

Changement trompeur concernant les droits de la personne :

**Déclaration de principe de l'ONAP sur les
règlements municipaux anti-mendicité**

Novembre 1999

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	2
RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION	4
L'ORGANISATION NATIONALE ANTI-PAUVRETÉ.....	4
RÈGLEMENTS MUNICIPAUX ANTI-MENDICITÉ : DISCRIMINATION ET DÉNIGREMENT DES PAUVRES	4
LE CONTEXTE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DE LA MENDICITÉ	6
PAUVRETÉ ET INÉGALITÉ	6
PROGRAMMES SOCIAUX	7
LOIN DES YEUX, LOIN DU CŒUR : RÉPONSES DES MUNICIPALITÉS À LA MENDICITÉ	9
FONDEMENT DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX	12
PRÉSERVATION DE LA VITALITÉ ÉCONOMIQUE	12
DROIT PUBLIC À LA JOUISSANCE DES LIEUX PUBLICS	13
À QUI APPARTIENNENT LES DROITS DE LA PERSONNE? LES PROBLÈMES ASSOCIÉS AUX RÈGLEMENTS MUNICIPAUX	16
ANTI-MENDICITÉ	16
LIBERTÉ D'EXPRESSION	17
L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI SANS DISCRIMINATION	18
SÉCURITÉ DE LA PERSONNE.....	18
QUE FAIT L'ONAP SUR LA QUESTION?	19
PENSÉES D'UN MENDIANT ANONYME	21
SOMMAIRE DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX ANTI-MENDICITÉ	22
NOTES EN FIN DE TEXTE	23

Résumé

On définit la mendicité comme l'acte de demander de l'aide aux gens dans la rue, par exemple sous forme de nourriture ou d'argent. Au cours des dernières années, les villes d'un bout à l'autre du Canada ont connu une augmentation importante du nombre de mendiants. La visibilité engendre beaucoup de discussions et de débats publics sur les causes de la mendicité ainsi que sur les mesures à prendre pour y remédier. L'une des réponses populaires parmi les gouvernements municipaux consiste à appliquer une loi anti-mendicité qui restreint l'endroit, le moment et la façon dont une personne peut demander de l'aide.

L'aspect des règlements municipaux anti-mendicité est un enjeu qui préoccupe grandement l'ONAP. Le présent document dresse un aperçu de ces questions d'intérêt et met en lumière les problèmes suivants :

- Ces lois exercent une discrimination contre les personnes pauvres. Seuls les pauvres se voient restreindre l'accès à certaines parties d'une ville qui sont censées être ouvertes au grand public. Dans une société libre et démocratique, les lieux publics devraient être accessibles à tous les citoyens, pourvu que leur comportement ne porte pas préjudice à d'autres citoyens. Nous disposons déjà de lois qui interdisent un comportement nuisible pour les autres – nous ne sommes pas libres de menacer autrui ou de causer le désordre public.
- L'acte de mendier ne fait de mal à personne, que ce soit à côté de l'entrée d'une banque ou à proximité d'un terrain vacant. On perçoit davantage les démunis comme une menace simplement parce qu'ils n'ont peut-être pas le même aspect ni la même façon d'agir que les personnes non pauvres. La formulation des règlements municipaux précise clairement que les gens s'opposent à la présence même de personnes pauvres dans les rues demandant de l'argent. La mendicité – le fait de demander de l'argent – ne pose une menace pour quiconque.
- Les gouvernements criminalisent la mendicité exactement au même moment où ils font passer une loi qui crée davantage de pauvreté. Les mesures prises par tous les paliers de gouvernement pour réduire l'appui aux personnes ayant besoin de sécurité sociale ont fait gonfler le nombre de personnes sans abri au Canada ainsi que la nécessité pour un plus grand nombre de gens de s'en remettre à la charité d'autrui pour survivre. Demander de l'argent à des étrangers constitue un dernier recours pour la survie de bien des personnes qui sont pauvres par suite des politiques gouvernementales qui ont créé les conditions forçant les gens à mendier. La criminalisation de la mendicité représente le retrait de la responsabilité des gouvernements à l'égard de leurs citoyens et une tentative d'utiliser la police pour essayer de dissimuler la manifestation hautement visible de l'échec des politiques sociales et économiques des gouvernements.
- La manifestation de la pauvreté par le biais de la mendicité n'est peut-être pas pour certains un spectacle agréable du point de vue esthétique. Et certaines personnes peuvent se sentir agacées par les mendiants qui les sollicitent constamment dans les rues. Peut-être devraient-elles être agacées. C'est peut-être par le fait d'être agacées que de plus en plus de personnes vont commencer à réaliser que les options de l'actuelle politique sociale et économique poursuivies par les gouvernements canadiens ont un effet néfaste sur la santé et le bien-être d'un grand nombre de citoyens canadiens, de même que minent la confiance et la compassion au sein de nos collectivités.

Introduction

L'Organisation nationale anti-pauvreté

Établie en 1971, l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) est un organisme sans but lucratif, non partisan qui représente les intérêts des Canadiennes et des Canadiens à faible revenu. Un conseil d'administration bénévole de 22 personnes issues de chaque province et territoire dirige le travail de l'ONAP. Tous les membres du Conseil vivent dans la pauvreté ou ont vécu dans la pauvreté à un moment donné de leur vie. L'ONAP s'assure de faire en sorte que les points de vue des personnes vivant dans la pauvreté sont considérés pendant les débats sur les enjeux nationaux qui ont une importance à leurs yeux. Nous aidons les organismes locaux et régionaux à exprimer le point de vue des Canadiens à faible revenu dans les processus de décision et de direction de leur collectivité.

L'ONAP est active dans le domaine des droits de la personne et de la pauvreté. En octobre 1999, l'ONAP a publié un document et présenté des mémoires au Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en plaidant

en faveur de l'inclusion des droits sociaux et économiques ainsi que de la « condition sociale » comme motif interdit de discrimination. L'ONAP a aussi présenté un mémoire aux Comité des droits économiques, sociaux et culturels et Comité des droits de l'homme des Nations Unies

Règlements municipaux anti-mendicité : dénigrement des pauvres et discrimination à leur égard

La mendicité se définit comme l'acte d'arrêter les gens dans la rue pour leur demander de l'aide, par exemple sous forme de nourriture ou d'argent. Au cours des dernières années, les villes d'un bout à l'autre du Canada ont assisté à une augmentation importante du nombre de mendiants. La visibilité engendre beaucoup de discussions et de débats publics sur les causes de la mendicité et les mesures à prendre pour y remédier. L'une des réponses populaires parmi les gouvernements municipaux consiste à appliquer une loi anti-mendicité qui restreint l'endroit, le moment et la façon

dont une personne peut demander de l'aide.

L'aspect des règlements municipaux anti-mendicité est un enjeu qui préoccupe grandement l'ONAP. En tant qu'organisme représentant les Canadiens à faible revenu, nous croyons que l'existence de règlements municipaux anti-mendicité soulève d'importantes questions sur la violation des droits de la personne des citoyens canadiens. Les compressions dans l'aide gouvernementale aux personnes ayant besoin de sécurité du revenu ont créé des conditions forçant les gens à mendier et à s'en remettre aux dons des particuliers pour leur simple survie. Les règlements municipaux anti-mendicité rendent effectivement invisibles les conséquences sociales des politiques gouvernementales. Ils éloignent notre regard de l'échec ainsi que de la méchanceté des politiques sociales et économiques des gouvernements puis le dirigent vers les personnes. Les règlements municipaux blâment et punissent les personnes pour leur pauvreté.

La bouc-émissarisation des personnes pauvres pour les problèmes sociaux et économiques de la société s'appelle le

« dénigrement des pauvres ». Le fait de se tourner vers le système judiciaire pour trouver une solution à ce qui forme essentiellement un enjeu socio-économique ressort clairement comme exemple de dénigrement des pauvres. Une telle discrimination laisse entendre que les droits des Canadiens pauvres sont moins importants que les droits des personnes qui ont de l'argent. L'ONAP considère ces règlements municipaux anti-mendicité comme injustes.

Toute discussion sur l'enjeu de la mendicité doit s'inscrire dans le cadre d'un vaste contexte sociétal. Le présent document discutera premièrement des facteurs socio-économiques qui ont donné lieu à la mendicité. Il présente ensuite un survol du contenu des règlements municipaux anti-mendicité et discute des divers arguments utilisés pour justifier ces règlements. Enfin, le présent document examine pourquoi ces règlements sont problématiques, en particulier dans la perspective des droits de la personne et l'action entreprise par l'ONAP à cet égard.

Le contexte social et économique de la mendicité

Pauvreté et inégalité

Les raisons de mendier comportent de multiples facettes liées à des questions de revenu, de sécurité alimentaire, de logement, de programmes sociaux et de salaires, entre autres choses. Voici une liste des récents indicateurs d'inégalité sociale et économique croissante. Nombre de ces indicateurs ouvrent la voie à une augmentation de l'incidence de la mendicité :

- En 1998, les maires de grandes villes canadiennes ont déclaré l'itinérance désastre nationalⁱ.
- L'utilisation des banques alimentaires au Canada a plus que doublé en une décennieⁱⁱ.
- Le revenu moyen d'un couple bénéficiaire d'aide sociale ayant deux enfants au Nouveau-Brunswick se situait à seulement 48 % du seuil de pauvreté en 1996ⁱⁱⁱ.
- Une personne célibataire de Calgary payée au salaire minimum consacre 63,9 % de son revenu au loyer pour un appartement d'une chambre.
- Une personne célibataire qui est bénéficiaire d'aide sociale à St. John's consacre plus du double de ses prestations pour le loyer d'un appartement d'une chambre^{iv}.
- De 1987 à 1997, le nombre d'emplois à temps plein s'est accru de 9 % à comparer à une augmentation de 28 % des emplois à temps partiel^v.
- En moyenne au Canada, un parent unique ayant un enfant et travaillant à temps plein au salaire minimum tombe de 7 500 \$ sous le seuil de pauvreté^{vi}.
- Les 20 % de Canadiens les plus riches ont vu leur revenu s'accroître de 2 000 \$ entre 1995 et 1996, tandis que les 20 % les plus pauvres ont constaté une baisse de 500 \$ de leur revenu^{vii}.
- À Toronto, 28 % de tous les utilisateurs de centres pour itinérants sont des jeunes^{viii}.

On peut attribuer l'inégalité économique et sociale croissante à la fois à la baisse du revenu tiré de gains et à l'érosion systématique de notre État providence qui

ne verse plus de revenus adéquats aux Canadiens dans le besoin. Pour les fins de la réduction du déficit, les gouvernements fédéral et provinciaux ont visé les programmes sociaux pour effectuer d'importantes réductions de financement. Les dépenses relatives aux programmes sociaux ont été faussement déclarées « hors de contrôle », devant être freinées au lieu d'être perçues comme la pierre angulaire d'une société juste, bienveillante et humaine^{ix}.

Programmes sociaux

Historiquement, le rôle de programmes de soutien du revenu comme l'aide sociale ou l'assurance-chômage a été un moyen de contrer les échecs du marché par la redistribution du revenu au Canada. Ce rôle change rapidement, car les deux programmes ont subi une érosion et une dégression importantes par des réductions considérables des niveaux de financement et le resserrement de l'admissibilité aux prestations.

Par exemple, le virage en 1996 entre l'assurance-chômage et l'assurance-emploi a réduit les paiements versés aux personnes occupant des emplois temporaires, contractuels et saisonniers. Il

a aussi remplacé le nombre de semaines travaillées par le nombre d'heures travaillées comme indicateur d'admissibilité. Ce changement signifie que les gens doivent travailler de plus longues périodes de temps avant d'être admissibles à des prestations. Les niveaux et la durée des prestations ont aussi été considérablement réduits. La proportion de personnes en chômage qui reçoivent des prestations d'assurance-emploi a chuté considérablement de 87 % qu'elle était en 1990 à 36 % dès 1998^x. Cette réduction radicale mine la capacité du programme à fournir une assurance contre le chômage et accroît l'incidence de la pauvreté.

Selon un sondage récent, jusqu'à 60 % des utilisateurs de refuges pour sans abri de Toronto auraient été admissibles aux anciens programmes d'assurance-chômage, d'indemnisation des accidents du travail et d'invalidité^{xi}.

Comme moins de gens sont admissibles à l'assurance-emploi, ils doivent se tourner vers les programmes d'aide sociale pour obtenir un soutien économique de base. Les programmes d'aide sociale ont aussi subi d'importantes compressions et

n'offrent pas un soutien du revenu adéquat.

L'un des changements les plus importants au cadre social du Canada est venu de l'élimination du *Régime d'assistance publique du Canada* (RAP), du *Financement des programmes établis* (FPE), ainsi que de la mise en place du *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (TCSPS) en 1996. Le gouvernement fédéral a fait valoir que ce changement a été essentiellement apporté pour accorder aux gouvernements provinciaux une flexibilité accrue dans la conception et la mise en place des programmes sociaux^{xii}. La mise en place du TCSPS a entraîné une chute de plus de 40 % de la valeur réelle par habitant des transferts aux provinces pour des programmes sociaux entre 1992 et 1997^{xiii}.

Le financement global du TCSPS pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire et l'aide sociale n'exige pas des provinces qu'elles maintiennent et à plus forte raison qu'elles rehaussent un système d'aide sociale. À ce titre, les gouvernements provinciaux du Canada ont coupé le financement des programmes d'aide sociale et

radicalement modifié ceux-ci. Depuis 1995, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve ont réduit considérablement leurs taux de prestations, restreint l'admissibilité aux programmes de soutien du revenu et imposé des compressions aux allocations pour le logement^{xiv}.

L'Ontario a retranché ses taux d'aide sociale de 21,6 % en 1995 et a vigoureusement mis en place un programme de travail obligatoire. Dans d'autres provinces, le manque de protection contre l'inflation s'est traduit par le déclin soutenu de la valeur des prestations d'aide sociale par rapport au coût de la vie. Les prestations d'aide sociale ne sont même pas le reflet du coût de la vie véritablement fondamental. Les personnes bénéficiaires d'aide sociale, peu importe le lieu où elles vivent au Canada, vivent bien en deçà du seuil de pauvreté^{xv}.

On doit considérer l'existence de la mendicité dans les villes canadiennes à l'intérieur du contexte socio-économique. Lorsque les taux d'aide sociale sont établis bien en dessous des seuils de pauvreté, lorsque le salaire minimum

n'assure pas un revenu annuel adéquat et lorsqu'il faut choisir entre la nourriture et le logement, bien des gens n'ont d'autre choix que de rechercher un soutien financier par la mendicité. Plutôt que de s'attaquer au problème sous-jacent de la pauvreté, les politiciens municipaux ont tendance à mettre en application des solutions simples à la mendicité en

criminalisant celle-ci et en l'éloignant du regard du public. Le présent document examine maintenant le contenu des règlements municipaux anti-mendicité et le fondement de leur aspect dans les municipalités d'un bout à l'autre du Canada.

Loin des yeux, loin du cœur : réponses des municipalités à la mendicité

La présence de mendiants nous confronte au revers d'économie de marché dans laquelle la richesse et les bienfaits de la croissance économique ne « ruissellent » pas sur tout le monde. Certains Canadiens ont fait savoir clairement qu'ils sont mal à l'aise de devoir faire face à cette réalité. En réponse à la présence de mendiants dans leurs rues, plusieurs municipalités dans tout le Canada (dont Ottawa, Oshawa, Sudbury, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Kingston, Hamilton, Québec, Winnipeg et Vancouver) ont mis en place des règlements municipaux anti-mendicité. Ces règlements municipaux restreignent la mendicité de trois façons^{xvi}. Premièrement, ils cherchent à restreindre où elle survient. Nombre des règlements municipaux interdisent la mendicité aux

arrêts d'autobus et dans les abribus, devant les banques et les guichets automatiques, sur les allées piétonnières, aux feux de circulation ou devant des véhicules stationnés. En outre, le règlement municipal de Winnipeg interdit la mendicité à l'entrée des hôpitaux; Saskatoon et Vancouver précisent l'interdiction devant les magasins d'alcools; enfin, Saskatoon l'interdit devant les cantines roulantes, comme les stands à hot-dogs. Ces restrictions géographiques précises révèlent certains stéréotypes concernant les personnes vivant dans la pauvreté qui sous-tendent les règlements municipaux. L'interdiction de mendier devant une banque ou un guichet automatique, par exemple, suppose que les mendiants ont davantage

tendance que d'autres citoyens à être des voleurs. De même, le fait de rendre illégale la demande d'argent à l'extérieur d'un magasin d'alcools suppose un problème d'alcoolisme. Cependant, du point de vue du mendiant, ces emplacements pourraient être considérés comme stratégiques où un non-mendiant vient de faire une quelconque transaction financière (par exemple, l'achat d'une bouteille de vin ou d'un hot-dog, ou de retirer de l'argent d'un guichet automatique) et qu'il a peut-être un peu de monnaie disponible sur demande. En d'autres termes, ce sont des emplacements choisis judicieusement pour mendier.

Les règlements municipaux cherchent en outre à contrôler *quand* il est possible de mendier même s'ils sont inconséquents et varient d'une ville à l'autre. Par exemple, le règlement municipal de Calgary l'interdit entre 8 h et 20 h; Saskatoon le rend illégal entre 9 h et 18 h, Vancouver et Winnipeg l'interdisent du lever au coucher du soleil. Ottawa a une interdiction formelle de mendier dans tous les lieux publics, 24 heures sur 24. Enfin, les règlements cherchent à réglementer *la manière* de mendier. Par

exemple, le règlement municipal de Calgary prévoit de qui suit :

« Personne ne doit continuer à mendier... auprès d'une personne qui a refusé ou rejeté la sollicitation. Personne ne doit pendant qu'il mendie obstruer le passage ou marcher à côté de la personne sollicitée ou encore la suivre. »

Le Code criminel du Canada interdit déjà l'obtention d'argent par la force, ainsi que les actes agressifs ou menaçants^{xvii}. Ainsi, ces règlements cherchent à pénaliser une conduite, la mendicité, qui est pacifique et non perturbatrice.

Le non-respect de ces règlements municipaux peut entraîner une amende, qui varie d'une ville à l'autre. Les mendiants de Vancouver s'exposent à une amende minimale de 100 \$ et maximale de 2 000 \$. Calgary ne prévoit pas de minimum, mais fixe son maximum à 10 000 \$ (!). Les mendiants de Québec peuvent être condamnés à 500 \$, tandis que ceux de Winnipeg peuvent recevoir une amende maximale de 1 000 \$. Non seulement les mendiants font face à cette discrimination financière, ils risquent en outre des peines d'emprisonnement s'ils ne paient pas. Le règlement municipal de Calgary prévoit jusqu'à une année

d'emprisonnement; Winnipeg donne jusqu'à six mois.

Ces sanctions juridiques montrent les règlements municipaux sous leur vrai jour : un mécanisme de contrôle social. En criminalisant le simple fait de demander de l'aide, les règlements municipaux identifient un groupe de la société comme indigne de la protection des droits de la personne. En outre, le fait que ces règlements municipaux imposent des amendes aussi sévères (et l'ironie qui y est associée) à une population qui a un faible revenu ou n'en a pas du tout d'emblée indique clairement que les règlements municipaux ne sont nullement conçus pour aider les mendiants. Manifestement, ces règlements ne peuvent dissuader au moment où d'autres mécanismes de soutien social et de soutien du revenu restent inadéquats.

Alors, quel est donc le fondement de tels règlements. À un niveau, ces règlements municipaux sont conformes à un modèle historique d'« épuration » des rues de la ville pour le tourisme, comme en font foi l'Expo 86 à Vancouver, le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, les Olympiques de 1996 à Atlanta et les Jeux panaméricains de 1999 à Winnipeg. Par

exemple, malgré l'adoption par le conseil municipal de Winnipeg de son règlement anti-mendicité, à l'approche des Jeux, on a concerté les efforts pour :

« s'assurer que les "indésirables" sont retirés de tous les secteurs de la ville où se dérouleront les Jeux... Winnipeg se parera, alors qu'en réalité, les édifices existeront toujours derrière les jolies murales, pendant que les sans abri et d'autres "vagabonds" n'auront le droit de sortir qu'à la fin des Jeux et lorsque tous les gens seront rentrés chez eux^{xviii} ».

Cette attitude « loin des yeux, loin du cœur » est la stratégie de choix employée par les bureaucrates municipaux pour s'occuper de la mendicité.

Les arguments en faveur des règlements municipaux anti-mendicité se classent dans trois grandes catégories : la préservation de la vitalité économique des secteurs municipaux; le droit du public à la jouissance paisible des lieux publics; l'élimination d'un mode de vie malsain. On étudiera maintenant ces justifications de même que ce qui explique leur caractère problématique, en parcourant les attitudes et opinions publiques recueillies dans les quotidiens.

Fondement des règlements municipaux

Préservation de la vitalité économique

L'un des arguments avancés pour justifier les règlements municipaux anti-mendicité est qu'ils préserveront la vitalité économique des secteurs du centre-ville. On croit que les mendiants constituent une nuisance dans les rues et que leur présence crée par conséquent un milieu non propice aux affaires.

« ... les propriétaires d'entreprise et leurs employés ont le droit de pouvoir conduire leurs activités dans un milieu propice au maintien de leur viabilité. Par conséquent, il est nécessaire de trouver des moyens de minimiser les situations qui compromettent la capacité des entrepreneurs de gagner leur vie^{xix}.

L'hypothèse sous-jacente à cette position est que les mendiants peuvent déranger ou troubler les piétons qui cesseront ainsi de faire leurs achats dans les secteurs du centre-ville, ce qui nuira aux affaires. Le raffermissement subséquent de cet argument est une croyance selon laquelle les personnes qui mendient représentent une menace pour la propriété publique et privée, puis doivent donc être retirées.

Bien qu'il n'existe aucune étude prouvant l'existence d'un lien entre la présence de mendiants et un déclin du chiffre d'affaires, on craint :

« qu'en cas de non-respect des normes de bon comportement... bien des gens fuient les rues lorsqu'ils peuvent ou, plus remarquablement, lorsqu'ils "votent avec leurs pieds" en déménageant dans d'autres quartiers plus sécuritaires et plus beaux »^{xx}.

Selon les tenants de cet argument, les centres urbains amorceront une spirale descendante, avec le départ de la classe moyenne, ce qui entraînera une détérioration subséquente des services.

Cet argument en faveur des règlements municipaux crée en bout de ligne une hiérarchie des droits qui place les droits des entreprises et des consommateurs devant ceux des personnes vivant dans la pauvreté. Cette approche maintient que les mendiants menacent les intérêts des consommateurs et des entreprises, tandis qu'elle ignore le fait que le règlement municipal menace les intérêts et les droits

des personnes qui mentent. Les centres urbains sont un lieu d'interaction sociale et économique puis constituent de ce fait un bon emplacement stratégique pour demander publiquement une aide pour des besoins fondamentaux, comme la nourriture. En outre, même s'il peut être pénible pour une personne de rencontrer un mendiant et d'interagir avec lui, « nous n'avons pas à accepter des lois qui rendent la compassion illégale »^{xxi}.

Droit public à la jouissance des lieux publics

Le deuxième argument en faveur de l'interdiction de la mendicité repose sur le droit du public à la jouissance paisible des endroits publics et à ce titre, les mendiants constituent une violation de ce droit. Le règlement municipal de la Ville d'Ottawa, par exemple, précise qu'il a comme utilité de fournir un milieu exempt de nuisances publiques pouvant détériorer la qualité de vie et la tranquillité^{xxii}. Le règlement municipal de Saskatoon précise qu'il vise à :

« faire en sorte que la mendicité ne nuise pas abusivement à l'utilisation des rues, des trottoirs et d'autres lieux publics par d'autres membres du public^{xxiii} ».

L'une des hypothèses à l'appui de cet argument est que la rencontre de personnes vivant dans la pauvreté qui demandent publiquement de l'aide ne constitue pas une expérience « agréable » pour le public non pauvre, et doit donc être évitée. Par exemple, un article du *Globe and Mail* voisin de la page éditoriale indique ce qui suit :

« La vérité c'est qu'on ne peut échapper à l'intrusion de ces gens et de leurs mains tendues dans nos vies. Et cela n'est pas juste... Ils ont fait de la violation du droit du public à la jouissance paisible des lieux publics une industrie abjecte^{xxiv}. » [Traduction libre]

Cet argument tente de classer les mendiants dans la catégorie « autres », comme la toxicomanie, le malheur, la saleté et la mauvaise odeur. Les règlements municipaux sont conçus comme un mécanisme de distanciation entre les pauvres et les non-pauvres. Ils excluent effectivement les personnes vivant dans la pauvreté de pouvoir être considérées comme membres « du public » qui ne sont donc pas également admissibles à jouir des lieux publics.

Le malaise devant ce que représentent les mendiants et le rétrécissement de la définition du « public » qui en découle

déplace à son tour la notion de « citoyenneté ». Prenons, par exemple, un article du *Ottawa Citizen* voisin de la page éditoriale qui indique ce qui suit :

« Les lieux publics ne devraient pas comprendre des choses qui offensent un nombre important de personnes, et les mendiants en sont. Il est temps que les policiers les fassent circuler^{xxv}. »
[Traduction libre]

Le fait de définir les personnes qui mendient comme des « choses » représente un virage du discours hautement problématique qui efface complètement les mendiants du concept de citoyenneté. C'est un usage linguistique qui est déshumanisant à l'égard des personnes vivant dans la pauvreté. Non seulement les personnes qui mendient sont définies comme les « autres », que les règlements municipaux cherchent à les placer en marge des limites de la société « normale », elles ne sont plus considérées comme des êtres humains actifs, créatifs et pensants.

La justification des règlements municipaux en fonction de la violation de la jouissance paisible des lieux publics par les mendiants sert d'autre moyen d'exclusion et de contrôle sociaux. En éliminant les mendiants du « public », les

règlements municipaux contrôlent qui fait partie du public et qui en est exclu, qui est acceptable comme citoyen et qui ne l'est pas. Est-ce que les mendiants posent un véritable danger pour la santé et la sécurité publiques ou est-ce que nous n'aimons pas ce qu'ils représentent? Au lieu d'adopter des règlements qui sortent les mendiants de notre conscience, de notre compréhension et de la signification de ce qui constitue « le public » (et même l'humanité), nous avons peut-être besoin d'être dérangés et provoqués par leur présence, puis de diriger notre colère contre les cibles appropriées – les politiques économiques et sociales actuelles engagées par tous les paliers de gouvernement.

Élimination d'un mode de vie malsain

Le dernier argument en faveur des règlements municipaux anti-mendicité veut que par l'interdiction de la mendicité, les personnes pauvres seront forcées de trouver du travail et ainsi de rompre le cycle de paresse de même qu'un mode de vie malsain. Cet argument appuie l'idée selon laquelle les règlements municipaux servent véritablement à aider les personnes pauvres. Dans le même ordre d'idées, voici une lettre au rédacteur du *Ottawa Citizen* :

« Bien qu'il soit tentant de donner quelques pièces de monnaie au mendiant... ce geste fera en sorte que ces personnes ne chercheront pas de meilleures façons de gagner leur vie et que nous les maintenons inconsciemment dans le ghetto de la mendicité »^{xxvi}. [Traduction libre]

Cet argument comporte des nuances outrecuidantes impliquant que les mendiants ont choisi de ne pas travailler en faveur d'une vie de loisir que la mendicité semble leur procurer. À ce titre, cet argument alimente les hypothèses discriminatoires selon lesquelles les personnes vivant dans la pauvreté sont paresseuses et manquent d'ambition.

Voici une autre lettre :

La section des annonces classées du Citizen est remplie d'offres d'emploi et je suis convaincu qu'il... pourrait occuper l'un de ces emplois s'il avait le moindre d'ambition. Alors, ne venez pas nous dire que votre seul choix est de voler ou de mendier, parce que je n'en crois pas un mot. Cessez de blâmer les autres pour vos problèmes, cessez de gaspiller les ressources judiciaires et policières puis commencez à devenir un

citoyen productif^{xxvii}. [Traduction libre]

La stratégie qui consiste à rendre les mendiants entièrement responsables de leur situation sous-tend la justification de l'« aide » aux mendiants. En réalité, les règlements municipaux appuient davantage l'illusion voulant que les personnes aient à elles seules le pouvoir d'améliorer leur situation économique. Ils distraient le prétendu « public » des problèmes fondamentaux qui contribuent d'abord et avant tout à la mendicité, comme les ressources inadéquates pour faire face à l'itinérance; le manque de logement social; les compressions imposées aux mécanismes de soutien gouvernemental et la destruction de notre filet de sécurité sociale. Les mendiants sont tenus responsables de leur sort par une société qui a choisi de déclarer la guerre aux pauvres plutôt que de déclarer la guerre à la pauvreté^{xxviii}.

À qui appartiennent les droits de la personne? Les problèmes associés aux règlements municipaux anti-mendicité

Les règlements municipaux anti-mendicité cherchent à masquer la manifestation très flagrante de la pauvreté au Canada plutôt que de s'y attaquer. Ils réussissent au mieux à cacher les problèmes au grand public. Au pire, ils constituent une attaque contre l'un des groupes les plus défavorisés de la société. Les règlements municipaux anti-mendicité encouragent la division et le dénigrement des pauvres comme attitude publique acceptable.

Dans son livre intitulé *The Ugly Canadian : The Rise and Fall of a Caring Society*, Barbara Murphy précise que les attitudes publiques coriaces des années 1990 ressemblent à celles qui avaient cours au Canada lors des premières années du XX^e siècle. Elle se demande :

« Où est donc passée toute cette bienveillance? Nous sommes maintenant fiers de notre dureté et non de nos politiques sociales généreuses. Nous avertissons le pauvre et le malade de se tenir la tête haute, car leur tour est passé. Les années de compassion sont terminées. Aujourd'hui, nous jouons dur^{xxix}. [Traduction libre]

Les règlements municipaux anti-mendicité et les attitudes qui les accompagnent mettent en évidence cette attitude intransigeante. Comme l'a démontré le présent document, on peut voir la mendicité d'un autre œil et la comprendre différemment, et donc, proposer d'autres choix pour la régler que de tels règlements discriminatoires. Le dénigrement des pauvres n'est pas et ne devrait pas être une attitude publique acceptable ou le discours public dominant.

Le fait de placer les règlements municipaux anti-mendicité dans une optique de violation des droits de la personne constitue une stratégie viable pour contrer le dénigrement des pauvres et éliminer les règlements anti-mendicité des municipalités. Les droits de la personne sont souvent perçus comme synonymes de droits civils et politiques, mais la protection des droits sociaux et économiques fait partie intégrante de la réalisation des droits de la personne, ainsi que de la liberté et de la dignité

individuelles. En effet, la pauvreté constitue l'un des problèmes de droits de la personne les plus critiques auquel fait face le Canada aujourd'hui.

Nombre des éléments contenus dans les règlements municipaux anti-mendicité constituent une violation des droits de la personne reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. La *Charte* a été enchâssée dans la Constitution canadienne au moment du rapatriement de celle-ci par la Grande-Bretagne en 1982. Elle constitue des droits protégés constitutionnellement qui s'emploient à assurer le respect des droits de la personne et à réduire l'inégalité parmi les Canadiens^{xxx}. Selon la *Charte*, les règlements municipaux anti-mendicité violent souvent trois droits distincts : liberté d'expression, liberté à l'égalité sans discrimination et le droit à la sécurité de la personne^{xxxi}.

Liberté d'expression

Les règlements municipaux anti-mendicité cherchent à pénaliser une conduite de nature pacifique et non perturbatrice. À ce titre, ces règlements contreviennent à l'article 2 de la *Charte des droits et libertés*, puisqu'ils mettent un frein au

droit à la liberté d'expression. En d'autres termes, les règlements anti-mendicité nient aux mendiants le droit de communiquer à une autre personne, dans un lieu public, son besoin d'aide. Une décision dans le cadre d'une contestation constitutionnelle fructueuse au Massachusetts sur ce même point a aussi fait ressortir le fait que cette interdiction supprime « un droit encore plus vaste – le droit de solliciter d'autres êtres humains dans l'espoir de recevoir aide et compassion^{xxxii}. » [Traduction libre]

Par la demande d'argent, un lien s'établit entre le mendiant et la personne à qui il demande de l'argent. Alors, le revers du droit à la liberté d'expression est le droit des donateurs d'accorder directement leur aide à la personne dans le besoin. L'acte de donner implique les valeurs de la solidarité sociale, de la compassion et de l'édification communautaire. La mendicité

« nous permet d'interagir avec d'autres qui se sentent tellement à l'écart de la société que nous avons bâtie. Cela nous permet d'avoir une incidence sur une vie, même s'il s'agit seulement de leur esquisser un sourire en passant^{xxxiii} ».

L'égalité devant la loi sans discrimination

Les règlements municipaux anti-mendicité contreviennent à l'article 15(1) de la *Charte des droits et libertés* en ce qu'ils nient aux mendiants l'égalité devant la loi et l'égalité dans la loi sans discrimination. Ils exercent une discrimination fondée sur la pauvreté parce qu'ils ont une incidence disproportionnée sur les personnes qui vivent dans la pauvreté. Seules les personnes pauvres se voient refuser l'accès à des quartiers d'une ville qui sont censés être ouverts au grand public.

En outre, les règlements municipaux anti-mendicité exercent une discrimination fondée sur certaines caractéristiques des personnes vivant dans la pauvreté (comme l'itinérance, la maladie mentale et la toxicomanie) en ce que les règlements municipaux auront une incidence disproportionnée sur ces sous-groupes de personnes vivant dans la pauvreté. Ces caractéristiques personnelles constituent des motifs interdits de discrimination en vertu de la *Charte*.

Les règlements municipaux violent de plus l'article 15 parce qu'ils nient aux mendiants la protection et le bénéfice égaux de la loi. Ces règlements visent à

distancier et à séparer les mendiants du reste de la population dans les lieux publics, en raison de leurs activités. Les conséquences négatives de ce virage de conscience concernant qui fait partie du public ont déjà été notées.

Essentiellement, cet argument cherche à réaffirmer le fait que les personnes pauvres qui mendient font véritablement partie de nos villes et de nos collectivités puis, à ce titre, ont droit à l'égalité d'accès et d'utilisation des lieux publics.

Sécurité de la personne

Les règlements municipaux sont incompatibles avec l'article 7 de la *Charte* qui protège le droit à la vie, la liberté et la sécurité de la personne ainsi que le droit de ne pas en être privé.

À ce titre, les règlements municipaux nient à certaines classes de personnes la capacité de fournir les objets de première nécessité, dont la nourriture, le logement et l'habillement, ce qui mine leur propre sécurité. Ils sapent aussi les efforts individuels afin de faire face à la pauvreté. Ce droit est nié davantage par l'imposition d'amendes ou de peines d'emprisonnement. Compte tenu des circonstances financières qui poussent avant tout les gens à mendier, il est

probable que de nombreux mendiants ne seront pas en mesure de payer l'amende et pourront être emprisonnés. La justification de ces violations de l'article 7

ne peut se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique, comme le garantit l'article 1 de la *Charte*.

Que fait l'ONAP sur la question?

Le fait de défendre le droit de mendier pacifiquement ne nie pas la préoccupation de l'ONAP quant au fait que nous avons créé une société dans laquelle des personnes mendient pour survivre. Cependant, l'interdiction et la coercition imposées par la loi ne sont pas efficaces afin de régler ce qui constitue essentiellement un problème dont les racines reposent dans des structures socio-économiques. Comme l'a démontré le présent document, l'ONAP se soucie de l'aspect et des répercussions des règlements municipaux anti-mendicité. Ces règlements laissent entendre que les droits des Canadiens pauvres sont moins importants que ceux des personnes qui ont de l'argent.

Ce type de législation constitue un exemple clair de dénigrement des pauvres. Elle blâme les personnes pauvres de leur pauvreté tout en les punissant pour tenter de survivre. La bouc-émissarisation des mendiants

modifie notre regard individuel et collectif puis renforce l'attitude selon laquelle il est tout à fait acceptable de traiter les personnes vivant dans la pauvreté comme moins que des êtres humains.

L'ONAP a choisi de participer aux efforts afin d'éliminer ces règlements municipaux pour diverses raisons. D'abord, parce que nous croyons qu'ils violent les droits fondamentaux des Canadiens à faible revenu. Deuxièmement, en raison de la nature même des règlements municipaux, de nombreuses personnes qui autrement contesteraient la validité des règlements municipaux anti-mendicité sont peu enclines à le faire pour les raisons suivantes : bien des mendiants sont itinérants; d'autres font partie de groupes marginalisés comme les personnes ayant une maladie mentale; les mendiants sont absorbés par leur propre survie quotidienne; d'autres ne s'avanceront pas car ils craignent une amende qu'ils ne peuvent payer et pourraient donc être

incarcérés ou soumis à une « attention » policière accrue comme mesures de représailles contre leurs actes.

Enfin, étant donné l'acceptabilité du dénigrement des pauvres dans notre société et les attitudes musclées de nos gouvernements envers les pauvres, qui

d'autre se chargera de la question?

L'ONAP a démontré son engagement à servir de porte-voix aux Canadiens à faible revenu depuis les 28 dernières années et croit essentiel que cette voix soit entendue sur la question.

L'ONAP prend des mesures contre les règlements municipaux anti-mendicité de différentes façons afin d'exprimer nos préoccupations sur la question :

- L'ONAP participe aux **contestations constitutionnelles** contre les règlements municipaux anti-mendicité de Vancouver et de Winnipeg fondées sur les violations des droits de la personne tel que le garantit la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'ONAP offre aussi un **appui** à une contestation constitutionnelle contre le règlement municipal anti-mendicité d'Ottawa.
- L'ONAP s'emploie à **enrayer** le dénigrement des pauvres dans les attitudes du public.
- L'ONAP cherche à **renseigner** le public sur les causes sous-jacentes de la mendicité en mettant l'accent sur les politiques de justice économique et sociale.
- L'ONAP s'emploie à **assurer** la pleine reconnaissance des droits des Canadiens à faible revenu au Canada.

Pensées d'un mendiant anonyme

Dans le débat qui s'intensifie sur la façon dont nous pouvons éliminer les prétendus pauvres paresseux et immoraux de nos rues, le gouvernement, les médias et les activistes en matière de pauvreté engourdissent nos sens de statistiques. Pourquoi? Les chiffres font-ils une différence? Les reportages faisant état de centaines de milliers d'êtres humains abattus au Rwanda et au Burundi ne nous poussent-ils pas à agir? Il y a plus d'un demi-siècle, des bateaux remplis de Juifs cherchant refuge pour ne pas voir leur peau transformée en abats-jour ont demandé asile au Canada. Étions-nous poussés à agir?

Oublions les chiffres pour un moment et posons-nous ces questions : Est-ce que je vois davantage de personnes qui vivent une vie de dénuement dans les rues de la ville qu'il y a dix ans? Est-ce que bon nombre de ces personnes sont alcooliques, toxicomanes ou affligées de graves problèmes psychologiques? Est-ce que cela signifie cependant que ces personnes ne sont pas des êtres humains qui ont des droits et des besoins?

Si vous voulez vous enfoncer la tête dans le sable comme une autruche et prétendre que ces problèmes disparaîtront simplement, n'hésitez pas à croire la rhétorique haineuse selon laquelle les pauvres sont la cause de nos problèmes. Si l'un de nous devait être tenu personnellement responsable, Dieu nous en préserve.

À l'exception de la capitale du Canada - où il nous est formellement interdit de manifester notre pauvreté en public - l'élément commun de tout règlement municipal anti-mendicité est l'interdiction de mendicité passive à une certaine distance d'un guichet automatique. L'ONAP reconnaît que les personnes se vont voler aux guichets automatiques, mais demande combien se font voler par un mendiant ou quand un mendiant est présent. Souvent, on perd de l'argent comptant dans les guichets automatiques; cependant, l'argent est retiré électroniquement au client par une institution financière.

Peu importe qu'il y ait une personne ou des milliers vivant dans nos rues, il nous est essentiel de maintenir le droit de traiter avec ces personnes comme des être humains. Lorsque nous choisissons de voir le genre humain avec trépidation et crainte, nous n'avons d'autre choix que de maintenir notre tête dans le sable un peu plus longtemps.

Peut-être que quand nous nous ouvrirons les yeux, nous constaterons le nombre florissant de pauvres autour de nous et que nous demanderons à nos gouvernements pourquoi « ils » n'ont pas réglé le problème.

Si les chiffres font parfois une différence, examinez les suivants - au début de son premier mandat en 1995, le gouvernement conservateur de l'Ontario a coupé de 21 % les prestations d'aide sociale aux particuliers et aux familles; malgré tout, la dette provinciale s'est accrue de 21 milliards de dollars par rapport au niveau de 1994-1995 (*Ottawa Citizen*, le 16 octobre 1999). Peut-être, seulement peut-être, ne faudrait-il pas blâmer les pauvres.

Sommaire des règlements municipaux anti-mendicité¹

Ville	Pas de règlement	Interdiction formelle de mendier	Restriction concernant l'heure	Restriction concernant certains secteurs	Interdiction de la mendicité « agressive » ²	Interdiction de la mendicité d'obstruction	Le règlement exempte les œuvres de charité	Amende précise minimale/maxi male
St. John's	x							
Moncton	x ³							
Saint John	x							
Charlottetown	x							
Québec						x		0/\$500
Ottawa		x					X	0/5 000 \$
Kingston					x			
Toronto	x							
Hamilton					x	x		
Sudbury		x					X	
Windsor		x ⁴					X	0/1 000 \$
London	x							
Winnipeg			x	x			X	0/1 000 \$
Saskatoon			x	x	x	x	X	0/2 000 \$
Edmonton						x		
Calgary			x	x	x	x	X	0/10 000 \$
Vancouver			x	x	x	x	X	100 \$/2 000 \$

¹ Ce tableau ne se veut pas une liste exhaustive.

² Le terme « agressif » est défini différemment selon les municipalités.

³ La Ville de Moncton est en voie d'élaborer un règlement anti-mendicité.

⁴ Windsor exige un permis pour solliciter des dons, mais seuls les œuvres de charité peuvent obtenir un permis.

Notes en fin de texte

-
- ⁱ Fédération des municipalités canadiennes. *Énoncé des choix possibles en vue de l'adoption d'une politique nationale en matière d'habitation – Appel à l'action*, juin 1999.
- ⁱⁱ *HungerCount 1999 : A Growing Hunger for Change*. Sondage annuel des programmes alimentaires d'urgence du Canada, 1999
- ⁱⁱⁱ Conseil national du bien-être social. *Revenus de bien-être social 1996*. Hiver 1997-1998. Le terme « seuil de pauvreté » fait référence aux seuils de faible revenu avant imposition qui sont employés par Statistique Canada. Même si Statistique Canada ne les avalise pas officiellement comme seuils de pauvreté, ils sont largement acceptés au Canada comme la mesure la plus fiable du niveau auquel les Canadiens vivent dans des circonstances redressées.
- ^{iv} *HungerCount 1999 : A Growing Hunger for Change*.
- ^v Statistique Canada. *L'observateur économique canadien : supplément statistique historique 1997-1998*, 11-210-XPB, juillet 1998.
- ^{vi} Christopher Clark. *Work and Welfare: Looking at both sides of the equation*. Conseil canadien de développement social, 1995.
- ^{vii} ONAP. *La pauvreté et l'État providence canadien*, 1998.
- ^{viii} *Taking Responsibility for Homelessness : An Action Plan for Toronto*. Rapport du Homelessness Action Task Force du maire, janvier 1999. Des changements législatifs récents en Ontario limitent l'admissibilité des adolescents de 16 et 17 ans à l'aide sociale, ce qui force bien des jeunes à se tourner vers des sources de revenu illégales ou non souhaitables comme la prostitution ou l'échange de services sexuels en échange de logement. Les jeunes « squeegee » font aussi partie du continuum de la mendicité.
- ^{ix} Duncan Cameron et Ed Finn. *10 Deficit Myths : The truth about government debts and why they don't justify cutbacks*. Centre canadien de politiques alternatives, janvier 1996.
- ^x ONAP. *Le 50^e anniversaire de la Déclaration des Nations Unies : Érosion des droits de la personne au Canada*, 1998.
- ^{xi} *Benefit cuts have pushed thousands into shelters : Study*. The Toronto Star. le 10 octobre 1999.
- ^{xii} ONAP. **Érosion des droits de la personne au Canada**.
- ^{xiii} ONAP. *Incidences sur les Canadiennes et les Canadiens à faible revenu des réductions des dépenses gouvernementales et des autres changements apportés aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire*, 1998.
- ^{xiv} ONAP. *La pauvreté et l'État providence canadien*, 1998.
- ^{xv} Conseil national du bien-être social. *Revenus de bien-être social 1996*.
- ^{xvi} Voir : règlement municipal n° 7850 de la Ville de Saskatoon; règlement municipal n° 117-91 de la Ville d'Ottawa; règlement municipal n° 6555/95 de la Ville de Winnipeg; règlement municipal n° 7885 de la Ville de Vancouver; règlement municipal n° 3M99 de la Ville de Calgary; règlement municipal n° 192 de la Ville de Québec.
- ^{xvii} Arthur Schafer. *Down and Out in Winnipeg and Toronto : The Ethics of Legislating Against Panhandling*, Caledon Institute of Social Policy, 1998.
- ^{xviii} Nick Ternette. *Unwelcome in Winnipeg*. Briarpatch, novembre 1998.
- ^{xix} « *The Underlying problem with panhandlers* », Ottawa Citizen, le 27 juin 1999.
- ^{xx} Arthur Schafer. *ibid*
- ^{xxi} « *Should begging be legal? YES : The law should not make human compassion illegal* », Ottawa Citizen, le 24 juin 1999.
- ^{xxii} Règlement municipal n° 117-91 de la Ville d'Ottawa.
- ^{xxiii} règlement municipal n° 7850 de la Ville de Saskatoon.
- ^{xxiv} « *Brother, can you spare a dime? Panhandling intrudes into daily life in the city* » The Globe and Mail, le 15 juin 1999.
- ^{xxv} « *Should begging be legal? NO : We need protection from harassment in public spaces* », Ottawa Citizen, le 24 juin 1999.
- ^{xxvi} *Lettre au rédacteur*, Ottawa Citizen, le 22 juin 1999.
- ^{xxvii} *Lettre au rédacteur*, Ottawa Citizen, le 22 juin 1999.

^{xxviii} James Laxer. *The Undeclared War : Class conflict in the Age of Cyber Capitalism*, Toronto: Penguin Books, 1998.

^{xxix} Barbara Murphy. *The Ugly Canadian : The Rise and Fall of a Caring Society*, J. Gordon Shillingford Publishing Inc., 1999.

^{xxx} Shelagh Day et Gwen Brodsky. *Les Femmes et le déficit en matière d'égalité : L'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada*, Condition féminine Canada, 1998.

^{xxxi} Les trois exemples suivants reposent sur des contestations judiciaires lancées contre les règlements municipaux anti-mendicité des Villes de Vancouver, de Winnipeg et d'Ottawa.

^{xxxii} National Law Center on Homelessness & Poverty. *Litigation Update : Criminalization of Homelessness*, juin 1997.

^{xxxiii} "Should begging be legal? Yes : The law should not make human compassion illegal", Ottawa Citizen, le 24 juin 1999.