

La judiciarisation de l'itinérance à Val d'Or

Céline Bellot, École de service social, Université de Montréal
Marie-Eve Sylvestre, Section de droit civil, Université d'Ottawa

Décembre 2016

Rapport disponible dès le 9 décembre 10h00 sur le site de l'Observatoire sur les profilages : www.profilages.info

Faits saillants – La judiciarisation de l'itinérance à Val d'Or

1. Au cours des dix dernières années, le nombre de personnes en situation d'itinérance à Val d'Or s'est accru et ce, notamment en raison de l'accroissement de la pauvreté, de la crise du logement ainsi que des nombreux problèmes sociaux et de santé physique et mentale qui affligent les citoyens de la ville et des communautés autochtones avoisinantes. Cette itinérance touche particulièrement les personnes autochtones, les femmes ainsi que les jeunes.
2. Durant la même période, la question de la gestion des espaces publics et de l'itinérance au centre-ville de Val d'Or, notamment en lien avec l'ébriété publique et la consommation d'alcool et de drogues dans les endroits publics, est rapidement devenue une préoccupation importante des villes et des gouvernements. Par exemple, l'itinérance a été un enjeu important de la campagne électorale à la mairie de Val d'Or en 2013.
3. À cet égard, la Sûreté du Québec (SQ) a reçu près de 6000 appels de la part de résidents et de commerçants concernant les troubles de la paix publique entre 2010 et 2013, soit en moyenne près de 1500 appels par année ou 4 appels par jour. En outre, comme en témoignent les procès-verbaux des conseils de quartier, les policiers reçoivent des appels de la part des conseillers municipaux et du bureau du maire.
4. De façon générale, l'offre de services en santé et services sociaux pour répondre aux besoins psychosociaux d'une population avec des vulnérabilités aussi importantes et complexes que celle de Val d'Or apparaît peu consolidée. Bien que

la situation se soit améliorée depuis octobre 2015, on constate un manque de coordination et d'arrimage des services entre les différentes lignes et les secteurs d'intervention. Les actions paraissent le plus souvent vouées à répondre aux besoins les plus urgents, de manière répétée, avec des risques importants de chronicisation des difficultés des personnes. De plus, il y a peu de présence des intervenants communautaires et des équipes de proximité dans les rues du centre-ville sur une base régulière, particulièrement en soirée et pendant la nuit.

5. En conséquence, les policiers sont trop souvent appelés à être les premiers, voire les seuls répondants, pour gérer les tensions et les problèmes liés à la présence de personnes en situation d'itinérance au centre-ville. Or, dans plusieurs cas, les policiers n'ont reçu aucune formation particulière sur l'histoire et les réalités autochtones avant d'entrer en fonction à Val d'Or. Si, dans certains cas, les relations entre les policiers et les personnes en situation d'itinérance sont cordiales, de façon générale, on note que l'incompréhension et la méfiance règnent de part et d'autre sur le terrain. Il se dégage une inadéquation profonde entre le métier de policier, les moyens dont il dispose et les problèmes sociaux vécus par les personnes en situation d'itinérance.
6. Appelés à intervenir, les policiers disposent d'une série de moyens, allant de la simple interpellation à l'arrestation, en passant par la prévention, l'émission d'un avertissement, la mise en œuvre d'un arrêt d'agir ou l'émission d'un constat d'infraction pour la violation d'un règlement municipal ou d'une loi provinciale. On constate une tendance à recourir au droit pénal, c'est-à-dire aux règlements municipaux et aux lois provinciales, plutôt qu'au droit criminel (par ex. le Code criminel) dans la gestion des conflits liés à l'utilisation des espaces publics. À Val d'Or, les policiers utilisent d'abord les règlements municipaux et en particulier, le *Règlement concernant les nuisances, la paix, le bon ordre et les endroits publics* (2003-40).
7. Entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} mars 2015, les policiers de la SQ ont émis 3087 constats d'infraction pour la violation du *Règlement concernant les nuisances, la paix, le bon ordre et les endroits publics* à Val d'Or, à 922 personnes distinctes. Le nombre de constats d'infraction émis est en augmentation constante depuis 2012 (passant de 828 en 2012 à 1168 en 2014).
8. Le nombre de constats émis est particulièrement élevé considérant que la population de la MRC de la Vallée de l'Or se chiffre à 43 775 personnes selon les données de l'Institut de la statistique du Québec (2015). À titre de comparaison, la SQ de la Vallée-de-l'Or a émis en 2014 près de la moitié (44%) du nombre de constats d'infraction émis par la police de Gatineau en 2012, alors que la population de la MRC de la Vallée de l'Or est six fois plus petite que celle de Gatineau (pop. = 278 780 en 2015).

9. Les constats d'infraction sont émis de manière similaire durant tous les mois de l'année, avec une pointe cependant à la fin de l'hiver (de février à avril), ce qui correspondait, de 2012 à 2014, à la fermeture des ressources temporaires d'hébergement d'urgence à Val d'Or. Ces ressources sont maintenant ouvertes de façon permanente.
10. Les principaux motifs reprochés sont le bon ordre, l'ivresse publique et la consommation de boissons alcoolisées dans les espaces publics. Ceux-ci forment les premier et troisième motifs d'intervention et constituent à eux seuls 50% des constats d'infraction émis (1554 constats). L'infraction de proférer des « insultes, injures et menaces » représente, quant à elle, le deuxième motif en ordre d'importance (21% : 654 constats). L'importance de cette infraction est sans équivalent dans les autres villes. De plus, on constate que les infractions reprochées ne font pas référence à des comportements violents, mais sont directement liées à l'utilisation des espaces publics.
11. La majorité des constats d'infraction sont émis dans le centre-ville, dans les districts électoraux 1 et 2 (72% des constats). Le district 6, dans lequel se trouve la communauté de Lac Simon, constitue le troisième lieu où les constats d'infraction sont le plus souvent émis (14% des constats).
12. Les constats ont été décernés à 652 hommes et 204 femmes (et 66 dont le sexe est inconnu). Le pourcentage de femmes (22% au total, ou 24% des personnes dont le sexe est connu) est sensiblement plus élevé que dans les autres villes québécoises.
13. Les personnes judiciairisées sont généralement âgées de plus de 25 ans. Il importe ici de constater que les groupes de personnes âgées de 25 à 34 ans et de 35 à 44 ans reçoivent près des deux tiers des constats d'infraction émis durant la période étudiée. Les motifs d'ébriété publique, tout comme ceux liés à l'interdiction de la consommation de boissons alcoolisées, augmentent avec l'âge. Les motifs d'infraction liés aux insultes, aux troubles de la paix et aux refus d'obéir diminuent avec l'âge.
14. Selon les données de la cour municipale, 76,2% des constats d'infraction entre 2012 et 2015 ont été émis à des personnes autochtones. De plus, 95% des personnes qui ont reçu plus de 10 constats d'infraction (les personnes surjudiciairisées) étaient des autochtones, soient 63 sur 67 personnes. En outre, parmi les personnes ayant reçu plus de 15 constats, 100% sont autochtones.
15. Les constats d'infraction suivent la procédure prévue au Code de procédure pénale du Québec. De façon générale, les personnes en situation d'itinérance plaident coupable et se voient condamnées à l'amende fixée par le règlement ou encore, celles-ci n'inscrivent aucun plaidoyer et sont condamnées à payer l'amende fixée dans le cadre d'un jugement par défaut, rendu en l'absence du défendeur. Le dossier est ensuite transféré au percepteur d'amende de la Ville. Celui-ci peut procéder à l'exécution civile du jugement par bref de saisie,

- contraindre une personne à comparaître devant lui, il peut aussi demander à un juge d'émettre un mandat d'amener le défendeur devant lui pour le paiement de sa dette, ou bien pour conclure une entente de paiement. Si le défendeur ne se présente pas devant le percepteur à la date fixée, ou encore s'il néglige ou refuse d'exécuter des travaux compensatoires, le percepteur peut alors demander à un juge l'autorisation d'imposer une période d'emprisonnement pour non-paiement d'amende et émettre un mandat d'emprisonnement.
16. L'analyse des parcours judiciaires suivis par l'intermédiaire des constats d'infraction au moment de l'extraction des données (décembre 2015), montre que de nombreux constats en sont à l'étape du jugement (17%) ou encore aux premières étapes du processus d'exécution des jugements, soit au moment du rappel avant saisie (43%), pour un total de 60% des constats à ces étapes. Nous anticipons cependant qu'un fort pourcentage de ces dossiers sont maintenant (décembre 2016) rendus au stade de l'émission du mandat d'amener ou du mandat d'emprisonnement pour non-paiement d'amende.
 17. Les personnes judiciairisées doivent 479 330\$ à la cour municipale de Val d'Or. De plus, au moment de l'extraction des données (décembre 2015), plus de 77% des constats demeuraient impayés.
 18. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (CDPDJ) définit le profilage racial et social comme « toute action prise par une ou des personnes en situation d'autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public, qui repose sur des facteurs d'appartenance réelle ou présumée, tels la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion (profilage racial) ou sur la condition sociale (profilage social), sans motif réel ou soupçon raisonnable, et qui a pour effet d'exposer la personne à un examen ou à un traitement différent ». La Commission a formulé une série d'indicateurs afin de déceler la présence de profilage social et racial dans les actions prises par les personnes en situation d'autorité, dont le nombre de constats d'infraction. En 2009, la CDPDJ déclarait qu'il y avait eu profilage social envers les personnes itinérantes à Montréal, celles-ci s'étaient vues émettre près de 30% des constats d'infraction.
 19. Le profilage, individuel ou systémique, est une forme de discrimination. Il convient aussi de se référer au concept de discrimination systémique afin de rendre compte de l'ensemble des mesures prises ayant des effets discriminatoires sur la base de la race, de l'origine ethnique et/ou de la condition sociale.
 20. Eu égard aux constats formulés précédemment, nous relevons la présence de plusieurs indicateurs de profilage social et racial et de discrimination systémique à Val d'Or :
 - absence ou pénurie de réponses sociales et d'accompagnement des personnes en situation d'itinérance, notamment des personnes autochtones;

- difficultés importantes d'intégration et d'accès aux services dans la ville pour les personnes autochtones (logement et autres);
- importantes situations de pauvreté et de violence;
- absence ou pénurie de services sociaux au sein des communautés autochtones et obstacles systémiques à la prise en charge, par les communautés, de leurs problèmes sociaux;
- nombre élevé de plaintes de la population à l'encontre des personnes itinérantes, dont les personnes autochtones;
- le choix de la SQ comme premier voire unique répondant;
- le recours massif à la judiciarisation à l'encontre de personnes itinérantes (nombre élevé de constats) et dans certains cas, le recours à des mesures pour obtenir des services sociaux;
- imposition disproportionnée de constats d'infraction aux personnes autochtones, dans un rapport de trois pour un. C'est particulièrement le cas des personnes surjudicialisées qui sont à 95% autochtones (ou 100% pour les 15 constats et plus). Il semble donc clair que l'application des règlements municipaux a des effets disproportionnés sur les personnes autochtones en situation d'itinérance et que celles-ci sont davantage judiciarisées que les autres;
- indicateurs de harcèlement alors que 343 personnes ont reçu au moins une fois plus d'une infraction la même journée, sur un total de 922 personnes, et 96 personnes ont reçu au moins une fois plus de deux infractions dans la même journée;
- recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes dans des cas d'incapacité de payer (dans deux cas, la peine allait jusqu'à trois ans et demi de pénitencier).

21. Les policiers justifient le recours à la judiciarisation en s'appuyant sur quatre motifs principaux : d'abord, ils utilisent la judiciarisation comme levier afin d'obtenir des services sociaux et de santé pour les personnes itinérantes; ensuite, ils utilisent la judiciarisation pour mettre fin à un problème temporaire, mais récurrent, qu'ils rencontrent avec une personne en situation d'itinérance et pour lequel il ne semble pas y avoir de ressources et de services; troisièmement, ils utilisent la judiciarisation pour justifier, notamment sur le plan juridique, leur travail et leurs interventions lorsqu'ils doivent procéder à l'arrestation ou à la détention d'une personne en situation d'itinérance au poste de police; finalement, ils soutiennent avoir recours à la judiciarisation afin de responsabiliser la personne en situation d'itinérance. Toutes ces explications militent cependant en faveur de l'accroissement de l'offre de services sociaux, plutôt que des interventions punitives qui devraient être réservées aux situations posant un risque réel pour la sécurité de la personne et du public.

22. **Recommandations :**

- a. Un protocole d'intervention devrait être adopté entre les différents acteurs de la santé et des services sociaux afin de prioriser l'intervention et

l'accompagnement social, notamment par des travailleurs de rue le soir et la nuit. Ce protocole devrait être élaboré de concert avec les communautés autochtones;

- b. La SQ devrait élaborer des directives claires à l'attention de ses policiers afin que ceux-ci n'aient plus recours à des mesures punitives et qu'ils prêtent main forte aux interventions sociales lorsque c'est nécessaire. Ces interventions ne doivent cependant pas mener à l'émission de constats d'infraction;
- c. Il devrait y avoir un meilleur arrimage et une plus grande concertation des ressources en santé et services sociaux. Ces services devraient inclure des services de santé mentale, des programmes de réduction des méfaits en regard des problèmes d'alcoolisme et des programmes spécifiques pour les femmes vulnérables. Toutes ces réponses doivent être adaptées aux personnes autochtones, eu égard à leur culture et traditions juridiques;
- d. Au niveau judiciaire, il devrait y avoir un moratoire sur l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes à Val d'Or, les amendes devraient aussi être annulées et des mesures de rechange devraient être mises en place. Le gouvernement du Québec devrait modifier le Code de procédure pénale pour éliminer la possibilité d'avoir recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes en cas d'incapacité de payer;
- e. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devrait développer un espace de dialogue et d'action pour mettre fin au profilage et à la discrimination systémique;
- f. Finalement, nous recommandons qu'une recherche fasse le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations.