

La judiciarisation des populations itinérantes à Québec : des discours aux chiffres

Le but de la recherche financée par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) était d'appréhender les pratiques de judiciarisation des populations itinérantes dans différentes villes canadiennes (Halifax, Québec, Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Vancouver), et de documenter le discours des acteurs socio-judiciaires (juges, procureurs, avocats, organismes de défense des droits) sur l'itinérance et sa judiciarisation.



À Québec, nous avons analysé les constats émis auprès des populations itinérantes en vertu des réglementations municipales et du Code de la sécurité routière et nous avons réalisé des entrevues auprès d'acteurs socio-judiciaires.

Au plan qualitatif, huit entretiens enregistrés ont été menés auprès d'acteurs-clés au cours des mois d'octobre 2010 à février 2011. Ces entretiens font l'objet d'une garantie de confidentialité et d'anonymat.

Au plan quantitatif, nous avons demandé une première extraction, à partir de la banque de données de la Cour municipale

de Québec, des constats d'infractions émis auprès de personnes ayant donné l'adresse d'un des 21 organismes œuvrant auprès des populations itinérantes. Une deuxième extraction a permis de recueillir l'ensemble des contraventions reçues par les personnes identifiées dans la première extraction. Cette procédure en deux temps nous a permis d'analyser **3 735 constats d'infraction émis** entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2010 qui concernent **284 personnes**. Il est important de noter que les analyses ne sont donc que la **POINTE DE L'ICEBERG** de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Québec.

Introduction

La question de la judiciarisation et donc de la répression de l'itinérance n'est pas nouvelle. En effet, historiquement, les tensions entre l'aide et le contrôle des populations les plus démunies ont toujours existé. Pourtant, la perception des intervenants et les études des 10 dernières années semblent témoigner d'un accroissement de cette judiciarisation dans la plupart des villes canadiennes, notamment par le biais de l'émission de contraventions de plus en plus nombreuses. Or, si les statistiques criminelles permettent de dénombrer l'ampleur de la criminalité et de sa prise en charge judiciaire, elles ne dénombrent pas les infractions pénales issues de la réglementation municipale ou des lois provinciales. À cet égard, cette étude constitue une première dans le domaine de l'analyse de la gestion pénale des populations itinérantes à Québec comme dans les autres villes.

Au terme de la recherche, les constats que nous pouvons relever sont les suivants :

- Une tension entre la légitimité de la répression à l'endroit des personnes en situation d'itinérance et la nécessité de promouvoir des alternatives à la judiciarisation
- Une augmentation des pratiques de judiciarisation à Québec au cours de la période
- Une répression accrue et ciblée de l'ébriété des personnes plus âgées en situation d'itinérance et des stratégies de survie des plus jeunes (*squeegee* et mendicité)
- Une augmentation massive des dettes judiciaires des personnes en situation d'itinérance les plus ciblées (jeunes et plus âgées).

Dans ce contexte, les objectifs de cette recherche étaient de rendre compte de cette judiciarisation en :

- 1** appréhendant le discours des acteurs socio-judiciaires sur l'itinérance, la judiciarisation de l'itinérance et ses alternatives
- 2** dénombrant les constats d'infractions (contraventions) émis à partir des règlements municipaux et du Code de sécurité routière pour la période allant du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2011
- 3** analysant le parcours judiciaire de ces constats d'infraction émis
- 4** analysant les conséquences de ces constats d'infraction pour les personnes itinérantes et le système judiciaire.

De l'itinérance choisie à l'itinérance subie

En s'intéressant aux représentations de l'itinérance parmi les acteurs socio-judiciaires rencontrés, notre étude a permis de dégager une pluralité de perspectives allant d'une lecture de l'itinérance comme un mode de vie choisi à une lecture de l'itinérance comme un problème social résultant de défaillances structurelles, en termes d'emploi, de logement et d'accès à des soins de santé. Ces différentes formes de représentations sont importantes à considérer dans une analyse de la judiciarisation dans la mesure où elles teignent la question de la responsabilité individuelle ou celle sociale de l'itinérance. En ce sens, elles permettent de dégager des points de vue pluriels sur le phénomène et donc sur les réponses sociales à offrir. Cette articulation entre représentation de l'itinérance et réponses à offrir permet ainsi de soutenir différents points de vue sur la légitimité ou non du recours à la répression pour agir auprès des populations en situation d'itinérance.

Methodologie

Les entrevues réalisées avec les acteurs-clés du milieu socio-judiciaire ont été réalisées entre octobre 2010 et février 2011. Ces huit entrevues ont été enregistrées. Ces entretiens ont permis de comprendre et d'analyser la perception des acteurs relativement à la judiciarisation des personnes itinérantes. Il s'agit d'un savoir précieux qui permet de comprendre l'origine et l'application des mesures et des particularités propres à la ville de Québec. Il s'agit d'une analyse thématique qui permet d'évaluer les différents discours sur les personnes itinérantes, le pouvoir discrétionnaire au sein du système, les innovations possibles ou en place, les problèmes rencontrés avec le système ou encore avec les personnes itinérantes et, finalement, la légitimation de la judiciarisation.

Le travail de dénombrement des constats d'infraction émis en vertu des règlements municipaux et du Code de la sécurité routière auprès des populations en situation d'itinérance a été réalisé à partir de la banque de données centrale de la Cour municipale de Québec. Pour interroger cette banque, il faut soit avoir le nom et la date de la naissance d'une personne, soit connaître son adresse de domiciliation.

Dans le cadre de cette étude, pour extraire les constats d'infraction émis auprès des populations en situation d'itinérance, nous avons dû procéder dans un premier temps à partir de la domiciliation inscrite sur les constats d'infraction. Pour ce faire, nous avons utilisé les adresses civiques de 21 organismes oeuvrant auprès des populations itinérantes de Québec (comme la Maison Dauphine ou la Maison L'Auberivière qui sont les organismes dont l'adresse a été utilisée dans plus de 95% des constats d'infraction extraits à cette étape). À partir des personnes identifiées dans cette première banque, nous avons réinterrogé la banque de données de la Cour municipale pour extraire l'ensemble des constats d'infraction reçus par les personnes, indépendamment de l'adresse indiquée. À ce titre, les résultats de cette recherche sont **la pointe de l'iceberg de la judiciarisation des populations itinérantes**,

puisqu'on y retrouve que les contraventions des personnes qui ont donné au moins une fois l'adresse d'un organisme. Or, cette pratique est peu courante à Québec. En outre, ils n'incluent pas les infractions relevant du Code criminel. Il s'agit donc des contraventions émises en vertu des réglementations municipales ou du Code de la sécurité routière auprès des utilisateurs des services de ces organismes et qui ont donné au moins une fois l'adresse civique de l'organisme lors de l'émission d'au moins une contravention. Cette procédure en deux temps nous a permis d'analyser **3 735 constats d'infraction émis** entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2010 qui concernent **284 personnes**. Ces données ont fait l'objet d'analyses statistiques descriptives qui ont permis de dégager l'ampleur de la judiciarisation, les motifs, les caractéristiques des personnes, les parcours et les effets de la judiciarisation.



De la légitimité de la répression à son illégitimité

Les différents acteurs rencontrés adoptent là encore des visions différentes quant à la légitimité de la répression. Pour certains, la répression incarnée par l'action des policiers est totalement appropriée en raison des troubles associés aux comportements de personnes en situation d'itinérance dans certains quartiers de Québec. Pour ces acteurs, les policiers utilisent un outil approprié. Pour ces acteurs, ils assurent la continuité de ce travail policier en veillant à appliquer le droit de la même façon pour tout le monde. Les personnes itinérantes considérées comme des contrevenantes puisqu'elles ont enfreint une réglementation sont sanctionnées comme le serait n'importe quel autre contrevenant. Pour d'autres, l'itinérance étant construite comme un problème social caractérisé par un manque de ressources, la gestion pénale par le biais d'imposition d'amendes apparaît inappropriée et inefficace,

puisque ces personnes ne seraient pas en mesure de payer leurs amendes. Dans cette perspective, il s'agirait de voir comment le système judiciaire doit s'adapter aux personnes en situation d'itinérance, et développer des mesures de rechange au sein de ce système susceptibles de mieux répondre aux conflits liés à l'itinérance. Enfin pour d'autres, l'itinérance comme problème social impose de recourir à des réponses sociales plutôt que judiciaires. Les mesures judiciaires sont perçues comme discriminatoires et portant atteinte aux droits fondamentaux dans la mesure où seules les personnes en situation d'itinérance feraient l'objet de ce traitement. En outre, ce traitement judiciaire serait largement disproportionné quant à ses effets sur les trajectoires des personnes en situation d'itinérance notamment en raison des dettes judiciaires accumulées et de leur règlement.



De la justice de l'ordre à la justice de la solidarité

À travers les entrevues de Québec comme de celles recueillies dans les différentes autres villes canadiennes, il est possible de dégager des postures éthiques et politiques relatives au droit et à la justice qui s'expriment de manière plurielle, mais qui révèlent cependant des positionnements d'acteurs totalement différents quant aux réponses à offrir à l'itinérance.

D'un côté du spectre, l'itinérance est considérée comme une menace à l'ordre public, une nuisance à l'attractivité économique des villes et des commerces ou à la quiétude des résidents. Dans cette perspective, le droit devient un moteur de protection et de reproduction de l'ordre social. S'agissant d'infractions pénales, cette production d'une justice de l'ordre s'incarne au plan local tant par les acteurs politiques que juridiques, par la création ou l'utilisation de ressources juridiques (réglementation, lois provinciales) permettant de réprimer tantôt la présence dans l'espace public des personnes en situation d'itinérante, tantôt leurs comportements, tantôt leurs stratégies de survie.

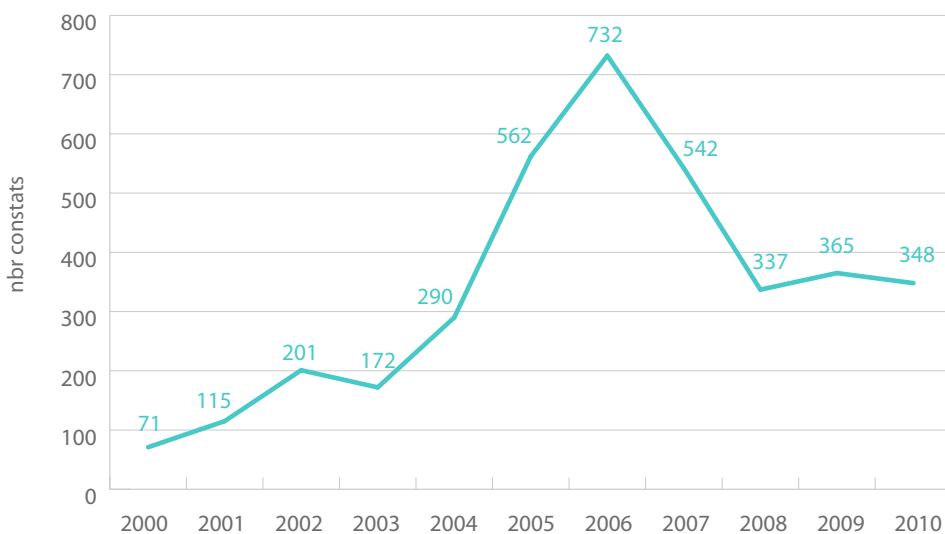
De l'autre côté, l'itinérance est considérée comme une défaillance de la société à fournir à tous ses citoyens, un logement, un revenu, des soins de santé et sociaux, un accès libre à l'espace public. Dans cette perspective, le droit devient un outil de changement social, un moteur de solidarité par la proclamation de droits fondamentaux et de droits économiques et sociaux. Cette incarnation tend alors à condamner la répression de l'itinérance au motif qu'elle serait discriminatoire puisqu'elle émanerait de pratiques de profilage exercées en raison de la condition sociale des personnes en situation d'itinérance.

L'augmentation de la judiciarisation à Québec

La figure 1 permet de montrer comment les pratiques de judiciarisation se sont développées à Québec puisque nous avons pu recenser 71 constats d'infraction émis en

2000 pour 348 émis en 2010. Ainsi, les pratiques ont quintuplé en 10 ans, avec un pic majeur en 2006. La plupart de ces constats sont émis durant la période estivale.

Figure 1 : Nombre de constats d'infraction par année



Âge au moment de l'infraction à un règlement municipal (tous les constats).

	Moins de 20 ans	20 à 24 ans	25 à 29 ans	30 à 39 ans	40 à 49 ans	50 ans et +	TOTAL
Être en état d'ivresse / l'alcool	80 (19%)	253 (24%)	226 (32%)	119 (32%)	235 (58%)	396 (68%)	1309 (37%)
Avoir flâné, vagabondé	51 (12%)	103 (10%)	104 (15%)	33 (9%)	18 (4%)	19 (3%)	328 (9%)
Troubler la paix	25 (6%)	61 (6%)	66 (9%)	58 (17%)	85 (21%)	90 (16%)	385 (11%)
Mendier / solliciter	122 (29%)	397 (38%)	154 (22%)	99 (28%)	25 (6%)	30 (5%)	827 (23%)
Squeegee	105 (25%)	141 (13%)	85 (12%)	5 (1%)	5 (1%)	0 (0%)	341 (10%)
Autre infraction RM	33 (8%)	101 (10%)	79 (11%)	38 (11%)	40 (10%)	47 (8%)	338 (10%)
TOTAL	416 (100%)	1056 (100%)	714 (100%)	352 (100%)	408 (100%)	582 (100%)	3528 (100%)

Les motifs de la judiciarisation

L'analyse des raisons pour lesquelles les personnes en situation d'itinérance sont judiciarisées montre que dans la majorité des cas, ce qui est reproché aux personnes itinérantes les plus âgées concerne les infractions relatives à l'alcool dans l'espace public tandis que pour les plus jeunes, ils reçoivent des contraventions en raison de leur pratique de squeegee ou de mendicité.

Les enjeux de la surjudiciarisation

Si les pratiques de la judiciarisation se sont accrues au cours des années dans les villes canadiennes, elles ne touchent pas toutes les personnes en situation d'itinérance de la même façon. De manière générale, lorsqu'on s'intéresse à la distribution des constats d'infraction, il est possible de constater qu'un groupe de personnes est fortement réprimé. Cette surjudiciarisation représentée à Québec par un groupe de 70 personnes sur 284 qui ont reçu chacune plus de 10 constats d'infraction au cours

de la période. Plus encore le tableau 2 montre que ces personnes judiciarisées sont généralement dans des situations chroniques d'itinérance et que cette judiciarisation ne peut qu'accroître leurs difficultés. Les cas extrêmes de cette judiciarisation concernent des personnes de moins de 25 ans qui ont reçu chacun plus de 200 constats d'infraction en raison de leur pratique du squeegee ou de la mendicité ou de leur état d'ébriété pour une personne plus âgée.



Des dettes judiciaires qui s'accumulent

L'analyse des montants des amendes associées aux constats d'infraction montre que la moyenne est d'environ 100\$, à laquelle va s'ajouter au cours du long parcours judiciaire des frais à chacune des étapes permettant de constater le défaut de paiement. Moins de 1% des constats étudiés ont été en fait payés en début de procédure.

Répartition G1-G10 selon l'infraction à un règlement municipal.

	Un seul constat	10 constats et +	TOTAL
Être en état d'ivresse / consommer de l'alcool	16 (30%)	1098 (37%)	1124 (37%)
Avoir flâné, vagabondé	13 (15%)	259 (9%)	272 (9%)
Troubler la paix, causer du désordre, du bruit	13 (15%)	273 (9%)	286 (9%)
Mendier / solliciter	18 (21%)	769 (26%)	787 (26%)
Squeegee / Commerce sur le domaine public	3 (3%)	318 (11%)	321 (11%)
Autre infraction à un règlement municipal.	14 (16%)	247 (8%)	261 (9%)
TOTAL	87 (100%)	2964 (100%)	3051 (100%)

Moyenne d'amendes dues et médiane selon l'âge

Âge au moment de la première infraction	Moyenne	Médiane	N	Ecart-type
Moins de 20 ans	4058\$	1085\$	48	8691\$
20 à 24 ans	2486\$	364\$	57	5721\$
25 à 29 ans	954\$	414\$	42	1961\$
30 à 39 ans	1440\$	431\$	51	2354\$
40 à 49 ans	1137\$	550\$	53	1764\$
50 ans et +	2129\$	314\$	33	4562\$
TOTAL	2044\$	472\$	284	4961\$

L'analyse des dettes montre le poids de celle des jeunes qui vivent dans la rue et pour qui la dette judiciaire au moment de l'extraction de nos données, était en moyenne de 4000\$ pour une dette maximum

de plus de 8600\$. Mentionnons en outre que de manière générale, la moyenne de la dette judiciaire des personnes en situation d'itinérance à la Cour municipale de Québec est de près de 2000\$.

Conclusion

L'analyse des constats d'infraction émis auprès des personnes utilisatrices de services pour les populations itinérantes a permis de constater **l'augmentation importante de la judiciarisation et l'explosion des coûts reliés à celle-ci, tant pour les personnes itinérantes que pour le système judiciaire et, par extension, pour la population en général.** Ainsi, si les gouvernements semblent mettre de l'avant, dans leurs politiques, le fait que l'incarcération doit être le dernier recours dans la gestion de la criminalité, **il devient paradoxal de constater que l'incarcération demeure un des modes privilégiés de gestion des infractions pénales qui ne sont de surcroît même pas comptabilisées dans les statistiques criminelles.** De manière générale, la lourdeur de la gestion pénale de l'itinérance apparaît dans toutes les étapes du processus judiciaire tant le paiement d'une amende est l'exception.

L'enjeu d'une prise en charge répressive de l'itinérance au plan municipal révèle en outre le vide en termes de droits des populations itinérantes. Soumises à des constats d'infraction ne permettant pas le support de l'aide juridique, les personnes en situation d'itinérance sont de plus en

plus nombreuses à faire face seules (ou avec l'appui des organismes œuvrant dans le milieu de l'itinérance et leur venant en aide) à la justice municipale pour qui la répression est une stratégie privilégiée bien que celle-ci s'avère inefficace, contre-productive, coûteuse et injuste.

Des histoires de tickets qui finissent...

La plupart des constats vont suivre une procédure qui prend en moyenne 47 mois pour parvenir à une issue, celle de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende ou alors par des travaux compensatoires ou une entente de paiement. Cependant, il nous est difficile de conclure à la fin de l'histoire de chacun des constats d'infraction étudiés dans la mesure où près des deux tiers des constats étudiés étaient dans les premières étapes du processus. Cependant si on s'intéresse au dernier tiers, mentionnons que la fin de l'histoire se termine par des travaux compensatoires dans 12% des cas, dans 8% par un mandat d'emprisonnement et dans 8% par une entente de paiement. Cette fin de parcours témoigne de la lourdeur et de la durée des effets que peuvent avoir les pratiques de judiciarisation sur les trajectoires de personnes en situation d'itinérance. Que ce soit par un temps important d'emprisonnement, des heures de travaux compensatoires ou des dollars remboursés chaque mois pendant des années, la judiciarisation reste pour longtemps dans la vie des personnes en situation d'itinérance.

Pour en savoir plus sur cette recherche, consulter le rapport :

Bernier, D; Bellot, C; Sylvestre, M & Chesnay, C. (2011) La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance a Québec : point de vue des acteurs socio-judiciaires et analyse du phénomène. (Toronto: The Canadian Homelessness Research Network Press).

sur : www.homelesshub.ca/judiciarisationquebec