



Ne pas détourner le regard

Autochtones et Inuits en situation d'itinérance
Secteur Milton-Parc à Montréal

RAPPORT D'ENQUÊTE ET RECOMMANDATIONS

Nadine Mailloux
OMBUDSMAN DE MONTRÉAL

MAI 2022



Avec la collaboration de :

**Brigitte Ducas, conseillère juridique à l'ombudman
Anouk Violette, conseillère à l'ombudsman**



OMBUDSMAN DE MONTRÉAL

**LES COURS MONT-ROYAL
1550, RUE METCALFE, BUREAU 1150
MONTRÉAL (QUÉBEC) H2A 1X6**

**TÉLÉPHONE 514 872-8999
TÉLÉCOPIEUR 514 875-2379**

**OMBUDSMANDEMONTREAL.COM
OMBUDSMAN@MONTREAL.CA**



Ombudsman
de Montréal

Bienveillance
et équité

Rapport d'enquête et recommandations

Ne pas détourner le regard

Autochtones et Inuits en situation d'itinérance
Secteur Milton-Parc à Montréal

Nadine Mailloux
Ombudsman de Montréal

Mai 2022

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	1
MISE EN CONTEXTE	3
Plainte	3
Objet de notre enquête	4
Processus et intervenants dans ce dossier	4
Intervenants à la Ville de Montréal	5
Intervenants extérieurs	5
ITINÉRANCE INUITE À MONTRÉAL: ORIGINE ET ENCADREMENT	6
Origine	6
Organisation générale des services en matière d'itinérance	7
Plans d'action gouvernementaux en itinérance	8
SÉCURITÉ	9
Constatations sur l'état de la situation	9
Circulation automobile sur l'avenue du Parc	9
Sécurité dans une ruelle	9
Actions policières	9
Responsabilités de la Ville de Montréal	10
Compétences et réglementation	10
Plans d'action gouvernementaux en itinérance	11
Rôle des partenaires	11
Mesures prises à ce jour	11
Circulation automobile sur l'avenue du Parc	11
Sécurité dans la ruelle	12
Actions policières	13
HÉBERGEMENT	13
Constatations sur l'état de la situation	13
Responsabilités de la Ville de Montréal	14
Compétences et réglementation	14
Plans d'action gouvernementaux en itinérance	16
Rôle des partenaires	17

Mesures prises à ce jour	18
Augmentation de la capacité d'accueil d'Open Door	18
Hébergement d'urgence	18
Halte chaleur, mesures hivernales et mesures d'urgence	19
COHABITATION SOCIALE ET ACCOMPAGNEMENT	20
Constatations sur l'état de la situation	20
Cohabitation sociale : volet municipal	20
Accompagnement des personnes en situation d'itinérance	21
Responsabilités de la Ville de Montréal	22
Compétences et réglementation	22
Plans d'action gouvernementaux en itinérance	23
Rôle des partenaires	24
Mesures prises à ce jour	25
Cohabitation sociale : volet municipal	25
Accompagnement des personnes en situation d'itinérance	26
Renvoi au Protecteur du citoyen	26
ACTIONS NÉCESSAIRES DE LA PART DE LA VILLE ET RECOMMANDATIONS	27
Sécurité	27
Hébergement	28
Cohabitation sociale et accompagnement	30
Communication avec les citoyen.nes : passer en mode participation	30
Accompagnement : financement des OBNL	30
Accompagnement : l'intoxication, l'angle mort de l'offre de service	32
Prévention	32
CONCLUSIONS	34

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

CAAM	Centre d'Amitié Autochtone de Montréal
CERP	Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (Commission Viens)
CCOMTL	CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal
CCSMTL	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CMDR	Charte montréalaise des droits et responsabilités
ECCR	Équipe de concertation communautaire et de rapprochement
ÉMMIS	Équipe mobile de médiation et d'intervention sociale
LCM	Loi sur les compétences municipales
LCV	Loi sur les cités et villes
OBNL	Organismes à but non lucratif
OdM	Ombudsman de Montréal
PAQ	Projets Autochtones du Québec
PAQ2	Deuxième refuge de Projets Autochtones du Québec
PDQ	Poste de quartier
PRISM	Projet de réaffiliation en itinérance et en santé mentale
RIC	Réponse en intervention de crise
RSSS	Réseau de la santé et des services sociaux
SDIS	Service de la diversité et de l'inclusion sociale
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
SUM	Service de l'urbanisme et de la mobilité

SOMMAIRE

- **Ce rapport émane de la démarche d'un collectif de citoyennes et citoyens exaspérés à juste titre. Il parle aussi et surtout d'une crise humanitaire au cœur de la métropole. De vraies personnes en situation d'itinérance et de détresse humaine intolérable.**
- **L'Ombudsman de Montréal y émet cinq recommandations aux entités visées de la Ville de Montréal. (Section 6 du rapport)**
- **Devant le constat d'une collaboration inégale de certains partenaires du réseau de la santé et des services sociaux, l'Ombudsman transmet ses préoccupations au Protecteur du citoyen qui enquêtera sur celles-ci.**

INTRODUCTION

1. Des résidentes et résidents d'un quartier central de Montréal où cohabitent une communauté de personnes en situation d'itinérance d'origine autochtone, nous parlent de l'insécurité dans laquelle ils vivent. Ils dénoncent la dégradation, l'insalubrité ainsi que la dangerosité de ce quartier, ce qui les afflige personnellement et affecte bien évidemment les personnes sans-abris. Ils se plaignent de l'absence de prise en charge adéquate de ces problématiques par les autorités compétentes.
2. Cette enquête a pour but de déterminer non seulement la légitimité des griefs des personnes plaignantes, et le cas échéant, de suggérer des redressements, mais aussi d'examiner la plus vaste question des responsabilités de la Ville de Montréal à l'égard des personnes autochtones et inuites concernées, en situation d'itinérance.
3. L'itinérance, il faut le dire, est un problème réel et connu, mais nous avons vite réalisé que la situation portée à notre attention était critique. Ainsi, dès le départ, l'Ombudsman se tourne vers les partenaires extérieurs en plus de ceux de la Ville. Elle interpelle les présidents-directeurs-généraux des Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (CCSMTL) et du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal (CCOMTL). Le CCSMTL accepte immédiatement la proposition de l'Ombudsman de mettre sur pied une Cellule de crise qu'il se propose même de coordonner, afin de réunir les décideurs autour d'une même table et de faire émerger des solutions. Représentants décisionnels de plusieurs services de la Ville de Montréal, de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, des CIUSSS, d'organismes autochtones et communautaires, des gouvernements provincial et fédéral sont mobilisés. L'heure est à l'action rapide et concertée.
4. **Il est clair que la question de l'itinérance appelle une approche globale et nécessite un travail en complémentarité, entre autres, des instances**



municipales, des organismes communautaires et du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS). Or ces intervenants opèrent à l'intérieur de structures étatiques ou communautaires quelquefois difficilement compatibles, d'où un vide d'imputabilité (chacun se renvoie la balle). Il faut absolument apprendre à mieux se concerter.

5. En effet, il s'agit d'un aspect essentiel noté à juste titre par le gouvernement du Québec dans le *Plan d'action interministériel en itinérance 2021-2026, S'allier devant l'itinérance*, à la page 14 :

Il faut décroiser l'ensemble des problématiques vécues par les personnes en situation d'itinérance pour en saisir toute leur complexité. Il s'avère nécessaire d'apprendre à collaborer pour sortir des silos, et ce, dans tous les secteurs d'intervention. En opérant en silo, le système ajoute une couche de complexité aux problèmes vécus, ce qui est non seulement contre-productif, mais contraire aux principes de la primauté de la personne et d'adaptabilité des soins et services.[...]

Du point de vue gouvernemental, cette vision se traduit par une offre de services cohérente axée sur les besoins des personnes en situation d'itinérance et fondée sur la connaissance.

6. Nous avons tenu compte de ces postulats fondamentaux et avons eu, entre autres, de nombreuses communications avec les membres du collectif à l'origine de la plainte, mais également avec les actrices et acteurs impliqués dans la lutte à l'itinérance autant à la Ville de Montréal qu'à l'externe, afin dans un premier temps de comprendre les multiples facettes du phénomène.
7. Bien que nous ayons constaté, aux premières loges, les dynamiques, actions et omissions des nombreux partenaires et les difficultés qui en découlent, nous avons dû circonscrire notre intervention et nos conclusions dans ce dossier, en fonction de la portée des compétences de la Ville de Montréal en la matière ainsi que des limites de nos propres juridiction et mandat.
8. Notre enquête a donc été centrée sur les trois aspects interdépendants qui sont ressortis de celle-ci et sont liés à l'itinérance :
1. Sécurité
 2. Hébergement d'urgence et transitoire, et logement
 3. Cohabitation sociale et accompagnement
9. À l'égard de chacun de ces volets, nous avons suivi la même méthodologie :
- Comprendre l'objet de la plainte et constater l'état de la situation;
 - Déterminer les responsabilités de la Ville;
 - Identifier les mesures immédiates prises ou à prendre par la Ville et évaluer



leur efficacité;

- Examiner la part de responsabilités des partenaires agissant de concert avec la Ville;
 - Considérer les actions nécessaires relevant de la Ville pour remplir complètement ses engagements et obligations;
 - Rechercher des solutions, et le cas échéant formuler des recommandations.
10. À l'issue de cette enquête, l'Ombudsman de Montréal émet cinq recommandations aux entités en cause de la Ville de Montréal et renvoie certaines questions au Protecteur du citoyen du Québec qui accepte de s'en saisir.
11. **Nous souhaitons que cette démarche, dont vous trouverez exposés ci-après le cheminement et les résultats, jette un éclairage lucide, mais aussi humain, sur l'itinérance autochtone et, plus spécifiquement, inuite dans le secteur Milton-Parc à Montréal. Nous voulons surtout qu'elle suscite l'espoir nécessaire pour que les choses avancent parce qu'impérativement, elles le doivent.**

1. MISE EN CONTEXTE

1.1. *Plainte*

12. Un groupe de citoyen.nes résidant près de l'intersection de la rue Milton et de l'avenue du Parc demande notre intervention quant au climat d'insécurité dans le secteur et aux conditions de vie des personnes en situation d'itinérance qui le fréquentent. Ils se questionnent également sur le rôle joué par l'organisme Open Door établi depuis 2019 dans le quartier.
13. Leur plainte décrit la situation comme une crise, en raison de l'intensité des problématiques de sécurité, de salubrité et de violence. Ils témoignent d'agressions physiques et sexuelles, de prostitution, de consommation de drogue et de l'exploitation des personnes en situation d'itinérance par des vendeurs de drogues et des proxénètes qui s'installent dans le quartier.
14. Le groupe plaignant note également des incivilités, la présence de déchets, de verre brisé, de seringues et autres dans les rues et ruelles du secteur, et parfois sur les terrains privés.
15. Des dizaines de personnes occuperaient les trottoirs de l'avenue du Parc près de la rue Milton. Cette situation est jugée dangereuse en raison de la proximité de la circulation automobile. Des collisions ont d'ailleurs eu lieu.
16. Les citoyen.nes vivent, par ailleurs, un sentiment d'insécurité durant leurs déplacements dans le secteur. Les enfants feraient des détours pour se rendre à l'école. Il y aurait des altercations avec les automobilistes et les piétons alors que des personnes intoxiquées bloquent les voies de circulations ou les trottoirs. Les



- cris, les bagarres et des interventions des services d'urgence sont quotidiens.
17. L'achalandage des commerces de proximité de l'avenue du Parc serait en baisse.
 18. Malgré leurs plaintes et les interventions de l'arrondissement, les citoyen.nes ont l'impression que la situation se détériore. Ils disent avoir le sentiment de ne pas être écoutés et parfois même d'être jugés dans leurs interactions avec l'arrondissement.
 19. Ils soumettent que le local occupé par Open Door ne serait pas approprié : le sous-sol de l'église Notre-Dame-de-la-Salette ne disposerait d'aucune fenêtre ni de terrain adjacent. Ils souhaitent que l'organisme soit relocalisé dans un bâtiment plus adéquat avec le soutien de la Ville ou de l'arrondissement.
 20. Les citoyen.nes remettent en question l'approche d'intervention actuelle. Ils estiment qu'une approche visant à mettre fin à la situation d'itinérance chronique serait préférable. Ils proposent d'étendre la couverture d'intervenants spécialisés sur le terrain et d'augmenter l'offre de loyer et d'hébergement d'urgence pour personnes autochtones.
 21. Ils invoquent les droits prévus à la *Charte montréalaise des droits et responsabilités (CMDR)*.

1.2. Objet de notre enquête

22. Nous avons sciemment choisi de ne pas restreindre notre enquête à une simple question de « nuisances » sur le domaine public comme la formulation initiale de la plainte aurait pu nous inviter à le faire.
23. Nous avons plutôt abordé cette enquête dans une perspective de compréhension des enjeux en présence.
24. L'objet de cette enquête est donc :
 - d'examiner d'une part les faits avancés par le groupe plaignant et le bien-fondé de ses demandes; et
 - d'autre part, de rechercher, le cas échéant, des solutions englobantes tenant compte de la source du problème de l'itinérance ainsi que des besoins et des droits des personnes autochtones qui la subissent dans Milton-Parc.

1.3. Processus et intervenants dans ce dossier

25. Le processus d'enquête suivi dans ce dossier est, à certains égards, quelque peu inhabituel pour notre bureau en ce que nos interlocuteurs et interlocutrices sont nombreux et appartiennent bien sûr à la Ville de Montréal, mais sont aussi largement extérieurs à celle-ci.



26. Il s'agit donc d'une enquête transversale dans laquelle nous avons obtenu le point de vue des personnes plaignantes et des entités concernées de la Ville énumérées ci-après, mais également eu des entrevues téléphoniques et rencontres (en mode virtuel et présentiel) avec les divers intervenants extérieurs ci-après cités.
27. Nous avons procédé non seulement aux recherches juridiques et législatives pertinentes, mais aussi aux recherches multidisciplinaires et analyses documentaires essentielles à la compréhension des nombreux enjeux interconnectés soulevés par ce dossier (rapports d'enquête, études et plans d'action en itinérance).
28. L'Ombudsman a assisté en qualité d'observatrice aux séances de la Cellule de crise.
29. Nous avons visité plusieurs fois le secteur, en présence notamment de la représentante des personnes plaignantes lors de l'une des visites.

1.3.1. Intervenants à la Ville de Montréal

30. Notre enquête débute avec l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal. Nous intervenons auprès de la Direction de l'arrondissement et de la Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social qui est responsable du dossier de l'itinérance. Nous communiquons avec le maire de l'arrondissement.
31. Nous rencontrons la commissaire aux relations avec les peuples autochtones ainsi que sa successeure par intérim. Cette dernière est impliquée de manière continue dans la recherche de solutions avec les partenaires.
32. Nous consultons le commissaire aux personnes en situation d'itinérance.
33. Le Service de la diversité et de l'inclusion sociale est également interpellé et devient notre interlocuteur principal.
34. Nous recevons la collaboration du Chef du poste de quartier 38.
35. Le directeur général adjoint à la qualité de vie de la Ville de Montréal est également sollicité.
36. Toutes ces personnes participent à la Cellule de crise.
37. Nous communiquons également avec l'arrondissement de Ville-Marie.

1.3.2. Intervenants extérieurs

38. L'Ombudsman interpelle les deux Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) concernés par ce dossier soit le CCSMTL et le CCOMTL.
39. Aux fins de notre enquête, nous communiquons avec la Direction des partenariats



urbains et avec la Direction des programmes de santé mentale et dépendances du CCSMTL.

40. Nous contactons plusieurs organismes communautaires et autres intervenants intéressés dans l'offre de services aux personnes en situation d'itinérance de Milton-Parc :
- Open Door/La Porte ouverte
 - Centre d'amitié autochtone de Montréal
 - Projets Autochtones du Québec (PAQ)
 - RESEAU de la communauté autochtone à Montréal
 - Plein Milieu
 - Médecins du Monde
 - La société Makivik
41. Nous joignons la Fabrique de l'Église Notre-Dame-de-la-Salette où sont situés les locaux de Open Door.

2. ITINÉRANCE INUITE À MONTRÉAL: ORIGINE ET ENCADREMENT

2.1. Origine

42. Le phénomène de l'itinérance inuite n'est pas unique à Montréal. On observe dans toutes les grandes villes canadiennes l'arrivée de personnes venant des communautés inuites. Cette présence est toutefois plus marquée à Montréal que dans les autres grandes villes canadiennes qui comptent pourtant une plus grande population autochtone¹.
43. Plusieurs études démontrent d'ailleurs que les Inuits seraient surreprésentés dans la population itinérante autochtone à Montréal, elle-même surreprésentée par rapport à son poids démographique. Par exemple, la Direction de la santé publique de Montréal, écrit:

[...] lors du dénombrement des personnes en situation d'itinérance en 2018, les Autochtones constituaient 12 % de l'échantillon, alors qu'ils représentent un peu moins de 1 % de la population montréalaise. Les Inuits constituaient 25 % des Autochtones en situation d'itinérance alors qu'ils ne représentent que 5 % de la population autochtone à Montréal. La grande majorité des Autochtones en situation d'itinérance à Montréal est venue d'ailleurs au Québec ou d'une autre province canadienne. Seulement 22 % d'entre eux ont répondu avoir toujours vécu à

¹ [La santé des populations autochtones à Montréal](#), Un portrait réalisé par la Direction régionale de santé publique de Montréal, CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, 2020, p.7.



Montréal².

44. De nombreux facteurs incitent ces personnes à quitter leur communauté d'origine pour se rendre en milieux urbains. Par exemple, elles peuvent accompagner un proche, chercher un emploi, obtenir des services médicaux ou poursuivre des études. Les conditions de vie de la communauté comme le manque et la surpopulation des logements, le coût de la vie élevé, l'insécurité alimentaire, les problèmes familiaux liés à l'alcoolisme, la toxicomanie, le suicide, les violences physiques et sexuelles et l'incarcération, sont autant de déclencheurs³.
45. Selon les chercheuses Marie-Eve Drouin-Gagné et Carole Lévesque, « [le] facteur principal expliquant la présence des Inuits dans les rues de Montréal reste cependant l'importance des problématiques sociales, psychosociales et socio-économiques dans les villages nordiques. »⁴ Plusieurs intervenants nous indiquent que l'amélioration des conditions de vie dans les communautés d'origine est intimement liée à la diminution de l'itinérance inuite dans la métropole.
46. **Pour les intervenants et intervenantes que nous avons consultés du milieu communautaire et municipal, dont la commissaire par intérim aux relations avec les peuples autochtones, la situation dans le quartier Milton-Parc est indissociable de ce contexte social et historique. La population en situation d'itinérance qui le fréquente est en majeure partie inuite et vit avec les séquelles de traumatismes historiques, de méfiance, de désaffiliation face aux services publics et de problèmes de santé physique et mentale.**

2.2. Organisation générale des services en matière d'itinérance

47. Les refuges et autres hébergements pour personnes en situation d'itinérance sont constitués et administrés par des organismes à but non lucratif (OBNL) financés par les secteurs public et privé. Ils ne sont pas gérés par la Ville de Montréal ou le RSSS, même si ceux-ci leur octroient des ressources de tous types ainsi que du financement. Durant l'hiver, des unités de débordement peuvent être créées pendant les grands froids par le RSSS en collaboration avec ses partenaires municipaux et du milieu communautaire. Il s'agit de ce qui est communément appelé « des mesures hivernales ».
48. La pandémie de COVID-19 a joué un rôle déterminant dans l'évolution des services offerts aux personnes en situation d'itinérance. D'abord les restrictions sanitaires ont eu pour effet de restreindre les expédients disponibles aux personnes vivant de l'itinérance cachée d'où une augmentation de l'itinérance

² *La santé des populations autochtones à Montréal, Un portrait réalisé par la Direction régionale de santé publique de Montréal, CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, p. 29.*

³ *Guide de sensibilisation à la culture autochtone à l'intention du SPVM, préparé par Elizabeth Fast, Stephen Puskas, Vicky Boldo et Rachel Deutsch pour le Réseau pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone à Montréal, p. 17*

⁴ [La condition itinérante parmi la population autochtone au Québec](#), Marie-Ève Drouin-Gagné et Carole Lévesque, Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics. Fiche synthèse, p. 2.



visible à Montréal et des besoins afférents à celle-ci.

49. Malgré le nombre grandissant de personnes en situation d'itinérance, les capacités d'accueil des ressources traditionnelles ont diminué du fait des restrictions sanitaires engendrant, entre autres, une pénurie de lits. Pour éviter une crise humanitaire, la Ville de Montréal et le RSSS ont intercédé davantage dans la création d'hébergement d'urgence en 2020 et 2021.
50. Les ressources pour personnes en situation d'itinérance autochtones n'échappent pas à cette nouvelle réalité : accroissement de leur population, diminution de la capacité des organismes, etc.
51. Toutefois, les conditions de vie dans Milton-Parc décrites dans ce rapport ne semblent pas être uniquement le produit de la pandémie bien que celle-ci ait pu les exacerber.

2.3. Plans d'action gouvernementaux en itinérance

52. Pour prévenir l'itinérance et répondre aux besoins des personnes qui s'y retrouvent, les divers paliers gouvernementaux concernés ont adopté des plans d'action :
 - le *Plan d'action montréalais en itinérance 2018-2020, Parce que la rue a différents visages* de la Ville de Montréal;
 - le *Plan d'action intersectoriel en itinérance de la région de Montréal 2015-2020, Agir ensemble, créer des solutions durables*, adopté dans sa version finale, sous la coordination du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal qui assume maintenant le mandat de coordination intersectorielle en itinérance pour la région de Montréal; et
 - le *Plan d'action interministériel en itinérance 2021-2026, S'allier devant l'itinérance* du gouvernement du Québec.
53. Tous ces plans d'action épousent une approche holistique et de concertation entre les parties prenantes sur divers axes d'intervention comme la sécurité, l'hébergement, le logement et les services de santé et les services sociaux. Ces axes d'intervention recoupent donc les trois principaux volets examinés dans ce rapport.
54. Nous référons ci-après, sous chacun des trois volets en cause, aux éléments suivants :
 - Les actions pertinentes respectivement envisagées dans chaque plan, les objectifs poursuivis par ces actions et, le cas échéant, les résultats obtenus; et
 - L'imputabilité à l'égard de chaque action aux termes du plan concerné.



3. SÉCURITÉ

3.1. Constatations sur l'état de la situation

3.1.1. Circulation automobile sur l'avenue du Parc

55. La sécurité des personnes en situation d'itinérance est préoccupante en raison de la proximité des voies de circulation automobile à haut débit de l'avenue du Parc. Selon l'analyse du SPVM, quatre accidents impliquant un piéton ou une piétonne dont un mortel et un avec blessé grave, ont eu lieu en 2020 sur l'avenue du Parc près de la rue Milton. En 2021, on parle de deux accidents. Seuls les événements impliquant la communauté visée ont été relevés. Il est donc possible que plus d'accidents d'une gravité moindre non rapportés au SPVM soient survenus.

3.1.2. Sécurité dans une ruelle

56. La représentante du groupe plaignant soutient que la ruelle au cœur du quartier est peu sécuritaire. Cette ruelle est régulièrement la scène de trafic de drogues et de prostitution. Plusieurs témoignent y avoir vu des agressions. La présence d'un passage sur le terrain privé d'un commerce entre l'avenue du Parc et la ruelle, faciliterait la tenue d'activités illicites. Elle propose l'ajout d'éclairage dans la ruelle et l'obstruction du passage situé sur le terrain privé.

3.1.3. Actions policières

57. Nous avons déjà fait allusion à la criminalité découlant de la consommation d'alcool et de drogue dans le secteur, comme le trafic de drogue et le proxénétisme. Ce type de criminalité est de plus en plus manifeste dans le secteur et la représentante du groupe plaignant réclame davantage d'intervention policière pour les contrer. Lors d'une de nos visites dans le secteur nous sommes d'ailleurs témoins de transactions de vente de drogue dans la principale ruelle du quartier.
58. Le SPVM intervient sur la vente de drogue et le proxénétisme par la voie d'enquête, ce qui n'est pas un mode d'intervention visible pour la population. Sur le terrain, il n'y a pas d'arrestation systématique des trafiquants, identifiables par le voisinage.
59. En effet, le SPVM se fonde sur le principe suivant lequel une telle attitude n'apporterait souvent, qu'un remède à très court terme. Par exemple, l'arrestation d'un vendeur de drogue ne stoppera pas la consommation massive de drogues et d'alcool dont il faut s'occuper à la source.
60. De plus, l'action policière auprès des personnes en situation d'itinérance emporte dans bien des cas la judiciarisation. **À cet égard, certains intervenants soulignent qu'il n'y a pas vraiment de lieux où peuvent être conduits les gens en état d'intoxication avancé qui se trouvent dans Milton-Parc. Dans ce contexte, lors d'intervention policière, il y aurait donc peu d'alternatives à la**



judiciarisation. Aussi, le recours aux policiers n'est pas privilégié.

61. Dans le cadre de la Cellule de crise, le SPVM rapporte une hausse des infractions criminelles dénoncées dans les trois dernières années. De manière générale, il s'agit de situations de menaces, de voies de fait et d'agressions armées entre personnes en situation d'itinérance.
62. Pour l'année 2021, le SPVM a reçu en moyenne trois appels par jour. Ces appels concernent par exemple des voies de fait, trouble de la paix, une expulsion d'intrus ou de l'aide à une personne dans le besoin.
63. Une forme de désengagement policier dans le secteur a été mentionnée par des intervenants. La crainte que l'intervention policière justifiée et nécessaire soit néanmoins perçue, par une partie de la population ou à travers la couverture médiatique, comme du profilage illégal ou de la discrimination, pourrait induire un effet inhibiteur sur le travail requis des policiers.
64. Le SPVM intervient donc principalement sous l'angle communautaire. Plus particulièrement :
 - Une patrouille mixte formée en partenariat de policiers du SPVM et de membres de la CAAM travaille, notamment, dans le secteur Milton-Parc.
 - Une équipe de deux patrouilleuses à pied et des patrouilleurs à vélo du SPVM sillonnent le secteur. Cette façon de faire serait perçue comme moins répressive que les patrouilles à bord de véhicules.
 - Des policiers et policières de l'Équipe de concertation communautaire et de rapprochement (ECCR) y sont également présents.
 - Le PDQ 38 compte par ailleurs sur le soutien de l'agent de liaison autochtone du SPVM.

3.2. Responsabilités de la Ville de Montréal

3.2.1. Compétences et réglementation

65. En vertu de l'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), la Ville de Montréal a compétence dans les domaines de la sécurité et du transport. Elle ne peut pas déléguer ses pouvoirs dans ces matières, sauf dans la mesure prévue par la loi. La loi permet d'accorder toute aide que la municipalité juge appropriée⁵ et elle peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population⁶.
66. La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* (CMDR) définit certains engagements de la Ville de Montréal en matière de sécurité à l'article 26

⁵ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 90.

⁶ *Ibid.*, art. 85.

c'est-à-dire :

- aménager son territoire de façon sécuritaire (26a));
- prendre des mesures visant à assurer la sécurité des citoyennes et des citoyens dans les espaces publics, notamment les parcs, les équipements collectifs et récréatifs (26c));
- soutenir des mesures préventives axées sur la sensibilisation et la participation des citoyennes et des citoyens, en collaboration avec les responsables de la sécurité publique et civile (26d));
- protéger l'intégrité physique des personnes et leurs biens (26e));

3.2.2. Plans d'action gouvernementaux en itinérance

67. En matière d'implication policière, les trois plans d'actions susmentionnés proposent des actions semblables :

- réaliser des activités de rapprochement entre les policiers, les partenaires et les personnes en situation d'itinérance⁷;
- poursuivre le déploiement des policiers RIC (réponse en intervention de crise)⁸;
- créer et consolider les pratiques mixtes d'intervention policière⁹.

3.3. Rôle des partenaires

68. Le travail d'intervention sociale représente l'approche priorisée auprès des personnes en situation d'itinérance du secteur. Il s'agit du rôle important joué par les partenaires communautaires et le RSSS, à l'amélioration de la sécurité du secteur et des personnes. Ce rôle est discuté dans la section 6.3 *Cohabitation sociale et accompagnement*.

3.4. Mesures prises à ce jour

3.4.1. Circulation automobile sur l'avenue du Parc

69. Le SPVM et l'arrondissement nous expliquent que la cause principale des accidents n'est pas rattachée aux aménagements municipaux, mais plutôt à l'état d'intoxication des victimes, à leurs déplacements dangereux ou à leur inattention en bordure ou dans les voies de circulation automobile.

70. Avant notre intervention, l'arrondissement, avec le soutien du Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM), analyse l'aménagement physique de l'avenue

⁷ [Plan d'action montréalais en itinérance 2018-2020](#), action 3.2.

⁸ [Plan d'action intersectoriel en itinérance de la région de Montréal 2015-2020. Agir ensemble, créer des solutions durables](#), mesure 101.

⁹ [Plan d'action interministériel en itinérance 2021-2026](#), action 9.1.



du Parc autour de la rue Milton, afin d'étudier la pertinence de mieux sécuriser les lieux. Les spécialistes ne trouvent finalement pas d'aspect à corriger ou de piste d'amélioration envisageable au niveau de la conception technique de la rue ou de l'intersection.

71. Dans le but de prévenir les accidents en relation avec la circulation automobile, plusieurs intervenants municipaux ont tenté d'aménager un espace extérieur alternatif au trottoir qui pourrait accueillir les personnes itinérantes du secteur. Faute de terrain municipal disponible près de l'intersection, deux terrains privés dans son environnement immédiat ont été considérés. La Ville n'a toutefois pas réussi à s'entendre avec les propriétaires des terrains vacants potentiels.
72. Dans le cadre des travaux de la Cellule de crise, les actions suivantes ont été prises :
 - L'arrondissement a mis en place des mesures d'apaisement de la circulation sur l'avenue du Parc, soit un nouveau marquage au sol réduisant la largeur de la chaussée et l'installation de panneaux radars indicateurs de vitesse.
 - Le parc Lucia-Kowaluk situé au coin des avenues du Parc et des Pins, en l'absence d'autre option, a été légèrement adapté à l'automne pour servir d'espace alternatif. Le PDQ 38 avait émis des réserves quant au site choisi en raison de la circulation dense et rapide dans ce secteur et des risques que cela constitue lorsque les personnes quêtent dans la rue.
73. Les intervenants remarquent toutefois que même avec ces aménagements, les membres de la communauté ne se rendent pas au parc Lucia-Kowaluk. Selon un sondage auprès de ces derniers, le lieu présente moins d'intérêt que l'intersection Milton et Parc, considérant le risque accru de la quête sur le tronçon de rue adjacent au parc (celui-ci est beaucoup plus large et la circulation automobile beaucoup plus rapide), la présence policière, la distance des services comme Open Door et le dépanneur. La tenue d'activités culturelles dans le parc pourrait inciter la communauté à le fréquenter davantage.
74. Notons par ailleurs que l'église Notre-Dame-de-la-Salette qui loue son sous-sol à Open Door, interdit aux usagers de l'organisme d'utiliser le terrain de bien meilleure largeur, situé devant l'église. L'église nous indique vouloir ainsi protéger les paroissiens qui seraient en général des personnes âgées, et limiter les actes de vandalisme.

3.4.2. Sécurité dans la ruelle

75. Suivant les suggestions citoyennes à l'égard de la sécurité de la ruelle, nous intervenons auprès de l'arrondissement et insistons sur l'importance de la mise en œuvre diligente des solutions suggérées (bonification de l'éclairage, installation d'une clôture). Le PDQ 38 confirme d'ailleurs cette problématique de sécurité et la pertinence des moyens proposés.
76. L'arrondissement accepte rapidement d'installer deux lampadaires dans la ruelle



visée, reconnaissant qu'elle est effectivement très sombre. À notre suggestion, il obtient la collaboration du propriétaire de l'immeuble privé, afin que ce dernier, avec l'aide financière de l'arrondissement, fasse ériger deux clôtures permettant de bloquer le passage d'accès à la ruelle.

77. Ici, l'écoute des citoyennes et citoyens a pointé vers des solutions simples et efficaces rehaussant leur sentiment de sécurité dans la ruelle.

3.4.3. Actions policières

78. L'approche retenue par le SPVM apparaît conforme aux objectifs des plans d'action en itinérance qui préconisent la concertation communautaire et la déjudiciarisation.
79. Le SPVM s'est impliqué activement au sein de la Cellule de crise par l'entremise de l'agent de liaison autochtone et du chef du PDQ 38. Ce dernier demeure d'ailleurs engagé dans les instances de concertation avec les partenaires (CIUSSS et communautaire).
80. Les policières à pied assistent aux rencontres du sous-comité sécurité Milton-Parc qui regroupe les intervenants de première ligne du secteur.
81. Des formations et des séances d'information ont été dispensées aux équipes du PDQ 38 durant l'année 2021 notamment par l'agent de liaison autochtone du SPVM.
82. Sur le terrain, en plus du maintien des équipes déjà en place, le PDQ 38 a assigné des policier.es à la validation d'information et à l'identification d'éléments criminels du secteur pour répondre aux enjeux de criminalité grandissants soulevés par les résidents (par exemple : vente de drogue, personnes avec des comportements très problématiques).
83. L'équipe de patrouille à vélo est maintenue pour la saison hivernale et porte une attention spéciale à ce secteur.

4. HÉBERGEMENT

4.1. Constatations sur l'état de la situation

84. Afin de répondre aux situations comme celle du quartier Milton-Parc, il y a consensus parmi les experts sur la nécessité d'établir des ressources d'hébergement culturellement adaptées pour les personnes autochtones et plus particulièrement pour les Inuits. Il n'y aurait pas à Montréal de ressources spécifiques consacrées à cette communauté qui se distingue pourtant des autres nations autochtones : éloignement des communautés d'origine et des familles, culture et langue différentes, histoire et contexte social du Nunavik, pour ne nommer que ceux-là.



85. Les ressources existantes ne sont souvent pas assorties aux besoins de la clientèle, souffrant de dépendance à l'alcool. Dans ces cas, la consommation d'alcool ne peut être cessée le temps d'une nuit sans risquer l'apparition de symptômes de sevrage pouvant avoir des conséquences graves voire létales.
86. Les ressources d'hébergement d'urgence pour la communauté autochtone :
- Projets Autochtones du Québec - deux sites d'hébergement d'urgence dont PAQ2, créé pendant la pandémie afin de compenser la diminution de capacité liée aux mesures sanitaires du premier.
 - Le Foyer pour femmes autochtones.
 - Le programme d'hébergement autochtone dans certains organismes comme Chez Doris et Open Door.
87. La communauté peut se tourner vers les ressources non autochtones. Toutefois, la mixité de clientèle ne semble pas se faire sans heurt, entre autres, à cause de la consommation d'alcool et des différences culturelles et de langue.
88. La capacité d'accueil de plusieurs organismes a été réduite du fait des restrictions sanitaires. C'est le cas d'Open Door qui était, avant la pandémie, un lieu de répit, ouvert de jour, pour la communauté itinérante de Milton-Parc. Dans ce contexte, les ressources de nuit ont universellement diminué et le service d'Open Door a été étendu sur 24h, tout en demeurant bien en deçà de la demande.
89. Les intervenants municipaux et communautaires ont également attesté du manque d'hébergement de transition et de logements sociaux adaptés à la culture autochtone et même de leur absence pour la communauté inuite. Un programme de transition de 16 chambres existe chez PAQ. Plusieurs projets de logements transitoires offrant chacun autour de 20 chambres sont en développement par différents organismes comme PAQ, Native Women Shelter, Chez Doris. Un projet de logement pour autochtones est également en élaboration dans l'arrondissement de Verdun.

4.2. Responsabilités de la Ville de Montréal

4.2.1. Compétences et réglementation

90. Les dispositions de la LCM donnent aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population. Elles ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive¹⁰.
91. La LCM prévoit à l'article 91 qu'une municipalité peut accorder de l'aide en matière d'assistance aux personnes physiques défavorisées ou dans le besoin et que dans l'exercice de ce pouvoir elle peut établir des refuges.

¹⁰ Loi sur les compétences municipales, RLRQ, c. C-47.1, art. 2.

92. La Ville de Montréal associe l'exercice de cette compétence à des circonstances exceptionnelles comme dans le cadre de mesures d'urgence locales. À cette fin, elle collabore par exemple à la recherche de lieux pour établir des refuges temporaires dans le contexte de crise sanitaire. Elle souligne également qu'un refuge doit comprendre des ressources d'accompagnement psycho-social ce qui ne relève pas de ses compétences.
93. De plus, la *Loi sur les cités et villes*¹¹ (LCV) confère à une municipalité le pouvoir d'acquérir, construire et aménager, sur son territoire, des immeubles qui peuvent être loués ou aliénés, à titre gratuit ou onéreux, en tout ou en partie, au profit, entre autres :
- d'un établissement public au sens de la *Loi sur les services de santé et les services*; ou
 - de la Société québécoise des infrastructures pour occupation par un intervenant du secteur de la santé et des services sociaux.
94. La LCV édicte, à l'article 29, qu'une municipalité peut posséder des immeubles à des fins d'habitation. Elle peut louer un tel immeuble; y installer des services publics; démolir, transporter ou restaurer une construction qui y est érigée; y ériger une construction. La municipalité peut aussi aliéner l'immeuble en question à titre gratuit en faveur de son office d'habitation ou d'un autre organisme à but non lucratif.
- 95. Les compétences de la Ville de Montréal dans les domaines de l'hébergement et du logement sont, somme toute, complémentaires aux compétences et pouvoirs plus étendus du gouvernement du Québec en matière d'habitation et de services de santé et de services sociaux.**
- 96. Nous ne croyons toutefois pas qu'elles soient limitées aux seules situations d'exception. Cela n'est pas précisé dans la loi, qui ne doit d'ailleurs pas être interprétée de manière restrictive.**
- 97. La Ville de Montréal, en qualité de métropole du Québec, a toutefois des pouvoirs plus vastes en itinérance via l'Entente-cadre Réflexe Montréal¹² qui lie également le CCSMTL. À ce titre, le Bureau de la gouvernance en itinérance a été créé et permet à la Ville de Montréal de contribuer au développement d'une vision commune avec le CCSMTL à l'égard des besoins de la Ville dans le soutien aux personnes en situation d'itinérance.**
98. Cette entente institue le fonds Réflexe Montréal en itinérance qui peut servir à financer divers projets dont des hébergements d'urgence ou à long terme en respectant des priorités préétablies. L'argent provient majoritairement du ministère de la Santé et des Services sociaux et en moindre proportion de la Ville de

¹¹ RLRQ, c. C-19, art. 29.

¹² *Entente de partenariat portant sur l'itinérance dans la métropole entre la ministre de la santé et des services sociaux, le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et la Ville de Montréal*, 2019.



Montréal.

99. La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* définit certains engagements de la Ville de Montréal concernant les droits économiques et sociaux des citoyens. Plus précisément, la Ville s’y engage à :

- prendre des mesures adéquates, avec l’appui de ses partenaires, pour que soit fourni aux personnes itinérantes, dans la mesure où elles en expriment le besoin et dès qu’elles le font, un gîte provisoire et sécuritaire¹³;
- considérer, dans la mise en œuvre des mesures relatives au logement, les besoins des populations vulnérables, notamment ceux des personnes et des familles à faible revenu et à revenu modeste¹⁴.

4.2.2. Plans d’action gouvernementaux en itinérance

100. Idéalement, l’itinérance est un état temporaire et l’hébergement d’urgence, dans l’hypothèse où il est inévitable, doit déboucher sur un logement stable.

101. Ainsi, les trois plans d’action intègrent l’hébergement d’urgence et le logement social ou abordable, tous deux conjugués à des services adaptés aux besoins spécifiques des personnes en situation d’itinérance, dont les femmes, les membres des Premières Nations et Inuits¹⁵.

102. **En effet, il transparaît des trois plans d’action que l’offre d’hébergement d’urgence ou transitoire et de logements sociaux ou abordables doit :**

- être rehaussée et se construire en collaboration entre la Ville, le RSSS, les organismes communautaires et les organisations autochtones;
- inclure une planification en amont par tous les partenaires à l’égard des mesures applicables pour la période hivernale;
- contenir des options et services destinés en particulier aux personnes autochtones et inuites; et
- comprendre du financement et soutien supplémentaires à des organismes desservant les femmes et les personnes autochtones¹⁶.

103. **À titre d’exemple d’offre spécifique et adaptée, le *Plan d’action montréalais***

¹³ Article 18b) de la CMDR.

¹⁴ Article 18c) de la CMDR.

¹⁵ Voir : *Plan d’action montréalais en itinérance 2018-2020*, actions 4.1 à 4.6 et 5.1 à 5.4; *Plan intersectoriel en itinérance de la région de Montréal 2015-2020*, mesures 36; *Plan d’action interministériel en itinérance 2021-2026*, actions 5, 6 et 7.

¹⁶ Voir : entre autres, la mesure 36 du *Plan intersectoriel en itinérance de la région de Montréal 2015-2020* qui consiste à consolider le financement de certains organismes offrant de l’hébergement d’urgence ou transitoire aux personnes itinérantes, notamment celles qui desservent les personnes autochtones et les femmes ainsi que consolider le financement de certains centres de jour.



en itinérance 2018-2020 envisage le développement de ressources d'accueil avec consommation d'alcool contrôlée de type «wet services» s'adressant aux personnes alcooliques en situation d'itinérance (4.5). À cet égard, un projet exploratoire de « wet services » à l'hôpital Royal Victoria a été étudié, mais n'a pas pu être implanté en raison de la pandémie.

104. La *Stratégie de réconciliation 2020-2025* avec les Autochtones contient également l'engagement pertinent de la Ville de Montréal de :

[...] soutenir les projets de logements sociaux autochtones culturellement adaptés portés par les organismes autochtones et parfois destinés à certains groupes ciblés (logement de transition, foyers pour femmes et familles autochtones, etc.) ainsi que soutenir les organismes autochtones qui souhaitent développer de nouvelles formules de logements abordables non admissibles aux programmes existants (p. ex. logement pour étudiant.es autochtones)

4.3. Rôle des partenaires

105. Il est ardu de départager les rôles des partenaires de la Ville en hébergement et logement pour les personnes en situation d'itinérance puisque le fondement des plans d'action est justement que tous travaillent, ensemble en transversalité, aux mêmes objectifs.
106. Aussi, en terme de spécificité de l'offre d'hébergement traitée ci-dessus, l'action 10 du *Plan d'action interministériel en itinérance 2021-2026* est à l'effet de «co-construire des solutions à l'itinérance avec les organisations autochtones pertinentes pour adapter l'offre de service à leurs réalités». Le plan précise que l'offre d'hébergement d'urgence et les services d'accompagnement en logement seront rehaussés pour les Autochtones en situation d'itinérance. Le porteur de dossier de cet aspect est le ministère de la Santé et des Services sociaux en collaboration avec le Secrétariat aux affaires autochtones.
107. Cette notion de partenariat **collaboratif** en hébergement pour les personnes itinérantes autochtones et inuites est très évidente de la *Stratégie de réconciliation 2020-2025* avec les Autochtones dans laquelle, en réponse à l'appel à l'action n°100 de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (CERP), la Ville de Montréal souscrit à l'engagement suivant :

En partenariat avec les autorités gouvernementales inuites, les organisations du milieu ainsi que le gouvernement du Québec, la Ville de Montréal **collaborera** à la création de services culturellement adaptés pour une clientèle itinérante inuite à Montréal (centre de jour ou d'hébergement d'urgence, hébergement de courte ou de longue durée). (nos caractères gras)



108. **Ce que nous apprenons de cette enquête est que dans une gouvernance collaborative comme celle-là, chaque partenaire doit être imputable individuellement et solidairement par rapport au résultat escompté, à défaut de quoi l'équipe n'atteindra pas le résultat voulu.**

4.4. Mesures prises à ce jour

4.4.1. Augmentation de la capacité d'accueil d'Open Door

109. Après avoir entendu l'organisme Open Door, nous avons contacté la Brigade de prévention de la Covid-19 du CCOMTL afin d'en savoir plus sur la possibilité d'augmenter sa capacité. Dans les semaines qui ont suivi, par le biais de la Cellule de crise, la capacité d'accueil d'Open Door a été augmentée.
110. Il demeure que cette ressource d'hébergement est temporaire et contextuelle à la pandémie de COVID-19.

4.4.2. Hébergement d'urgence

111. Malgré les besoins exprimés par tous les intervenants rencontrés et les objectifs très clairs formulés dans les plans d'action, **l'offre d'hébergement d'urgence pour la communauté n'a été bonifiée, pour l'instant, que de manière temporaire** par le déménagement d'un des refuges de PAQ. Par ailleurs, dans des circonstances normales et aux termes des pouvoirs réguliers de la Ville de Montréal et du RSSS, son inauguration en janvier 2022 aurait été impossible.
112. La pandémie a forcé plusieurs refuges ouverts uniquement de nuit à réorganiser leurs services. Plusieurs d'entre eux procurent maintenant des chambres privées ou semi-privées 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Cette formule permet d'avoir une meilleure fenêtre d'intervention auprès des bénéficiaires. Ils peuvent demeurer sur place même de jour, où des services d'accompagnement sont disponibles. Malgré les bénéfices de cette nouvelle approche, il n'y avait pas de refuge de ce type pour les personnes autochtones.
113. À partir de l'été 2021, PAQ manifeste au CCSMTL son intention de déménager son refuge situé au complexe Guy-Favreau (PAQ2) dans un immeuble lui permettant d'adopter le modèle 24h/7j et de mieux desservir sa clientèle, qui compte plusieurs membres de la communauté de Milton-Parc. Le CCSMTL accepte alors de financer ce projet. PAQ se met donc à la recherche d'un lieu approprié et sécuritaire pour sa clientèle. Celui-ci doit impérativement comporter un espace extérieur où la consommation d'alcool supervisée sera autorisée dans le respect du voisinage. Un site est identifié en septembre 2021.
114. À l'automne 2021, l'arrondissement Ville-Marie informe le CCSMTL et PAQ que le zonage et un problème d'acceptabilité sociale rendent difficile l'utilisation de ce site aux fins demandées.
115. L'OdM effectue des vérifications auprès des entités municipales concernées et



retient que dans ce cas :

- Une approbation du conseil d'arrondissement était nécessaire afin de pouvoir utiliser cet immeuble à des fins d'activité communautaire, cet usage étant conditionnel à cet endroit selon la réglementation d'urbanisme;
 - L'usage «maison de chambres», souvent attribué aux refuges et qui est maintenant protégé par la réglementation d'urbanisme aurait été applicable. Cette classification de l'usage pouvait potentiellement décourager le propriétaire de l'immeuble de le louer pour y établir un refuge. En effet, la nouvelle protection accordée aux maisons de chambres implique l'interdiction de pouvoir éventuellement changer d'utilisation du local, une fois que l'usage maison de chambres y est exercé. Cette interdiction s'avère ici contraignante malgré l'objectif louable qui la sous-tend;
 - Plusieurs ressources en itinérance existent déjà dans ce secteur, qui a d'ailleurs accueilli le refuge d'urgence de l'Hôtel Place Dupuis en 2020-2021.
116. Le Service de la diversité et de l'inclusion sociale se remet donc à la recherche d'un site. Nous effectuons des suivis réguliers auprès de la direction du service. En deux mois d'investigation, aucun site viable pour une ouverture rapide de la ressource n'est identifié sur le marché privé ou dans les immeubles appartenant au gouvernement ou à la Ville.
117. Finalement, coup de théâtre, l'adoption d'un nouveau décret d'état d'urgence local par l'agglomération de Montréal, le 21 décembre 2021, habilite la ville à réquisitionner un hôtel où le refuge PAQ2 peut s'établir de la fin janvier au mois de mars 2022. Sa capacité d'accueil suite au déménagement semble avoir augmenté.
118. Le MSSS n'aurait pas encore confirmé la reconduction du financement de cette ressource après le 31 mars 2022. De son côté, la Ville de Montréal ferait des démarches pour maintenir le refuge sur le site actuel et advenant un déménagement se dit prête à poursuivre la recherche de locaux.

4.4.3. Halte chaleur, mesures hivernales et mesures d'urgence

119. Le CCSMTL coordonne la concertation des partenaires et du plan des mesures hivernales, auquel la Ville apporte un soutien financier et logistique (SPVM et SDIS) en plus de contribuer à l'évaluation des besoins.
120. **Nous avons suivi le processus continu d'établissement des mesures hivernales et assisté à la mise en place de dernière minute de celles-ci avec menace imminente d'un bris de services de base aux personnes en situation d'itinérance. La pandémie et les conditions climatiques qui n'avaient rien d'imprévisibles en 2021, ne peuvent être invoquées pour justifier le manque flagrant de planification observé.**
121. **En effet, nous trouvons surprenant qu'aux mois de décembre et janvier, ces**



mesures soient encore en phase d'initiation, que la recherche de site soit toujours en cours et surtout, qu'elle soit tributaire de la déclaration d'état d'urgence local par l'agglomération de Montréal. Après deux ans de pandémie, ses impacts sur les services en matière d'itinérance étaient connus. Par ailleurs, l'hiver et ses grands froids reviennent chaque année.

122. Les tentes et les refuges d'urgence hivernaux sont des palliatifs somme toute dispendieux qui ne résoudront pas le problème du manque de ressources structurantes et pérennes en hébergement adapté et logement social. Par ailleurs, le financement limité dans le temps des organismes dispensant ces services empêche la planification de leurs services à plus long terme.
123. Répondre aux besoins d'hébergement existants toute l'année représenterait une stratégie plus efficace pour appréhender l'itinérance et donnerait vie aux actions et objectifs réitérés moulte fois par la Ville de Montréal et ses partenaires du RSSS à ce sujet.

5. COHABITATION SOCIALE ET ACCOMPAGNEMENT

5.1. *Constatations sur l'état de la situation*

5.1.1. Cohabitation sociale : volet municipal

❖ Plan de cohabitation

124. La Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal est chargée de concevoir le plan de cohabitation sociale dans le secteur Milton-Parc. L'arrondissement et le Service de la diversité et de l'inclusion sociale financent les groupes communautaires qui donnent des services aux personnes en situation d'itinérance de ce secteur.
125. Afin d'en améliorer la salubrité, l'arrondissement a installé une toilette chimique ainsi qu'une fontaine d'eau sur le domaine public près de l'intersection Milton et Parc.

❖ Présence d'Open Door

126. Notre enquête est restreinte en ce qui concerne le rôle de l'organisme Open Door et son partenariat avec la Ville de Montréal. Nous pouvons toutefois confirmer que l'organisme fait face à des enjeux de financement et de gouvernance qui ont une incidence sur la qualité de ses services. Le local en lui-même n'est doté d'aucune fenêtre.
127. Si la Ville souhaite poursuivre son partenariat avec cet organisme, elle doit s'assurer que le local est conforme aux normes de sécurité des bâtiments, surtout que les services de l'organisme s'étendent maintenant à l'hébergement d'urgence.



La Ville doit également imposer des améliorations au niveau de la gouvernance d'Open Door ainsi que mettre en place des mécanismes de reddition de compte performants visant à évaluer la poursuite du financement qu'elle procure.

❖ Communications avec les citoyen.nes

128. De nombreux résidents et résidentes ont adressé leurs demandes et plaintes (résumées aux paragraphes 19 et 20) au conseil d'arrondissement, aux élus et à l'administration du Plateau-Mont-Royal.
129. La représentante du groupe plaignant rapporte un manque initial d'écoute de la part de l'arrondissement et soutient avoir eu le sentiment d'être jugée. En réponse aux plaintes, l'arrondissement a, de prime abord, choisi d'appeler à la tolérance et de déférer au RSSS pour dénouer l'impasse.
130. Deux assemblées citoyennes virtuelles ont eu lieu, l'une en décembre 2020 et l'autre en août 2021. L'arrondissement déplore l'absence des autorités compétentes en matière de santé et services sociaux à la première rencontre et leur silence à la seconde.
131. Puis, en décembre 2021, la Ville et ses partenaires (organismes communautaires et RSSS), rassemblés par la Cellule de crise, tiennent une réunion d'information virtuelle dédiée aux citoyennes et citoyens, abordant les mesures d'aide aux personnes en situation d'itinérance de Milton-Parc et les enjeux de l'itinérance autochtone.
132. Les citoyen.nes sont invités à poser des questions et formuler leurs commentaires auxquels la Ville et ses partenaires répondent.
133. Certains citoyen.nes réclament d'être consultés sur les enjeux de sécurité dans leur quartier et de participer plus activement à la détermination des solutions.

5.1.2. Accompagnement des personnes en situation d'itinérance

❖ Ressources de première ligne

134. Les intervenant.es de première ligne présents sur le terrain proviennent de manière générale d'OBNL qui reçoivent du financement des CIUSSS et de la Ville de Montréal. Ils font principalement du travail de rue ou de proximité. Ils offrent aux personnes en situation d'itinérance ou de marginalité, de l'écoute, du support, de l'échange, des références et de l'accompagnement. Ils assurent une présence régulière sur les lieux. Ils récupèrent également le matériel de consommation présent dans l'espace public.
135. Il existe également deux équipes du RSSS : Équipe Connexion du CCOMTL et l'équipe Itinérance du CCSMTL. Certains intervenants nous indiquent toutefois que leur présence sur le terrain aurait beaucoup diminué depuis le début de la



pandémie

136. Du côté communautaire, on retrouve Plein Milieu, Exeko à travers le Projet de travailleuses de soutien autochtone, Médecins du Monde (clinique mobile et navigateurs autochtones), le Centre d'amitié autochtone de Montréal et l'équipe « Outreach » de Open Door.
137. **Il a été souligné que la mise en place de mécanismes de concertation et de coordination entre les intervenants du milieu communautaire, du RSSS et des policiers pour instituer par exemple, des trajectoires de soins, améliorerait l'efficacité des interventions.** Certains intervenants sont réticents à s'impliquer dans un tel processus, perçu comme une brèche à la confidentialité.
138. Comme mentionné plus haut, le mode de financement actuel de courte durée des organismes communautaires et l'enveloppe limitée qui leur est allouée par la Ville de Montréal et le RSSS, rendent irréalisable l'implantation des programmes à long terme souhaités. Ce mode temporaire a des répercussions sur la gouvernance et la rétention du personnel au sein de ces organismes.

❖ Intoxication

139. Plusieurs intervenants municipaux et communautaires ont insisté sur la nécessité d'avoir des « *wet services* » de type consommation d'alcool supervisée, de dégrisement et d'autres ressources ayant la capacité d'accueillir des personnes en état d'intoxication adaptés pour les autochtones et les inuits.
140. Pendant la Cellule de crise, le degré d'intoxication des personnes en situation d'itinérance a été identifié comme un enjeu prédominant ayant des impacts sur les résidents du quartier. Un groupe de travail dédié à cet enjeu avait comme objectif de déterminer des mesures pour améliorer la coordination intersectorielle des trajectoires de soins des personnes aux prises avec des problèmes de consommation d'alcool.

5.2. Responsabilités de la Ville de Montréal

5.2.1. Compétences et réglementation

141. Les municipalités sont compétentes dans les domaines de la culture, des loisirs et des activités communautaires (article 4 de la LCV). Elles peuvent adopter des règlements pour le bien-être général de leur population (article 85 de la LCV) et attribuer toute aide qu'elles jugent appropriée dans ces champs (article 90 LCV).
142. Comme énoncé précédemment aux paragraphes 91 à 98, diverses dispositions législatives dont l'article 91 de la LCM habilite la Ville de Montréal à accorder l'aide particularisée envisagée dans ce rapport à la section 6.3 ci-dessous concernant l'accompagnement municipal des personnes autochtones et inuites de Milton-Parc. La Ville détient en effet le pouvoir d'encourager des initiatives comme, par exemple, la création d'un centre multidisciplinaire pour les Inuits à Montréal.



Autre illustration des pouvoirs pertinents dont dispose la Ville à cette enseigne, elle peut soutenir l'établissement de coopérative de soins de santé¹⁷.

143. La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* contient plusieurs engagements pertinents de la Ville :

- combattre toute forme de discrimination, incluant les profilages racial et social ainsi que les autres profilages discriminatoires; la pauvreté; l'exclusion sociale; le sexisme; le racisme; l'âgisme; le capacitisme; [...], lesquels peuvent être de nature directe, indirecte, systémique et intersectionnelle [...]¹⁸;
- favoriser la prise en charge de leur milieu par les citoyennes et les citoyens en vue d'améliorer la vie économique et sociale des collectivités¹⁹;
- prendre des mesures adéquates, avec l'appui des partenaires, pour prévenir et contrer la pauvreté et l'exclusion sociale²⁰ ;
- soutenir le développement et la diversité des pratiques culturelles²¹;
- soutenir des mesures préventives axées sur la sensibilisation et la participation des citoyennes et des citoyens, en collaboration avec les responsables de la sécurité publique et civile²² ;
- favoriser la souplesse dans les services municipaux qu'elle dispense ainsi que dans l'utilisation des espaces publics afin de répondre aux besoins variés des citoyennes et des citoyens²³;

144. **L'Entente-cadre Réflexe Montréal indique qu'une attention particulière doit être portée aux clientèles vulnérables dont les Premières Nations et Inuits par le biais de services de consommation d'alcool supervisée. L'Entente-cadre prévoit l'implantation de services de cette nature à Montréal à la suite d'une étude de faisabilité.**

5.2.2. Plans d'action gouvernementaux en itinérance

145. Force est de constater que les plans d'action ne fournissent pas de balises précises et concrètes aux intervenants municipaux pour gérer les questions de l'accompagnement et de la cohabitation sociale des personnes en situation d'itinérance, ceci bien que l'axe d'intervention 1 du *Plan d'action montréalais en itinérance 2018-2020* soit l'accompagnement et la cohabitation dans l'espace public.

¹⁷ *Coopérative de solidarité santé Shooner-Jauvin c. Yamaska (Municipalité de)*, 2013 QCCQ 2744.

¹⁸ Article 16i) de la CMDR au chapitre de la vie démocratique.

¹⁹ Article 18e) de la CMDR au chapitre de la vie économique et sociale.

²⁰ Article 18ee) de la CMDR au chapitre de la vie démocratique et sociale.

²¹ Article 20d) de la CMDR au chapitre de la vie culturelle

²² Article 26d) de la CMDR au chapitre de la sécurité.

²³ Article 28c) de la CMDR au chapitre des services municipaux.



146. Soulignons cependant que ce plan d'action mise sur la création et le développement de comités locaux multidisciplinaires en itinérance. À ce sujet, il est mentionné que la cohabitation sociale se trouve améliorée, dans les quartiers et en périphérie des services d'injection supervisée (SIS).
147. Sept comités locaux ont été créés, mais la pandémie n'a pas permis de réaliser un portrait global documenté. Par ailleurs, deux comités de voisinage autour des SIS dans l'arrondissement de Ville-Marie ont été mis sur pied, mais le sondage de rétroaction à ces projets auprès des acteurs sociaux, résidents, commerçants et personnes en situation d'itinérance n'a pas pu être effectué toujours à cause de la pandémie.
- 148. Sans minimiser l'importance pour la Ville de tenir compte desdits besoins en services et de collaborer à leur déploiement, il est évident que ses partenaires sont, dans l'environnement actuel, les premiers répondants au chapitre de l'accompagnement en itinérance, lequel relève de surcroît de leur expertise.**

5.3. Rôle des partenaires

149. **Le Plan d'action interministériel en itinérance 2021-2026 veut consolider les services de proximité en itinérance et ajoute à cette enseigne qu'une bonne collaboration entre le RSSS et le réseau communautaire est nécessaire.** Cette consolidation des services de proximité doit, en vertu du plan, prendre trois formes :
- Le déploiement de services de proximité en démarchage (outreach) et de services spécialisés en itinérance, incluant ceux dans les ressources d'hébergement d'urgence et de transition, comme le Projet de réaffiliation en itinérance et santé mentale (PRISM).
 - Le développement de la fonction de professionnel répondant en itinérance au sein des établissements. Il s'agit de professionnels de la santé et des services sociaux venant soutenir les partenaires internes et externes de l'établissement et faisant le pont avec la communauté.
 - L'adaptation des pratiques des services de proximité de l'ensemble des programmes-services dans les établissements de santé et de services sociaux afin que ces établissements :
 - supervisent la qualité, la continuité et l'accessibilité des services; et
 - s'acquittent de leur travail de partenariat avec les services de proximité spécialisés, les professionnels répondant en itinérance ainsi que les organismes communautaires.
- 150. Le porteur aux termes de ce plan est le ministère de la Santé et des Services sociaux.**



151. **Le RSSS est donc responsable non seulement de fournir les services de santé requis, mais aussi de contrôler la coordination de tous les intervenants, dont les organismes communautaires, dans la délivrance des services d'accompagnement.**
152. **Dans ce but, il semble à première vue que le RSSS doit revisiter ses propres pratiques, être proactif et embrasser pleinement, dans la sphère de l'accompagnement, son statut de plus haute autorité compétente.**
153. **Selon plusieurs de nos interlocuteurs, entendus au cours de cette enquête, le RSSS ne s'acquitte pas entièrement de ses responsabilités. D'ailleurs, les plus hautes instances municipales auraient sollicité son intervention sans obtenir le soutien demandé.**
154. Les problèmes de santé et facteurs situationnels (langue, état d'intoxication, préjugés) sont complexes. Les difficultés pour les personnes aux prises avec ces défis immenses d'accéder à un médecin ou autre spécialiste sont avérées.
155. **D'ailleurs, soulignons que la présence d'un organisme comme Médecins du Monde qui étend sa gamme de services en plein cœur d'une ville comme Montréal, parle d'elle-même et démontre le besoin criant d'améliorer l'accès aux soins de santé pour cette communauté.**

5.4. Mesures prises à ce jour

5.4.1. Cohabitation sociale : volet municipal

❖ Propreté du domaine public

156. L'arrondissement a accentué ses interventions d'entretien du domaine public. Il a procédé à une cartographie des interventions des différentes brigades pour identifier les trous de service. Cela a amené une révision du parcours des cols bleus et de la brigade de propreté du Groupe Information Travail et une meilleure coordination entre les équipes.
157. L'arrondissement surveille maintenant attentivement les plaintes ayant trait à la propreté du domaine public. Il constate une diminution marquée du nombre de plaintes pour les mois d'octobre et novembre 2021.

❖ Médiation sociale

158. Une équipe de médiation sociale est mise sur pied par le Centre d'amitié autochtone de Montréal en collaboration avec les intervenants municipaux.
159. L'OdM a discuté avec le Service de la diversité et de l'inclusion sociale de la possibilité d'élargir le projet pilote Équipe mobile de médiation et d'intervention sociale (ÉMMIS) au secteur Milton-Parc, ce que certains intervenants municipaux auraient souhaité. Le Service explique qu'il aurait été difficile d'insérer ÉMMIS



dans l'offre de service disponible, car il n'est pas adapté culturellement. Le recours à l'équipe de médiation du Centre d'amitié autochtone de Montréal est donc plus approprié dans les circonstances.

5.4.2. Accompagnement des personnes en situation d'itinérance

❖ Intoxication

160. Une cartographie des services offerts en matière d'intoxication a été réalisée par le groupe de travail - intoxication de la Cellule de crise. Certains des intervenants de première ligne disent ne pas encore avoir reçu cette cartographie. Le tout relève bien entendu des services de santé.

❖ Ressources de première ligne

161. Par suite de la Cellule de crise, de nouveaux postes de navigateurs autochtones s'ajouteront. Les navigateurs accompagnent, à toutes les étapes, les personnes autochtones dans leur accès et leur réception de soins de santé.

162. Toujours dans le cadre de la Cellule de crise, une cartographie des intervenants de première ligne a été effectuée et partagée. Ils sont toutefois peu présents en soirée. Il semble que le niveau d'intoxication plus élevé à ces moments compromettrait la capacité des répondants d'intervenir de manière sécuritaire.

163. Certains intervenants auraient constaté une plus grande présence des équipes d'intervenants du RSSS dans Milton-Parc depuis la fin de l'été 2021 ce qui semble concomitant au début de notre intervention.

164. La Cellule de crise a concouru à une certaine amélioration de la concertation des ressources de première ligne entre elles et avec les paliers décisionnels des partenaires. Le sous-comité sécurité Milton-Parc qui rassemble les intervenants communautaires, l'arrondissement, le SPVM et le CCOMTL maintient ses rencontres. Il est donc en mesure de rapporter des difficultés ou des trous de services à un comité stratégique en lien avec les gestionnaires qui pourront démêler les situations. Ces deux comités cherchent des moyens d'améliorer la concertation des interventions auprès des individus de la communauté.

165. Il demeure qu'à ce jour, l'offre de service d'accompagnement en première ligne n'est qu'une manière de traiter les symptômes d'une crise plus profonde. Le besoin de fond reste toujours à combler par le développement de services sociaux et de santé structurants, adaptés et pérennes dédiés aux personnes autochtones.

5.5. Renvoi au Protecteur du citoyen

166. La juridiction de l'Ombudsman de Montréal est circonscrite aux décisions de la



Ville de Montréal, des arrondissements, des sociétés paramunicipales et aux personnes qui exécutent une tâche pour la Ville. La question de l'indisponibilité ou de l'inaccessibilité des soins de santé et services sociaux essentiels pour la communauté concernée déborde donc notre juridiction.

167. En cours d'enquête, la problématique de l'accès aux soins de santé et l'absence de services adaptés à la communauté, nous ont semblé d'une actualité criante, bien qu'elles soient reconnues et l'objet d'appels à l'action officiels depuis déjà plusieurs années²⁴.
168. Afin de faire la lumière sur la fonction des instances des services de santé et services sociaux dans le secteur Milton-Parc et d'examiner si elles s'en acquittent adéquatement, l'Ombudsman de Montréal a renvoyé ce dossier au Protecteur du citoyen du Québec qui a accepté d'ouvrir une enquête.

6. ACTIONS NÉCESSAIRES DE LA PART DE LA VILLE ET RECOMMANDATIONS

6.1. Sécurité

169. La survenance de 6 accidents dont un mortel et un avec blessé grave en deux ans dans le secteur Milton-Parc, est particulièrement alarmante. Soulignons que la Ville de Montréal a adopté une politique Vision Zéro selon laquelle « Zéro décès et blessé grave sur nos routes est la seule cible éthiquement raisonnable »²⁵.
170. Bien que le problème soit singulier et fortement lié aux comportements des victimes, un tel bilan appelle à l'action et démontre l'urgence pour tous les partenaires de développer des ressources pérennes et arrimées aux besoins particuliers de cette communauté. L'inaction pourrait mener à davantage de décès.
171. Les actes de violence et les méfaits commis sont souvent intracommunautaires, ce qui est caractéristique du cycle de la violence en milieu autochtone. En effet, la violence y revêt plusieurs formes spécifiques à cet environnement : elle est structurelle et institutionnelle, mais aussi familiale, personnelle, latérale et auto-infligée.
172. Il faut trouver les moyens pour briser ce cycle. Or, dans les messages clés au chapitre 10, *La violence vécue en milieu autochtone*, du Rapport québécois sur la violence et la santé, Institut national de santé publique du Québec, 2018, à la page 282, nous lisons :

L'inadéquation ou le manque de services et de programmes sociaux et de santé socialement et culturellement sécuritaires peuvent interférer dans la réduction de la violence.

²⁴ [Rapport de la Commission Viens](#), p. 413 à 415.

²⁵ [Plan d'action Vision Zéro décès et blessé grave 2019-2021](#), p. 6.



173. Pour assurer la sécurité de ce milieu, il faut inévitablement commencer par le début soit revenir aux sources de l'abus d'alcool et de la violence qui prévalent dans cette communauté. Ces sources sont connues et examinées à la section 6.3.4 *Prévention*. Comme nous le verrons, la sécurisation générale des personnes passe, dans ce cas, par la sécurisation culturelle ainsi que par la prévention au moyen de programmes adéquats, lesquels font l'objet de notre **recommandation 5** au paragraphe 208.

6.2. Hébergement

174. Nous constatons qu'à l'intérieur de ses pouvoirs ordinaires et en conformité avec sa réglementation, la Ville de Montréal, avec ses partenaires, a peiné à réaliser un projet d'hébergement d'urgence. Il n'a pas été possible de localiser un site public ou privé où installer un refuge satisfaisant aux besoins de la communauté visée en temps utile.

175. La crise sanitaire a conféré à la ville une flexibilité temporaire quant à l'application des prescriptions réglementaires et des pouvoirs exceptionnels de réquisitionner des immeubles. Il est toutefois essentiel de garantir que même en dehors des mesures hivernales ou de l'état d'urgence sanitaire, la Ville puisse exercer sa compétence d'établir des refuges, ce qu'elle ne semble pas capable de faire à l'heure actuelle.

176. Il faut créer des façons de faire, trouver des leviers fonctionnels et agiles au sein des pouvoirs municipaux réguliers.

177. Le cheminement du projet d'hébergement d'urgence exposé ci-dessus a été marqué par les mêmes embûches réglementaires signalées depuis longtemps par plusieurs intervenants. La réglementation d'urbanisme est souvent une barrière importante à l'implantation de ressources d'hébergement ou communautaires pour les personnes en situation d'itinérance.

178. L'application d'un règlement de zonage n'est pas optionnelle et une violation peut être sanctionnée par les tribunaux. Il apparaît toutefois que les usages dans lesquels sont traditionnellement classés les refuges par les autorités municipales peuvent freiner significativement la réalisation de tels projets. D'autres usages prévus dans la réglementation pourraient mieux correspondre à l'utilisation réel des locaux et à la mission des ressources d'hébergement en itinérance.

179. Dans quelques arrondissements, un changement réglementaire adopté en 2020 interdit la conversion d'usage « maison de chambres » en un autre usage. Dans le présent dossier, nous avons vu que cette prohibition est susceptible de nuire à l'installation d'hébergement d'urgence et temporaire, lequel est généralement classé dans cet usage. Les propriétaires des immeubles loués à cette fin ne peuvent plus par la suite utiliser leur bâtiment pour d'autres usages que celui de maison de chambres. Il s'agit, malgré l'intention bienveillante du législateur, d'un effet peut-être non anticipé de cette réglementation sur lequel il faut se pencher.



180. Ces contraintes réglementaires ou l'application ainsi que l'interprétation actuelle des normes d'urbanismes sont incompatibles avec les objectifs des plans d'action en itinérance et avec les engagements de la Ville aux termes de la CMDR concernant la création d'hébergement d'urgence.
181. Il y a lieu pour la Ville d'entamer un processus de réflexion afin de remédier aux conséquences désavantageuses de cet encadrement réglementaire contre-productif à l'édification d'hébergement, et de mettre en œuvre des solutions qui la facilitent plutôt que de la complexifier.
182. Nous sommes conscients que la réglementation d'urbanisme est une compétence d'arrondissement, mais il faut considérer ici ses répercussions globalement et en fonction de l'objectif recherché.
183. Il convient de le répéter : la concertation et la coordination de tous les partenaires sont essentielles à la concrétisation rapide et efficace des projets d'hébergement et de logements considérés ici.
184. Vu ce qui précède, l'Ombudsman de Montréal émet deux recommandations au chapitre de l'hébergement.

RECOMMANDATION 1

185. **L'Ombudsman de Montréal recommande à la Ville de Montréal** et à ses arrondissements, d'introduire la flexibilité requise à la réglementation d'urbanisme et/ou à l'interprétation de celle-ci, dans l'objectif de favoriser l'implantation de ressources d'hébergement pour personnes en situation d'itinérance.

RECOMMANDATION 2

186. **L'Ombudsman de Montréal recommande à la Ville de Montréal :**

- D'inscrire la concertation, entre ses services, arrondissements et partenaires extérieurs, comme une priorité dans l'élaboration des projets d'hébergement.
- De désigner un porteur de dossier décisionnel, imputable et responsable de la concertation, à toutes les étapes des projets d'hébergement, auquel chacune des entités devra effectuer une reddition de compte formelle.
- D'assumer pleinement son leadership dans le développement de projets ou programmes adaptés d'hébergement et de logement visant les personnes inuites à Montréal.

- D'utiliser les compétences qu'elle détient en la matière, et de prendre toutes les mesures nécessaires afin que soit mise sur pied à Montréal, durant l'année 2022, une ressource d'hébergement d'urgence stable et sûre répondant aux besoins des personnes inuites.

6.3. *Cohabitation sociale et accompagnement*

6.3.1. *Communication avec les citoyen.nes : passer en mode participation*

187. Nous reconnaissons les efforts de l'arrondissement dans le but d'informer les citoyen.nes et de répondre à leurs questions. Nous croyons toutefois que dans des circonstances comme celles-ci, où un quartier traverse de grands bouleversements qui affectent sa sécurité, informer les citoyens ne suffit plus. Ils doivent participer à la recherche de solutions.
188. C'est d'ailleurs ce que la CMDR prévoit. La Ville de Montréal s'y engage à favoriser **la prise en charge de leur milieu par les citoyennes et les citoyens** en vue d'améliorer la vie sociale dans les collectivités et à soutenir des mesures préventives axées sur la **participation** des citoyennes et des citoyens, en collaboration avec les responsables de la sécurité publique et civile.
189. La communication citoyenne étant centrale et bénéfique dans la cohabitation sociale, sur la base des constats mentionnés aux paragraphes 75 à 77 et 128 à 133, l'Ombudsman de Montréal émet la **recommandation 3** ci-après.

RECOMMANDATION 3

190. **L'ombudsman de Montréal recommande à l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal et à la Ville de Montréal :**

- d'inclure une ou plusieurs voix citoyennes dans le comité responsable de la sécurité du secteur de Milton-Parc;
- d'impliquer les citoyennes et citoyens dans la recherche de solutions en lien avec la sécurité et la gestion de l'itinérance dans le secteur;
- d'informer les citoyennes et citoyens des décisions prises en itinérance aux étapes ultérieures et de leur motivation.

6.3.2. Accompagnement : financement des OBNL

191. Les organismes communautaires sont omniprésents et primordiaux à l'offre de service aux personnes en situation d'itinérance. Cela est d'autant plus vrai pour les organismes autochtones qui sont la clé de l'adaptation des services à la communauté.
192. **Le système de financement actuel auquel ils sont assujettis, est basé sur l'approbation de projet à la pièce et de durée limitée. Ce système est dysfonctionnel lorsqu'appliqué à l'offre de service aux personnes en situation d'itinérance, laquelle relève de programmes sociaux durables. Cette vision à court terme ne sert pas la clientèle itinérante et de ce fait est inconciliable avec plusieurs des orientations et objectifs municipaux recensés dans ce rapport.**
193. **Cela entraîne une série de conséquences qui desservent la problématique de l'itinérance autochtone. Les organismes peinent à pouvoir planifier leurs activités, à embaucher et retenir le personnel spécialisé requis et à réaliser des interventions organisées et à même de produire un résultat durable. Ce type d'intervention requiert une permanence des installations et est incompatible avec un financement saisonnier et éphémère.**
194. Ce constat amène à repenser le mode de financement des organismes qui offrent les services en itinérance. Ils doivent pouvoir intervenir en continu pour être efficaces, et cela, que les fonds proviennent de la Ville de Montréal ou du RSSS.
195. Une pérennisation du financement doit toutefois s'accompagner de mécanismes de reddition de compte rigoureux qui permettent de faire le suivi de l'utilisation des fonds publics et de la poursuite de l'objectif pour lequel ils sont investis. Le tout, afin que les personnes en situation d'itinérance reçoivent les services nécessaires et que les citoyen.nes du secteur donné soient considérés et respectés.
196. Bien qu'une grande partie de ce financement provient du RSSS, la Ville de Montréal apporte du soutien aux dits organismes.
197. Considérant nos conclusions ci-dessus sur les lacunes de la méthode de financement appliquée présentement aux organismes communautaires qui œuvrent dans le domaine de l'itinérance, l'Ombudsman de Montréal émet la **recommandation 4** ci-après.

RECOMMANDATION 4

198. L'Ombudsman de Montréal recommande à la Ville de Montréal de :

- Réviser le mode de financement des organismes communautaires afin de leur permettre d'offrir des services structurants de manière continue et permanente pour les personnes en situation d'itinérance;
- Resserrer les mécanismes existants de reddition de compte liés au financement des organismes.

6.3.3. Accompagnement : l'intoxication, l'angle mort de l'offre de service

199. Pour l'instant, aucune ressource culturellement adaptée de type « wet services », de dégrisement ou de désintoxication n'existe à Montréal. Pourtant, le niveau d'intoxication est identifié par la Cellule de crise comme un facteur déterminant. Soulignons que la Commission Viens dans l'appel à l'action no 90 recommandait déjà en 2019 de « soutenir financièrement la mise en place de centres de guérison aux dépendances et de centres de dégrisement culturellement sécurisants tant en milieu urbain [...] ».
200. Le rôle de la Ville de Montréal est limité en cette matière qui relève du RSSS. Elle détient cependant le pouvoir de financer les programmes en question et d'en définir certaines des orientations à travers l'Entente-cadre Réflexe Montréal. Elle doit en faire une priorité comme cela ressort de l'entente elle-même et des plans d'action en itinérance.

6.3.4. Prévention

201. La Ville de Montréal est le pôle urbain des communautés inuites du Québec. Une proportion croissante de celles-ci migrent vers la ville pour divers motifs relatifs à la santé, l'éducation, l'accès au logement, la sécurité, etc. Leurs besoins au chapitre de la diffusion culturelle et en services de santé et sociaux adaptés sont grandissants. Répondre à ces besoins aurait des effets préventifs sur l'itinérance dans la communauté.
202. Le centre multidisciplinaire Tungasuvvingat Inuit situé dans la Ville d'Ottawa est cité comme exemple, par plusieurs intervenants, dont le Centre d'amitié autochtone et la Société Makivik, d'une solution pérenne et structurante pour la communauté inuite. Ce centre livre des services de santé, services sociaux et culturels pour et par la communauté inuite. Les gouvernements provincial et fédéral ainsi que la Ville d'Ottawa sont des partenaires et financent le centre.
203. En plus du choc culturel initial, il est documenté et connu des autorités, que les femmes inuites sont particulièrement à risques d'exploitation et de se retrouver en situation d'itinérance dès leur arrivée. Un service d'accueil et d'accompagnement des personnes inuites nouvelles arrivantes à Montréal devrait être développé avec



des partenaires de la communauté.

204. On sait, par ailleurs, que l'abus d'alcool ou de drogue est un phénomène humain et social. Plusieurs facteurs mettent les Autochtones en situation de risques de développer une dépendance à ces substances. Dans cet ordre d'idée, il y a de multiples manières pour la Ville de s'intéresser et de contribuer, par exemple, à des programmes d'éducation préventive de l'abus d'alcool et de drogues propres aux Autochtones à Montréal. Sur ce type de programmes et la place stratégique que la Ville peut occuper à l'intérieur de ceux-ci, les recommandations d'une experte dans un texte de 1994 publié par l'UNESCO, nous apparaissent encore actuelles, percutantes et transposables à notre propos :

*Il faut en conséquence recommander la **participation effective** des personnes et groupes concernés par les programmes d'éducation préventive (habitants d'un quartier, voisins, jeunes, femmes, usagers de drogues, ex-usagers de drogues, pharmaciens, instituteurs, travailleurs sociaux ...) ; il faut recommander également **le développement d'actions de proximité**, dans une logique de prévention de première ligne et **le développement d'activités de socialisation** en général, soient-elles à caractère sportif, culturel, artistique, de loisir ... enfin, de toute sorte de stratégies visant **le renforcement du lien social**, à partir d'un partenariat élargi aux institutions de l'Etat, de la Société Civile et celles spécialisées dans le domaine des drogues²⁶.*

205. Nous avons beaucoup parlé dans ce rapport de plans et de projets en itinérance, mais pour gérer et éventuellement venir à bout des problèmes reliés à l'itinérance des Autochtones et plus spécifiquement Inuits dans Milton-Parc et ailleurs, il faut de la prévention et des programmes. Ces derniers reposent sur *des normes, valeurs et modèles qui varient d'une culture à l'autre. Il faut donc agir globalement, mais dans le respect de la singularité²⁷.*
206. Puisque pour réaliser les objectifs en itinérance longuement commentés dans ce rapport et les incorporer à des programmes qui renforcent le lien social, le quartier et le milieu urbain sont des éléments structurants incontournables, **la Ville de Montréal ne doit pas se laisser paralyser par le morcellement des responsabilités publiques et doit rénover les modes de coopération.**
207. Puisqu'il y a indéniablement une absence de programme de prévention pour appréhender efficacement les enjeux d'itinérance, d'abus d'alcool et de violence dans la communauté inuite à Montréal, mais aussi que la culture inuite doit être reconnue et avoir des lieux pour s'exprimer, l'Ombudsman de Montréal émet la recommandation 5 ci-après.

²⁶ Lia Cavalcanti, *Prévention de l'abus de drogues par l'éducation et l'information: un devoir interdisciplinaire de développement humain*, 1994, p. 13.

²⁷ *Ibid.*, à la p.6.



RECOMMANDATION 5

208. **L'Ombudsman de Montréal recommande à la Ville de Montréal** de développer une approche préventive face à l'itinérance dans la communauté visée en :

- initiant la création de programmes d'accueil et d'accompagnement communautaires pour les personnes inuites qui arrivent dans la métropole;
- se positionnant comme partenaire actif dans le développement de services et d'un lieu de rassemblement communautaire et de diffusion culturelle à l'instar d'un centre multidisciplinaire, comme il en existe ailleurs, par et pour la communauté inuite à Montréal;
- définissant en termes concrets et pratiques son rôle, ses responsabilités et son apport dans le but de réaliser ces programmes.

7. CONCLUSIONS

209. Nous savons qu'en date du dépôt de ce rapport, les citoyens et citoyennes logés de Milton-Parc n'observent pas de différence marquée quant aux craintes qui ont donné lieu à leur plainte auprès de l'Ombudsman de Montréal. Et ce constat illustre à lui seul nos conclusions d'enquête.
210. L'expression anglaise « walk the talk » trouve ici tout son sens et pour se faire, l'OdM a dû lui-même sortir de sa zone de confort dans ce dossier. Nous avons dû laisser de côté les déterminations linéaires qui ne fonctionnent pas pour appréhender le phénomène de l'itinérance. Il a fallu continuer d'avancer dans cette enquête, malgré le fait que nous avons vu dès le début qu'aucune solution toute prête n'existait.
211. En effet, la mobilisation de l'ensemble des entités et partenaires, la difficulté d'imputabilité entre organisations distinctes, le morcellement des responsabilités, l'étonnant dispersément des informations de base sur les ressources disponibles sur le terrain et les non-moins étonnantes réticences manifestes de certains partenaires ont fait partie des défis de cette enquête.
212. Il importe de passer de la parole aux actes. Il est fondamental de ne pas gérer cette situation par de simples cases à cocher dans un plan. Il faut agir avec préméditation et s'assurer que les mesures planifiées produisent concrètement des résultats, que les entités de tous azimuts soient imputables des responsabilités qui leur incombent et que cette imputabilité ne soit pas mesurée par tâches isolées mais plutôt par impacts décisifs sur le terrain. En clair, il faut mettre de l'avant des mesures globales et structurantes.
213. Nous devons être en mesure de constater que la vie des citoyens et citoyennes en situation d'itinérance d'origine autochtone de Milton-Parc s'améliore. Parce



qu'elles disposent d'un pôle culturel à leur arrivée du Nord. Parce qu'elles ont des soins et services engagés et adaptés si elles trébuchent. Parce qu'elles finissent par sortir de la spirale de l'itinérance et à se poser en un lieu d'habitation sécuritaire.

214. Autant de signes manifestes que la crise de l'itinérance spécifique à Milton-Parc sera en voie de s'améliorer. C'est alors seulement que les citoyens et citoyennes logés pourront souffler.



Nadine Mailloux
Ombudsman de Montréal