**Mémoire présenté à la Commission des Institutions dans le cadre de consultations
particulières sur le projet de loi n° 32 : Loi visant principalement à favoriser
l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du
Québec dans un pourvoi en appel**

**Par
Marie-Eve Sylvestre
Doyenne et professeure titulaire
Faculté de droit (Section de droit civil)
Université d'Ottawa**

30 octobre 2019

Présentation de l'auteure

Marie-Eve Sylvestre est doyenne et professeure titulaire à la Section de droit civil de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Ses travaux de recherche portent sur la judiciarisation et la pénalisation de la pauvreté et des conflits sociaux liés à l'itinérance, le travail du sexe, l'usage d'alcool et de drogues et la dissidence politique. Elle s'intéresse aussi aux mesures de rechange à la criminalisation, notamment en contexte autochtone. Avec sa collègue Céline Bellot de l'Université de Montréal, elle est l'auteure de plusieurs rapports sur la judiciarisation de l'itinérance au Québec, dont le plus récent porte sur la ville de Val d'Or (2016).

Au cours des 15 dernières années, la professeure Sylvestre a agi à titre de spécialiste sur les questions de la judiciarisation de l'itinérance et des mesures alternatives à l'emprisonnement pour la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, le Barreau du Québec et le gouvernement du Québec. Elle a notamment représenté le Barreau dans le cadre des consultations sur l'adoption de la Politique nationale de lutte en itinérance par le gouvernement québécois en 2013. Elle siège au comité interne du Programme d'accompagnement justice itinérance à la Cour municipale de Montréal (PAJIC) depuis 2012.

Finalement, entre 2016 et 2019, elle a agi à titre d'experte en matière de justice auprès de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation, progrès (CERP). La professeure Sylvestre est également membre du Barreau du Québec et du Collège de nouveaux chercheurs et créateurs en arts et en science de la Société royale du Canada.

Table des matières

I. Introduction et résumé	4
II. Contexte dans lequel les programmes d’adaptabilité des règles relatives à la poursuite et à l’exécution des jugements ont été mis en place	5
<i>A. La judiciarisation et l’incarcération des personnes en situation d’itinérance</i>	5
<i>B. La mobilisation du milieu et les changements de pratique</i>	7
III. Suggestions de modifications proposées au projet de loi 32	9
<i>A. Programmes d’adaptabilité</i>	9
1) Critères d’admissibilité aux programmes	9
2) Évaluation du succès du programme	9
3) Admissibilité à la rétractation de jugement	10
4) Durée des programmes	10
5) Reconnaissance de paiement partiel et reconnaissance des conditions partiellement complétées	11
<i>B. Emprisonnement pour non-paiement d’amendes</i>	11
1) Motifs juridiques et constitutionnels	12
2) Liste destinée à être incomplète et non exhaustive	14
IV. Conclusion	14

I. Introduction et résumé

Notre intervention porte exclusivement sur les articles 37 à 60 du projet de loi qui traitent des programmes d'adaptabilité des règles relatives à la poursuite et à l'exécution des jugements.

Dans l'ensemble, nous appuyons les dispositions du Projet de loi 32 qui visent à reconnaître l'existence de pratiques et de programmes judiciaires développés au cours des dernières années dans différentes villes du Québec afin d'atténuer les effets de la judiciarisation de l'itinérance et du profilage social et racial dont sont victimes les personnes en situation de pauvreté et d'itinérance. Ces modifications permettront aussi, nous l'espérons, de soutenir la création de nouveaux programmes d'adaptabilité avec l'appui financier nécessaire des villes et du Ministère de la Justice du Québec.

Nous appuyons aussi fortement la décision de restreindre la portée de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende (« ENPA »), une mesure coûteuse, inefficace et attentatoire aux droits fondamentaux.

Dans ce qui suit, nous proposons d'abord de revenir au contexte entourant certaines modifications proposées dans le projet de loi 32, soit le profilage social et racial et la (sur)judiciarisation de personnes marginalisées, avant de formuler un certain nombre de suggestions de modifications qui visent deux objectifs spécifiques :

- 1) Nous assurer que les droits des personnes marginalisées qui sont appelées à participer aux programmes d'adaptabilité soient respectés:
  - En s'assurant que les défendeurs puissent participer à l'identification de leurs besoins et de leur plan d'intervention ainsi qu'à l'évaluation de la réussite de celui-ci;
  - En limitant le nombre d'heures durant lesquelles un programme d'adaptabilité peut être appliqué;
  - En reconnaissant le paiement partiel et les démarches effectuées par les participants aux programmes en cas d'abandon ou de suspension;
  - En s'assurant que le barème de conversion de la dette judiciaire en heures soit proportionnel à la gravité de l'infraction commise

- 2) Rendre le projet de loi conforme au droit en vigueur en excluant la possibilité d'avoir recours à l'ENPA non pas sur la base d'une liste d'infractions, qui demeurera toujours imparfaite, mais plutôt en fonction de la **capacité de payer** des défendeurs. En effet, nous sommes d'avis que tant les amendes minimales que l'ENPA qui est souvent systématique dans le cas des personnes en situation d'itinérance sont susceptibles de porter atteinte aux Chartes des droits et libertés si elles ne tiennent pas compte de la capacité de payer des défendeurs (*R. c. Boudreault*, 2018 CSC 58).

Finalement, afin de soutenir l'innovation juridique et la déjudiciarisation des conflits sociaux, nous recommandons que les programmes d'adaptabilité ne soient pas limités à une liste définie d'infractions prévues par règlement.

II. Contexte dans lequel les programmes d'adaptabilité des règles relatives à la poursuite et à l'exécution des jugements ont été mis en place

Bien que le projet de loi 32 ait plusieurs finalités, il vise notamment à modifier le Code de procédure pénale (« C.p.p. ») afin de reconnaître un certain nombre de pratiques et de programmes qui ont été mis en place par les cours municipales dans certaines villes québécoises afin de répondre à des pratiques de profilage social et racial à l'encontre de personnes en situation d'itinérance. C'est en effet dans ce contexte que nous avons d'abord au Québec commencé à réfléchir à la question des mesures alternatives à la judiciarisation en matière pénale. Ainsi, au-delà de la question de l'efficacité du système de justice, il est aussi essentiel de bien comprendre que ce projet de loi s'inscrit dans une *perspective réparatrice* à l'égard de personnes victimes d'injustice et de violations de leurs droits fondamentaux.

A. La judiciarisation et l'incarcération des personnes en situation d'itinérance

Au cours des 15 dernières années, ma collègue Céline Bellot et moi avons étudié en profondeur la question de la judiciarisation de l'itinérance dans plusieurs villes canadiennes (Ottawa, Toronto, Vancouver, Winnipeg, Halifax) et québécoises (Montréal, Québec, Gatineau et Val d'Or). Dans toutes ces villes, nous avons constaté que les personnes en situation d'itinérance se voyaient imposer un nombre croissant et disproportionné de constats pour des infractions mineures et non violentes liées à leur survie dans la rue et à leur utilisation des espaces publics. Cette judiciarisation, qui touche particulièrement les Autochtones dans plusieurs centres urbains au Québec, découle directement de pratiques de profilage social et racial et de discrimination systémique.

Bref rappel des faits saillants de nos études :

Montréal¹ :

- Entre 1994 et 2010, le Service de police de la Ville de Montréal a décerné au moins 64 491 constats d'infraction aux règlements municipaux à l'encontre de personnes en situation d'itinérance sur son territoire². Plus de la moitié de ces constats ont été émis entre 2005 et 2010 (37 165).

---

¹ C. Bellot et M.-E. Sylvestre, La judiciarisation de l'itinérance à Montréal : les dérives sécuritaires de la gestion pénale de la pauvreté, (2017) 47 *Revue générale de droit* 11-44 :

<https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/2017-v47-rgd03131/1040516ar/>

² Rappelons que ces chiffres sont conservateurs et ne représentent que la pointe de l'iceberg du phénomène de la judiciarisation de l'itinérance : en effet, à Montréal, nous n'avons comptabilisé que les constats d'infraction pour lesquels une personne a donné une adresse de refuge ou de ressource oeuvrant auprès des populations en situation d'itinérance. Or, nous savons que l'itinérance a plusieurs visages et que ces personnes ne fréquentent pas toutes des refuges ou des ressources dédiées. Dans certains cas, elles peuvent aussi avoir fourni d'autres coordonnées (adresse temporaire, adresse de proches, etc) au moment de leur interpellation par un policier.

- Selon les années, ceci correspond à au moins 25% à 30% de tous les constats d’infraction décernés sur le territoire du SPVM.
- Les principaux faits reprochés sont l’ébriété publique (31,5%), la consommation d’alcool en public (29,6%) et le flânage (11,8%).
- De 1994 à 2010, les personnes en situation d’itinérance avaient une dette judiciaire accumulée de 15,9 millions de dollars à la Ville de Montréal. Dans un cas extrême, une personne avait accumulé près de 88 000\$ de dette.
- Entre 1994 et 2004, date à laquelle le service de perception de la Cour municipale de Montréal a cessé de demander l’émission de mandats d’ENPA en vertu du C.p.p., 72% de ces constats d’infraction avaient été réglés par une période d’incarcération pour non-paiement d’amendes.

Québec³ :

- Entre 2000 et 2010, le Service de police de la Ville de Québec a décerné 3735 constats d’infraction en vertu du *Règlement sur la paix et le bon ordre* et du *Code de la sécurité routière* à l’encontre de 284 personnes en situation d’itinérance.
- Les principaux faits reprochés sont le fait d’être en état d’ivresse (37%), de mendier ou de solliciter (23%), de troubler la paix (11%) et de flâner (9%).
- Les personnes avaient une dette moyenne de 2044\$. Ce montant s’élevait cependant à 4000\$ chez les moins de 20 ans. Les personnes surjudicialisées (10 constats et +) avaient en moyenne 13 000\$ de dette.

Val d’Or⁴:

- Entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} mars 2015, les policiers de la Sûreté du Québec ont décerné 3087 constats d’infraction pour la violation du *Règlement concernant les nuisances, la paix, le bon ordre et les endroits publics* à Val d’Or.
- Les principaux motifs reprochés sont l’ivresse publique et la consommation de boissons alcoolisées dans les espaces publics. Ceux-ci constituent à eux seuls 50% des constats d’infraction décernés. L’infraction de proférer des « insultes, injures et menaces » représente quant à elle 21%.
- 76,2% des constats d’infraction émis entre 2012 et 2015 ont été décernés à des Autochtones. De plus, 95% des personnes qui ont reçu plus de 10 constats d’infraction (les personnes surjudicialisées) étaient des Autochtones.

³ D. Bernier, C. Bellot, M.-E. Sylvestre et C. Chesnay, La judiciarisation des personnes en situation d’itinérance à Québec : point de vue des acteurs sociojudiciaires et analyse du phénomène, 2011. Nous avons employé la même stratégie méthodologique à Québec – voir note 2.

⁴ C. Bellot et M.-E. Sylvestre, La judiciarisation de l’itinérance à Val d’Or, rapport de recherche, 2016 : <https://profilages.info/2016/12/09/rapport-judiciarisation-itinerance-val-d-or/>. La méthodologie employée à Val d’Or est distincte : nous avons d’abord répertorié l’ensemble des constats d’infraction émis en vertu du Règlement sur la paix et le bon ordre. Nous avons ensuite tenté d’identifier l’origine autochtone des personnes visées par ces constats d’infraction. Nous avons ainsi catégorisé les personnes autochtones et les personnes allochtones à partir de deux entrées : l’adresse civique de la personne judiciarisée au moment de l’infraction lorsque celle-ci correspondait à une adresse dans une communauté autochtone (réserve) ou la liste des personnes qui s’étaient auto-identifiées comme personne autochtone auprès de l’organisme Chez Willie lors de son ouverture temporaire en 2014.

- Selon les données de la CERP⁵, 100% des mandats d'emprisonnement émis à Val d'Or l'ont été à l'encontre de personnes autochtones. En outre, en 2015-2016, les Autochtones étaient 23 fois plus susceptibles d'être incarcérés pour non-paiement d'amendes que les non-Autochtones.

Dans le cadre de son mandat, la CERP a aussi obtenu des données dans 10 villes québécoises auprès de cours municipales qui sont susceptibles d'interagir avec des personnes autochtones en raison de leur situation géographique⁶. Voici quelques faits saillants :

- Chibougamau, Québec et Val-d'Or émettent le plus de constats d'infraction à la réglementation municipale relativement à la taille de leur population.
- Les principaux faits reprochés sont la consommation d'alcool ou de drogues en public et le fait d'avoir injurié ou insulté un policier ou d'avoir eu un conflit avec un policier. À Chibougamau, les deux tiers des constats étaient liés à la consommation d'alcool (65,9%). À Maniwaki, 49% des constats étaient liés aux conflits avec les policiers.
- La ville ayant le plus souvent recours à l'ENPA est Chibougamau où 59% des constats ont mené à une demande de mandat d'emprisonnement et 27% ont effectivement menés à l'incarcération. Ces taux s'élèvent à 40% et 31% pour Sept-Îles et 24% et 8% pour Maniwaki.
- Les personnes autochtones sont surreprésentées parmi les personnes judiciairisées : à Chibougamau, Val d'Or et Sept-Îles, celles-ci ont reçu respectivement 81%, 75% et 55% de tous les constats émis. En outre, à Val d'Or, Chibougamau et Sept-Îles respectivement, 100%, 95% et 67% des personnes effectivement incarcérées pour NPA étaient Autochtones.
- La surreprésentation des Autochtones ENPA augmente : au début des années 2000, le risque d'être incarcéré pour non-paiement d'amende était cinq à sept fois plus élevé pour un Autochtone que pour un Allochtone. En 2015-2016, ce risque était presque 23 fois plus élevé pour les Autochtones que pour les Allochtones.

B. La mobilisation du milieu et les changements de pratique

Face à ces constats, les organismes communautaires et de défense des droits se sont mobilisés, notamment au sein de l'Opération droits devant à Montréal au début des années 2000. Le milieu judiciaire et politique s'est aussi engagé avec les résultats suivants:

---

⁵ Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec :

⁶ Étude statistique, descriptive et exploratoire de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende de constats d'infraction à la réglementation municipale dans 10 villes québécoises (Chibougamau, Joliette, La Tuque, Maniwaki, Québec, Senneterre, Sept-Îles, Shawinigan, Trois-Rivières, Val-d'Or), pièce PD-2, CERP, 22 août 2018 :

https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/PD-2.pdf

- En 2004, la Cour municipale de Montréal décidait d'imposer un moratoire administratif sur l'ENPA en cessant de demander aux juges d'émettre des mandats d'emprisonnement.
- En 2008, le Barreau du Québec dénonçait les pratiques de judiciarisation et se prononçait en faveur de la radiation des constats d'infractions émis aux personnes en situation d'itinérance ainsi qu'à un moratoire sur l'émission de tout nouveau constat. Il demandait aussi l'abolition de l'ENPA pour les personnes qui sont dans l'incapacité de payer⁷.
- En 2009, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (CDPDJQ) produisait un avis montrant que les pratiques répressives utilisées à Montréal s'inscrivaient dans la production d'un profilage social à l'égard des personnes en situation d'itinérance⁸. La Commission a formulé une série d'indicateurs afin de déceler la présence de profilage social, dont le nombre de constats d'infraction.

Selon la CDPDJQ, le **profilage social et racial** est « toute action prise par une ou des personnes en situation d'autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public, qui repose sur des facteurs d'appartenance réelle ou présumée, tels la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion (profilage racial) ou sur la condition sociale (profilage social), sans motif réel ou soupçon raisonnable, et qui a pour effet d'exposer la personne à un examen ou à un traitement différent ».

- Toujours en 2009, la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale du Québec complétait un rapport sur l'itinérance au Québec en recommandant la détermination d'objectifs de réduction des interventions judiciaires et d'augmentation du recours à des mesures alternatives à la judiciarisation tout en se prononçant en faveur de l'adoption d'une politique de radiation des constats d'infraction émis aux personnes itinérantes⁹.
- En 2010, la Cour municipale de Montréal mettait sur pied le programme PAJIC – *Programme d'accompagnement justice-itinérance à la Cour*. Le PAJIC repose sur le leadership et l'engagement de la Clinique droits devant qui accompagnent les personnes en situation d'itinérance.
- En septembre 2017, la CERP émet ses deux premiers appels à l'action en recommandant l'émission d'un moratoire sur l'ENPA dans toutes les villes du Québec et la mise en place de programmes d'adaptabilité (reproduits en tant qu'appels à l'action 46 et 47 dans le rapport final).

---

⁷ Barreau du Québec, *Les personnes itinérantes : détentrices de droits fondamentaux*, mémoire présenté à la Commission des affaires sociales sur le phénomène de l'itinérance au Québec, octobre 2008

⁸ Christine Campbell et Paul Eid, "La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal: un profilage social", Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2009 : http://www.cdpdj.qc.ca/publications/itinérance_avis.pdf

⁹ Rapport de la Commission de la santé et des services sociaux sur l'itinérance au Québec, *Itinérance : Agissons ensemble*, 2009 : http://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/in/faces/details.xhtml?id=p%3A%3Ausmarcdef_0001014956

- En 2017, répondant à l'appel à l'action de la CERP, la Cour municipale de Val d'Or prononce un moratoire sur l'ENPA. Le Centre d'amitié autochtone de Val d'Or annonce également la création d'un *Programme d'accompagnement à la justice et d'intervention communautaire* (PAJIC) adapté aux personnes autochtones.
- En 2018, la Cour municipale de Québec annonce aussi un moratoire administratif sur l'ENPA.

III. Suggestions de modifications proposées au projet de loi 32

A. Programmes d'adaptabilité

1) Critères d'admissibilité aux programmes

Nous accueillons favorablement la définition des objectifs poursuivis par les programmes d'adaptabilité et prévus à l'article 37 PL 32, art. 159.1 C.p.p.

Nous croyons cependant que **ces programmes devraient être admissibles pour tout type d'infractions et ne devraient pas se limiter à une série d'infractions prévues dans un règlement**. En effet, pourquoi se limiter à une liste d'infractions qui est destinée à être incomplète et à devoir constamment être révisée à la lumière des plus récents développements en matière de pratiques policières et de poursuite? Sur le terrain, les besoins changent et les policiers et les poursuivants peuvent choisir de diversifier leurs outils. Il sera très difficile de circonscrire les infractions de façon exhaustive.

De plus, pourquoi se limiter à reconnaître des programmes d'adaptabilité dans certains domaines seulement? Afin de promouvoir l'accessibilité à la justice et la déjudiciarisation des conflits sociaux, le projet de loi 32 pourrait tout simplement ouvrir la porte à l'innovation juridique dans d'autres domaines et ainsi permettre aux cours municipales et aux villes québécoises de déterminer les secteurs pour lesquels des programmes pourraient être nécessaires. Ce sera ensuite au MJQ et aux villes de définir les priorités et les secteurs dans lesquels ils créeront et financeront effectivement de tels programmes. La loi n'a pas à être à la remorque des changements sociaux, elle peut les initier.

Nous suggérons donc d'abolir la référence à une liste d'infractions à l'article 159.1 C.p.p.

2) Évaluation du succès du programme

Dans le but de s'assurer que les besoins et les droits des défendeurs soient respectés, nous proposons les modifications suivantes :

Article 37 PL 32, référant à l'article 159.2, 2^e élément C.p.p.:

- *Ajouter « tels qu'exprimés par celui-ci » : il est essentiel que l'évaluation des besoins du défendeur ne soit pas uniquement celle du poursuivant, mais bel et bien déterminée par celui-ci.*

Article 37 PL 32, référant à l'article 159.4 C.p.p. :

- À cet article, le poursuivant a le pouvoir de déterminer que les conditions prévues au programme ne sont plus observées. *Nous suggérons que cette évaluation soit faite de consentement avec le défendeur et/ou son représentant.* Afin de respecter les droits de la personne et de s'assurer de l'efficacité du programme, il est en effet essentiel que le défendeur soit impliqué dans la définition du plan d'intervention et l'évaluation de sa réussite.

3) Admissibilité à la rétractation de jugement

Nous appuyons l'élargissement de la portée de la rétractation de jugement. Cela permettra de tenir compte des pratiques mises en place sur le terrain, notamment dans le cadre du programme PAJIC à Montréal. Il est souvent essentiel de revenir en arrière et d'évaluer l'ensemble de la situation du participant au programme.

Afin d'ajouter un maximum de flexibilité aux programmes cependant, nous suggérons :

Article 44 PL 32, référant à 257 C.p.p. et article 50 PL 32, référant à 333 C.p.p. :

- *À ces articles, enlever la référence à une liste d'infractions prévues par règlement. Il suffit de maintenir l'idée de participation à un programme d'adaptabilité pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment (voir point 1).*

Concernant l'article 333 et la présence de programmes d'adaptabilité dans les villes, mentionnons que le succès de ces programmes dans les villes concernées (Montréal et Val d'Or en particulier) dépend du financement et de l'appui octroyés par la Ville et/ou par le MJQ à des cliniques d'accompagnement en matière d'itinérance telles que la Clinique droits devant et le Centre d'amitié autochtone de Val d'Or. Ces cliniques contribuent directement à l'accessibilité à la justice au Québec à moindres coûts. Afin de permettre aux citoyens de différentes villes du Québec de bénéficier de ces programmes, il sera essentiel pour le MJQ et les villes d'appuyer financièrement la création et le développement de telles cliniques.

4) Durée des programmes

Afin de s'assurer que la loi reconnaisse la situation particulière des personnes en situation de pauvreté et d'itinérance et qu'elle respecte leurs droits, nous suggérons de *limiter le nombre d'heures maximales à exécuter* dans le cadre de programmes d'adaptabilité développé en remplacement des travaux compensatoires. La loi prévoit un maximum de 1500 heures. Ce maximum est déjà très élevé, correspondant à 187,5 jours à raison de 8h/jour! Tel que mentionné précédemment, les personnes en situation d'itinérance accusées d'avoir commis des infractions aux règlements municipaux et autres lois provinciales sont souvent accusées d'infractions mineures, non violentes, liées à leur

survie dans la rue. Elles sont victimes de profilage social et racial et de discrimination systémique de la part du système de justice. Leur parcours de vie est souvent le fruit de cette discrimination à tous les niveaux. Il nous apparaît important de ne pas perdre de vue ce contexte lorsqu'on établit un maximum d'heures durant lesquelles la personne demeurera sous supervision judiciaire.

Dans *Manège c. Girard*, (2015), la Cour d'appel indique que le juge saisi de la demande d'émission d'un mandat d'ENPA conserve son pouvoir discrétionnaire afin de déterminer la période de détention appropriée. Ce raisonnement devrait aussi s'appliquer lorsque le juge détermine la durée du programme d'adaptabilité. Puisqu'il s'agit d'une mesure alternative à l'exécution de la peine : il faut s'assurer que celle-ci soit proportionnelle à la gravité des infractions alléguées et qu'elle tienne compte du contexte particulier des défendeurs autochtones.

- *Je suggère donc d'éliminer la modification proposée à l'article 52 PL 32 (et référant à l'article 337 C.p.p.)*

5) Reconnaissance de paiement partiel et reconnaissance des conditions partiellement complétées

Il est important de *reconnaître les paiements partiels* lorsqu'ils sont effectués (en cours de programme) ainsi *que les démarches effectuées par les personnes* dans les plans d'intervention proposés. L'évaluation des progrès effectués ou de la réussite des programmes doit tenir compte de la situation du défendeur. La stabilisation d'une personne ou encore la sortie de rue sont des processus qui comportent de nombreux obstacles liés notamment aux ressources disponibles et à la profondeur des traumatismes et de la discrimination vécus. Pour certaines personnes, ce processus peut se faire assez rapidement; pour d'autres, cela prendra des années de thérapie et d'accompagnement. De façon spécifique, si pour certains, les progrès se mesureront par l'obtention d'un logement et l'arrêt de la consommation, pour d'autres, il suffira de stabiliser certains liens sociaux ou de mettre en place des stratégies de réduction des méfaits.

- *Nous suggérons donc de modifier les articles 54, 55 et 56 PL 32 (art. 343, 344 et 345 C.p.p.) pour reconnaître le paiement partiel et la réalisation partielle du programme. Nous rappelons aussi qu'il faut faire preuve de flexibilité dans l'évaluation de la réussite du programme. Celle-ci devrait être faite conjointement avec le défendeur et ceux qui l'accompagnent.*

B. Emprisonnement pour non-paiement d'amendes

Les Québécois sont parfois surpris d'apprendre que nous avons toujours recours à l'ENPA au Québec. En effet, on a aboli l'emprisonnement pour dettes en matière civile depuis des années. Pourtant, l'ENPA subsiste en matière pénale. En 2002-2003, 53% des personnes nouvellement admises dans une prison québécoise étaient incarcérées pour des infractions aux règlements municipaux ou aux lois provinciales, ce qui plaçait le Québec au premier

rang de toutes les provinces canadiennes à ce chapitre¹⁰. Pour tenter de remédier à cette situation, en 2003, le Ministère de la Justice du Québec a modifié le *C.p.p.* de façon à soustraire le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes dans le cas des personnes qui ont été condamnées à payer une amende « à la suite d'infractions au *Code de la sécurité routière* ou à un règlement relatif à la circulation ou au stationnement adopté par une municipalité à l'exception de celles qui tentent de façon délibérée de se soustraire au paiement des sommes dues » (art. 363 C.p.p.).

D'ailleurs, selon un rapport du Ministère de la sécurité publique, l'abolition de l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes pour les infractions liées au *Code de la sécurité routière* et au stationnement en 2003 a permis à l'État québécois d'épargner 8,5 millions en frais d'incarcération et de percevoir 83 millions en amendes impayées sur une période de cinq ans. Alors qu'en 2002-2003, on estime que 151 personnes occupaient chaque jour des places dans les prisons du Québec, on a réduit le tout à sept places en 2008-2009¹¹.

Le projet de loi 32 propose de restreindre davantage la portée de l'ENPA dans le cas d'une série d'infractions qui seront prévues ultérieurement par règlement. Nous suggérons qu'il faille plutôt le faire **en se basant sur la capacité de payer des personnes**.

À première vue, établir une liste d'infractions peut sembler intéressant : en effet, au cours des dernières années, les personnes en situation d'itinérance ont surtout été judiciairisées en vertu de certains règlements municipaux sur la paix et l'ordre publics. Or, nous sommes d'avis que ce serait une erreur pour deux raisons. La première est d'ordre juridique et constitutionnel, tandis que la seconde est plus pragmatique.

1) Motifs juridiques et constitutionnels

Le principe selon lequel on doit tenir compte de la capacité de payer du contrevenant lors de l'imposition de l'amende et lors de la décision d'avoir recours à l'ENPA est bien établi en droit pénal canadien.

Par exemple, l'art. 734(2) du *Code criminel* (C.cr.) prévoit que « Sauf dans le cas d'une amende minimale ou de celle pouvant être infligée au lieu d'une ordonnance de confiscation, le tribunal ne peut infliger l'amende prévue au présent article que s'il est convaincu que le délinquant a la capacité de la payer ou de s'en acquitter en application de l'article 736. »

---

¹⁰ Statistiques Canada, *Services correctionnels pour adultes au Canada 2002-2003*, tableau 3, p. 25

¹¹ *Rapport sur le suivi de la loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception d'amendes*, Ministère de la sécurité publique, Ministère des affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Société de l'assurance automobile du Québec en collaboration avec le Ministère de la Justice, février 2011

En outre, en vertu de l'article 734.7 C.cr., lorsqu'un délai de paiement a été accordé, l'émission d'un mandat d'incarcération par le tribunal à défaut du paiement de l'amende est subordonnée aux conditions suivantes :

- a) le délai accordé pour le paiement intégral de l'amende est expiré;
- b) le tribunal est convaincu que l'application des articles 734.5 et 734.6 n'est pas justifiée dans les circonstances ou que le délinquant a, sans excuse raisonnable, refusé de payer l'amende ou de s'en acquitter en application de l'article 736. »

Il a clairement été établi dans la jurisprudence que l'incapacité réelle de payer constitue une excuse raisonnable¹².

Ces modifications au Code criminel ont été introduites dans les années 1990 à la suite de la parution du rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine (1987) qui avait jugé que l'ENPA à l'encontre de personnes pauvres et incapables de payer était discriminatoire. De l'avis de cette Commission, « les statistiques sont là pour prouver que c'est faire preuve de discrimination envers les contrevenants aux ressources limitées que d'emprisonner, sans tenir compte de leurs moyens de payer, les personnes qui n'ont pas payé leur amende. L'une des conséquences les plus visibles de cette discrimination est le nombre démesuré des autochtones dans les établissements provinciaux par rapport à la population¹³»

Plus récemment, dans *Bazin c. Barreau de Montréal*, la Cour supérieure du Québec déclarait que la prise en considération de la capacité de payer lors de l'imposition de la peine était aussi un principe de common law dont on pouvait s'inspirer en droit pénal québécois¹⁴.

De plus, depuis l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Boudreault*¹⁵, les amendes minimales obligatoires et l'ENPA, qui souvent les accompagne dans le cas des personnes en situation d'itinérance, sont susceptibles de porter atteinte à l'article 12 de la *Charte canadienne* si elles ne tiennent pas compte de la capacité de payer des défendeurs.

L'affaire *Boudreault* est intéressante puisqu'elle porte directement sur les peines imposées aux contrevenants marginalisés (en situation d'itinérance ou de pauvreté, avec des problèmes de santé mentale et/ou de dépendance à l'alcool et aux drogues). La majorité de la Cour suprême a jugé que la suramende constituait une peine cruelle et inusitée contraire à l'article 12 dans le cas de ces personnes notamment parce qu'il était « raisonnablement probable qu'ils passent au moins un certain temps en détention en

---

¹² *R. c. Wu*, 2003 CSC 73

¹³ Réformer la sentence – une approche canadienne, Commission canadienne sur la détermination de la peine, 1987, p. 419. (Cette recommandation avait aussi été formulée par les comités Ouimet et Fauteux des années auparavant).

¹⁴ *Bazin c. Barreau de Montréal*, 2019 QCCS 2277

¹⁵ *R. c. Boudreault*, 2018 CSC 58.

conséquence de la suramende » (par. 69)¹⁶. L'ENPA, qui devient dans les faits une forme de peine¹⁷, est une mesure totalement disproportionnée par rapport à l'infraction qui a été commise initialement.

Dans son avis de 2009, la CDPDJQ émettait aussi l'opinion que l'ENPA était inconstitutionnel¹⁸. S'appuyant sur la décision de la Cour suprême dans *R. c. Wu*, la CDPDJQ concluait que « l'effet combiné de l'imposition d'amendes minimales et des dispositions prévoyant l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes sans tenir compte de la capacité de payer du « délinquant » portent atteinte au droit à la liberté, intégrité et dignité des personnes en état d'itinérance » (p. 155). Cette mesure porte atteinte à l'article 10 de la Charte québécoise puisqu'elle a un effet discriminatoire basé sur la condition sociale (p. 156).

2) Liste destinée à être incomplète et non exhaustive

Bien que certaines infractions reviennent régulièrement (par ex. : consommation d'alcool, insultes et injures, flânage), il sera très difficile d'établir une liste complète et exhaustive de toutes les infractions susceptibles de toucher les personnes en situation d'itinérance dans les différentes villes et municipalités du Québec. Ce faisant, l'objectif de mettre fin à la judiciarisation de l'itinérance ne sera pas atteint. Sur le terrain, les policiers et les poursuivants ont recours à différents types d'infractions. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs à portée générale et peu susceptibles d'être incluses dans une liste visant à limiter le recours à des programmes d'adaptabilité aux populations marginalisées. De plus, sur le terrain, les policiers et les poursuivants ont recours à des dispositions législatives ou réglementaires variées pour réprimer certains comportements : il peut s'avérer difficile de bien tenir compte de ces considérations stratégiques et des variations régionales.

IV. Conclusion

Nous remercions la Commission de nous avoir donné l'opportunité de faire valoir ces observations concernant le projet de loi 32. Nous réitérons le fait que nous appuyons l'esprit du projet de loi, mais souhaiterions que certaines modifications soient apportées afin de mieux respecter les droits des personnes marginalisées et de rendre le projet de loi conforme au droit en vigueur et aux réalités du terrain.

---

¹⁶ A contrario, selon la juge Côté, dissidente, le fait que le Code criminel exige que le juge tienne compte de la capacité de payer avant d'imposer un ENPA, était déterminant dans sa décision de ne pas considérer la suramende compensatoire comme une peine cruelle et inusitée au sens de l'article 12.

¹⁷ *R. c. Savard*, (2000) R.J.Q. 2262 (C.A. du Québec)

¹⁸ Christine Campbell et Paul Eid, "La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social", Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2009, p. 150