre illustratif, s'appuyant sur des chiffres indexés en dollars de 2008 à partir de chiffres fondés sur le coût de la vie en 2004, le Comité consultatif conclut que le soutien financier minimal pour un ménage composé d'un adulte seul sans enfants devrait, en théorie, être de 13 155$[319]. Or, actuellement, la prestation de base d'aide sociale pour personne seule est de 564$ par mois, ou 6 768$ par an[320]. Le Comité consultatif fait en outre remarquer que l'écart entre les prestations d'aide sociale prévues par la loi et celles que l'on obtiendrait en appliquant la MPC défavorise en particulier les personnes seules, par comparaison avec les familles avec enfants à charge[321]. Or, on le sait, les personnes seules et pauvres forment le groupe le plus à risque de basculer dans l'itinérance.

Pour ces raisons, considérant les objectifs poursuivis tant par une éventuelle politique sur l'itinérance que par le plan d'action gouvernemental découlant de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, la Commission recommande :

---

318 *Id.,* p. 20.

319 *Id.,* p. 21.

320 *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (c. A-13.1.1, r.1), art. 56.

321 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, préc., note 316, p..

- que le gouvernement s'appuie sur la Mesure du panier de consommation (MPC) pour fixer les barèmes du soutien financier octroyé aux personnes les plus démunies par l'entremise des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale.

2. LE DROIT AU LOGEMENT SUFFISANT

Tel que mentionné plus haut, dans le cadre de la lutte à l'itinérance, la question du droit au logement revêt une importance capitale, et doit donc se voir accorder une attention particulière pour les fins de la présente analyse. La Commission souhaite d'abord, dans cette section, rappeler les obligations qui s'imposent à l'État québécois en matière de droit au logement en vertu du droit international (2.1) et interne (2.2). Elle attirera ensuite l'attention, dans la section 3, sur des mesures d'accès au logement adaptées aux besoins particuliers de la population itinérante.

2.1 Le droit au logement à la lumière du droit international

Le Canada a reconnu, sur le plan international, le droit de tous ses citoyens à un logement suffisant. En effet, le Canada, avec le consentement explicite du Québec, a adhéré à la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et a ratifié le *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*.[322] Or, ces deux instruments internationaux prévoient l'engagement des États parties à assurer un logement suffisant à ses citoyens.

Plus précisément, l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* précise que :

> « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien–être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres

322 *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels,* préc., note 240.

> cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.
>
> La Déclaration précise également dans son préambule que « toutes les nations […] s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États Membres eux–mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction ».
>
> (Nos soulignés.)

Quant au *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, son article 11 spécifie :

> « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle–même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant […] ».

L'article 2 (par. 2) précise l'obligation des État parties comme suit :

> « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».
>
> (Nos soulignés.)

Il est aussi opportun de faire mention de l'énoncé de l'obligation faite aux États qui ont adhéré au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, soit celle d'accorder une attention particulière à la situation des personnes les plus vulnérables :

> « 11. Les États parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales… Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui seraient directement imputables aux décisions de politique générale et aux mesures

> législatives prises par les États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte ».

Il est donc indéniable qu'offrir aux personnes itinérantes un logement suffisant constitue une obligation découlant des obligations internationales du Canada.

Cette obligation incombe à chaque palier de l'État. Ainsi, bien que les municipalités soient perçues comme étant les acteurs de premier rang pouvant agir sur la problématique de l'itinérance, chacun des acteurs gouvernementaux doit assumer ses responsabilités dans son champ de compétence respectif. À cet égard, la Commission souhaite rappeler une recommandation tirée du rapport sur la mission au Canada du Rapporteur spécial de l'ONU sur le logement convenable :

> « Municipal authorities are often on the forefront of requests related to adequate housing and have to deal with concrete situations. In his discussions with many of these authorities, the Special Rapporteur noted a perception that higher authorities have discharged their share of responsability for providing adequate housing, for the population to them, yet without providing them with adequate resources[323] ».

Souscrivant à cette observation, la Commission estime que la contribution et la concertation de tous les paliers de gouvernement sont indispensables à la résolution de la problématique du manque de logements accessibles et adéquats pour les plus démunis.

2.2 Le droit au logement suffisant à la lumière du droit interne

Bien qu'au Canada et au Québec, la législation ne prévoie pas explicitement le droit à un logement suffisant, les Chartes canadienne et québécoise protègent le droit à la vie, à la sécurité et à la sûreté, ainsi qu'à la liberté de la personne, ce qui implique, de l'avis de la Commission, et

---

323 NATIONS UNIES, CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, « *Rapport du rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non–discrimination à cet égar*d », 17 février 2009, dixième session, par. 16.

ce, tel que nous le verrons plus loin, le droit au logement pour les personnes en situation d'itinérance. De façon plus explicite, au Québec, l'article 45 de la Charte des droits et libertés prévoit que « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

Il a été maintes fois reconnu par les tribunaux[324] que les textes internationaux doivent être pris en considération lors de l'analyse de la portée et de l'étendue des droits prévus et protégés par les chartes. Cependant, la dimension socioéconomique des droits prévus à l'article 7 de la Charte canadienne et à l'article 1 de la Charte québécoise n'a pas encore été reconnue comme imposant à l'État une obligation positive de garantir à chacun la vie, la liberté et la sécurité de sa personne.

En effet, les tribunaux ont souvent fait montre de retenue à l'égard des décisions des gouvernements dans des dossiers complexes impliquant l'allocation de ressources, et ce, au motif que ce type de décision est du ressort des gouvernements. Il n'en demeure pas moins que la Cour suprême a reconnu que les tribunaux, en vertu du pouvoir qui leur a été confié par les chartes et « […] en leur qualité de fiduciaires ou d'arbitres, […] doivent examiner les actes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, non en leur nom propre mais pour l'exécution du nouveau contrat social démocratiquement conclu. »[325].

Dans l'affaire Gosselin, la Cour suprême sous la plume de la juge en chef McLaughlin écrivait alors pour la majorité:

---

[324] *Baker* c. *Canada*, préc., note 239, par 69–71, *Dunmore* c. *Ontario* (Procureur général), préc., note 239; *Health Service and Support–Facilities Subsector Bargaining Assn.* c. *Colombie Britanique*, préc., note 239; *Commission des droits de la personne (Chiasson et autres)* c. *Centre d'accueil Villa Plaisance*, T.D.P. Gaspé 115–53–000001–946 (J.E. 96–387); *Commission des droits de la personne (Kafé)* c. *Commission scolaire Deux–Montagnes*, [1993] R.J.Q. 1297 (T.D.P.) Voir aussi : Martha JACKMAN, « Les conséquences de l'article 7 de la Charte des droits et libertés pour les dépenses de soins de santé au Canada », Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, étude n° 31, Gouvernement du Canada, octobre 2002, p. 12 et 13.

[325] *Vriend* v. *Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, par. 28. Dans le même ordre d'idée, voir : *Charkaoui* c. *Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350, au par. 1 : « En revanche, dans une démocratie constitutionnelle, le gouvernement doit agir de manière responsable, en conformité avec la Constitution et les droits et libertés qu'elle garantit. ».

> « Il est possible qu'on juge un jour que l'article 7 a pour effet de créer des obligations positives. Paraphrasant les paroles célèbres prononcées par lord Sankey dans *Edwards* c. *Attorney–General for Canada* [1930] A.C. 124 (C.P.), p. 136, on peut affirmer que la Charte canadienne est [TRADUCTION) » un arbre susceptible de croître et de se développer à l'intérieur de ses limites naturelles » : voir Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Sask.), 1991 Can 61(C.S.C), [1991] 2 R.C.S. 158, p. 180, le juge Mclachlin. Ce serait faire une erreur que de considérer que le sens de l'article 7 est figé ou que son contenu a été défini de façon exhaustive dans les arrêts antérieurs. […]
>
> La question n'est donc pas de savoir si l'on a déjà reconnu–ou si on reconnaîtra un jour– que l'art. 7 crée des droits positifs. Il s'agit plutôt de savoir si les circonstances de la présente affaire justifient une application nouvelle de l'article 7, selon laquelle il imposerait à l'État l'obligation positive de garantir un niveau de vie adéquat.
>
> J'estime que les circonstances ne justifient pas pareille conclusion. Avec égards pour l'opinion de ma collègue le juge Arbour, je n'estime pas que la preuve est suffisante en l'espèce pour étayer l'interprétation de l'art. 7 qu'elle propose. Je n'écarte pas la possibilité qu'on établisse, dans certaines circonstances particulières, l'existence d'une obligation positive de pourvoir au maintien de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne. Toutefois, tel n'est pas le cas en l'espèce. Le régime contesté comportait des dispositions prévoyant du « travail obligatoire » compensatoire et la preuve n'a pas établi l'existence d'un véritable fardeau. Le cadre factuel très tenu en l'espèce ne saurait étayer l'imposition à l'État d'une lourde obligation positive d'assurer la subsistance des citoyens[326] ».
>
> (Nos soulignés.)

Ainsi, la Cour suprême, dans cette décision, ouvre la porte à la reconnaissance de l'existence d'une obligation positive pour l'État de veiller au maintien de la vie, de la liberté et de la sécurité en vertu des droits fondamentaux reconnus à l'article 7 de la Charte canadienne et, par conséquent, à l'article 1 de la Charte québécoise. Plus précisément, la Cour suprême reconnaît que certaines «circonstances particulières » peuvent justifier l'intervention des tribunaux et imposer aux gouvernements des obligations positives en vertu des droits fondamentaux prévus à la Charte.

Il n'est pas de notre prétention de définir ici les paramètres permettant d'apprécier ce qui constitue des « circonstances particulières » au sens où l'entend la Cour suprême dans l'arrêt *Gosselin*. Néanmoins, la Commission est d'avis que la situation des sans–abri constitue des

326 *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002]4 R.C.S. 429, par. 82 à 83.

circonstances particulières pouvant justifier l'intervention d'un tribunal devant la réticence des gouvernements à allouer les ressources nécessaires pour endiguer et prévenir l'itinérance. Plusieurs facteurs militent en ce sens.

Dans un premier temps, la gravité des atteintes aux droits fondamentaux tels que le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et au respect de sa dignité qu'engendre inévitablement l'état d'itinérance constitue en elle–même une circonstance particulière créant pour l'État des obligations positives en matière de prévention de l'itinérance. À cet égard, rappelons que la Cour suprême de Colombie–Britannique dans l'affaire Victoria évoquait la relation intime entre les droits fondamentaux et les besoins essentiels des personnes itinérantes, tels que le besoin de sommeil et celui de disposer d'un abri. Elle mentionnait ainsi que : « sleep and shelter are necessary preconditions to any kind of security, liberty or human flourishing »[327].

De plus, soulignons que certaines actions gouvernementales sont à la source de la situation d'itinérance de plusieurs personnes. La désinstitutionnalisation sans suivi adéquat, entreprise dans les années 1970, ainsi que le choix de prioriser les méthodes répressives dans la gestion de l'itinérance, en sont des exemples. Ces actions de l'État, tel que nous l'avons vu précédemment, ont aggravé la problématique de l'itinérance. C'est pourquoi cet élément devrait être pris en considération afin de conclure, en l'espèce, à l'existence de circonstances particulières semblables à celles qu'évoquait la Cour suprême dans l'arrêt *Gosselin*.

Au surplus, les coûts engendrés par cette problématique non résolue et sans cesse croissante constituent certainement un facteur additionnel à prendre en considération. En effet, l'inaction des gouvernements dans le dossier de l'itinérance a un coût financier important pour la société. Qui plus est, tel que nous l'avons souligné précédemment, le coût de la surjudiciarisation et de l'incarcération des personnes itinérantes est fort important pour la société, notamment parce

327 *Victoria (City)* v. *Adams*, préc., note 223.

que ce type de pratiques est inefficace et ne fait qu'aggraver le problème. Le Barreau du Québec rappelait le coût de la judiciarisation des personnes itinérantes en ces mots :

> « Ces mesures de criminalisation et de judiciarisation sont coûteuses pour le système judiciaire et pour les institutions carcérales, elles drainent le temps et l'énergie de nombreux acteurs du système judiciaire et remplissent des cellules pour des durées allant jusqu'à plusieurs mois. Selon les dernières données disponibles, il en coûtait en moyenne 143.03$ par jour par personne détenue en milieu provincial. Il serait d'ailleurs utile de chiffrer les coûts de l'ensemble de ces mesures de judiciarisation (y compris la surveillance policière, les frais de justice, tant au niveau judiciaire qu'à celui de la perception des amendes et du recouvrement des frais, et les coûts du service correctionnels) de manière à savoir comment redistribuer ces montants dans des programmes qui viendraient véritablement répondre aux besoins du milieu[328] ».

Ne spécifiant pas si les chiffres avancés comprenaient le coût de la judiciarisation des personnes itinérantes, le Rapporteur spécial de l'ONU souligna les coûts pour la société de l'inaction du gouvernement face à la problématique de l'itinérance :

> « The lack of action to address homelessness has a high cost for society not only in moral but also in financial terms. Studies have also attempted to quantify the financial impact of homelessness and housing insecurity. For instance, it is estimated that it costs tax payers more than $50,000 per year to support each homeless resident in British Columbia and $4,5 and $ 6 billions annually for an estimated 150 000 homeless in Canada[329] ».

Enfin, le fait que, sans même disposer de statistiques fiables, les experts s'accordent pour dire que le problème de l'itinérance tend à atteindre des proportions endémiques, alors même que le Canada et le Québec ont connu, depuis 1991, leur deuxième plus longue période d'expansion économique depuis la Seconde Guerre mondiale, devrait aussi être pris en considération[330]. Dans le même ordre d'idées, devrait aussi être pris en considération le fait que les

---

328 BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 300, p. 9 et 10.

329 NATIONS UNIES, CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 323, par. 62.

330 Voir : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 300, p. 4, voir aussi : NATIONS UNIES, COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, « les Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de 1993 », par. 10; (1998), par. 3; (2006), par. 10.

gouvernements ont, au fil des ans procédé à des compressions dans l'allocation des ressources consacrées à la lutte et à la prévention de l'itinérance, plus particulièrement celles destinées à favoriser l'accès à un logement adéquat pour les personnes itinérantes, et ce, alors même que « [a]s early as 1999, the Human rights Committee expressed concern that homelessness had led to serious health problems and even to death in Canada »[331].

Pour tous ces motifs, la Commission est d'avis que l'état d'itinérance constitue des « circonstances particulières » au sens où l'entend la Cour suprême dans l'arrêt *Gosselin*, c'est–à–dire des circonstances pouvant donner ouverture à des obligations positives pour l'État afin d'assurer le maintien de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne itinérante. De plus, forte du constat jurisprudentiel selon lequel la portée et l'étendue des droits prévus aux Chartes doivent être interprétées à la lumière du droit international, la Commission est d'avis que les droits fondamentaux prévus à l'article 1 de la Charte québécoise impliquent pour l'État, sous réserve d'une justification exceptionnelle, l'obligation d'allouer, de façon prioritaire, les ressources nécessaires en vue de permettre aux personnes itinérantes de bénéficier d'un logement suffisant et adéquat.

Au surplus, au Québec, tel que nous l'avons mentionné, le droit « à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent » reconnu à l'article 45 de la Charte comprend le droit à un logement suffisant et adéquat[332].

La Cour suprême, dans l'arrêt Gosselin, reconnaissant la possibilité de deux interprétations de l'article 45, opta pour l'interprétation restrictive et énonça :

---

331 NATIONS UNIES, CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 323.

332 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 26 modifiant la Loi sur la régie du logement et le code civil*, septembre 2001, p. 2 : « Rappelons que selon la Commission, le droit au logement fait partie intégrante des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne, et plus spécifiquement comme partie intégrante du droit à des mesures sociales et d'assistance financière susceptibles d'assurer à toute personne un niveau de vie décent ».

> « Suivant la deuxième interprétation, l'art. 45 crée un droit beaucoup plus limité. Il oblige le gouvernement à établir des mesures d'aide sociale, mais soustrait au pouvoir de contrôle des tribunaux la question de savoir si ces mesures sont adéquates. L'expression « susceptible [d'] assurer un niveau de vie décent » sert à identifier les mesures qui constituent l'objet du droit, c'est–à–dire qu'elle précise le type de mesures que l'État est tenu d'offrir, mais elle ne peut être invoquée pour fonder l'examen du caractère adéquat de telles mesures. À mon avis, comme je l'indique ci–après, plusieurs facteurs militent en faveur de la deuxième interprétation ».

La Commission est d'avis que même une interprétation aussi restrictive impose à l'État une obligation d'assurer aux sans–abri l'accès à un logement suffisant. En effet, l'accès à un logement est une nécessité pour accéder à un niveau de vie décent et, par conséquent, constitue un droit qui peut être revendiqué en vertu de l'article 45 de la Charte.

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*[333], adoptée après les faits examinés dans l'arrêt Gosselin, confirme l'intention du législateur de prendre des mesures concrètes afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'intention du législateur devrait militer ainsi en faveur d'une interprétation plus large de l'article 45 de la Charte québécoise et devrait constituer un indicateur quant aux mesures que l'État devrait offrir et qui sont susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. D'ailleurs, le préambule de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* prévoit que cette dernière est adoptée conformément aux principes énoncés par la Charte des droits et libertés de la personne[334].

Les dispositions de cette loi prévoient que ses énoncés de principe doivent guider le gouvernement vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté[335]. La loi prévoit que la stratégie nationale vise à amener progressivement le Québec, d'ici 2013, au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons

333 L.R.Q., c. L–7.

334 *Id.,* Préambule.

335 *Id*., art. 1.

internationales[336]. Parmi les actions de la stratégie visant au renforcement du filet de sécurité sociale et économique, on y mentionne d'ailleurs spécifiquement l'action de « favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes les plus démunies socialement, dont les sans–abri. »[337]

En conclusion, la Commission est d'avis que la Charte crée une obligation pour l'État de lutter contre le phénomène sans cesse croissant de l'itinérance. L'inaction de l'État en vue de protéger les droits fondamentaux des personnes en situation d'itinérance va à l'encontre de ses obligations prévues par la Charte, ainsi que de celles qui lui incombent en vertu de ses engagements internationaux.

3. L'ACCÈS À UN LOGEMENT ADÉQUAT POUR LES PERSONNES ITINÉRANTES : DES PISTES DE SOLUTION ADAPTÉES

À la lumière de ce qui précède, on pourrait penser que l'obligation pour l'État d'assurer un logement suffisant aux personnes itinérantes en vertu de leurs droits fondamentaux et socioéconomiques protégés par la Charte pourrait être *a priori* satisfaite par l'existence de ressources d'hébergement temporaires destinées aux sans–abri. Cependant, aussi importantes soient–elles, ces ressources ne permettent pas d'apporter une solution durable à la problématique de l'itinérance. Plus précisément, elles ne s'attaquent pas au problème dit des « portes tournantes » caractérisé par des allers–retours constants des personnes itinérantes entre la rue et les institutions, problème unanimement décrié tant par le gouvernement, les organismes venant en aide aux personnes itinérantes, que par le SPVM. L'accès aux ressources d'hébergement temporaires ne constitue donc pas une condition suffisante pour permettre aux

336 *Id.*, art. 5.

337 *Id.*, art. 9 (5).

personnes itinérantes d'exercer véritablement leur droit à un logement suffisant, c'est–à–dire un logement qui soit adapté à leurs besoins spécifiques.

C'est pourquoi, selon la Commission, les obligations de l'État en matière de droit au logement supposent que ce dernier adopte des mesures permettant aux personnes itinérantes, non seulement d'accéder au logement, mais surtout de s'y maintenir. Or, de l'avis de la Commission l'accès au logement social subventionné (3.1) avec soutien communautaire (3.2) constitue, à cet égard, une piste prometteuse à privilégier. En effet, tel qu'on le verra à l'instant, une telle formule a fait ses preuves comme stratégie de « sortie de rue » durable et permanente pour les personnes itinérantes.

3.1 L'accès au logement social subventionné

La Commission tient d'abord à souligner que l'investissement dans le logement social subventionné et abordable — même sans soutien communautaire — est nécessaire afin d'assurer une stabilité résidentielle à bon nombre de chômeurs et de travailleurs précaires et à faible revenu, dont les ressources financières limitées en font des personnes constamment à risque de basculer dans l'itinérance. La situation est particulièrement préoccupante dans les grandes agglomérations urbaines. Ainsi, selon les données de recensement de 2006, à Montréal 37,7 % des ménages locataires consacrent plus de 30 % de leur revenu au loyer, tandis que 17,9 % y consacrent plus de la moitié de leur revenu[338]. L'accès au logement social est donc capital pour ces ménages puisque l'effort financier considérable qu'ils consentent actuellement au logement se fait aux dépens des autres postes budgétaires, tels que la nourriture, les vêtements et les loisirs.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a investi dans la construction de nouveaux logements sociaux. Ainsi, dans ses budgets 2008–2009 et 2009–2010, il a annoncé

338 STATISTIQUE CANADA, Recensement de 2006, nº cat. : 97–554–XCB2006051.

qu'il financerait en tout 5000 nouveaux logements sociaux[339]. Un tel investissement constitue certes un pas dans la bonne direction mais, ainsi que nous le verrons, cela demeure encore insuffisant eu égard à l'ampleur des besoins à combler en la matière.

Au Québec, en 2003, le parc de logements sociaux représentait approximativement 4,7 % du parc total d'habitation résidentielle, alors que cette proportion s'élève à 5,5 % dans l'ensemble du Canada. Il s'agit de proportions très faibles par comparaison avec la plupart des pays européens. À titre illustratif, la part occupée par le logement social sur le marché résidentiel était, entre 2002 et 2004 selon la banque de données utilisée, de 6,5 % en Allemagne, de 14,4 % en Autriche, de 7 % en Belgique, de 17,2 % en Finlande, de 17,5 % en France, de 20 % au Danemark, et de 34,6 % aux Pays–Bas (seule l'Espagne, à 0,9 %, affiche une part de marché inférieure à celle du Québec)[340].

L'offre de service en logement social au Québec est assurée par les HLM (habitations à loyers modiques), les OSBL d'habitation (ci–après OSBL–H) et les coopératives d'habitation. Selon des données de 2006, les unités de logement dans les HLM représentent la composante la plus importante du parc de logements sociaux québécois (65 000 unités ou 53,5 %), suivi des unités de logement offertes par les OSBL–H (31 550 unités ou 26 %) et des coopératives d'habitation (25 000 unités ou 20,6 %)[341].

Que ce soit en HLM, en OSBL–H ou en coopérative d'habitation, le nombre d'unités disponibles ne suffit pas à répondre à la demande. À titre illustratif, l'accès aux HLM est très difficile puisque, « *depuis 1994, aucun nouveau projet d'habitation à loyer modique (HLM) n'a été*

339 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2008–2009. Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, p. B–29; Ministère des finances du Québec, *Budget 2009–2010. Plan budgétaire*, p. E–23.

340 SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ), *Profil statistique : l'habitation au Québec comparée à 17 pays*, décembre 2007, aux p. 31 et 66.

341 SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ), [En ligne]. http://www.habitation.gouv.qc.ca/bibliotheque/parc/parc_logements.html#modique; Marie–Noëlle DUCHARME, *Les OSBL d'habitation au Québec, l'offre et les besoins en soutien communautaire,* juin 2008, p. 10.

construit. Cependant, on peut demander une place dans un HLM existant.»[342]. En outre, selon la Communauté métropolitaine[343] de Montréal, le nombre de ménages sur la liste d'attente des 47 Offices municipaux d'habitation du Grand Montréal a plus que doublé ces dernières années. Ainsi, « *on compte, en 2008, plus de 28 000 ménages en attente. Il existe donc autant de ménages en attente d'un logement HLM* […] *que de personnes logées en HLM* […]. *Plusieurs d'entre elles devront attendre des années avant de se voir proposer un logement.* »[344]. Soulignons également que les listes d'attente pour avoir une place en OSBL–H sont, tout comme en HLM, très longues. Ainsi, à Montréal, le temps d'attente pour un studio à la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal est de deux ans et demi, alors qu'il est d'un an pour une chambre[345].

Il est donc urgent que le gouvernement investisse davantage pour mettre un terme à la pénurie de logements sociaux au Québec. Une telle mesure constitue non seulement un moyen de lutte à la pauvreté, mais également un outil efficace pour à la fois enrayer et prévenir l'itinérance. Or, considérant que les listes d'attente sont excessivement longues pour avoir accès à du logement social subventionné, et que la part qu'occupe ce dernier sur le marché résidentiel est parmi les plus basses par comparaison avec la majorité des pays européens, la Commission recommande :

- que le gouvernement bonifie et rende récurrents les budgets consacrés au financement de nouveaux projets d'habitation sociale par le biais des différents programmes de la Société d'habitation du Québec prévus à cet effet;

342 SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ), [En ligne]. http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/loyer_modique.html (Page consultée le 15 septembre 2009)

343 COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2009–2013*, octobre 2008, p. 18.

344 *Id*.

345 FÉDÉRATION DES OSBL D'HABITATION DE MONTRÉAL (FOHM), *Présentation à la Commission des affaires sociales dans le cadre de la consultation sur le phénomène de l'itinérance au Québec,* septembre 2008, p. 8.

Cela dit, tel que nous le verrons à l'instant, l'accès à un logement abordable n'est pas nécessairement un gage de réinsertion sociale et de stabilité résidentielle pour bon nombre de personnes actuellement en situation d'itinérance.

3.2 Le logement social avec soutien communautaire

Parce que la population itinérante ou à risque de le devenir est composée de personnes vulnérables qui, non seulement vivent le dénuement extrême et l'exclusion, mais sont aux prises avec des « problématiques » multiples, telles que de graves problèmes de santé mentale, de toxicomanie et d'alcoolisme, ainsi qu'un affaissement de leurs réseaux sociaux, le seul accès à un logement subventionné ou à des mesures de soutien au loyer n'est pas suffisant pour combattre et prévenir efficacement l'itinérance. En effet, l'accès à la stabilité résidentielle doit s'inscrire dans un processus global de réinsertion qui, pour être réel et durable, présuppose que toutes les problématiques associées à l'itinérance soit prises en considération simultanément dans les réponses mises en avant par l'État et la société civile.

Un tel constat est partagé notamment par plusieurs chercheurs spécialisés dans les questions de réinsertion des personnes souffrant de problèmes de santé mentale, une population particulièrement surreprésentée chez les personnes itinérantes ou à risque de le devenir[346]. Ces chercheurs considèrent que la voie de la désinstitutionalisation massive dans laquelle s'est engagée l'État québécois à partir des années 1960[347], bien que prenant appui sur une critique louable du caractère totalitaire et aliénant de l'hôpital psychiatrique, a eu des effets pervers

346 John SYLVESTRE et al., « À propos de la stabilité du logement chez des personnes aux prises avec des troubles mentaux graves », (2001), *Nouvelles pratiques sociales*, 14 (nº 2), p. 59–74; Henri DORVIL, Paul MORIN, Alain BEAULIEU et Dominique ROBERT, « Le logement comme facteur d'intégration sociale pour les personnes classées malades mentales », (2002), *Déviance et Société*, 4, (nº 26), p. 497–515; Henri DORVIL, et Paul MORIN, « Dossier : le logement social et l'hébergement. Multiples enjeux et perspectives diverses », (2001), *Nouvelles pratiques sociales*, 14 (nº 2), p. 20–27.

347 Afin d'illustrer l'ampleur de cette désinstitutionnalisation, qu'il suffise de citer les chiffres suivants: entre 1971 et 1986, 4241 places ont disparu des hôpitaux psychiatriques du Québec et, de 1960 à 2002, le plus gros asile du Québec, l'hôpital Louis–H. Lafontaine, est passé de 7500 à 700 résidents. H. DORVIL, P. MORIN, A. BEAULIEU et D. ROBERT, préc., note 346, p. 498.

dans la mesure où elle ne s'est pas accompagnée de mesures de réinsertion sociale et résidentielle axées sur la réhabilitation et l'autonomisation des malades. Une telle lacune a grandement alimenté le problème dit des « portes tournantes », caractérisé par des allers–retours des malades entre la rue, l'hôpital psychiatrique et le système judiciaire et carcéral. Le principe selon lequel il faut renforcer l'offre de soutien communautaire en logement social tend à rallier, non seulement les chercheurs[348], les groupes communautaires[349] et des institutions publiques jouant un rôle clef en matière d'accès au logement social, tels que l'Office municipale d'habitation de Montréal[350] et la Société d'habitation du Québec[351], mais également, tel que nous le verrons à l'instant, le gouvernement[352].

Sous la pression des ONG oeuvrant dans le réseau de l'habitation, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a produit en 2007, conjointement avec la Société d'habitation du Québec (SHQ) et en collaboration avec les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux, ainsi que de l'habitation sociale et communautaire, un Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social. Dans ce document, dans l'ensemble bien accueilli par le réseau de l'habitation sociale, le gouvernement reconnaît l'importance de promouvoir

---

348 Christian JETTÉ et al., *Évaluation du logement avec support communautaire à la FOHM*, Montréal, Cahiers du LAREPPS, nº 97–08, 1998; Henri DORVIL et Paul MORIN, « La réadaptation psychosociale des patients psychiatriques désinstitutionnalisés dans leur famille naturelles, les résidences d'accueil et les logements sociaux avec support communautaire, dans Paul MORIN et Évelyne BAILLARGEAU (dir.), *L'habitation comme vecteur de lien social*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 75–94, à la p. 89.

349 Par exemple, le RAPSIM considère que le soutien communautaire en logement social « *a fait ses preuves* » et qu'il est essentiel à la stabilité résidentielle et à l'amélioration de la qualité de vie des personnes itinérantes, « *leur évitant des allers–retours entre la rue et l'institution* ». RAPSIM, *Financement du soutien communautaire en logement social dans les OSBL pour personnes seules et démunies. Situation à Montréal*, automne 2008, p. 2.

350 Robert MACKROUS, « Le développement social à partir de l'habitat », dans Paul MORIN et Evelyne BAILLARGEAU (dir.), *L'habitation comme vecteur de lien social*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 131–155, à la p. 145.

351 Claude ROY, « L'évolution des interventions de la Société d'habitation du Québec (SHQ) auprès des clientèles aux prises avec des troubles mentaux et des problématiques multiples », dans Alain BEAULIEU et Henry DORVIL (dir.), *L'habitation comme déterminant social de la santé mentale,* Montréal, ACFAS, 2004, p. 27–37, à la p. 32.

352 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS), *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social. Une intervention intersectoriellle des réseaux de la santé et des services sociaux,* 2007.

une forme de logement social adapté aux clientèles socialement et psychologiquement vulnérables afin de pouvoir conjuguer intégration sociale et résidentielle. S'appuyant essentiellement sur une définition du Laboratoire de recherche sur les pratiques sociales[353] (LAREPPS), le document ministériel définit ainsi la notion de « soutien communautaire » :

> « Le soutien communautaire recouvre un ensemble d'actions qui peuvent aller de l'accueil à la référence, en passant par l'accompagnement auprès de services publics, la gestion des conflits entre locataires, l'intervention en situation de crise, l'intervention psychosociale, le support au comité de locataires et aux autres comités et l'organisation communautaire. En fait, la notion de support communautaire désigne : « […] ce qui relève de l'accompagnement social des individus et/ou des groupes » incluant la gestion du bail[354] ».

Une telle définition, qui d'après le MSSS, recueille l'aval de tous ses partenaires, est large à dessein afin de situer la démarche de stabilisation résidentielle à l'intérieur, voire au centre, d'une large gamme de services de soutien, qui vont de l'aide à la gestion budgétaire, à la gestion des médicaments, à la gestion de conflits, au maintien de la sécurité des résidants, à l'intervention en situation de crise, ainsi qu'à l'alimentation et aux soins domestiques[355]. La notion de soutien communautaire recouvre aussi des services d'accompagnement dans les rapports des résidants avec le monde extérieur, notamment dans le cadre de démarches pour trouver un emploi, retourner à l'école ou acquérir une formation professionnelle spécialisée. En outre, dans les logements sociaux assortis de soutien communautaire, les résidants sont dirigés par les intervenants vers les ressources appropriées du réseau de la santé et des services sociaux, lorsque nécessaire. À cet égard, il est juste de souligner, comme le fait le MSSS, que « *le soutien communautaire est distinct des services relevant de la responsabilité du réseau de la* santé et des services sociaux*, mais il leur est complémentaire* »[356]. Il n'est d'ailleurs pas rare que les

---

353 Voir notamment : Marie–Noëlle DUCHARME et Yves VAILLANCOURT, *Portrait des organismes sans but lucratif d'habitation sur l'Île de Montréal*, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) en collaboration avec la FOHM, avril 2002, p. 47; Denis ROBITAILLE, *Le financement du soutien communautaire en HLM : pour mieux atteindre la cible*, ROHQ, août 2003, p. 7.

354 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 352, p. 8.

355 M.-N. DUCHARME, préc., note 341, p. 37-54.

356 *Id*., p. 9.

deux principaux fournisseurs de logement social avec soutien communautaire que sont les Offices municipaux d'habitation (OHM), qui gèrent et administrent en majorité le parc d'habitations à loyer modique (HLM), ainsi que les OSBL d'habitation, concluent des partenariats et des ententes de service avec des institutions du réseau sociosanitaire public (ex. : CLSC, et CSSS, travailleurs sociaux) afin de mieux répondre aux besoins d'intervention psychosociale et médicale de leurs clientèles vulnérables[357].

Le modèle du logement social avec soutien communautaire permet donc de jeter des ponts entre le réseau de l'habitation, celui de la santé et des services sociaux et le marché du travail. Ce faisant, un tel modèle offre aux personnes itinérantes une formule résidentielle qui soit adaptée à leurs besoins concomitants de soutien à la réinsertion sociale.

L'un des objectifs premiers qui sous–tend la philosophie et la pratique du logement social avec soutien communautaire est celui d'appuyer les résidents dans une démarche de prise en charge individuelle (« empowerment ») graduelle. Ainsi, « *le logement social avec support communautaire est une structure de logement […] où l'on apprend au locataire à gérer son unité résidentielle d'une manière autonome* »[358]. Dorvil et Morin[359], dans une recherche comparative sur trois différentes types d'hébergement pour personnes souffrant de problèmes de santé mentale, démontrent que la formule du logement social avec soutien communautaire est celle qui favorise le plus l'autonomisation du locataire et, par là, crée les conditions les plus propices à la reconstruction de ses réseaux sociaux. Jetté, quant à lui, a conclu, dans une recherche sur la clientèle vivant dans des OSBL d'habitation, que la formule du logement social avec soutien communautaire avait des effets bénéfiques sur les locataires dans la mesure où elle contribue à améliorer, notamment, leur estime de soi, leur niveau de satisfaction à l'égard de leur environnement de vie, ainsi que la qualité de leurs relations sociales[360].

---

357 R. MACKROUS, préc., note 350, p. 145.

358 H. DORVIL et P. MORIN, préc., note 348, p. 89.

359 *Id*., p. 92.

360 C. JETTÉ, préc., note 348.

S'agissant des personnes itinérantes en particulier, certains intervenants du milieu communautaire soulignent à juste titre que la formule du logement avec soutien communautaire a plus de chances de porter fruit, à long terme, que celle de l'hébergement compris comme une simple porte d'entrée vers des prises en charge institutionnelles répétées au sein du réseau de la santé et des services sociaux. La Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM) exprime ainsi cette idée :

> « Bien des personnes itinérantes se situent à la marge des services par crainte d'une prise en charge trop étouffante, due à des mauvaises expériences. Il n'existe pas de réponse unique. Cependant, nous sommes certains que si le logement social n'est accessible que sous condition que l'on se reconnaisse dans une problématique, que l'on doive entreprendre une démarche ou suivre un plan d'intervention, nous ne répondrons alors qu'à une partie de cette population[361] ».

La Commission considère, à l'instar de la FOHM[362], que l'accès à la stabilité résidentielle assortie de soutien communautaire constitue un déterminant majeur de la santé physique et mentale des personnes itinérantes. Il ne s'agit pas de nier l'importance capitale des ressources d'hébergement temporaires, et encore moins celle des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux, dans la stabilisation de l'état psychologique et physique de nombreuses personnes itinérantes, en particulier lors de crises. Seulement, si l'on souhaite remédier au problème des « portes tournantes » évoqué plus haut, l'investissement dans le logement social avec soutien communautaire s'avère incontournable.

3.3 L'offre en soutien communautaire dans les logements sociaux, les sources de financement et les besoins à combler

Dans cette section, la Commission examinera l'offre en soutien communautaire dans le parc actuel de logements sociaux. Dans quelle mesure cette offre est suffisante pour faciliter la réinsertion sociale des personnes marginalisées et vulnérables, dont les personnes en situation

361 FÉDÉRATION DES OSBL D'HABITATION DE MONTRÉAL, préc., note 345, p. 18.

362 *Id.*, p. 19.

d'itinérance ou à risque de le devenir ? Puisque la presque totalité de l'offre en logement social ciblant ou desservant des groupes vulnérables et à besoins particuliers[363], dont la population itinérante, est assurée par les HLM et les OSBL–H, les lignes qui suivent examineront, à tour de rôle, les sources de financement et les besoins à combler de ces deux formes de logement social.

Ø *Le soutien communautaire en HLM*

Le programme d'habitation à loyer modique (HLM) de la Société d'habitation du Québec permet à des ménages à faible revenu d'occuper des unités de logement dans des HLM en échange d'un loyer fixé à 25 % de leur revenu[364]. Les HLM sont gérés et administrés par un Office municipal d'habitation (OMH) et sont financés principalement par l'entremise du programme *Habitations à loyers modique* de la SHQ et, dans une moindre mesure, par les programmes *AccèsLogis* et *Logement abordable Québec* (LAQ), auxquels contribue aussi financièrement la SCHL. À l'échelle québécoise, un peu plus de la moitié des HLM sont destinées à recevoir des personnes âgées, alors que l'autre moitié est destinée à des familles ou à des personnes seules. C'est le cas à Montréal, par exemple, où en 2008, sur les 19 855 logements disponibles en HLM, la part destinée exclusivement aux personnes âgées est de 50 %, alors que celle réservée aux familles et/ou aux personnes seules est de 46,7 %. Enfin, à Montréal, seul 4,5 % du parc de logement en HLM est composé pour la plupart d'unités de logement adaptées pour les personnes handicapées ou offrant des services à une clientèle ayant des besoins particuliers, par exemple des jeunes en difficulté et des personnes en voie de réinsertion sociale[365].

---

363 Par exemple : personnes itinérantes, jeunes en difficulté, femmes violentées, toxicomanes, personnes âgées, personnes handicapées.

364 Notons que plusieurs locataires des HLM bénéficient d'une forme de soutien au loyer par l'intermédiaire de l'un des programmes suivants de la SHQ : Programme Allocation–logement, Programme de supplément au loyer (PSL).

365 VILLE DE MONTRÉAL, *Répertoire 2009 des logements sociaux et communautaires sur l'île de Montréal* (données à jour au 31 décembre 2008), 2009, p. 4.

Une série de facteurs structurels a contribué à la fragilisation et à l'appauvrissement accélérés de la clientèle des HLM vers la fin des années 1980. D'abord en 1988, le gouvernement québécois abolit le loyer plafond qui prévalait auparavant dans les HLM; dorénavant, le loyer est fixé à 25 % du revenu brut pour tous les ménages. Une telle mesure a eu pour effet de chasser massivement les travailleurs pauvres, rebutés par des loyers devenus soudainement prohibitifs. Puis, en 1991, les règles de mixité sociale sur lesquelles se basaient les critères d'attribution des logements à loyer modique sont abandonnées au profit d'un système de points conçu pour favoriser les ménages les plus démunis[366]. Par la suite, le désengagement financier du gouvernement fédéral, à partir de 1994, a marqué la fin de la construction de nouveaux HLM au Québec, accentuant ainsi la tendance à la concentration de la pauvreté dans le parc de HLM existants[367]. À titre illustratif, qu'il suffise de mentionner que, de 1985 à 1995, le pourcentage de travailleurs dans les HLM pour familles du quartier montréalais Petite–Bourgogne est passé de 25 % à 10 %, ou encore que dans un HLM pour personnes seules du nord de Montréal situé près d'un hôpital psychiatrique, 30 des 52 locataires avaient reçu un diagnostic de maladie mentale grave et persistante, alors que, dans un autre HLM pour personnes seules, une recherche a révélé que l'ensemble des 69 locataires était suivi pour un problème de santé mentale[368]. Enfin, la désinstitutionnalisation a grandement contribué à l'entrée massive en HLM de personnes éprouvant des problèmes de santé mentale.

Paradoxalement, alors que les HLM abritent une population extrêmement défavorisée et vulnérable, son offre de service en soutien communautaire demeure encore embryonnaire et largement insuffisante. Des réponses ont été apportées, dès la fin des années 1980, par le biais d'une stratégie axée principalement sur le renforcement de la vie associative et de l'action

366 Paul MORIN, « Les pratiques d'action communautaires en milieu HLM : un patrimoine d'expériences et de compétences », *Nouvelles pratiques sociales*, vol.19, n° 2, 2007, p. 144–158, à la p. 148; R. MACKROUS, préc., note 350, p. 137–138

367 P. MORIN, préc., note 366, p. 148.

368 R. MACKROUS, préc., note 350, p. 139–143.

communautaire en HLM, une stratégie d'ailleurs appuyée par des modifications législatives[369]. De plus, afin de financer les projets de locataires visant à renforcer l'action communautaire en HLM, le Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM a été créé, mais il ne suffit pas à répondre à la demande et, par ailleurs, n'a pas été conçu pour offrir du soutien communautaire à des individus en difficulté[370].

Le soutien communautaire apporté aux clientèles à besoins particuliers et vulnérables des HLM ne compte donc sur aucune enveloppe budgétaire dédiée à cet effet. Malgré tout, une minorité de HLM réussit à offrir des services à certaines clientèles ayant des besoins particuliers, par exemple des jeunes en difficulté et des personnes en voie de réinsertion sociale[371]. Cependant, le financement de ces initiatives repose essentiellement sur des subventions gouvernementales ponctuelles (par projet), ainsi que sur des ententes de service et des partenariats à durée limitée conclues avec des organismes communautaires et des institutions du réseau de la santé et de l'éducation[372].

Ø *Le soutien communautaire en OSBL d'habitation*

Les OSBL d'habitation (OSBL–H) sont possédés et gérés par un organisme privé. Bien que ne représentant que 26 % du parc de logements sociaux au Québec, ils forment sa composante qui, proportionnellement, est la plus susceptible d'offrir du soutien communautaire à sa clientèle. Une telle mission est d'ailleurs au cœur de leur vocation, qui est « *d'offrir à des personnes socialement, physiquement ou économiquement défavorisées des conditions de logement*

369 Par exemple, à la suite de modifications législatives apportées en 2002, désormais la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* prévoit qu'« *un office peut mettre en œuvre toute activité à caractère social et communautaire qui vise le mieux–être de sa clientèle* » (l'article 57(3.1a)), formalise le droit d'association des locataires et oblige chaque office à créer un comité consultatif de résidents.

370 P. MORIN, préc., note 366.

371 VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 365, p. 4.

372 P. MORIN, préc., note 366, p. 150; R. MACKROUS, préc., note 350, p. 144–145.

stables et appropriées à leurs besoins »[373], telles que des ménages âgés, à faible revenu, des jeunes marginaux, des victimes de violence, des personnes seules à risque d'itinérance, etc. Les sources de financement des OSBL–H sont, quant à elles, des plus diverses. Le financement provient en majorité de programmes gouvernementaux divers gérés, soit séparément, soit conjointement, par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Le programme le plus utilisé pour financer les projets de logements sociaux mis sur pied par des OSBL est *AccèsLogis* (en particulier ses volets II[374] et III[375]), financé conjointement par la SHQ et la SCHL[376].

Une étude menée par une chercheure du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPSS) de l'UQAM a permis de dresser un portrait assez exhaustif des caractéristiques et des besoins, notamment financiers, des OSBL d'habitation au Québec[377]. Selon la banque de données du Réseau québécois des OSBL d'habitation, 45,4 % de l'ensemble des OSBL d'habitation au Québec sont destinés à des personnes âgées, et 13,8 % à des familles. Les autres vocations recensées sont, notamment, l'aide aux personnes souffrant de problèmes de santé mentale (8,9 %), aux personnes handicapées (6,6 %), aux personnes seules et vulnérables (6,1 %) aux femmes (5 %), aux jeunes (3,6 %), aux toxicomanes (1,5 %) et aux

---

373 RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES OSBL D'HABITATION, *Le logement social avec soutien communautaire : une composante cruciale de la lutte à l'itinérance*. Mémoire dans le cadre du Mandat d'initiative sur l'itinérance Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec, octobre 2008.

374 Tel qu'indiqué sur le site Internet de la SHQ, le volet II d'AccèsLogis *« est destiné à des projets de logements permanents avec services (exemples : repas, maintien à domicile, entretien ménager) pour des personnes âgées en perte légère d'autonomie.* », [En ligne]. www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/acceslogis.html#projets_admissibles.

375 Tel qu'indiqué sur le site Internet de la SHQ, le volet III d'AccèsLogis « *est destiné à des projets de logements temporaires ou permanents avec services pour des personnes ayant des besoins particuliers de logement : [par ex. du] logement permanent ou de transition offert temporairement aux personnes qui effectuent une démarche de réintégration sociale et d'autonomie en logement; [de l'] hébergement d'urgence (chambre), tels des refuges pour itinérants, femmes victimes de violence ou personnes en difficulté; [du] logement temporaire destiné à des femmes ou à des jeunes victimes de violence familiale,* [En ligne]. www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/acceslogis.html#projets_admissibles.

376 Notons que plusieurs locataires des OSBL d'habitation bénéficient d'une forme de soutien au loyer par l'intermédiaire de l'un des programmes suivants de la SHQ : Programme Allocation–logement, Programme de supplément au loyer (PSL).

377 M.–N. DUCHARME, préc., note 341.

Autochtones (1,5 %). On constatera, sans surprise, que les OSBL–H desservant des personnes seules et vulnérables sont davantage concentrées dans les grandes agglomérations urbaines.

L'étude précitée du LAREPPS révèle que la majorité (68 %) des OSBL d'habitation offre des services de soutien communautaire à leurs clientèles. À partir d'un échantillon de 270 OSBL–H sondés par questionnaire, la recherche a révélé que plus de la moitié des OSBL–H enquêtés qui offrent du soutien communautaire ne reçoivent aucun financement pour ce faire, ne comptant donc que sur leur propre budget de fonctionnement, ainsi que sur leurs bénévoles et employés. L'autre moitié d'OSBL–H qui, elle, bénéficie d'un financement pour appuyer leur offre de service communautaire compte principalement sur des programmes gouvernementaux divers. Les autres sources de financement comprennent les dons d'organismes parrains, les contributions de locataires, l'autofinancement, etc. Le soutien communautaire offert par ces organismes peut aussi être financé par le biais de subventions octroyées, entre autres, par certaines Agences de la Santé et des Services sociaux et municipalités. Enfin, environ 32 % des OSBL enquêtés comptent en partie sur des partenariats et des ententes de service avec des institutions du réseau de la santé et des services sociaux (ex. : CLSC, CSSS, hôpitaux, centres de réadaptation, etc.) pour répondre aux besoins de leur clientèle en matière de soutien communautaire[378].

Il ressort de cette recherche que 68 % des OSBL sondés considèrent que leurs ressources sont, soit inexistantes, soit insuffisantes, pour leur permettre d'offrir à leurs locataires le soutien communautaire dont ils auraient besoin. Quant aux sommes supplémentaires que les OSBL estiment nécessaires pour leur permettre de répondre aux besoins en soutien communautaire de leur clientèle, elles sont très variables. L'auteure constate que 25 % des OSBL enquêtés montrent « *des signaux alarmants qui justifient une aide imminente au soutien communautaire* », que 36 % « *montrent des signaux préoccupants* » en la matière, et que 38 % estiment que tout va bien. En extrapolant les réponses des organismes sondés à l'ensemble du

[378] *Id.*, p. 56–57.

réseau, l'auteure a calculé que les ressources financières dont les OSBL–H ont besoin, à l'échelle du Québec, pour répondre aux besoins de soutien communautaire de leur clientèle s'élèvent à 12 millions de dollars.

Ø *Les recommandations de la Commission*

L'ampleur des besoins insatisfaits en soutien communautaire en logement social auprès des clientèles vulnérables et fragilisées n'est plus à démontrer. En effet, tel qu'il a été démontré, les organismes publics (OMH) et privés (OSBL–H) sur lesquels repose cette offre de service ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour offrir un soutien communautaire qui soit à la hauteur des besoins en la matière de leurs clientèles. Par ailleurs, le gouvernement annonçait, le 7 novembre 2007, une enveloppe nationale de cinq millions de dollars associée au *Cadre de référence sur le soutien communautaire* en logement social, adopté la même année par le MSSS.

Or, considérant que le Réseau québécois des OSBL[379], s'appuyant sur la recherche du LAREPPS précitée[380], considère que cette somme devrait être de 12 millions de dollars pour répondre aux besoins des seuls OSBL–H du Québec (auquel cas les besoins analogues des HLM, pourtant criants, ne pourraient pas même être satisfaits); que la Communauté métropolitaine de Montréal[381] estime que cette somme est deux à trois fois inférieure aux besoins réels des HLM et des OSBL–H du Québec; que le RAPSIM[382] et la Ville de Montréal[383] considèrent tous deux qu'il faut cinq millions additionnels seulement pour couvrir les besoins de Montréal en la matière; que les unités de logement en HLM qui sont assorties de services visant la réinsertion

379 RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES OSBL D'HABITATION, préc., note 373, p. 12 à 14.

380 M.–N. DUCHARME, préc., note 341, p. 64

381 COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, préc., note 343, p. 36.

382 RAPSIM, préc., note 349, p. 2.

383 VILLE DE MONTRÉAL, préc., note 265, p. 14.

sociale du locataire représentent une très faible proportion de l'ensemble du parc des HLM, la Commission recommande :

- que le gouvernement revoie à la hausse le budget de cinq millions de dollars associé au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*, et ce, sur la base des besoins chiffrés tels qu'estimés par ses différents partenaires du secteur de l'habitation sociale et communautaire (p. ex. : municipalités, organismes publics et communautaires, etc.)

Considérant qu'actuellement le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* n'offre aucune garantie concernant la récurrence et la stabilité à long terme de l'enveloppe budgétaire qui lui est associée, la Commission recommande :

- que le gouvernement prévoie, dans le cadre d'une politique de lutte à l'itinérance, un cadre de financement stable et récurrent qui soit ajusté annuellement à l'évolution des besoins réels des organismes publics et privés offrant du soutien communautaire en logement social;

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les problématiques liées au phénomène de l'itinérance sont complexes et impliquent plusieurs acteurs dont, au premier chef, tous les paliers de gouvernement. Cependant, la Commission fait le constat, dans cet avis, que certains des problèmes auxquels est confrontée la population itinérante proviennent du choix de l'État de privilégier une approche répressive dans sa gestion de l'itinérance à Montréal. Ainsi, la Commission, tout comme les autres membres du groupe tripartite, a constaté que la surjudiciarisation des personnes itinérantes constitue l'un des facteurs qui contribuent le plus à accentuer leur exclusion et leur marginalisation. C'est ce qui l'a incitée à procéder à l'analyse de l'impact discriminatoire, sur les personnes itinérantes, des normes et pratiques encadrant l'usage de l'espace public montréalais.

Dans la première partie, la Commission a d'abord tracé un portrait sociologique sommaire de l'itinérance à Montréal. Elle a ensuite évoqué à grand trait le contexte sociohistorique dans lequel s'est inscrite la répression étatique de l'itinérance, en accordant une attention particulière au discours sur « la lutte aux incivilités ». À Montréal comme dans plusieurs autres villes, ce type de discours est aujourd'hui couramment invoqué pour justifier la sanction pénale des comportements associés à l'itinérance. Enfin, la Commission a brossé un portrait quantitatif de la surjudiciarisation des personnes itinérantes à Montréal en vertu de la réglementation municipale, cette dernière constituant l'instrument premier de la lutte aux incivilités.

Dans la deuxième partie, la Commission a analysé la surjudiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Montréal sous l'angle de la discrimination systémique. Plus précisément, elle est partie du postulat que, si discrimination il y a en l'espèce, elle ne pouvait s'expliquer que par plusieurs facteurs structurels interreliés. Parmi ces facteurs, la Commission s'est penchée sur ceux qui lui semblaient les plus importants, soit les normes et politiques institutionnelles du SPVM, leur application par les policiers, certains règlements encadrant l'utilisation du domaine public, ainsi que certaines dispositions législatives prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées. Il a été démontré que, pris ensemble, ces facteurs contribuent à échafauder, autant

qu'à le justifier, un système d'exclusion laissant la population itinérante à la marge de l'espace public.

La Commission a d'abord examiné les normes et politiques institutionnelles du SPVM censées orienter l'application par les policiers des différents règlements municipaux régissant l'usage du domaine public. Il ressort de l'analyse que ces normes et politiques, non seulement érigent en cible prioritaire du travail policier les « désordres publics » et les « incivilités », mais de surcroît attribuent ces derniers à certains groupes publiquement identifiés et identifiables, dont les personnes itinérantes, les mendiants, les squeegees et les prostituées. En outre, les normes et politiques du SPVM qualifient de « dérangeante » la présence des personnes itinérantes et leur prêtent une propension à troubler l'ordre public et à commettre des incivilités. Ce faisant, elles renforcent les préjugés selon lesquels les modalités d'occupation de l'espace public des personnes itinérantes constituent en soi une forme de déviance justifiable d'une sanction pénale.

Qui plus est, les normes et les politiques du SPVM, parce qu'elles érigent les personnes itinérantes en cibles toutes désignées du contrôle et de la surveillance policières, rendent par le fait même ces personnes à risque de faire l'objet de profilage social. Plus précisément, de l'avis de la Commission, la surjudiciarisation des personnes itinérantes repose davantage sur un biais policier destiné à libérer l'espace public de leur présence que d'une application neutre et impartiale de la loi sans égard à leur condition sociale. Ainsi qu'il a été démontré, exemples à l'appui, le profilage social survient lorsque des personnes, en raison de leur situation d'itinérance réelle ou présumée, se voient remettre des contraventions pour des infractions mineures qui ne sont pas ou rarement sanctionnées par les policiers lorsqu'elles sont commises par d'autres citoyens, tels que flâner, cracher, jeter des mégots, se coucher sur un banc public, se trouver ivre sur la voie publique, traverser la rue ailleurs qu'à l'intersection, etc. On peut également soupçonner qu'il y a présence de profilage social lorsque des policiers adoptent des comportements inadéquats à l'endroit des personnes itinérantes, tels que leur remettre des contraventions à répétition ou leur adresser des commentaires déplacés ou offensants, ou

encore lorsqu'ils prennent des décisions inusitées les concernant, telles que leur faire subir des contrôle d'identité sans motif raisonnable ou leur donner des amendes disproportionnées par rapport à la faible gravité de l'infraction reprochée.

La Commission considère que la stigmatisation des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM, tout comme le profilage policier qui s'ensuit, porte atteinte au droit de ces personnes à la sauvegarde de leur dignité sans discrimination fondée sur leur condition sociale. Le profilage social risque également d'entraîner dans son sillage des atteintes à d'autres droits et libertés, atteintes dont la nature varierait en fonction de l'infraction reprochée.

La Commission a conclu que ce ciblage discriminatoire des personnes itinérantes n'est pas rationnellement lié aux objectifs poursuivis par le SPVM. D'une part, ce dernier semble avoir surestimé l'ampleur de l'insécurité et des récriminations que susciterait chez les citoyens la présence d'itinérants au centre-ville. D'autre part, rien ne permet de conclure que les citoyens favorisent prioritairement l'usage de méthodes répressives en réponse aux situations de cohabitation difficiles que peut susciter la présence de personnes itinérantes dans l'espace public. Dans tous les cas, l'argument du sentiment de sécurité menacé et des plaintes des citoyens pose problème car il déplace l'axe justificatif de l'intervention policière de la nécessaire sanction des comportements objectivement menaçants pour la sécurité et l'ordre vers la sanction des comportements subjectivement perçus comme tels par le public. Dès lors, les personnes itinérantes sont plus à risque d'être sanctionnées par les policiers afin d'apaiser des craintes nourries par des préjugés, et ce, indépendamment du degré réel de nuisance ou de dangerosité des comportements qui leur sont reprochés.

Si l'essentiel de la discrimination subie par les personnes itinérantes est attribuable au cadre normatif qui oriente l'application de la réglementation municipale par les policiers, la Commission considère par ailleurs que certains règlements sont porteurs en soi d'un biais discriminatoire. À un niveau général, l'effet discriminatoire peut survenir de manière indirecte lorsque des dispositions réglementaires en apparence neutres sanctionnent des comportements

associés à l'itinérance qui ne constituent pas une réelle nuisance. Ce type d'infraction peut néanmoins résister à une analyse de conformité à la Charte si la disposition identifie, dans son libellé même, une nuisance réelle qui justifierait la prohibition du comportement sanctionné. En l'absence d'une nuisance réelle clairement spécifiée dans la disposition, il incombe alors à l'État de démontrer à quelles conditions un comportement en apparence inoffensif peut être justifiable d'une sanction pénale.

La Commission considère aussi que certains règlements et ordonnances municipaux créent une discrimination à l'endroit de personnes itinérantes dans la mesure où ils ont été adoptés dans le but de restreindre l'accès à l'espace public aux personnes itinérantes. Il en est ainsi de l'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie fermant ses 15 derniers parcs et places publiques la nuit aux personnes itinérantes. En conséquence, plusieurs personnes itinérantes n'ont d'autres choix, faute de logement privé, que de se retrouver dans l'illégalité afin d'accéder à un certain nombre d'heures de sommeil. Ce faisant, cette ordonnance va à l'encontre du droit des personnes itinérantes à l'exercice, sans discrimination, de leurs droits à la vie, à la sûreté, à la liberté et à la dignité. Au surplus, la Commission considère que fermer complètement l'espace public la nuit aux personnes itinérantes ne constitue pas une mesure raisonnable. Dans le même ordre d'idées, la Commission est d'avis que la décision de l'arrondissement Ville–Marie d'interdire l'accès aux chiens dans les deux parcs connus comme étant grandement fréquentés par des personnes itinérantes ayant des chiens viole le droit de ces derniers à l'accès sans discrimination au domaine public. Or, cette violation ne se justifie pas puisque les nuisances associées aux chiens dans les parcs peuvent être sanctionnées au moyen d'interdictions réglementaires ciblées, comme cela est le cas en général dans les autres parcs.

La Commission s'est également penchée, à la lumière des droits reconnus par la Charte, sur les conséquences pour les personnes itinérantes du recours à l'incarcération pour amendes impayées. Elle estime qu'une telle pratique est extrêmement préjudiciable pour les personnes à très faible revenu ou sans revenu. Dans le cas des personnes itinérantes, le préjudice est décuplé puisque l'incarcération vient miner le processus de réinsertion sociale dans lequel

plusieurs d'entre elles sont engagées ou tentent de s'engager. La Commission considère donc que les dispositions du *Code de procédure pénale* qui prévoient l'emprisonnement pour dettes impayées ont un effet discriminatoire sur les personnes en situation d'itinérance, et que rien dans la loi ne justifie cette discrimination fondée sur la condition sociale. Par conséquent, elle recommande que le *Code de procédure pénale* soit modifié afin d'éliminer l'impact discriminatoire, notamment, sur les personnes en état d'itinérance, de ses dispositions actuelles prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées.

Dans la troisième et dernière partie, la Commission recommande à l'État de substituer à son approche répressive face aux problématiques liées à l'itinérance une approche préventive fondée sur le respect des droits socioéconomiques et fondamentaux protégés par la Charte. Dans cette optique, il est impératif que l'État prenne toutes les mesures appropriées pour protéger les droits de ses citoyens les plus vulnérables, ce qui exige notamment du gouvernement qu'il adopte une politique sur l'itinérance. De l'avis de la Commission, une telle politique devrait mener la lutte sur plusieurs fronts de manière à s'attaquer aux différentes problématiques qui minent les efforts de la société pour combattre et prévenir l'itinérance. Parmi ces problématiques, la Commission a identifié celles qui, à son avis, devraient se voir accorder une attention prioritaire. Elle en rappellera la nature dans la récapitulation des recommandations figurant à la fin de cette conclusion.

Étant donné l'importance capitale que revêt la question de l'accès au logement en matière de lutte à l'itinérance, la Commission s'est penchée plus à fond sur cette problématique dans cet avis. Elle démontre d'abord que l'obligation de garantir aux personnes itinérantes l'accès à un logement suffisant s'imposait à l'État québécois en vertu de ses engagements internationaux et des droits fondamentaux et socioéconomiques protégés par la Charte québécoise. Elle fait ensuite valoir que le droit à un logement adéquat pour les personnes itinérantes passe par l'accès au logement social assorti de soutien communautaire. Une telle formule a fait ses preuves comme stratégie de « sortie de rue » durable puisqu'elle permet aux personnes itinérantes, non seulement d'accéder à un logement, mais surtout de s'y maintenir. Il en est ainsi

puisqu'elle inscrit l'accès à la stabilité résidentielle dans un processus global de réinsertion s'attaquant aux problématiques multiples auxquelles font face les personnes itinérantes. Or, la Commission constate qu'à l'heure actuelle, les fonds publics destinés à appuyer financièrement l'offre de soutien communautaire en logement social sont largement insuffisants pour répondre à la demande. Elle considère en outre qu'un réinvestissement dans le logement social subventionné – même sans soutien communautaire – est nécessaire afin d'assurer une stabilité résidentielle à bon nombre de chômeurs et de travailleurs précaires et à faible revenu, dont les ressources financières limitées en font des personnes constamment à risque de basculer dans l'itinérance.

Pour tous ces motifs, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande :

- que les normes et politiques institutionnelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités soient modifiées afin d'y supprimer les éléments qui ciblent et stigmatisent les personnes itinérantes;

- que l'usage par le SPVM de méthodes répressives à l'encontre de la population itinérante repose, non pas sur la perception sociale d'une présence dérangeante et menaçante, mais uniquement sur des critères comportementaux neutres applicables également à tous les citoyens, tel que le degré de nuisance ou de dangerosité de l'acte reproché;

- qu'une formation sur les sources sociales de l'itinérance et sur les risques de profilage qui pèse sur les personnes itinérantes soit donnée au corps policier de la Ville de Montréal;

- la révision, par chaque municipalité et arrondissement, ainsi que par le gouvernement du Québec, de toutes les dispositions réglementaires ou législatives sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public afin de s'assurer

qu'elles comportent une nuisance bien identifiée et, le cas échéant, que celle-ci soit justifiée. Au surplus, la Commission recommande que les dispositions réglementaires non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes.

- l'abrogation de l'ordonnance de l'arrondissement Ville–Marie fermant ses quinze derniers parcs qui étaient encore ouverts la nuit;

- l'abrogation de la disposition du Règlement sur les chiens et autres animaux de l'arrondissement Ville–Marie qui prohibe spécifiquement les chiens dans le parc Émilie–Gamelin et le square Viger;

- que le *Code de procédure pénale* soit modifié afin d'éliminer l'impact discriminatoire, notamment, sur les personnes en état d'itinérance, de ses dispositions actuelles prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées;

- que l'État s'engage à renforcer les droits économiques et sociaux à l'intérieur de la Charte dans les plus brefs délais afin d'assurer la protection des droits des personnes les plus vulnérables de notre société, notamment les personnes en situation d'itinérance;

- la mise en place d'une politique sur l'itinérance afin que l'État, ses différents représentants et agents fournisseurs de services, s'engagent formellement dans une action planifiée et concertée qui implique l'allocation de ressources dirigées et ce, en priorité aux personnes itinérantes;

- que, dans le cadre d'une politique sur l'itinérance, le gouvernement

    a. prévoie des mesures concrètes pour améliorer la coordination entre les différents acteurs oeuvrant auprès de la clientèle itinérante, et ainsi assurer

une continuité dans l'offre de service et un meilleur arrimage entre les différentes catégories d'intervention.

b. renforce et bonifie les mesures existantes destinées à rejoindre là où elles se trouvent les personnes itinérantes souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendance, et ce, afin de s'assurer que ces personnes bénéficient d'un accompagnement et d'un suivi médical approprié au sein du réseau de la santé et des services sociaux.
c. renforce et augmente les ressources destinées à assurer un suivi thérapeutique personnalisé et inscrit dans la longue durée aux personnes itinérantes souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendance.
d. renforce les mesures et les programmes existants destinés à accompagner et à outiller les jeunes qui sortent des centres jeunesse dans leurs démarches d'insertion, notamment au cours de leur parcours scolaire et de leur recherche d'emploi.
e. renforce et bonifie les mesures et les programmes destinés à accompagner les personnes itinérantes ou à risque de le devenir dans le cadre de leur parcours de scolarisation et d'insertion professionnelle.
f. s'appuie sur la Mesure du panier de consommation (MPC) pour fixer les barèmes du soutien financier octroyé aux personnes les plus démunies par l'entremise des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale.

- que l'État privilégie une approche préventive et proactive relativement au phénomène de l'itinérance, notamment en faisant bénéficier d'un logement suffisant et adéquat les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir, si tel est leur souhait;

- que le gouvernement bonifie et rende récurrents les budgets consacrés au financement de nouveaux projets d'habitation sociale par le biais des différents programmes de la Société d'habitation du Québec prévus à cet effet;

- que le gouvernement revoie à la hausse le budget de cinq millions de dollars associé au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*, et ce, sur la base des besoins chiffrés tels qu'estimés par ses différents partenaires du secteur de l'habitation sociale et communautaire;

- que le gouvernement rattache au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* un cadre de financement stable et récurrent qui soit ajusté annuellement en fonction de l'évolution des besoins réels des organismes publics et privés offrant du soutien communautaire en logement social.