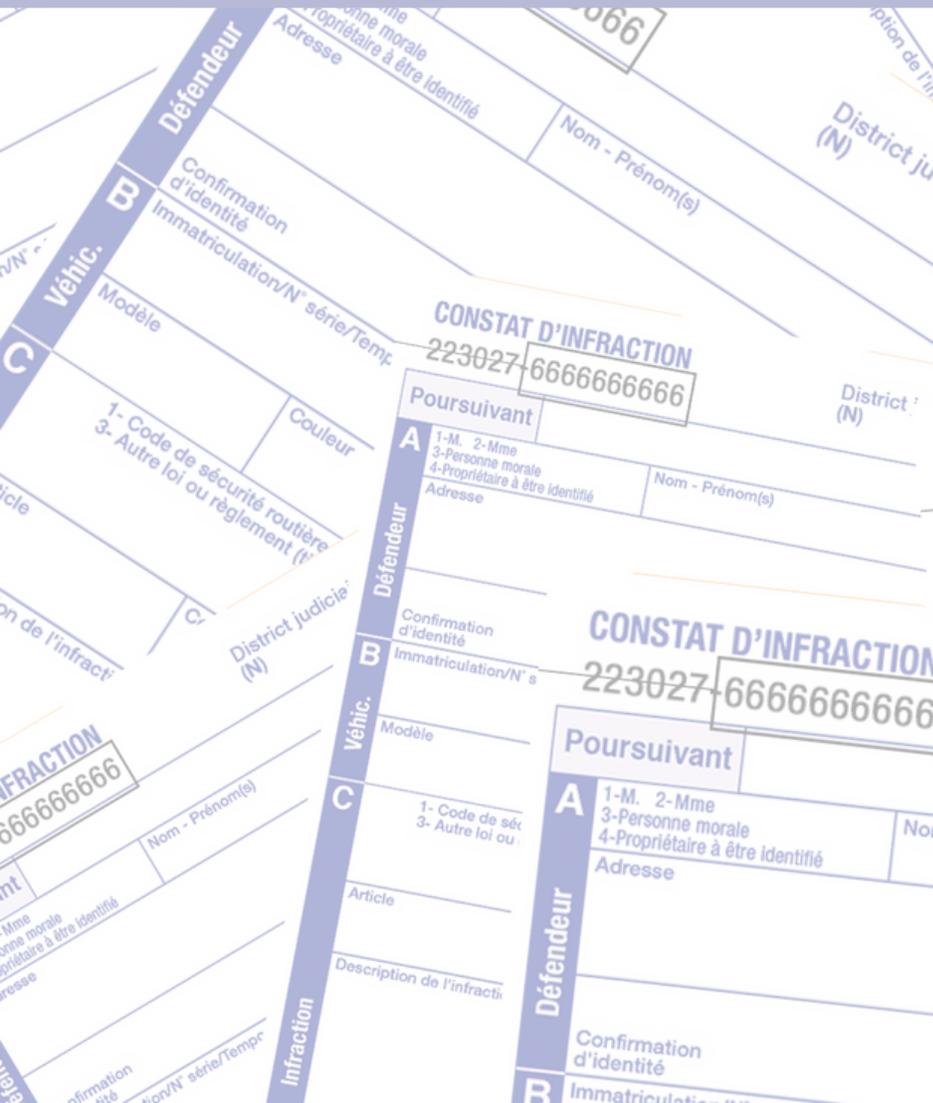




Judiciarisation de l'itinérance à Québec: Des constats de plus en plus alarmants

Janvier 2024



La judiciarisation de l'itinérance à Québec : Des constats de plus en plus alarmants

Janvier 2024

Céline Bellot, Professeure à l'École de travail social de l'Université de Montréal et directrice de l'Observatoire des profilages

Jacinthe Poisson, Professionnelle de recherche, Observatoire des profilages

Élaine Lesage-Mann, Professionnelle de recherche, Observatoire des profilages

Véronique Fortin, Professeure et vice-doyenne à l'apprentissage expérientiel et aux relations avec la collectivité, Faculté de droit, Université de Sherbrooke

Marie-Eve Sylvestre, Professeure et doyenne de la Faculté de droit, section droit civil, Université d'Ottawa

Remerciements

Les auteures du rapport de recherche souhaitent vivement remercier la Clinique Droit de Cité et son personnel pour leur accompagnement, leur soutien et leur collaboration dans le cadre de cette mise à jour sur l'état de la judiciarisation de l'itinérance à Québec.

Les auteures remercient également le personnel de la Ville et de la Cour municipale de Québec pour leur collaboration pour l'extraction des données.

Enfin, les auteures remercient le Conseil de Recherche en Sciences Humaines (CRSH) pour le soutien financier octroyé dans le cadre de leurs travaux sur les profilages.

Table des matières

Liste des tableaux	- 2 -
Liste des figures	- 2 -
Faits saillants	- 3 -
1. Mise en contexte.....	- 5 -
2. Méthodologie	- 9 -
3. Résultats	- 10 -
3.1. L’ampleur et l’évolution de la judiciarisation de l’itinérance à Québec de 2000 à 2022 - 10 -	
3.1.1. L’évolution de la judiciarisation de l’itinérance	- 10 -
3.1.2. La saisonnalité de la judiciarisation	- 13 -
3.2. La judiciarisation, une forme de profilage social	- 14 -
3.3. La répartition géographique des constats émis entre 2013 et 2022	- 16 -
3.4. Les infractions reprochées aux personnes en situation d’itinérance.....	- 18 -
3.4.1. La judiciarisation de l’itinérance en vertu des règlements municipaux	- 20 -
3.4.2. La judiciarisation sous le <i>Code de la sécurité routière</i>	- 22 -
3.4.3 La répartition géographique des constats d’infraction en fonction des motifs reprochés.....	- 23 -
3.5. Les caractéristiques des personnes judiciarisées	- 24 -
3.5.1. La judiciarisation selon le genre	- 24 -
3.5.2. La judiciarisation selon les groupes d’âge	- 25 -
3.6. Le parcours judiciaire des constats d’infraction	- 26 -
3.6.1. La contestation de constats d’infraction	- 26 -
3.6.2. Les décisions judiciaires rendues	- 27 -
3.6.3. La dernière étape judiciaire au dossier et l’emprisonnement pour non-paiement d’amende.....	- 27 -
3.7. Le coût financier des constats d’infraction pour les personnes en situation d’itinérance	- 30 -
4. Conclusion et recommandations	- 32 -
Bibliographie	- 34 -
Annexe 1 : Liste des organismes en itinérance	- 36 -

Liste des tableaux

Tableau 1. Nombre et pourcentage de constats émis par année à Québec entre 2000 et 2022	11 -
Tableau 2. Évolution des ratios entre tous les constats émis par le SPVQ et les constats d’infraction émis à des personnes en situation d’itinérance, pour des infractions à des règlements municipaux sur le territoire de la Ville de Québec, de 2016 à 2021	14 -
Tableau 3. Nombre et pourcentage des constats émis à la Ville de Québec entre 2013 et 2022 selon l’arrondissement	16 -
Tableau 4. Nombre et pourcentage des constats émis à la Ville de Québec entre 2013 et 2022 selon le quartier et l’arrondissement	17 -
Tableau 5. Nombre de constats d’infraction émis à la Ville de Québec par année entre 2013 et 2022 selon l’arrondissement	18 -
Tableau 6. Nombre et pourcentage des constats d’infraction émis aux personnes en situation d’itinérance selon le type de réglementation de 2013 à 2022	19 -
Tableau 7. Nature des infractions reprochées en vertu des règlements municipaux (10 catégories principales)	20 -
Tableau 8. Nombre et pourcentage des constats émis par année pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022 pour les 10 catégories d’infraction les plus importantes.....	22 -
Tableau 9. Les principales catégories d’infraction émises en vertu du Code de sécurité routière dans la période 2013-2022 à Québec.....	23 -
Tableau 10. Nombre et pourcentage des 10 principales catégories d’infraction en vertu des règlements municipaux pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022 selon l’arrondissement	24 -
Tableau 11. Distribution des constats émis par année pour la Ville de Québec selon le genre entre 2013 et 2022 pour les 10 principales catégories d’infraction	25 -
Tableau 12. Nombre de constats émis par groupes d’âge en comparant les deux jeux de données à Québec	26 -
Tableau 13. Décision rendue par le juge pour les constats émis pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022	27 -
Tableau 14. Dernière étape inscrite au dossier pour les constats émis pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022.....	28 -
Tableau 15. Les catégories d’infractions pour lesquelles les constats sont à l’étape de rappel avant emprisonnement – procureur général en vertu de 366 Cpp.....	30 -

Liste des figures

Figure 1. Nombre total de constats émis, ainsi que la répartition des infractions selon leur provenance, pour la Ville de Québec, entre 2000 et 2021	12 -
Figure 2. Nombre de constats émis par mois à Québec entre 2000 et 2022	13 -
Figure 3. Répartition en pourcentage des constats émis en vertu de règlements municipaux et du <i>Code de la sécurité routière</i> de 2013 à 2022.....	20 -

Faits saillants

Le présent rapport analyse des données judiciaires obtenues de la Cour municipale de Québec qui compile les constats d'infractions émis en vertu de règlements municipaux (RM) et du *Code de la sécurité routière (CRS)* aux personnes déclarant l'adresse d'un organisme en itinérance comme adresse postale. Une première étude menée en 2011 (Bernier et al., 2011) avait permis de brosser un premier portrait de l'itinérance à Québec et des réponses policières et judiciaires mises de l'avant par des analyses statistiques des constats d'infractions remis entre 2000 et 2010 et par une analyse du point de vue des acteurs sociojudiciaires rencontrés. Dans un contexte d'aggravation du phénomène de l'itinérance démontré par les estimations du nombre de personnes en situation d'itinérance visible dans la région de la Capitale-Nationale (Latimer et Bordeleau, 2019; Gouvernement du Québec 2023; Ville de Québec, 2023) et de préoccupations grandissantes des intervenantes et intervenants du milieu quant au renforcement de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance en dépit des politiques et plans d'actions gouvernementaux, nous avons entrepris cette nouvelle étude pour les constats émis entre le 1^{er} janvier 2013 et le 30 juin 2022.

Les données obtenues ne nous ont pas permis d'étudier la surjudiciarisation, soit la remise de dix constats d'infraction ou plus à la même personne, devant le refus de la Ville de Québec de fournir une banque de données avec des identifiants anonymisés, contrairement à la première étude et aux autres études similaires réalisées dans différentes villes québécoises.

L'ampleur et l'évolution de la judiciarisation de l'itinérance à Québec de 2000 à 2022

- Au moins 16 368 constats d'infraction ont été émis à des personnes déclarant l'adresse d'un organisme en itinérance dans la Ville de Québec entre 2000 et 2022, et avec l'exception des années 2011 et 2012 pour lesquelles nous ne disposons pas de données.
- 77 % de ces constats d'infraction (12 663) ont été émis entre le 1^{er} janvier 2013 et le 30 juin 2022.
- 22 fois plus de constats d'infraction ont été émis en 2021 qu'en 2000, passant de 71 constats en 2000 à 1 577 en 2021.
- En 2020, les personnes en situation d'itinérance formaient au minimum 20 % des personnes ayant reçu un constat d'infraction en vertu des règlements municipaux dans la Ville de Québec et en 2021, 15,4 %, ce qui constitue une surreprésentation alarmante.

La répartition géographique des constats émis entre 2013 et 2022

- 92,7 % des constats d'infraction (11 235) ont été remis dans l'arrondissement de La Cité-Limoilou. Une augmentation marquée des constats d'infraction a également été observée dans cet arrondissement, passant de 639 constats d'infraction en 2013 à 2 028 constats d'infraction en 2020.
- Le quartier Saint-Roch (5 463) et le quartier Vieux-Québec–Cap-Blanc–Colline Parlementaire (3 092) sont ceux où le plus de constats d'infraction ont été remis.

-
- L'arrondissement de Beauport a connu la plus forte augmentation des constats d'infraction durant la période à l'étude, passant de 9 constats d'infraction en 2013 à 58 constats d'infraction émis en 2021, soit près de sept fois plus.

Les motifs de judiciarisation

- La consommation et la présence dans l'espace public justifient 72,9 % des constats d'infractions remis.
- Étonnamment, 266 constats d'infraction ont été émis pour possession d'équipement de consommation. Il est surprenant que cette infraction existe dans les réglementations municipales, considérant l'orientation des politiques gouvernementales en matière de réduction des méfaits et les efforts portés par la santé publique pour rendre accessible du matériel de consommation sécuritaire.

Les caractéristiques des personnes judiciarisées

- 10 070 constats (79,7 %) ont été émis à des hommes, 1 487 (11,8 %) ont été remis à des femmes et pour 1 076 constats (8,5 %), le genre était inconnu.
- Les femmes en situation d'itinérance ont reçu davantage de constats pour les motifs de troubler la paix, du désordre ou du bruit, pour injurier, insulter ou menacer ainsi que pour refuser d'obtempérer ou entraver. Cela montre que les infractions sont davantage liées à leur présence dans l'espace public et les enjeux relationnels qu'elles peuvent vivre avec les forces policières que des comportements liés à la consommation.
- La population itinérante judiciarisée à Québec a considérablement vieilli. Le nombre de constats émis aux personnes de moins de 20 ans a diminué de 70,8 % et aux personnes de 20 à 24 ans, de 58,1 % par rapport à la première étude. A contrario, le nombre de constats émis aux personnes de 30 à 39 ans a augmenté de 806,6 %, à celles de 40 à 49 ans, de 623,6 % et à celles de plus de 50 ans, de 650,7 %.

Conséquences pour les personnes judiciarisées et le système judiciaire

- Peu de dossiers font l'objet de mesures alternatives, soit de suivi dans le programme IMPAC, relativement à l'ampleur de la judiciarisation, soit 3,4 % des constats analysés (435 dossiers).
- De 2013 à 2022, les personnes en situation d'itinérance ont une dette cumulative de 3 344 492 \$ envers la Cour municipale de Québec.

La question de la judiciarisation de l'itinérance et du profilage social qui en découle ne semble pas être une préoccupation majeure des différents acteurs municipaux concernés. Malgré la mise en œuvre de mesures de rechanges, ces dernières ne semblent pas avoir eu l'ampleur escomptée. On constate ainsi une recrudescence de l'émission de constats d'infraction, qui semble témoigner de la judiciarisation de la « dérangeosité » des personnes en situation d'itinérance, soit leur présence dans l'espace public et leur consommation d'alcool, sans que d'autres réponses et solutions soient offertes.

1. Mise en contexte

Si la judiciarisation de l'itinérance est considérée par les politiques et les plans d'action gouvernementaux comme une solution inadéquate, contre-productive et coûteuse pour les personnes et le système pénal (Gouvernement du Québec, 2021, 2014), elle demeure néanmoins une pratique policière et judiciaire répandue. Identifiée le plus souvent comme une pratique de profilage social (CDPDJ, 2009), la judiciarisation dont font l'objet les personnes en situation d'itinérance est largement associée à la remise de constats d'infraction pour des infractions pénales liées à des règlements municipaux relatifs à la paix et au bon ordre ou au *Code de la Sécurité routière* (ci-après « CSR »). Pourtant, depuis 2004 à Montréal, et depuis les modifications au *Code de procédure pénal* (ci-après « Cpp ») en 2020 pour l'ensemble du Québec, l'approche préconisée consiste à réduire considérablement l'emprisonnement pour non-paiement d'amende, en plus de développer des mesures alternatives comme des travaux compensatoires adaptés, des modalités de paiement adaptées ainsi que de mettre en place des « programmes d'adaptabilité », consistant en un accompagnement partenarial au terme duquel les constats d'infraction sont retirés et les dettes de la personne annulées.

Nous avons réalisé en 2011 (Bernier et al., 2011) une première étude sur la judiciarisation de l'itinérance. Cette étude avait permis de dresser un état des lieux de l'itinérance à Québec et des réponses policières et judiciaires mises de l'avant, tant par des analyses statistiques des constats d'infraction remis entre 2000 et 2010 que par une analyse du point de vue des acteurs sociojudiciaires rencontrés. Les résultats statistiques de cette recherche avaient permis d'établir, bien que les données recueillies demeuraient la pointe de l'iceberg, que la judiciarisation de l'itinérance était en augmentation de 2000 à 2006, puis en forte baisse pour se stabiliser à environ 350 constats d'infraction émis par année entre 2008 et 2010. Les jeunes de moins de 25 ans étaient les plus judiciarisés, notamment en regard de la pratique du *squeegee* dans le cadre des infractions au CSR, alors que les personnes de plus de 45 ans étaient judiciarisées pour consommation d'alcool et ébriété sur la voie publique. Les infractions municipales les plus reprochées étaient la sollicitation, la consommation d'alcool sur la voie publique et l'ébriété publique et la pratique du *squeegee*. Sur les 284 personnes concernées par la judiciarisation dans la banque de données, 68 avaient reçu plus de 10 constats d'infraction, soit 24 % des personnes. Les deux cas extrêmes de la banque de données avaient reçu respectivement 296 et 210 constats d'infraction. Le premier avait moins de 20 ans au moment de l'extraction de la banque de données, le second avait moins de 25 ans. Finalement, au total, le montant de la dette des personnes judiciarisées au moment de l'extraction de la banque s'élevait à plus de 580 000 \$. Du point de vue des acteurs sociojudiciaires, l'analyse avait montré d'une part le rôle clé de la police comme porte d'entrée dans le système judiciaire, tant de manière proactive par le ciblage des personnes dans certains quartiers, que de manière réactive à la suite des plaintes de citoyennes et citoyens. D'autre part, elle avait permis de constater le souhait d'améliorer l'accompagnement juridique des personnes en situation d'itinérance dans le système et un intérêt pour la mise en place ou le renforcement de mesures de rechange.

Depuis cette étude, dans le secteur judiciaire, le projet IMPAC (Intervention Multisectorielle Programme d'Accompagnement à la Cour municipale de la Ville de Québec)¹ a été mis en place en 2012 et vise « l'adaptation de la trajectoire judiciaire pour des clientèles visées » (Clément et al., 2018), soit les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de dépendances, ayant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme ou vivant une situation d'instabilité résidentielle, d'itinérance ou de désaffiliation sociale. Le rapport d'évaluation de l'implantation du programme IMPAC et de ses deux modules (Clément et al., 2018) montre que les personnes en situation d'itinérance sont très minoritaires dans le programme IMPAC.

Dans le secteur communautaire, la création en 2015 de la Clinique Droit de Cité a permis de renforcer l'accompagnement des personnes marginalisées dans la régularisation de leur situation judiciaire et dans la défense de leurs droits². La Clinique a mené et mène également différentes campagnes de sensibilisation et de revendications en regard de la judiciarisation, du profilage social et de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende. Dans un mémoire déposé à la Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (la Commission Viens), la Clinique Droit de cité indique qu'elle a accompagné 335 personnes en situation d'itinérance depuis sa création et parmi ces personnes, 35 ont fait une demande d'admission au Programme Nouvelle Vision de la Perception (PNVP), inclus dans IMPAC et avec lequel collabore la Clinique (Clinique Droit de cité, 2018). Sur ces 35 personnes, 20 ont été acceptées et 3 ont terminé avec succès le programme, 9 sont encore dans le programme et 8 se sont désistées. Nous n'avons pas trouvé d'autres informations sur les données du programme d'IMPAC que celles présentées par la Clinique et l'évaluation d'implantation de Clément et al. (2018). Dans leur rapport annuel de 2022-2023 (Clinique Droit de cité, 2023), il est précisé que la Clinique a inscrit 15 nouvelles personnes au programme PNVP, qu'elle a réalisé 95 accompagnements dans le cadre du programme et assuré 175 suivis des démarches. La lecture des rapports annuels antérieurs montre que le nombre de nouvelles inscriptions venant de la Clinique au PNVP semble être stabilisé à une quinzaine de personnes par année. La lourdeur des accompagnements, des exigences attendues et des obligations pour les bénéficiaires, ainsi que la durée des processus semblent être des pistes d'explication identifiées dans les différents rapports pour expliquer le nombre réduit de bénéficiaires des programmes IMPAC, ainsi que le nombre élevé de désistements. De manière plus globale, l'étude de Marois (2021) montre les tensions du programme IMPAC entre l'aide et le contrôle.

Au plan de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende, mentionnons que la Ville de Québec a déclaré un moratoire sur cette pratique en 2019 pour les personnes en situation d'itinérance et aux prises avec des enjeux de santé mentale^{3 4} à la suite de pressions médiatiques liées

¹ https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/cour_municipale/impac/index.aspx

² <http://www.cliniquedroitdecite.org/>

³ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1117530/peine-emprisonnement-itinerants-vagabondage-infractions>

⁴ <https://www.lesoleil.com/2019/10/09/fini-la-prison-pour-les-itinerants-dae3fde148a9050e863f12a8e699ad9b/>

notamment à l’incarcération de Valérie Brière⁵ ⁶. Néanmoins, mentionnons que des données récentes obtenues par Radio-Canada⁷ auprès du ministère de la Sécurité publique indiquent qu’il y aurait eu un total de 26 personnes incarcérées pour non-paiement d’amende à Québec entre juillet 2020 et janvier 2023, dont au moins cinq auraient été en situation d’itinérance.

Notons qu’un recours est en cours à la Cour municipale de Québec pour contester la constitutionnalité de l’infraction de mendicité⁸. En effet, l’article 11 du *Règlement sur la paix et bon ordre* de la Ville de Québec interdit de « mendier ou de solliciter dans une rue ou dans un endroit public ». Notre étude permet de documenter les constats émis aux personnes ayant déclaré l’adresse d’un organisme en itinérance pour ce motif.

Quant au phénomène de l’itinérance, les données gouvernementales estimaient que le nombre de personnes en situation d’itinérance visible dans la région de la Capitale-Nationale s’élevait en 2018 à 545 (Latimer et Bordeleau, 2019). En 2022, cette estimation est de 945 personnes (Gouvernement du Québec, 2023), soit une augmentation de plus de 36 % comme le mentionne la nouvelle politique en itinérance lancée en novembre 2023 par la Ville de Québec (Ville de Québec, 2023). Ce document permet à la Ville de Québec de présenter sa vision en itinérance et notamment de promouvoir à travers 5 axes d’intervention, des pistes d’action que la Ville souhaite entreprendre durant le cycle prévu de la politique, soit 2024-2030. Si la logique de cette politique s’inscrit dans une dynamique de soutiens et d’accompagnement des personnes en situation d’itinérance, il est pour le moins questionnant qu’aucune mention ne soit faite, ni réflexions en ce qui a trait à des réponses qui nuisent aux personnes en situation d’itinérance qui sont portées par des acteurs de la Ville dont le Service de police de la Ville de Québec. À aucun moment, l’enjeu de la judiciarisation n’est présenté ni le service de police n’est évoqué. Tout au plus, dans l’axe 4, soit celui de la cohabitation et la sécurité, il est mentionné comme piste d’action de la Ville, le fait de « Développer et maintenir des mesures favorisant les bonnes pratiques en matière de sécurité urbaine et d’intervention. » (Ville de Québec, 2023, p.40). Pour autant, aucun acteur n’est indiqué ni de définition de la sécurité urbaine. Et quelles sont ces bonnes pratiques à développer et maintenir? Aucune orientation n’est précisée. L’analyse des axes et de pistes d’action témoigne, en outre, d’un certain nombre de paradoxes en regard de nos études sur la judiciarisation. La Ville appelle à un renforcement des données produites par le gouvernement du Québec, mais ne présente aucune donnée issue de ses propres services et ne semble pas développer une vision et une stratégie particulière en matière de données municipales sur l’itinérance. Pourtant, les données que nous analysons dans ce rapport sont des données judiciaires de la Ville de Québec. Elle pourrait réaliser elle-même ces analyses et s’intéresser aux enjeux de judiciarisation de l’itinérance ou soutenir la collaboration avec des chercheuses et

⁵ <https://www.lesoleil.com/2018/06/06/amendes-impayees-valerie-briere-liberee-de-prison-b1d8a75170ce603227dcaa68c2b4c1e2/>

⁶ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1117530/peine-emprisonnement-itinerants-vagabondage-infractions>

⁷ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1954110/itinérance-outaouais-quebec-emprisonnement>

⁸ <https://www.lesoleil.com/actualites/justice-et-faits-divers/2023/09/21/mis-a-lamende-pour-avoir-mendie-il-se-bat-contre-quebec-PUJK3RVHMNCVDI2IEQZITSS4Q/>

chercheurs comme elle le nomme dans sa politique. En effet, les services de la Ville n'ont pas voulu nous donner accès à des données anonymisées qui auraient permis de comprendre la judiciarisation de l'itinérance à travers l'expérience des personnes en s'intéressant à identifier combien de personnes sont concernées par la judiciarisation, combien chaque personne reçoit de constats, pour quels motifs, etc. La dernière réponse fournie par les services a été de nous dire de demander l'autorisation d'accès aux données au conseil municipal. Ces refus et ces tentatives de politisation de l'accès à des données judiciaires sont pour le moins préoccupants en regard d'une recherche indépendante financée par les grands organismes subventionnaires, en l'occurrence ici, le Conseil de Recherche en Sciences Humaines et qui offre les garanties éthiques habituelles en matière de conduite de la recherche, en regard notamment de l'anonymat, de la confidentialité et de l'agrégation des données.

Une autre situation paradoxale qui peut être soulignée est le souci de la Ville dans son plan d'action de voir à l'implantation par le gouvernement du Québec de services de désintoxication, de services d'hébergement supervisé et autres stratégies de prévention. Pour autant, et nous le verrons dans ce rapport, c'est la même ville qui ne considère nullement les enjeux de la judiciarisation de la consommation d'alcool et d'ébriété publique des personnes en situation d'itinérance, voire même qui a dans ses réglementations, des infractions qui sont par ailleurs appliquées qui vont à l'encontre des politiques gouvernementales en matière de réduction des méfaits et de santé publique.

C'est dans ce contexte d'aggravation du phénomène de l'itinérance, mais également des préoccupations de plus en plus fortes des intervenantes et intervenants du milieu de la judiciarisation quant au renforcement de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance au mépris des politiques et des plans d'action gouvernementaux, mais également à l'absence de vision ou de réflexion de la Ville de Québec en la matière, que nous avons entrepris cette nouvelle étude.

2. Méthodologie

Entre 2000 et 2022, et avec l'exception des années 2011 et 2012 pour lesquelles nous ne disposons pas de données, au moins 16 368 constats d'infraction ont été émis à des personnes déclarant l'adresse d'un organisme en itinérance dans la Ville de Québec. C'est donc dire que 77 % de ces constats d'infraction (12 663) l'ont été entre 2013 et 2022.

Le présent rapport repose sur une banque de données obtenue de la Cour municipale de Québec, reçue le 3 février 2023, qui contient **12 663 constats d'infraction émis en vertu de règlements municipaux et du CSR aux personnes déclarant l'adresse d'un organisme en itinérance entre le 1^{er} janvier 2013 et le 30 juin 2022.**

D'abord, nous avons demandé à la Cour municipale de Québec d'extraire les constats d'infraction associés aux adresses de 36 organismes travaillant auprès des personnes en situation d'itinérance à Québec durant cette période (voir l'

Annexe 1 : Liste des organismes en itinérance). La Cour municipale a détecté des constats associés à 20 organismes parmi notre liste. Notons toutefois que 90 % des constats extraits par la Cour municipale étaient liés à l'adresse de seulement deux organismes.

L'extraction demandée portait sur la période 2012 à 2022, cette dernière année étant incomplète, couvrant seulement de janvier à juin 2022. Un nettoyage de la banque de données a été réalisé, notamment en rassemblant les constats électroniques (12 438) et manuels (272), en excluant l'année 2012 pour des raisons de fiabilité des données et en catégorisant les infractions suivant la même logique que le rapport Bernier et al. (2011).

Les données obtenues ne nous ont pas permis d'étudier la surjudiciarisation, soit la remise de dix constats d'infraction ou plus à la même personne, contrairement à nos autres études à Québec (Bernier et al., 2011, p.28), à Montréal (Bellot et al., 2021, 2012, 2005) et à Val-d'Or (Bellot et Sylvestre, 2016). Dans les études réalisées dans d'autres villes, nous avons utilisé deux unités d'analyse. La première unité est le constat d'infraction, pour mesurer l'ampleur du phénomène de la judiciarisation et la nature des motifs de la judiciarisation. La seconde unité d'analyse est la personne judiciarisée, afin d'observer les caractéristiques sociodémographiques des personnes, ainsi que le poids individuel de la judiciarisation visant chaque personne, notamment en vue d'évaluer les phénomènes de surjudiciarisation, de ciblage, voire de profilage. Cette fois-ci, la Ville de Québec n'a pas voulu nous fournir une banque de données avec des identifiants anonymisés et les années de naissance afin que nous puissions faire l'étude des personnes judiciarisées et de leur judiciarisation. Par conséquent, ce rapport ne contient aucune analyse sur la surjudiciarisation. Nous espérons vivement avoir finalement accès à ces données, que nous avons obtenues dans différentes villes dans le passé, y compris Québec, et auxquelles nous accédons actuellement dans le cadre d'une mise à jour de l'étude de la judiciarisation de l'itinérance au Québec dans 10 villes québécoises.

Comme souligné dans les rapports reposant sur une méthodologie similaire (Bellot et al., 2021; Bernier et al., 2011), le présent rapport ne documente que la « pointe de l'iceberg » du phénomène de la judiciarisation de l'itinérance. En effet, de nombreuses personnes en situation d'itinérance déclarent des adresses résidentielles, telles que l'adresse d'un membre de la famille, d'un ami ou d'un proche, et n'ont pas pu être détectées par l'extraction de données réalisées.

3. Résultats

Entre 2000 et 2022, au moins 16 368 constats d’infraction ont été émis à des personnes déclarant l’adresse d’un organisme en itinérance dans la Ville de Québec. Un premier rapport publié en 2011 (Bernier et al., 2011) a permis de documenter une première décennie de judiciarisation de l’itinérance (2000 à 2010). Le présent rapport permet d’étudier la situation de 2013 à 2022.

Dans la section 3.1., nous analysons l’ampleur de cette judiciarisation et son évolution au cours des années, ainsi que la saisonnalité des constats émis. Ensuite, il nous est possible d’estimer le pourcentage de constats en vertu des règlements municipaux remis aux personnes en situation d’itinérance, témoignant d’une tendance accentuée de profilage social à Québec (3.2.). Nous nous attarderons ensuite à la plus récente période de 2013 à 2022 pour examiner la répartition géographique des constats émis (3.3.), les types d’infractions reprochées (3.4.), les caractéristiques des personnes judiciarisées (3.5.) et les étapes judiciaires les plus récentes des constats étudiés (3.6.). Finalement, le fardeau financier important imposé à ces personnes est détaillé dans la section 3.7.

3.1. L’ampleur et l’évolution de la judiciarisation de l’itinérance à Québec de 2000 à 2022

L’étude des contours de la judiciarisation de l’itinérance vise à comprendre l’évolution historique du nombre de constats d’infraction remis par année. En associant les données de la première étude à celle de la présente, il nous est donc possible de tracer le fil historique de la judiciarisation sur plus de 20 ans. Il importe de rappeler que ces données ne représentent que la pointe de l’iceberg, sans qu’il soit possible de mesurer le poids relatif des données connues par rapport à celles inconnues. Nous avons indiqué qu’entre 2018 et 2022, le nombre de personnes en situation d’itinérance visible estimé dans la région de la Capitale-Nationale a augmenté de 36 %. Il est difficile de considérer pleinement cet élément dans l’analyse de nos propres données en regard de l’évolution de la judiciarisation de l’itinérance. Certes, la transformation du phénomène de l’itinérance peut agir sur la réponse répressive à l’itinérance, mais elle ne peut en aucun cas expliquer la totalité des augmentations mesurées, d’autant que ces dernières sont antérieures à 2018.

3.1.1. L’évolution de la judiciarisation de l’itinérance

Le Tableau 1 permet de retracer le nombre de constats d’infraction émis aux personnes en situation d’itinérance à Québec de 2000 à 2022, en nombre et en pourcentage.

Tableau 1. Nombre et pourcentage de constats émis par année à Québec entre 2000 et 2022⁹

Années	N	%
2000	71	0.4
2001	115	0.7
2002	201	1.2
2003	172	1.1
2004	290	1.8
2005	562	3.4
2006	732	4.5
2007	542	3.3
2008	337	2.1
2009	365	2.2
2010	348	2.1
2013	700	4.3
2014	786	4.8
2015	958	5.9
2016	1 077	6.6
2017	1 132	6.9
2018	1 517	9.3
2019	1 867	11.4
2020	2 338	14.3
2021	1 577	9.6
2022	681	4.2
Total	16 368	100.0

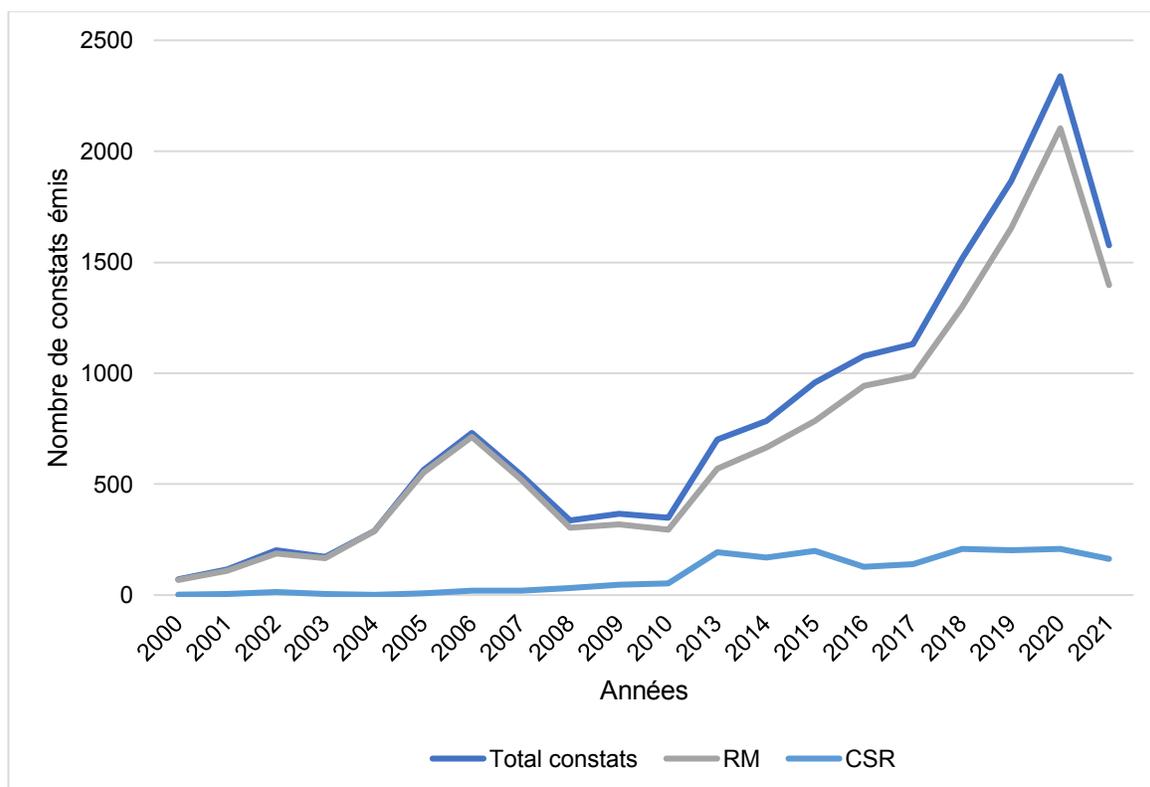
L'analyse des données du Tableau 1 révèle donc qu'**au moins 16 368 constats d'infraction ont été émis à des personnes en situation d'itinérance entre 2000 et 2022.**

De plus, la judiciarisation de l'itinérance connaît une **augmentation alarmante durant cette période : 22 fois plus de constats d'infraction ont été émis en 2021 qu'en 2000**, passant de 71 constats en 2000 à 1 577 en 2021. Ainsi, durant la période couverte par le premier rapport (2000-2010), une moyenne de 374 constats d'infraction étaient émis par année et durant la période étudiée dans le présent rapport (2013-2022), cette moyenne est de 1 263 constats, soit plus de trois fois plus.

La Figure 1 permet d'observer l'évolution du nombre de constats d'infraction émis par année à Québec, ainsi que plus précisément combien ont été émis en vertu de règlements municipaux de la Ville de Québec (RM) et du *Code de la sécurité routière (CSR)*.

⁹ Noter que les années 2011 et 2012 ne sont pas présentées dans ce tableau.

Figure 1. Nombre total de constats émis, ainsi que la répartition des infractions selon leur provenance, pour la Ville de Québec, entre 2000 et 2021^{10 11}



La Figure 1 permet de dresser les constats suivants :

- Depuis 2000, la remise de constats d’infractions aux personnes en situation d’itinérance, telle que documentée par la recherche, a connu une constante augmentation, avec seules exceptions les années 2008 à 2010, où une baisse peut être notée, ainsi que l’année 2021, en baisse comparativement à l’année 2020.
- L’année 2020 est celle où le plus de constats d’infraction ont été remis aux personnes en situation d’itinérance, soit 2 338 constats.
- L’année 2021 est marquée par une diminution dans les constats d’infraction remis en vertu des réglementations municipales et du CSR. Dans notre étude sur la judiciarisation de la pandémie (Bellot et al., 2022), nous avons montré l’importance du nombre de constats d’infraction remis durant cette période en vertu de la *Loi sur la santé publique*, notamment pour non-respect des couvre-feux. Nous avons pu constater dans cette étude que malgré l’exemption dont elles bénéficiaient en regard du couvre-feu, 275 personnes ont reçu un constat d’infraction pour ce motif, dont 23 personnes dans la région de la Capitale-Nationale. Dans les données que nous analysons présentement relativement à d’autres villes, nous observons d’ailleurs une baisse de remise de constats d’infractions

¹⁰ Noter que les années 2011 et 2012 ne sont pas présentées dans ce tableau.

¹¹ Noter que l’année 2022 a été retirée de la présente figure, puisque cette année est incomplète dans nos données.

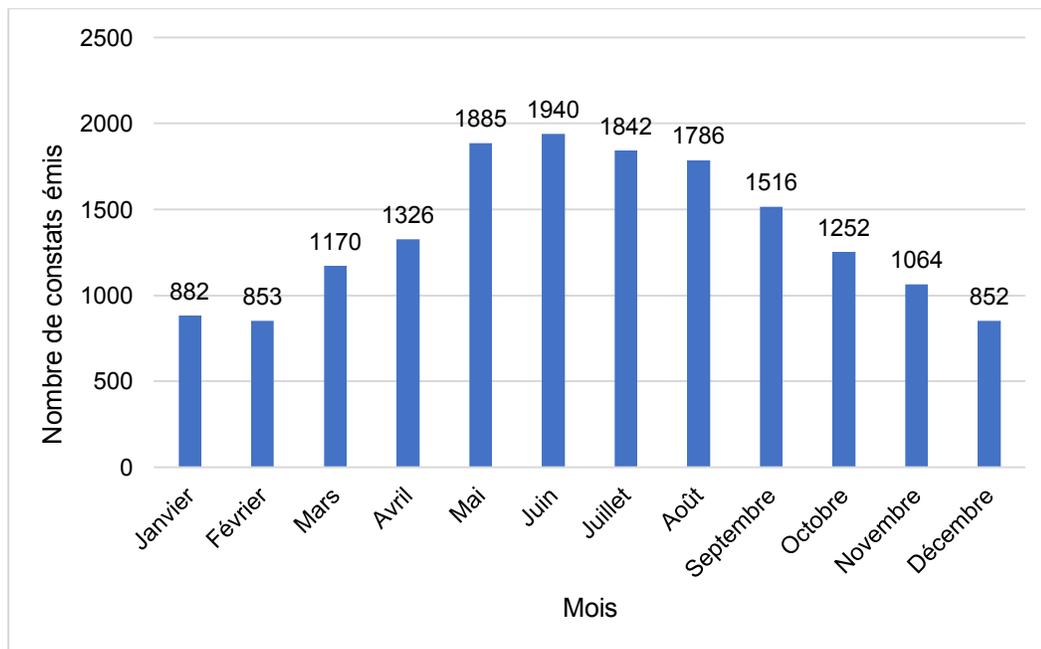
- aux personnes en situation d’itinérance en vertu de règlements municipaux durant cette période.
- Un nombre considérablement plus élevé de constats d’infractions a été émis en vertu des règlements municipaux de la Ville de Québec (14 555 constats, soit 88,6 %) qu’en vertu du CSR (1871 constats, soit 11,4 %).

Ainsi, depuis 2016, le recours à la répression comme réponse à l’itinérance s’est amplifié à Québec, bien au-delà de l’augmentation de l’estimation de la population en situation d’itinérance visible dans la région de la Capitale-Nationale, alors même que les politiques et plans d’action du gouvernement s’entendent pour renforcer les mesures alternatives à la judiciarisation, tant cette dernière est coûteuse et contre-productive.

3.1.2. La saisonnalité de la judiciarisation

Au regard de l’importance des saisons dans le vécu des personnes en situation d’itinérance qui fréquentent l’espace public, étudier la répartition saisonnière des constats d’infraction émis est essentiel. La Figure 2 révèle, comme la plupart des études précédentes, que la période estivale, qui s’étale de mai à août, est celle où la répression de la présence des personnes en situation d’itinérance est la plus forte.

Figure 2. Nombre de constats émis par mois à Québec entre 2000 et 2022¹²⁻¹³



¹² Noter que nous avons seulement les données entre janvier et juin pour l’année 2022.

¹³ Noter que les années 2011 et 2012 ne sont pas présentées dans ce tableau.

3.2. La judiciarisation, une forme de profilage social

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « CDPDJ »), dans son avis sur le profilage social des personnes en situation d'itinérance à Montréal (CDPDJ, 2009), a démontré que les pratiques répressives de remise de constats d'infraction et la judiciarisation qui s'en suit sont des conséquences directes de normes et de politiques internes du Service de police de la Ville de Montréal. Parmi les indicateurs du profilage social vécu par cette population, le nombre disproportionné de constats d'infractions en est l'un des facteurs les plus révélateurs.

La méthodologie de la CDPDJ dans le cadre de cet avis est utilisée dans la présente étude, tout comme nous l'avons fait dans d'autres recherches. Nous avons extrait des rapports annuels du Service de police de la Ville de Québec (ci-après « SPVQ »)¹⁴ les nombres de constats d'infractions émis annuellement en vertu des règlements municipaux afin de les mettre en relief avec le nombre de constats émis annuellement aux personnes en situation d'itinérance en vertu de règlements municipaux dans notre banque de données. Afin de réaliser notre analyse, nous avons donc exclu les constats d'infraction émis en vertu du CSR et de lois provinciales de notre banque de données.

Tableau 2. Évolution des ratios entre tous les constats émis par le SPVQ et les constats d'infraction émis à des personnes en situation d'itinérance, pour des infractions à des règlements municipaux sur le territoire de la Ville de Québec, de 2016 à 2021

Année	Total des constats émis par le SPVQ selon les rapports annuels (RM)	Constats reçus par des personnes en situation d'itinérance (RM)	
		N	%
2016	10 588	943	8.2
2017	9 914	988	9.1
2018	10 684	1 297	10.8
2019	10 647	1 655	13.5
2020	8 414	2 104	20.0
2021	7 694	1 398	15.4

Le Tableau 2 permet donc de constater que le ratio de constats émis aux personnes en situation d'itinérance à Québec a augmenté graduellement de 8,2 % en 2016 à 20 % en 2020. **C'est dire qu'en 2020, les personnes en situation d'itinérance formaient au minimum 20 % des personnes ayant reçu un constat d'infraction dans la Ville de Québec et en 2021, 15,4 %, ce qui constitue une surreprésentation alarmante.**

Alors que le nombre de constats émis aux personnes en situation d'itinérance en vertu de règlements municipaux a augmenté de façon constante entre 2016 et 2020, le nombre de constats émis à l'ensemble de la population est resté relativement stable et a même connu une

¹⁴ C'est seulement à partir de 2016 que des données claires liées aux constats d'infraction pour des infractions à des règlements municipaux ont commencé à être publiées dans les rapports annuels du SPVQ. Les rapports annuels précédents cette date contiennent des statistiques relatives aux constats de stationnement, de circulation et vitesse, et « autre ». (SPVQ, 2022; SPVQ, 2019; SPVQ, 2018).

diminution en 2020. L'année 2021 présente une diminution des constats émis par le SPVQ pour l'ensemble de la population et pour les personnes en situation d'itinérance. Rappelons encore ici que la judiciarisation de la pandémie à travers des infractions liées à la *Loi sur la Santé publique* a exigé un surengagement policier. Par conséquent, les forces policières, y compris celles du SPVQ, étaient possiblement moins disponibles pour réprimer en vertu d'autres réglementations municipales ou provinciales. Toutefois, les personnes en situation d'itinérance continuent de recevoir de façon disproportionnée durant la pandémie de COVID-19 des constats d'infraction en vertu de ces règlements, soit 15,4 %.

Ensuite, il convient de s'intéresser au poids relatif des personnes en situation d'itinérance au sein de la population de la Ville de Québec, afin d'évaluer si celles-ci sont davantage ciblées par cette judiciarisation. Bien qu'ils fournissent un portrait partiel à de nombreux égards, les processus de dénombrement de l'itinérance visible réalisés par le gouvernement du Québec peuvent nous éclairer (Gouvernement du Québec, 2022; Hurtubise et al., 2017).

Notons d'emblée que les dénombrements ayant été réalisés par région administrative, dont celle de la Capitale-Nationale¹⁵, et non par municipalités, il n'est pas possible d'obtenir un portrait spécifique à la Ville de Québec. Ainsi, selon le plus récent dénombrement du 11 octobre 2022, 927 personnes ont été dénombrées comme étant en situation d'itinérance visible dans la région de la Capitale-Nationale (Gouvernement du Québec, 2023, p.6), ce qui constitue une augmentation de 36 % comparativement au dénombrement précédent de 2018 (Latimer et Bordeleau, 2019). Il n'y a pas, à notre connaissance, d'autres données ou études disponibles qui estiment le nombre de personnes en situation d'itinérance dans la Ville de Québec.

Selon l'Institut de la statistique du Québec, la population de la Ville de Québec était de 557 390 personnes en 2022. Ainsi, les personnes en situation d'itinérance visible dénombrées en 2022 (Gouvernement du Québec, 2023, p.6) représentent 0,17 % de la population de la Ville. Les autres formes d'estimation de la population en situation d'itinérance au Québec oscillent entre 1 % à 2 % (CDPDJ, 2009, p.42). Force est de constater que peu importe l'estimation retenue, les personnes en situation d'itinérance sont considérablement surreprésentées parmi les personnes judiciarisées pour des infractions pénales réglementaires à Québec.

Cet état de surreprésentation et l'aggravation de la situation en regard de la judiciarisation semblent témoigner d'un renforcement des pratiques de profilage social à Québec au sens défini par la CDPDJ. Faute d'avoir obtenu des données nous permettant de déceler si une même personne a reçu plus d'un constat d'infraction, il nous a été impossible d'analyser le phénomène de surjudiciarisation de certaines personnes ni la remise de constats d'infraction dans la même journée à une même personne, lesquels sont d'autres indicateurs de profilage social. Nous constatons que si d'autres villes et d'autres corps de police se sont dotés de plans d'action, certes timides et sans retombées réelles, ni la ville de Québec ni son corps policier ne semblent avoir posé de geste en ce sens, ni en matière de profilage social ni en matière de profilage racial, alors même que la judiciarisation de l'itinérance s'accroît.

¹⁵ Notons que pour la Capitale-Nationale, des questionnaires ont été remplis pour les municipalités de Québec, La Malbaie, Saint-Raymond et Saint-Augustin-de-Desmaures et qu'un sillonnage a eu lieu seulement à Québec (Gouvernement du Québec, 2023, p.49).

3.3. La répartition géographique des constats émis entre 2013 et 2022

À partir de cette section, nous analysons les constats d’infraction émis aux personnes en situation d’itinérance durant la plus récente période de 2013 à 2022, soit un total de 12 663 constats d’infractions. Quelques précisions méthodologiques sont toutefois nécessaires quant à la répartition géographique.

Dans la banque de données obtenue, les lieux d’infraction sont répertoriés de deux façons : soit une adresse précise, soit une intersection de deux rues. Dans quelques cas, le lieu d’infraction associé à une intersection de deux rues pouvait être à la frontière de deux quartiers ou deux arrondissements. Dans ces quelques cas, nous avons réparti de manière égale les infractions entre les deux quartiers ou les deux arrondissements. Pour 492 constats d’infraction, l’adresse était manquante dans la banque de données. Finalement, pour 20 cas, il s’agissait de lieux en dehors de la Ville de Québec, soit la Ville de L’Ancienne-Lorette (n=14) et Saint-Augustin-de-Desmaures (n=6). Nous avons donc un nombre total de 12 121 constats d’infraction qui ont pu être géolocalisés.

Au-delà de ces précisions méthodologiques quant à la géographie de la judiciarisation de l’itinérance à Québec, notons d’entrée de jeu que l’arrondissement de la Cité-Limoilou constitue l’arrondissement où a été émise la vaste majorité (92,7 %) des constats d’infraction, soit 11 235 sur 12 121 comme en témoigne le Tableau 3.

Tableau 3. Nombre et pourcentage des constats émis à la Ville de Québec entre 2013 et 2022 selon l’arrondissement

Arrondissements	N	%
La Cité-Limoilou	11 235	92.7
Beauport	251	2.1
Les Rivières	230	1.9
Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge	226	1.9
Charlesbourg	140	1.2
La Haute-Saint-Charles	39	0.3
Total	12 121	100.0

Dans le tableau suivant, nous avons catégorisé les lieux d’infraction à partir des arrondissements de la Ville de Québec. Il ressort du Tableau 4 que le quartier Saint-Roch avec 5 463 constats d’infraction et le quartier Vieux-Québec–Cap-Blanc–Colline Parlementaire avec 3 092 constats d’infraction sont ceux où le plus de constats ont été remis. Ces quartiers étaient aussi ceux identifiés dans notre première étude (Chesnay et al., 2014). Force est donc de constater que non seulement la judiciarisation de l’itinérance demeure un enjeu dans ces quartiers, mais qu’elle s’est aggravée. Ainsi, si seulement 639 constats d’infraction avaient été émis en 2013 dans l’arrondissement de La Cité-Limoilou, ce chiffre a augmenté à 2 028 constats d’infraction en 2020 et à 1 390 en 2021, soit au moins le double, comme le présente le Tableau 5. De manière générale, l’ensemble des quartiers ont connu une augmentation au cours de la période à l’étude soit de 2013 à 2020.

Tableau 4. Nombre et pourcentage des constats émis à la Ville de Québec entre 2013 et 2022 selon le quartier et l'arrondissement

Arrondissement	Quartier	N	% par arrond.	% sur le total
La Cité-Limoilou (1er)	Saint-Sauveur	631	5.6	5.2
	Saint-Roch	5 463	48.6	45.1
	Maizerets	518	4.6	4.3
	Vieux-Qc–Cap-Blanc–Colline Parl.	3 092	27.5	25.5
	Vieux-Limoilou	491	4.4	4.1
	Lairet	170	1.5	1.4
	Saint-Jean-Baptiste	657	5.8	5.4
	Saint-Sacrement	83	0.7	0.7
	Montcalm	130	1.2	1.1
	Sous-total		11 235	100.0
Les Rivières (2e)	Vanier	129	56.1	1.1
	Neufchâtel–Est–Lebourgneuf	22	9.6	0.2
	Duburger–Les Saules	79	34.3	0.7
	Sous-total		230	100.0
Beauport (5e)	Vieux-Moulin	110	43.8	0.9
	Chutes-Montmorency	24	9.6	0.2
	Vieux-Bourg	108	43.0	0.9
	Laurentides	3	1.2	0.0
	Saint-Michel	6	2.4	0.0
	Sous-total		251	100.0
Charlesbourg (4e)	Saint-Rodrigue	66	47.1	0.5
	Orsainville	12	8.6	0.1
	Jésuites	33	23.6	0.3
	Trait-Carré	21	15.0	0.2
	Bourg-Royal	4	2.9	0.0
	Notre-Dame-des-Laurentides	4	2.9	0.0
	Sous-total		140	100.0
Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge (3e)	Cité-Universitaire	100	44.2	0.8
	Saint-Louis	55	24.3	0.5
	Plateau	16	7.1	0.1
	Aéroport	23	10.2	0.2
	Pointe-de-Sainte-Foy	17	7.5	0.1
	Sillery	11	4.9	0.1
	Cap-Rouge	4	1.8	0.0
	Sous-total		226	100.0
La Haute-Saint-Charles (6e)	Loretteville	17	43.6	0.1
	Saint-Émile	9	23.1	0.1
	Châtels	7	17.9	0.1
	Lac-Saint-Charles	0	0.0	0.0
	Val-Bélair	6	15.4	0.0
	Sous-total		39	100.0
TOTAL		12 121	100.0	100.0

Tableau 5. Nombre de constats d’infraction émis à la Ville de Québec par année entre 2013 et 2022¹⁶ selon l’arrondissement

Arrondissements	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
La Cité-Limoilou	639	712	881	978	1 021	1 324	1 654	2 028	1 390	608
Beauport	9	10	8	7	17	25	28	69	58	20
Les Rivières	14	9	12	18	24	19	33	51	32	18
Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge	16	8	11	8	8	36	37	50	35	17
Charlesbourg	5	5	5	4	12	9	33	27	32	8
La Haute-Saint-Charles	2	4	2	2	2	4	13	7	3	0

Notons toutefois ici que l’arrondissement de Beauport a connu la plus forte augmentation des constats d’infraction durant la période à l’étude, passant de 9 constats d’infraction en 2013 à 58 constats d’infraction émis en 2021, soit près de sept fois plus. L’actualité sur le phénomène de l’itinérance à Québec témoigne d’un certain déplacement des personnes en situation d’itinérance vers Beauport durant la même période, mobilisant des acteurs pour mieux documenter le phénomène¹⁷.

Après l’analyse de la géographie de la judiciarisation de l’itinérance à Québec, il importe de s’intéresser aux motifs de cette judiciarisation.

3.4. Les infractions reprochées aux personnes en situation d’itinérance

La multiplicité des infractions reprochées aux personnes en situation d’itinérance judiciarisées nous a menées, tout comme dans le précédent rapport, à développer une catégorisation des infractions, tant pour les infractions aux règlements municipaux que pour le CSR¹⁸. Le Tableau 6 et la Figure 3 présentent d’abord la répartition des constats d’infraction émis en vertu des règlements municipaux et du CSR par année, de 2013 à 2022.

¹⁶ Noter que nous avons seulement les données entre janvier et juin pour l’année 2022.

¹⁷ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1990036/documenter-itinerance-beauport>

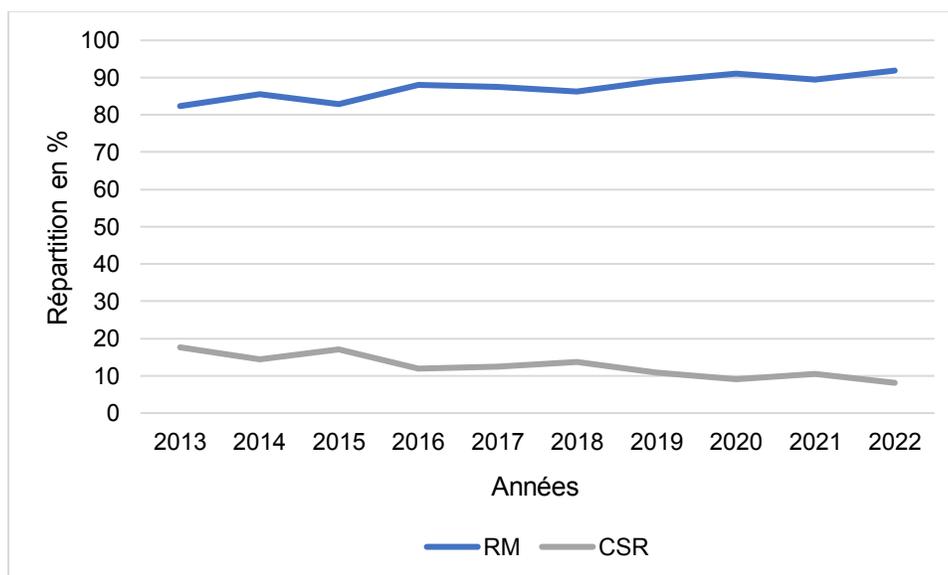
¹⁸ Dans la présente section, les 39 constats d’infractions liés à la *Loi concernant l’impôt sur le tabac* ont été exclues, ainsi que les infractions dont la nature était inconnue.

Tableau 6. Nombre et pourcentage des constats d’infraction émis aux personnes en situation d’itinérance selon le type de réglementation de 2013 à 2022

Années	RM		CSR		Total
	N	%	N	%	
2013	570	82.4	122	17.6	692
2014	664	85.6	112	14.4	776
2015	784	83.0	161	17.0	945
2016	943	88.1	127	11.9	1 070
2017	988	87.6	140	12.4	1 128
2018	1 298	86.3	206	13.7	1 504
2019	1 655	89.1	202	10.9	1 857
2020	2 104	91.0	208	9.0	2 312
2021	1 398	89.6	163	10.4	1 561
2022	623	91.9	55	8.1	678
Total	11 027	88.1	1 496	11.9	12 523

De manière générale, la source principale de la judiciarisation de l’itinérance à Québec relève de la réglementation municipale. Sur la période totale à l’étude, 88,1 % des constats d’infraction émis, soit 11 027, le sont à partir des réglementations municipales, alors que le CSR est la source de 11,9 % des constats émis. Pour rappel, dans notre première étude de la judiciarisation de l’itinérance à Québec (Bernier et al, 2011), les constats d’infraction émis en vertu des réglementations municipales représentaient plus de 90 % des constats. Nous avons cependant constaté une hausse marquée des constats d’infraction remis en vertu du CSR dans les trois dernières années de l’étude, soit de 2018 à 2020, essentiellement en raison de la judiciarisation de la pratique du *squeegee*. La Figure 3 dans cette étude permet de constater une forme de stabilisation, voire une légère baisse des constats d’infraction remis en vertu du CSR, alors que les constats d’infraction remis en vertu des réglementations municipales sont relativement stables.

Figure 3. Répartition en pourcentage des constats émis en vertu de règlements municipaux et du *Code de la sécurité routière* de 2013 à 2022



Ainsi, si 82,4 % émis en 2013 étaient pour des infractions aux règlements municipaux, cette proportion a augmenté jusqu'à atteindre 91,9 % en 2022. Inversement, le pourcentage de constats émis sous les règlements municipaux a diminué de 17,6 % en 2013 à 8,1 % en 2022.

3.4.1. La judiciarisation de l'itinérance en vertu des règlements municipaux

Pour analyser la judiciarisation de l'itinérance en vertu des règlements municipaux, nous avons catégorisé les motifs d'infraction en dix catégories principales, similaires à celles utilisées dans la première étude. Celles-ci sont présentées dans le Tableau 7.

Tableau 7. Nature des infractions reprochées en vertu des règlements municipaux (10 catégories principales)

Catégories d'infractions	N	%	% cumulé
Être en état d'ivresse / consommer de l'alcool	4 068	37.6	37.6
Flâner / vagabonder	2 491	23.0	60.6
Troubler la paix, causer du désordre, du bruit	1 333	12.3	72.9
Injurier, insulter, menacer	1 169	10.8	83.7
Mendier / solliciter	594	5.5	89.2
Salir / souiller les lieux publics / endommager	276	2.5	91.7
Équipement de consommation stupéfiant	266	2.5	94.2
Possession d'arme	229	2.1	96.3
Refus d'obtempérer / Entraver	160	1.5	97.8
Être présent avoir dormi dans un parc la nuit	67	0.6	98.4
Autre	172	1.6	100.0
Total	10 825	100.0	

Il est possible de constater que près de 90 % des constats d'infractions émis aux personnes en situation d'itinérance l'ont été en vertu des cinq catégories dominantes. Les infractions liées à la consommation continuent donc d'être la source principale de judiciarisation de l'itinérance (37,6 %), dans une proportion très similaire (37,1%) à la période précédemment étudiée de 2000 à 2010 (Bernier et al., 2011). La consommation d'alcool et l'état d'ébriété est la source la plus fréquente de judiciarisation dans la littérature concernant d'autres villes (Bellot et al., 2021). Alors que la mendicité et la sollicitation était précédemment le deuxième motif d'infraction, c'est maintenant la présence des personnes en situation d'itinérance dans les espaces publics (flâner ou vagabonder : 23 %), parfois considérée dérangeante (troubler la paix, causer du désordre, du bruit : 12,3%). La consommation et la présence dans l'espace public justifient donc 72,9 % des constats d'infractions dans notre banque de données.

Dans l'étude précédente, les infractions liées au *squeegee* et au commerce sur le domaine public constituaient 9,7 % des infractions. Nos données révèlent que ce motif d'infraction est désormais moins fréquent. Ce sont plutôt les relations difficiles avec les services policiers entraînant des injures, des insultes ou des menaces¹⁹ qui justifient la remise de 10,8 % des constats d'infractions étudiés, alors que les stratégies de survie liées à la mendicité et la sollicitation²⁰ sont à la source de 5,5 % d'entre eux. Suivent les infractions de salir, souiller les lieux publics ou endommager (2,5 %); d'être en possession d'équipement de consommation de stupéfiant (2,5 %) ou d'arme (2,1 %); le refus d'obtempérer ou l'entrave (1,5 %) et être présent ou avoir dormi dans un parc la nuit (0,6 %).

Si les infractions liées à la consommation d'alcool, l'ébriété publique et la présence dans l'espace public des personnes en situation d'itinérance sont de loin les principales infractions, d'autres constats d'infraction remis suscitent des interrogations et doivent conduire à des réflexions. En effet, 266 constats d'infraction ont été émis pour possession d'équipement de consommation. Il est d'une part surprenant que cette infraction existe dans les réglementations municipales, lorsqu'on considère l'orientation des politiques gouvernementales en matière de réduction des méfaits et les efforts portés par la santé publique pour rendre accessible du matériel de consommation sécuritaire. Il est d'autant plus surprenant que cette réglementation soit appliquée, certes, de manière restreinte, mais nos données montrent tout de même que 266 constats d'infraction ont été émis pour cette raison. Dans un contexte de crise des surdoses où un consensus scientifique montre l'efficacité et l'importance de la distribution du matériel de consommation en termes de santé publique, l'existence de ce motif de judiciarisation est pour le moins questionnable. Il témoigne en outre de la difficulté à contester devant les tribunaux ce type de judiciarisation, qui apparaît d'emblée contraire à des orientations gouvernementales majeures de santé publique.

Le Tableau 8 nous permet ensuite d'observer le nombre de constats émis en vertu de chaque motif, par année, pour les dix principales catégories d'infractions.

¹⁹ Notons que sur le total de 1 169 constats émis dans cette catégorie, 1 085 constats ont été remis pour injure, insulte ou menace envers un agent de la paix et 84 envers une personne dans l'espace public.

²⁰ Tous les constats émis dans cette catégorie sont en vertu de l'article 11 du *Règlement sur la paix et le bon ordre*, RVQ 1091.

Tableau 8. Nombre et pourcentage des constats émis par année pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022 pour les 10 catégories d'infraction les plus importantes

Catégories d'infraction		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Être en état d'ivresse / consommer de l'alcool	N	241	285	337	344	360	466	584	816	483	152
	%	49.9	48.5	46.4	37.3	37.1	36.4	35.9	39.5	35.1	24.7
Flâner / vagabonder	N	80	106	135	231	247	337	415	475	327	138
	%	16.6	18.0	18.6	25.0	25.4	26.3	25.5	23.0	23.8	22.4
Troubler la paix, causer du désordre, du bruit	N	2	4	46	91	104	159	237	297	257	136
	%	0.4	0.7	6.3	9.9	10.7	12.4	14.6	14.4	18.7	22.1
Injurier, insulter, menacer	N	41	52	64	96	100	124	186	239	169	98
	%	8.5	8.8	8.8	10.4	10.3	9.7	11.4	11.6	12.3	15.9
Mendier / solliciter	N	91	94	88	76	60	57	53	35	20	20
	%	18.8	16.0	12.1	8.2	6.2	4.4	3.3	1.7	1.5	3.3
Salir / souiller les lieux publics / endommager	N	8	15	18	16	29	29	39	67	40	15
	%	1.7	2.6	2.5	1.7	3.0	2.3	2.4	3.2	2.9	2.4
Équipement de consommation stupéfiant	N	11	18	18	30	36	45	38	33	20	17
	%	2.3	3.1	2.5	3.3	3.7	3.5	2.3	1.6	1.5	2.8
Possession d'arme	N	5	3	7	19	21	25	44	51	31	23
	%	1.0	0.5	1.0	2.1	2.2	2.0	2.7	2.5	2.3	3.7
Refus d'obtempérer / Entraver	N	4	8	12	13	12	23	19	27	27	15
	%	0.8	1.4	1.7	1.4	1.2	1.8	1.2	1.3	2.0	2.4
Être présent avoir dormi dans un parc la nuit	N	0	3	2	7	2	16	11	24	1	1
	%	0.0	0.5	0.3	0.8	0.2	1.2	0.7	1.2	0.1	0.2
Total		483	588	727	923	971	1 281	1 626	2 064	1 375	615

L'évolution des motifs de la judiciarisation de l'itinérance semble montrer que les personnes en situation d'itinérance sont davantage judiciarisées avec le temps pour leur présence dans l'espace public et pour leurs interactions plutôt que pour leurs comportements, même si la consommation d'alcool et l'état d'ébriété demeurent la principale catégorie d'infractions reprochée aux personnes en situation d'itinérance.

3.4.2. La judiciarisation sous le Code de la sécurité routière

Si la judiciarisation en vertu du CSR a connu une baisse relative durant la période à l'étude, le Tableau 9 permet d'observer les catégories d'infraction les plus fréquentes.

Tableau 9. Les principales catégories d'infraction émises en vertu du Code de sécurité routière dans la période 2013-2022 à Québec

Catégories d'infractions	N	%
Piéton	718	48.0
Bicyclette	368	24.6
Auto	271	18.1
Sollicitation	139	9.3
Total	1 496	100.0

On y constate qu'une importante proportion de ces constats (48,0 %) sont liés à des infractions comme piéton, principalement ne pas se conformer à un feu pour piéton, traverser un chemin à un autre endroit qu'à une intersection et être sur la chaussée plutôt que sur le trottoir et ne pas respecter la signalisation (CSR, respectivement art. 444, 450, 452 et 310).

Ensuite, 24,6 % des constats émis portaient sur des infractions liées à la bicyclette, principalement ne pas avoir de réflecteur à l'avant, à l'arrière, sur l'une des pédales ou sur l'une des roues, ou pour rouler sur le trottoir (CSR, respectivement art. 233, 232 et 492.1).

Alors que dans le précédent rapport (Bernier et al., 2011), les constats émis pour sollicitation constituaient 49,8 % de tous les constats étudiés, cette catégorie a diminué à 9,3 % durant notre période : 139 constats ont été émis pour traiter avec l'occupant d'un véhicule ou solliciter son transport (CSR, art. 448).

Finalement, 18,1 % des constats liés au CSR ont été émis pour des infractions liées à la conduite automobile, notamment pour ne pas avoir d'immatriculation ou d'assurance, pour conduire alors que son permis fait l'objet d'une sanction ou pour ne pas s'être immobilisé à l'arrêt (CSR, respectivement art. 35, 105, 368).

Cette évolution de la judiciarisation témoigne du fait que de plus en plus de constats sont émis aux personnes en situation d'itinérance pour des comportements que de nombreuses personnes adoptent en tant que piétons alors que dans notre première étude, la judiciarisation était liée à une stratégie de survie, soit celle de la pratique du *squeegie*. Bien qu'il ne nous soit pas possible de connaître le nombre de constats d'infraction émis en général aux piétons adoptant ces comportements, il est tout de même possible de s'interroger sur le ciblage des personnes en situation d'itinérance pour ce type d'infraction.

3.4.3 La répartition géographique des constats d'infraction en fonction des motifs reprochés.

L'analyse géographique par motif d'infraction reproché permet de constater que les motifs sont les mêmes dans presque tous les quartiers et la distribution paraît similaire. Toutefois, le Tableau 10 permet de constater que la catégorie « troubler la paix, causer du désordre, du bruit » est davantage utilisée comme motif dans les quartiers où la judiciarisation de l'itinérance est plutôt réduite.

Tableau 10. Nombre et pourcentage des 10 principales catégories d'infraction en vertu des règlements municipaux pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022 selon l'arrondissement

Catégories d'infractions	La Cité-Limoilou		Beauport		Les Rivières		Charlesbourg		Ste-Foy-Sillery-Cap-Rouge		La Haute-St-Charles	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Être en état d'ivresse / consommer de l'alcool	3 625	36.8	63	34.6	60	24.4	23	21.7	58	30.1	11	33.3
Flâner / vagabonder	2 258	22.9	39	21.4	101	41.1	24	22.6	35	18.1	5	15.2
Troubler la paix, causer du désordre, du bruit	1 185	12.0	31	17.0	30	12.2	22	20.8	34	17.6	5	15.2
Injurier, insulter, menacer	1 020	10.4	26	14.3	27	11.0	22	20.8	34	17.6	8	24.2
Mendier / solliciter	578	5.9	0	0.0	4	1.6	5	4.7	5	2.6	0	0.0
Salir / souiller les lieux publics / endommager	260	2.6	3	1.6	2	0.8	2	1.9	2	1.0	0	0.0
Équipement de consommation stupéfiant	228	2.3	7	3.8	3	1.2	2	1.9	6	3.1	1	3.0
Possession d'arme	201	2.0	3	1.6	10	4.1	3	2.8	7	3.6	0	0.0
Refus d'obtempérer / Entraver	140	1.4	1	0.5	4	1.6	0	0.0	4	2.1	2	6.1
Être présent avoir dormi dans un parc la nuit	31	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Autre	318	3.2	9	4.9	5	2.0	3	2.8	8	4.1	1	3.0
Total	9 844	100.0	182	100.0	246	100.0	106	100.0	193	100.0	33	100.0

3.5. Les caractéristiques des personnes judiciairisées

Les données obtenues de la Cour municipale de Québec incluaient le genre de la personne à qui est remis le constat d'infraction, tel que perçu par l'agent de la paix, ainsi que l'année de naissance déclarée par la personne lors de la remise du constat d'infraction.

3.5.1. La judiciarisation selon le genre

Alors que 10 070 constats (79,7 %) de notre banque de données ont été émis à des hommes, 1 487 (11,8 %) l'ont été à des femmes. Pour 1 076 constats (8,5 %), le genre était inconnu. Il s'agit donc de données manquantes. Ceci est assez similaire à la période précédente étudiée à Québec ainsi qu'aux données étudiées à Montréal (Bellot et al., 2021).

Le Tableau 11 permet d’observer les infractions reprochées selon le genre associé aux constats d’infraction. Ainsi, les femmes en situation d’itinérance ont reçu davantage de constats pour les motifs de troubler la paix, du désordre ou du bruit, pour injurier, insulter ou menacer ainsi que pour refuser d’obtempérer ou entraver. Ces motifs ont été moins souvent invoqués pour judiciariser les hommes. Les motifs de cette judiciarisation de l’itinérance féminine montrent que les infractions sont davantage liées à leur présence dans l’espace public et les enjeux relationnels qu’elles peuvent vivre avec les forces policières que des comportements liés à la consommation. Alors que les connaissances liées à l’itinérance au féminin témoignent le plus souvent d’expériences d’itinérance cachée, force est de constater ici que c’est autour de la visibilité des femmes dans l’espace public que se construit la judiciarisation. Notons en outre qu’elles reçoivent davantage de constats d’infraction pour le fait d’avoir dormi dans un parc que les hommes. Cette judiciarisation paraît troublante lorsqu’on la rapporte au fait que les ressources pour femmes en itinérance sont largement moins nombreuses que celles pour les hommes et qu’elles ont des taux de refus plus élevés que les ressources pour hommes. Donc, en dépit d’une insuffisance de ressources pour femmes connue et reconnue, les femmes qui dorment dans les parcs, qui leur paraissent sûrement des lieux plus sécuritaires que d’autres lieux publics, se voient judiciarisées.

Tableau 11. Distribution des constats émis par année pour la Ville de Québec selon le genre entre 2013 et 2022 pour les 10 principales catégories d’infraction

10 catégories d'infractions les plus importantes	Homme		Femme		Total
	N	%	N	%	
Être en état d'ivresse / consommer de l'alcool	3 293	88.9	410	11.1	3 703
Flâner / vagabonder	2 035	88.3	270	11.7	2 305
Troubler la paix, causer du désordre, du bruit	907	76.8	274	23.2	1 181
Injurier, insulter, menacer	815	79.5	210	20.5	1 025
Mendier / solliciter	545	94.6	31	5.4	576
Salir / souiller les lieux publics / endommager	240	94.1	15	5.9	255
Équipement de consommation stupéfiant	226	89.7	26	10.3	252
Possession d'arme	188	90.4	20	9.6	208
Refus d'obtempérer / Entraver	124	83.8	24	16.2	148
Être présent avoir dormi dans un parc la nuit	49	76.6	15	23.4	64

3.5.2. La judiciarisation selon les groupes d’âge

L’âge des personnes en situation d’itinérance judiciarisées permet de considérer vers quel groupe d’âge s’oriente la judiciarisation. Le Tableau 12 présente le nombre de constats émis par groupe d’âge, et ce, autant pour la période étudiée (2013-2022) que la période couverte par le précédent rapport (2000-2010), afin de déceler les variations.

Tableau 12. Nombre de constats émis par groupes d'âge en comparant les deux jeux de données à Québec²¹

Groupes d'âge	2000-2010		2013-2022		Aug./dim.
	N	%	N	%	en %
Moins de 20 ans	428	11.5	125	1.0	-70.8
20 à 24 ans	1 151	30.8	482	3.8	-58.1
25 à 29 ans	752	20.1	985	7.8	31.0
30 à 39 ans	395	10.6	3 581	28.3	806.6
40 à 49 ans	423	11.3	3 061	24.2	623.6
Plus de 50 ans	586	15.7	4 399	34.8	650.7
Total	3 735	100.0	12 633	100.0	-

Nous pouvons conclure que la population itinérante judiciairisée à Québec a considérablement vieilli. Le nombre de constats émis aux personnes de moins de 20 ans a diminué de 70,8 % et aux personnes de 20 à 24 ans, de 58,1 %. A contrario, le nombre de constats émis aux personnes de 30 à 39 ans a augmenté de 806,6 %, à celles de 40 à 49 ans, de 623,6 % et à celles de plus de 50 ans, de 650,7 %.

Ainsi, alors que dans notre première étude, les jeunes et notamment ceux pratiquant le *squeegie* paraissaient davantage ciblés par les forces policières en regard de la judiciairisation, les données de cette étude montrent que les personnes les plus âgées sont celles qui reçoivent le plus de constats d'infraction. Cette évolution a été constatée dans d'autres villes comme Montréal.

3.6. Le parcours judiciaire des constats d'infraction

3.6.1. La contestation de constats d'infraction

Parmi les 12 663 constats d'infraction étudiés, 57,9 % d'entre eux sont toujours actifs (7 328). C'est dire que pour ces dossiers, les personnes visées font encore l'objet d'un fardeau judiciaire important et ces dossiers continuent d'engorger le système judiciaire. Ainsi, 5 305 constats sont fermés (41,9 %), ayant été acquittés généralement par un paiement, la réalisation de travaux compensatoire, l'emprisonnement ou la complétion du programme IMPAC.

Une écrasante majorité des personnes judiciairisées à Québec n'ont pas contesté leurs constats d'infraction, soit dans 90,6 % des cas. En effet, parmi les 12 663 constats étudiés, seulement 1 184, soit 9,4 % d'entre eux, ont été contestés par les personnes judiciairisées. Deux cent quatre-vingt-onze (291) d'entre eux, soit 24,5 %, se sont soldés par un arrêt, un acquittement ou un retrait, alors que dans 220 cas (18,6 %), la personne a été déclarée coupable. Un nombre important de dossiers (673) avaient une issue inconnue.

²¹ Noter que nous avons seulement les données entre janvier et juin pour l'année 2022.

3.6.2. Les décisions judiciaires rendues

Il est ensuite possible d'examiner les décisions judiciaires rendues concernant les constats d'infraction visés, peu importe si la personne l'a contesté ou non. Le Tableau 13 révèle que seulement 2,2 % des constats ont obtenu un retrait, un arrêt ou un acquittement. Dans 71,9 % des cas, une décision de culpabilité a été rendue.

Tableau 13. Décision rendue par le juge pour les constats émis pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022²²

Décision rendue	N	%
Coupable	9 079	71.9
Retrait	258	2.0
Acquitté	29	0.2
Arrêt	4	0.0
Inconnu ²³	3 263	25.8
Total	12 633	100.0

3.6.3. La dernière étape judiciaire au dossier et l'emprisonnement pour non-paiement d'amende

Nous disposons également de la dernière étape judiciaire pour chaque constat d'infraction étudié, nous permettant d'avoir un portrait précis au jour de l'extraction des données, sans toutefois connaître les étapes judiciaires antérieures.

²² Noter que nous avons seulement les données entre janvier et juin pour l'année 2022.

²³ Parmi ces 3 263 dossiers, 583 dossiers sont encore ouverts, alors que 2 681 sont présentement fermés, le défendeur ayant acquitté son constat.

Tableau 14. Dernière étape inscrite au dossier pour les constats émis pour la Ville de Québec entre 2013 et 2022²⁴

Dernière étape au dossier	N	%
Offre de travaux	3 645	28.9
Dernier avis	2 124	16.8
Inscription défaut	1 670	13.2
Entente de paiement	1 106	8.8
Travaux compensatoires	946	7.5
Jugement	696	5.5
Début de la procédure	639	5.1
Mesures alternatives	435	3.4
Avis de non-paiement d'amende	300	2.4
Dossier judiciairisé	288	2.3
Avis d'audition	275	2.2
Avis de rappel	155	1.2
Rappel avant empris. procureur général	138	1.1
Mandat d'amener	107	0.8
Avis d'exécution	67	0.5
Prison	26	0.2
Procès	7	0.1
Fin de la procédure	5	0.0
Avis de réclamation	1	0.0
Bref de saisie-salaire	1	0.0
Comparution du défendeur	1	0.0
Rendez-vous percepteur	1	0.0
Total	12 633	100.0

Le Tableau 14 témoigne de la multiplicité des étapes judiciaires des constats d'infraction étudiés. Un nombre important de constats sont ainsi sous offre de travaux (28,9 %), de dernier avis (16,8 %), d'inscription de défaut (13,2 %), sous entente de paiement (8,8 %) ou de travaux compensatoires (7,5 %), à l'étape de jugement (5,5 %) ou de début des procédures (5,1 %). Peu de dossiers font l'objet de **mesures alternatives**, soit de suivi dans le programme IMPAC, relativement à l'ampleur de la judiciarisation, soit 3,4 % des constats analysés (435 dossiers).

²⁴ Noter que nous avons seulement les données entre janvier et juin pour l'année 2022.

Depuis 2018, la Ville de Québec a mis en place un moratoire sur l'emprisonnement de personnes en situation d'itinérance ou aux prises avec des enjeux de santé mentale²⁵. Ce moratoire fait suite à la courageuse bataille de Valérie Brière, mère monoparentale visée par un mandat d'emprisonnement pour avoir mendié, flâné, fait du *squeegee* et uriné en public²⁶.

Nos données révèlent que vingt-six constats d'infraction émis à des personnes en situation d'itinérance en étaient à l'étape « **prison** » au moment de l'extraction des données. Parmi les constats à cette étape, vingt-cinq d'entre eux ont fait l'objet d'un mandat d'emprisonnement en 2014 (3), en 2015 (13), en 2017 (4) et en 2021 (5). Dans tous ces cas, les mandats d'emprisonnement ont été exécutés et les dossiers sont fermés. C'est dire que ces personnes ont purgé une peine d'emprisonnement pour acquitter leurs constats d'infraction. Les infractions reprochées derrière ces dossiers sont pour avoir consommé de l'alcool (9), avoir fait du bruit avec son auto (7), avoir injurié (6), avoir souillé les lieux publics (1), avoir flâné (1), posséder une arme (1) et pour une infraction dont le motif est inconnu (1).

En plus du moratoire mis en place par la Ville de Québec, notons que le *Code de procédure pénale* a été modifié en juin 2020²⁷ par le projet de loi 32 afin d'éviter l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes aux personnes en situation de précarité financière, incluant les personnes en situation d'itinérance, dans l'ensemble du Québec. En effet, l'article 347 du *Cpp* restreint désormais l'emprisonnement aux situations où le défendeur a refusé ou négligé de payer sans excuse raisonnable. L'incapacité de payer constitue une excuse raisonnable²⁸. Différentes demandes d'accès à l'information ont toutefois révélé qu'en pratique, de tels mandats continuent d'être émis et de viser des personnes en situation d'itinérance, notamment à Gatineau^{29,30,31}.

Parmi les vingt-cinq mandats d'emprisonnement exécutés durant la période étudiée, cinq d'entre eux ont été exécutés en mai 2021, c'est-à-dire après la modification du *Cpp* en juin 2020. Dans ces dossiers, la personne a déclaré l'adresse d'un organisme en itinérance. Il est préoccupant que ces mandats d'emprisonnement aient donc été exécutés après que le législateur ait spécifiquement modifié la loi afin que les personnes incapables de payer leurs amendes en raison de leur indigence ne soient pas incarcérées.

Finalement, nos données révèlent également que dans 138 cas, l'étape actuelle au dossier est celle de « rappel avant emprisonnement – procureur général ». Cette étape consiste à l'envoi d'une lettre de rappel à la personne judiciairisée avant que le percepteur n'utilise l'article 366 du *Cpp* et demande au procureur général d'entreprendre une poursuite pour l'infraction de se soustraire au paiement de sommes dues, passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans moins un jour. Si une telle peine est imposée, elle n'acquitte pas la dette judiciaire liée

²⁵ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1117530/peine-emprisonnement-itinerants-vagabondage-infractions>

²⁶ <https://www.lesoleil.com/2018/11/07/itinérance-fini-la-prison-pour-amendes-impayees-3c7fbfd9fc6110cb8c4d34af3c85930/>

²⁷ *Code de procédure pénale*, chap. C-25.1, article 347.

²⁸ *R. c. Wu*, 2003 CSC 73, para 63-65.

²⁹ <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/securite-publique/publications-adm/acces-information/demandes-acces/2023/2023-10396.pdf>

³⁰ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2016991/gatineau-emprisonnement-personnes-itinerantes-quebec>

³¹ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1972323/personnes-itinerantes-mandats-emprisonnement-suspendus>

aux constats d'infraction. Soulignons qu'en vertu du Cpp, l'article 366 ne s'applique qu'aux infractions de stationnement ou liées à la circulation routière.

Selon nos données, 93,5 % des dossiers qui en sont à cette étape sont des infractions au CSR, mais 5,1 % de ceux-ci sont en vertu de règlements municipaux, ce qui n'est pas conforme à la loi. Le Tableau 15 présente les infractions reprochées dans ces dossiers.

Tableau 15. Les catégories d'infractions pour lesquelles les constats sont à l'étape de rappel avant emprisonnement – procureur général en vertu de 366 Cpp.

Catégorie de constats	N	%
Piéton	61	44.2
Sollicitation	45	32.6
Bicyclette	17	12.3
Salir / souiller les lieux publics / endommager	7	5.1
Auto	4	2.9
Auto ou bicyclette	2	1.4
Inconnu	2	1.4
Total	138	100.0

Ainsi, les infractions pour lesquelles l'étape judiciaire actuelle est le rappel avant emprisonnement en vertu de l'article 366 Cpp sont en grande partie pour des comportements associés à l'occupation de l'espace public par les personnes en situation d'itinérance, soit des comportements comme piéton ou à bicyclette, de solliciter l'occupant d'un véhicule en mendiant ou en faisant le *squeegee* et de salir et de souiller les pavages. L'utilisation de l'article 366 du Cpp dans le contexte de la judiciarisation de l'itinérance est plus qu'inquiétante et pourrait constituer une façon de contourner la modification au Cpp visant à réduire le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende. Perçue par les personnes en situation d'itinérance comme une réelle menace d'emprisonnement, elle contribue à renforcer leur vulnérabilité.

3.7. Le coût financier des constats d'infraction pour les personnes en situation d'itinérance

Les personnes en situation d'itinérance judiciarisées font face à une dette judiciaire importante, qui a des conséquences dramatiques à de nombreux égards. Les données obtenues nous permettent d'évaluer la dette financière associée aux constats d'infraction. Toutefois, ce fardeau judiciaire a aussi des répercussions importantes au niveau émotif et psychologique, en plus de constituer un frein important aux démarches de bien-être ou de sortie de rue, ce que nous n'avons pu documenter dans la présente étude.

Ainsi, de 2013 à 2022, les personnes en situation d'itinérance ont une **dette cumulative de 3 344 492 \$** envers la Cour municipale de Québec. Ce montant inclut seulement les amendes et les frais initiaux des constats étudiés. Cette dette pourrait donc être largement plus élevée dans la réalité. En effet, différents frais judiciaires peuvent s'accumuler au fil des mois et des années lorsque ces personnes ne sont pas en mesure d'acquitter leurs dettes judiciaires.

Le montant de l'amende prévu pour chaque infraction varie en fonction de l'infraction reprochée. La moyenne des amendes associées aux constats d'infraction dans notre banque de données est de 264,74 \$. Lorsqu'on considère qu'en 2022, le montant de prestation de base de l'aide sociale est de 770 \$, ce montant constitue environ le tiers du chèque d'aide sociale mensuel. Rappelons que 7 328 constats, soit 57,9 % des constats de notre banque de données, sont toujours actifs.

La remise et le traitement judiciaire des constats d'infraction entraînent un travail important pour les acteurs et actrices du système policier et judiciaire. Il est impossible d'évaluer complètement le coût de la judiciarisation de l'itinérance dans son ensemble, mais il est possible d'estimer le coût d'émission des constats d'infraction par les policiers de manière conservatrice, comme nous l'avons fait dans d'autres études (Bellot et al., 2021, p. 37). Le tarif horaire médian selon le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) était, entre 2020 et 2022, à une moyenne de 47 \$/heure³². En estimant qu'une heure de travail est nécessaire à la remise d'un constat et au travail administratif, ce serait plus 593 000 \$ en salaire policier qui ont été consacrés à la remise de constats d'infraction à l'endroit des personnes en situation d'itinérance de 2013 à 2022 à Québec. Ce coût ne tient pas en compte les nombreux coûts judiciaires associés à l'administration des constats à la Cour municipale de Québec.

³² <https://www.quebec.ca/emploi/informer-metier-profession/explorer-metiers-professions/4311-policiers-policieres#salaire-horaire>

4. Conclusion et recommandations

La mise à jour de la judiciarisation de l'itinérance à Québec dressée dans la présente étude permet de poser des constats alarmants, soit :

- Une augmentation drastique de l'émission de constats d'infraction;
- Un élargissement de la judiciarisation à différents quartiers de Québec;
- Des infractions liées essentiellement aux questions de consommation d'alcool et d'état d'ébriété, pour lesquelles la répression n'apporte aucune solution;
- Un renforcement des infractions liées aux relations avec les forces policières, témoignant d'une éventuelle dégradation des interactions entre les forces policières et les personnes en situation d'itinérance.

Comme il ne nous a pas été possible d'obtenir de données pour mesurer la surjudiciarisation, soit la remise de plusieurs constats d'infractions aux mêmes personnes, il est difficile de cerner le fardeau individuel de la judiciarisation à Québec. Toutefois, nous constatons que le fardeau collectif s'alourdit en raison de la dette des personnes en situation d'itinérance à la Cour municipale, de leurs difficultés à faire valoir leurs droits et de la faiblesse des mesures alternatives, qui semblent appliquées à moins de 4 % de l'ensemble des constats étudiés, alors même que les politiques et les plans d'action en itinérance insistent sur le fait que la judiciarisation n'est pas une solution et que des mesures alternatives doivent être mises en place pour contenir les effets contre-productifs de la judiciarisation, tant pour les personnes que pour le système pénal. En outre, il nous semble pour le moins préoccupant que dans la politique en itinérance de la Ville de Québec, lancée en novembre 2023, aucune réflexion, aucune réponse, aucune reconnaissance des enjeux de la judiciarisation ne sont évoquées, ni même aucune donnée de la Ville de Québec en matière d'itinérance n'est présentée.

À cet égard, la question de la judiciarisation de l'itinérance et du profilage social qui en découle ne semble pas être une préoccupation majeure des différents acteurs municipaux concernés alors même que la réponse judiciaire nuit aux personnes en situation d'itinérance et à leur sortie. Malgré la mise en œuvre de mesures de rechanges, ces dernières ne semblent pas avoir eu l'ampleur escomptée. Au contraire, on constate une recrudescence de l'émission de constats d'infraction, qui semble témoigner de la judiciarisation de la « dérangeosité » des personnes en situation d'itinérance, soit leur présence dans l'espace public et leur consommation d'alcool, sans qu'aucun questionnement sur ces pratiques policières ne soit visible et public. La politique de la Ville de Québec propose une vision et des pistes d'actions dans différents axes, interpellant différents acteurs, mais ne semble pas énoncer le rôle qu'elle pourrait jouer et que d'autres acteurs municipaux comme le Service de police pourraient jouer pour éviter de nuire aux personnes en situation d'itinérance.

À la lumière des constats du présent rapport et en conformité avec les orientations gouvernementales, nous proposons sept recommandations sous deux axes d'actions :

1 – Mettre fin aux pratiques de profilage social :

Recommandation # 1 : Nous recommandons la révision et l'abrogation des dispositions réglementaires qui mènent à la judiciarisation de l'itinérance à Québec. Nous recommandons que cette révision se fasse en étroite collaboration et consultation avec les organismes et les personnes ciblées par ces pratiques.

Recommandation # 2 : Nous recommandons la mise en place de plans d’actions de lutte contre le profilage social et racial par la Ville de Québec et le SPVQ et plus largement la mise en place de stratégies de réduction de la judiciarisation de l’itinérance;

Recommandation # 3 : Nous recommandons la mise en place de cueillette de données sur la condition sociale et l’origine ethnoraciale des personnes à qui sont remis les constats d’infraction, ainsi que leur analyse et diffusion de manière indépendante et transparente, et ce, en partenariat avec les communautés concernées;

2 – Renforcer les réponses sociales et communautaires :

Recommandation # 4 : Nous recommandons de financer de façon substantielle et pérenne les organismes qui accompagnent les personnes en situation d’itinérance pour les informer et défendre leurs droits dans les processus de contestation, de régularisation et de plaintes;

Recommandation # 5 : Nous recommandons de soutenir le développement et le renforcement d’une continuité de réponses sociales et communautaires à l’itinérance, afin de prendre acte que l’itinérance n’est pas un enjeu de sécurité publique, mais de santé publique et de justice sociale.

3 – S’assurer d’une réponse judiciaire cohérente et conforme à la loi :

Recommandation #6 : Nous recommandons au ministère de la Justice d’assurer une vigie constante sur l’emprisonnement pour non-paiement d’amende afin de s’assurer que les villes et les cours municipales respectent les changements législatifs entrés en vigueur en juin 2020 et interdisant l’emprisonnement pour non-paiement d’amende pour des infractions aux règlements municipaux à l’égard de personnes dans l’incapacité de payer.

Recommandation #7 : Nous recommandons au ministère de la Justice de faire enquête sur l’utilisation abusive de l’article 366 du *Code de procédure pénale* comme mesure de contournement possible à l’interdiction d’imposer l’emprisonnement pour non-paiement d’amende à l’égard d’infractions aux règlements municipaux pour les personnes dans l’incapacité de payer.

Bibliographie

- Bellot, C., Fortin, V., Lesage-Mann, É., Poisson, J. et Sylvestre, M.-E. (2022). *Surengagement policier et judiciaire dans la gestion de la pandémie : conséquences pour les personnes judiciairisées et le système pénal*. Observatoire des profilages.
- Bellot, C.; Lesage-Mann, E.; Sylvestre, M-E.; Fortin, V.; Poisson, J. (2021). *La judiciarisation de l'itinérance : des données alarmantes témoignent d'un profilage social accru (2012-2019)*. Rapport de recherche de l'Observatoire des profilages, 45pp.
- Bellot, C, Raffestin, I, Royer, M-N., Noël, V. (2005). *Judiciarisation et criminalisation des populations itinérantes*. Rapport de recherche au Secrétariat National des sans-abri, 67 pp.
- Bellot, C. et Sylvestre, M-È. (2016). La réponse sécuritaire à la pauvreté : une nouvelle morale de l'État. Dans D. Lamoureux et F. Dupuis-Derri. (dir), *Au nom de la sécurité ! Criminalisation de la contestation et pathologisation des marges* (pp. 167-188). M. Éditeur.
- Bellot, C, Sylvestre, M-È, Chesnay, C. (2012). *La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Montréal : 15 ans de recherche- faits et enjeux (1994-2010)*, 56 pp.
- Bernier, D., Bellot, C., Sylvestre, M-È. (2011). *La judiciarisation de l'itinérance à Québec*. Homeless Hub, 87 pp.
- Chesnay, C. Bellot, C et Sylvestre, M-È. (2014). Judiciarisation des personnes itinérantes à Québec : une géographie des pratiques policières répressives au service de la revitalisation, *EchoGéo*, 28. DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.13826>
- Clément, M., Levesque, A., Bernard, A., (2018). Pour une justice adaptée aux besoins spécifiques des personnes : Évaluation d'implantation du projet IMPAC à la cour municipale de la ville de Québec. Centre de recherche sur les soins et les services de première ligne de l'Université Laval, Institut universitaire de première ligne en santé et services sociaux et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale.
https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_depotes_a_la_Commission/P-788.pdf
- Clinique Droit de cité (2023). Rapport Annuel 2022-2023.
http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2023/10/FINAL_rapport-annuel_DDC.pdf
- Clinique Droit de cité (2018). Les tribunaux alternatifs : Le cas du programme IMPACT. Observations et pistes de solutions. Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics au Québec : Écoute, réconciliation et progrès. <http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2018/09/Les-tribunaux-alternatifs-Le-cas-du-programme-IMPAC.pdf>
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). (2009). *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*.
https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/itinérance_avis.pdf
- Gouvernement Québec (2023). Dénombrement des personnes en situation d'itinérance visible au Québec. Rapport de l'exercice du 11 octobre 2022. Tout le monde compte.
<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2023/23-846-05W.pdf>

-
- Gouvernement du Québec (2021). S’allier devant l’itinérance. Plan d’action interministériel en itinérance 2021-2026. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2021/21-846-01W.pdf>
- Gouvernement du Québec (2022). L’itinérance au Québec. Deuxième portrait <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2022/22-846-09W.pdf>
- Gouvernement du Québec (2014). Ensemble, pour éviter la rue et en sortir. Politique nationale de lutte à l’itinérance. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2013/13-846-03F.pdf>
- Hurtubise R, Bellot C., et Rode A. (2017). Vigie et surveillance de l’itinérance. Méthodologie, outils et usages. Rapport de recherche. Fond de recherche québécois – Société et Culture. https://frq.gouv.qc.ca/app/uploads/2021/06/2015-2016-rapport_rhurtubise.pdf
- Latimer, E., et Bordeleau, F. (2019) Dénombrement des personnes en situation d’itinérance au Québec le 24 avril 2018. Ministère de la Santé et des Services. sociaux. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2018/18-846-10W.pdf>
- Marois, S. (2021). *La Ville thérapeutique : sociologique politique d’un tribunal communautaire de Québec*. Université Laval, Mémoire de maîtrise en sociologie. <https://corpus.ulaval.ca/entities/person/943ee1a3-e892-443d-888a-5d9314370b31?view=grid>
- Service de police de la Ville de Québec (2022). Rapport annuel 2022. https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/rapport_annuel_police_2022.pdf
- Service de police de la Ville de Québec (2019). Rapport annuel 2019. https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/rapport_annuel_police_2019.pdf
- Service de police de la Ville de Québec (2018). Rapport annuel 2018. https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/rapport_annuel_police_2018.pdf
- Ville de Québec (2023). Vision en matière d’itinérance 2024-2030. https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/planification-orientations/itinérance/docs/VisionItinerance_brochure_F2.pdf

Annexe 1 : Liste des organismes en itinérance

L'extraction réalisée par la Cour municipale de Québec a été réalisée sur la base des adresses suivantes d'organismes en itinérance dans la Ville de Québec.

Organisme	Adresse
Projet LUNE	79, S1, Boulevard Charest E 65, Notre-Dame-des-Anges, 3 ^e étage
Café rencontre	Québec, QC G1K 3E4
YWCA	855 Av. Holland, Québec
Lauberivière	485 Rue du Pont 379, rue Saint-Paul 383, rue Saint-Paul 525, rue Saint-François Est 401, rue Saint-Paul 490, rue Saint-Jean
SQUAT Basse-Ville	97, rue Notre-Dame-des-Anges 77, rue Notre-Dame-des-Anges
Maison Marie-Frédérique	350 boulevard Langelier 55 avenue du Pont-Scott 49 avenue du pont-Scott 990 rue Saint-Vallier O.
PECH	130, boul. Charest Est. 945, rue des Sœurs-de-la Charité
Centre Jacques Cartier	20 Boulevard Charest E
Archipel d'entraide	190, rue Saint-Joseph Est
Aumônerie communautaire de Québec	945 Rue des Soeurs de la Charité
Centre communautaire l'Amitié	59, rue Notre-Dame-des-Anges
Centre femmes aux 3 A de Québec	270, 5e Rue
Centre de services communautaires Justice et foi	555, rue Saint-François Est
Clinique Droit de cité	385, rue Saint-Paul
Clinique SPOT	945, rue des Soeurs-de-la-Charité bureau 225
CRC Le Pavillon	3894, boulevard Sainte-Anne
Dauphine (La)	31, rue D'Auteuil
Fraternité Saint-Alphonse	3812, boulevard Sainte-Anne
Groupe Alter justice	275, rue du Parvis, bureau 510
Jonction	265, rue de la Couronne, bureau 302
Maison Painchaud	1415, avenue Saint-Pascal
Maison Revivre	261, rue Saint-Vallier Ouest
Mères et monde	727, 8e Avenue
Point de repères	225, rue Dorchester
Rempart	945, rue des Sœurs-de-la-Charité
Société Elizabeth Fry du Québec	920, rue Richelieu
Travail de rue, actions et initiatives communautaires jeunesse	2120, rue Boivin, local 108
YMCA du Québec	500, rue du Pont 275, rue du Parvis, bureau 206 B
Armée du Salut	14, Côte du Palais 5, rue McMahon

Organisme	Adresse
Gîte jeunesse	2706, avenue Pierre-Roy, 3364 Rue Rochambeau
Projet Intervention Prostitution de Québec - PIPQ	535, avenue des Oblats
La Maison de Marthe	75, boulevard Charest Est
Rendez-vous Centre-ville	525, rue Saint-François Est
MIELS-Québec	625, avenue Chouinard,
Maison de Job	12057, rue de l'Hôpital
Portage - Région de Québec	150, rue Saint-Joseph Est