

# La judiciarisation des populations itinérantes à Montréal de 1994 à 2004

## Sommaire et faits saillants de la recherche

Le but de la recherche financée par le Secrétariat national des sans-abri vise à mesurer l'ampleur de la judiciarisation des populations itinérantes à Montréal. Les objectifs de la recherche sont :

- 1) de dénombrer les constats d'infraction émis à partir des réglementations municipales de 1994 à 2004
- 2) d'analyser le parcours judiciaire de ces constats d'infraction
- 3) d'évaluer les coûts de ces constats pour les personnes itinérantes et le système pénal.

### L'extraction des constats d'infraction a donné les résultats suivants :

- Nombre de constats émis entre le 1<sup>er</sup> avril 1994 et le 31 mars 2004 : **22 685**
- Nombre de personnes associées à ces constats : **4036 personnes** (dont 300 personnes mineures)
- Nombre de constats par personne : de **1 à 160 constats** (moyenne: 5 constats)
- Caractéristiques socio-démographiques de ces personnes
  - **3732 hommes** (92%) et **303 femmes** (8%)
  - âge actuel des personnes entre 16 et 91 ans (**moyenne: 39 ans**)
  - âge au moment de l'infraction entre 14 et 83 ans (**moyenne: 33 ans**)
- Répartition des constats entre les différents règlements :
  - Règlements de la Ville de Montréal: **13 176 constats, soit 58%**
  - Société de Transport: **9285 constats, soit 41%**
  - Autres (Loi sur les non-fumeurs notamment): **225 constats, soit 1%**

### L'analyse de ces constats a permis de révéler :

- 1) l'augmentation des constats d'infraction qui ont plus que quadruplé entre 1994 et 2004
- 2) le recours généralisé à l'emprisonnement pour non paiement d'amende pour ces constats
- 3) l'explosion des coûts pour les personnes itinérantes et le système pénal

## La judiciarisation des populations itinérantes à Montréal de 1994 à 2004<sup>1</sup>. (Extraits du rapport de recherche)

<sup>1</sup> Cette recherche a été financée dans le cadre du programme de recherche de l'Initiative nationale des sans-abri du gouvernement du Canada

Céline Bellot, professeure à l'école de Service social, Université de Montréal et chercheure au Centre international de criminologie comparée (CICC) et au Collectif de recherche sur l'Itinérance (CRI).

Raffestin, Isabelle, professionnelle de recherche (CICC),  
Royer, Marie-Noëlle, étudiante à la maîtrise en criminologie  
Noël Véronique, étudiante à la maîtrise en criminologie

## 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 à Montréal, 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 des réglementations municipales. A cet égard, cette étude constitue une première dans le domaine de l'analyse de la gestion pénale des populations itinérantes.

Dans ce contexte, les objectifs de cette recherche étaient d'analyser cette judiciarisation en :

- 1) **dénombrant les constats d'infractions** (contraventions) émis à partir des règlements municipaux, soit les règlements de la Ville de Montréal (et des autres villes avant la fusion) (RRVM) et les règlements de la Société de Transport de Montréal (STM). En ce sens, il s'agit de s'intéresser aux infractions pénales liées à des règlements municipaux et à leur parcours judiciaire pour la période 1994-2004.
- 2) **analysant le parcours judiciaire** de ces constats d'infraction émises
- 3) **analysant les conséquences de ces constats d'infraction pour les personnes itinérantes et le système judiciaire.**

## Méthodologie

Le travail de dénombrement des constats d'infraction émis en vertu des règlements municipaux auprès des populations itinérantes a été réalisé à partir de la banque de données centrale de la Cour municipale de Montréal. 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 itinérantes, nous avons dû procéder à partir de la domiciliation inscrite sur les constats d'infraction. Pour ce faire, nous avons utilisé les adresses civiques de 16 organismes oeuvrant auprès des populations itinérantes de Montréal comme le Refuge des jeunes, la Maison du Père et l'Accueil Bonneau. L'extraction des constats que nous avons pu faire concerne donc les constats d'infraction pour lesquels les personnes itinérantes ont donné une des 16 adresses d'organismes qui faisaient partie de notre liste.

A 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 l'adresse d'un organisme. En outre, ils n'incluent pas les constats d'infraction émis en vertu du Code de sécurité routière (comme la judiciarisation du *squeegee*, par exemple) ou les infractions relevant du Code criminel. Il s'agit donc des contraventions émises en vertu des réglementations municipales auprès des utilisateurs des services de ces organismes et qui ont donné l'adresse de l'organisme lors de l'émission de la contravention.

## Les faits saillants de cette recherche

- **Augmentation de la judiciarisation pour la période 1994-2004 de l'occupation de l'espace public.**

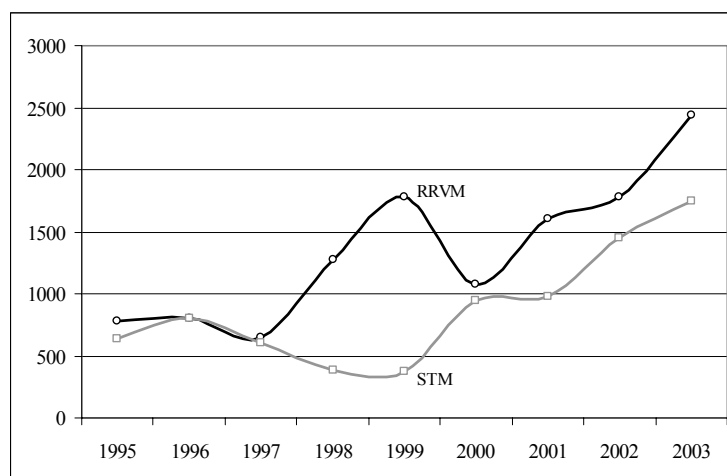
- **Recours généralisé à l’emprisonnement pour non paiement d’amende**
- **Explosion des coûts pour les personnes itinérantes et le système pénal**

### 1. L’augmentation de la judiciarisation de l’occupation de l’espace public

L’analyse des constats recueillis pour la période de 10 ans a permis de constater l’augmentation de l’émission des contraventions auprès des populations itinérantes et de l’augmentation de la judiciarisation de l’occupation de l’espace public.

- **L’augmentation de l’émission des contraventions** se constate dans la figure 1 par l’accroissement des nombres de constats d’infraction tant en vertu des règlements de la Ville de Montréal que de ceux de la Société de Transport.

**Figure 1 : Nombre de constats d’infraction/année/catégorie de règlement (RRVM ou STM de 1995 à 2003**



L’analyse de l’évolution du nombre de contraventions émises à Montréal entre 1994 et 2004 témoigne d’une forte augmentation puisqu’en **1995, 1 422 constats d’infractions étaient émis alors qu’en 2003, il est de 4 202 constats** (Voir Tableau 1). Les années 1994 et 2004 ne sont pas complètes puisque la période d’extraction débutait le 1<sup>er</sup> avril 1994 et se terminait le 31 mars 2004. Mais l’émission de constats d’infraction pour le premier trimestre de l’année 2004, soit 1326 constats, correspond pratiquement à l’émission de constats d’infraction pour l’année 1995 complète, soit 1422 constats.

**Tableau 1 : Nombre de constats d’infraction par année**

| Année        | Fréquence    | %           |
|--------------|--------------|-------------|
| 1994         | 1069         | 4,7%        |
| 1995         | 1422         | 6,3%        |
| 1996         | 1608         | 7,1%        |
| 1997         | 1275         | 5,6%        |
| 1998         | 1727         | 7,6%        |
| 1999         | 2203         | 9,7%        |
| 2000         | 2036         | 9,0%        |
| 2001         | 2583         | 11,4%       |
| 2002         | 3234         | 14,3%       |
| 2003         | 4202         | 18,5%       |
| 2004         | 1326         | 5,8%        |
| <b>Total</b> | <b>22685</b> | <b>100%</b> |

➤ **Les infractions reprochées concernent principalement la paix et l'ordre publics**

L'étude des infractions reprochées, que ce soit à partir des règlements de la Ville de Montréal ou des règlements de la Société de Transport, montre que la judiciarisation porte essentiellement sur l'occupation de l'espace public, puisque les faits reprochés relèvent de l'ivresse publique et de la présence sur le domaine public. Les tableaux 2 et 3 présentent les fréquences des cinq principales infractions pour les règlements de la Ville et de la Société de Transport.

**Tableau 2 : Les 5 infractions les plus fréquentes pour les règlements de la Ville de Montréal**

| <b>Infraction</b>                                                                                | <b>Fréquence</b> | <b>% RRVM</b> | <b>% Total</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------|----------------|
| Ayant consommé des boissons alcoolisées sur le domaine public                                    | 2747             | 20,8%         | 12,1%          |
| Ayant été trouvé gisant, flânant ivre sur une voie ou place publique                             | 2492             | 18,9%         | 11,0%          |
| Gêner ou entraver la libre circulation, en s'immobilisant, rôdant, flânant sur la place publique | 1579             | 12,0%         | 7,0%           |
| Se tenir sur le domaine public pour offrir ses services                                          | 862              | 6,5%          | 3,8%           |
| Se trouver dans un parc après les heures d'ouverture                                             | 675              | 3,9%          | 3,0%           |
| <b>Total</b>                                                                                     | <b>8355</b>      | <b>63,4%</b>  | <b>36,8%</b>   |

**Tableau 3 : Les 5 infractions les plus fréquentes pour les règlements de la Société de Transport**

| <b>Infraction</b>                                                                                   | <b>Fréquence</b> | <b>% de STM</b> | <b>% du Total</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| Gêner ou entraver la libre circulation en s'immobilisant, rôdant, flânant dans une station de métro | 2334             | 25,1%           | 10,3%             |
| Obtenu ou tenter d'obtenir un voyage sans en avoir acquitté le prix                                 | 2057             | 22,2%           | 9,1%              |
| Être couché ou étendu sur un banc, un siège, le plancher d'un véhicule ou dans une station de métro | 1277             | 13,8%           | 5,6%              |
| Consommer des boissons alcoolisées dans une station de métro ou un véhicule                         | 701              | 7,5%            | 3,1%              |
| Désobéir à une directive affichée par la STM                                                        | 448              | 4,8%            | 2,0%              |
| <b>Total</b>                                                                                        | <b>6817</b>      | <b>73,4%</b>    | <b>30,0%</b>      |

**2. Le recours généralisé à l'emprisonnement pour non paiement d'amende**

L'analyse du parcours judiciaire des constats d'infraction dénombrés a permis d'étudier les montants comme la durée du parcours judiciaire de ces constats et de faire ressortir l'issue principale de ces constats.

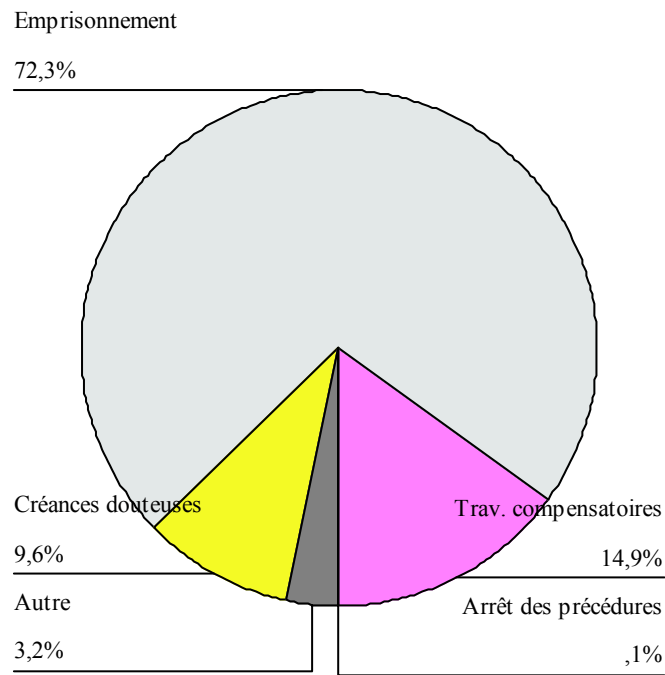
**Tableau 4 : Étape au dossier : durée moyenne et frais médian**

|                                | <b>Durée moyenne</b>        | <b>Total cumulé</b>           | <b>Frais médian</b>        | <b>Total</b> |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------|--------------|
| <b>Constat</b>                 | -                           | -                             | Amende initiale<br>= 120\$ | 120\$        |
| <b>Jugement</b>                | 236 jours (8 mois)          | 236 jours (8 mois)            | 60\$                       | 180\$        |
| <b>Bref de saisie</b>          | 207 jours (7 mois)          | 443 jours (1 an 3 mois)       | 49\$                       | 229\$        |
| <b>Mandat d'amener</b>         | 104 jours (3 mois)          | 547 jours (1 an 6 mois)       | 71\$                       | 300\$        |
| <b>Mandat d'emprisonnement</b> | 459 jours (1 an 3 mois)     | 1006 jours (2 ans 9 mois)     | 71\$                       | 371\$        |
| <b>Radiation</b>               | 792 jours<br>(2 ans 2 mois) | 1798 jours<br>(4 ans 11 mois) | -                          | -            |

Le tableau 4 présente les différentes étapes judiciaires d'un constat d'infraction. Il importe de noter ici que si le montant moyen de l'amende associée au constat d'infraction est de l'ordre de **120\$**, **ce montant sera multiplié par 3** en raison des frais judiciaires au terme du parcours. Quant à la durée de ce parcours, il est en **moyenne de 4 ans et 11 mois** pour parvenir à une solution judiciaire qui va permettre la radiation du constat d'infraction.

L'analyse du parcours judiciaire des constats d'infraction radiés (fermés) permet de dresser le constat suivant : **dans 72% des cas**, soit 5531 constats d'infraction, la radiation se réalise par l'**exécution d'un mandat d'emprisonnement**, c'est-à-dire par l'incarcération de la personne itinérante pour non paiement d'amende, et environ 15% par travaux compensatoires. La figure 3 présente la fréquence des différents types de radiation pour les constats d'infraction qui ont eu un aboutissement judiciaire.

**Figure 3 : Les raisons de la radiation pour les dossiers fermés**

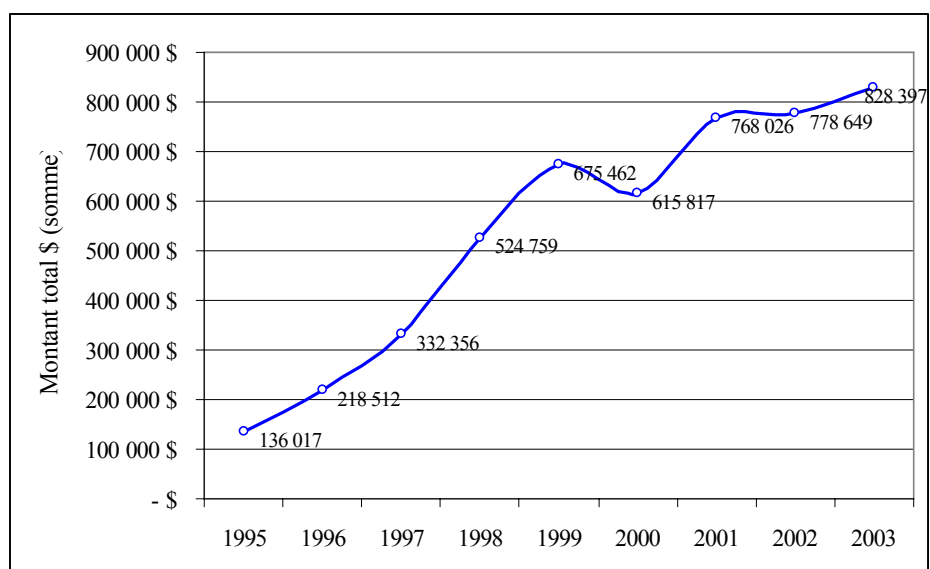


Nous avons distingué dans un deuxième temps, les constats d'infraction radiés ou fermés (7 651 dossiers fermés) de ceux qui demeurent actifs dans le système (15 035 dossiers actifs) pour tenter de prévoir l'issue de ces constats d'infraction et d'en identifier les coûts. Ainsi, les dossiers qui n'ont pas eu encore de conclusion judiciaire constituent environ 66% du total des constats d'infraction analysés.

### **3. L'explosion des coûts pour les personnes itinérantes et le système pénal.**

L'analyse de l'ensemble des constats d'infraction et de leur parcours a permis aussi de considérer les différents coûts associés à cette judiciarisation. La figure 4 présente les montants totaux actuels pour chaque année. **En 1995, les montants totaux réclamés pour les constats d'infraction étaient de l'ordre de 136 000\$ alors qu'ils étaient de plus de 828 000\$ pour l'année 2003.** Cette figure permet d'une part de chiffrer le poids de l'augmentation de la judiciarisation en termes de coûts pour les personnes itinérantes et, d'autre part, de considérer les enjeux relatifs au paiement de ces amendes.

**Figure 4 Montant totaux des amendes initiales et frais de justice réclamés par année**



Le tableau 6 permet d'appréhender les différents montants d'amende initiaux et des frais judiciaires des différents constats d'infraction radiés ou actifs en s'intéressant à l'évolution des coûts des constats d'infraction en regard de leur parcours judiciaire. En effet, si les montants initiaux augmentent, ils ne sont que le reflet partiel du coût imposé aux personnes itinérantes. Considérant le parcours habituel de ces constats d'infraction (l'emprisonnement pour non paiement d'amende comme forme de radiation la plus courante), la question des coûts judiciaires s'avère plus importante encore. Ainsi, pour les constats d'infraction radiés, le montant total des amendes perçus est **d'environ 2,4 millions** de dollars.

**Tableau 6 : Montant de l'amende, augmentation des frais et prévisions**

|                                                       | Variables                      | Moyenne | Somme       |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------|---------|-------------|
| <b>F<br/>E<br/>R<br/>M<br/>É<br/>S<br/>(n=7 651)</b>  | Le montant initial de l'amende | 123\$   | 942 004\$   |
|                                                       | Le montant total               | 320\$   | 2 444 965\$ |
|                                                       | Ratio d'augmentation           | 3,2     | -           |
| <b>A<br/>C<br/>T<br/>I<br/>F<br/>S<br/>(n=15 035)</b> | Le montant initial de l'amende | 122\$   | 1 819 494\$ |
|                                                       | Le montant total actuel        | 185\$   | 2 788 015\$ |
|                                                       | Le montant total prévisible    | 320\$   | 4 811 200\$ |

L'étude des dossiers permet de constater une somme de **5 232 980\$ actuellement pour l'ensemble des 22 685 constats**. Près de la moitié de ce montant (2 444 965\$ ou 47%) est attribuable aux dossiers fermés (n=7651 ou 34% du total des dossiers).

Comme les montants moyens ne diffèrent pas significativement selon le statut du dossier, on peut prédire que l'ensemble des dossiers ouverts à l'heure actuelle connaîtra une augmentation similaire à celle des dossiers fermés, soit un ratio de 3,2. Il est donc possible de prévoir un montant total pour les dossiers encore ouverts de 4 811 200\$, pour un total de 7 256 165\$ pour l'ensemble des dossiers (où les 66% de dossiers ouverts comptent pour 66% du montant total). En d'autres mots, **on peut prédire qu'une fois tous les dossiers (22 685 constats d'infraction) fermés, la facture totale pourrait s'élever à 7 256 165\$.**

Quant au coût pour le système pénal, il faut savoir qu'en terme d'exécution des montants d'emprisonnement, la pratique de la Cour municipale est de considérer qu'un jour d'emprisonnement équivaut à 25\$ d'amende. Ainsi, pour les constats d'infraction radiés (dont 72% l'ont été par l'exécution d'un mandat d'emprisonnement), on peut en déduire que 72% de 2 444 965\$ en dossiers fermés représente **plus de 70 000 jours d'emprisonnement pour non paiement d'amende pour la période 1994-2004.**

Quant aux constats d'infraction encore actifs, en appliquant le même raisonnement sur le 4 811 200\$, il est possible de prévoir des demandes d'exécution des mandats d'emprisonnement pour un total de **200 000 jours d'incarcération** en date du mois de janvier 2005, mois d'extraction des données présentées ici.

Toutes ces prédictions demeurent minimalistes, car les frais relatifs aux diverses étapes par lesquelles passent les dossiers (jugement, bref de saisie, mandat d'amener et mandat d'emprisonnement) ont augmenté dans le temps au cours de la dernière décennie. Les frais totaux ont augmenté d'environ 65\$ en moyenne entre 1994 et 2001 (pour les dossiers radiés par emprisonnement). Donc, compte tenu du fait que les constats encore actifs en 2004 ont fort probablement été émis après ceux qui sont déjà fermés, on peut raisonnablement penser que le montant total prédit pour les dossiers ouverts sera encore plus élevé.

## **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 le mode privilégié de gestion des infractions pénales qui ne sont de surcroît même pas comptabilisées dans les statistiques criminelles.**

Les tensions entre l'aide et le contrôle semblent s'être estompées à Montréal au profit d'un virage plus répressif où la gestion de l'occupation de l'espace public constitue une manière de revenir à l'enfermement du XIX<sup>ème</sup> siècle. 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 itinérantes sont de plus en plus nombreuses à faire face seules (ou avec l'appui des organismes oeuvrant dans le milieu de l'itinérance et leur venant en aide) à la justice municipale pour qui l'issue privilégiée de la répression est l'incarcération sans égard pour les coûts individuels et collectifs qu'engendrent ces pratiques.