CAS - 134 M
C.P. - ITINERANCE
AU QUEBEC

ACCÈS ÉQUITÉ
EQUITY ACCESS

Halte à la judiciarisation!

Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales

Consultation sur le phénomène de l'itinérance au Québec

Assemble nationale du Québec

Novembre 2008

Table des matières

1. Auteurs 3
2. Introduction 4
3. Impact des règlements municipaux 5
4. Impact des lois provinciales : *Code de la sécurité* routière et autres 8
   a. Le vagabondage 8
   b. La réglementation des rues 8
   c. La Charte Québécoise et l'effet de la judiciarisation de l'itinérance 9

5. Recommandations quant aux instruments juridiques 11

6. Aspects procéduraux affectant davantage les personnes en situation d'itinérance 12
   a. Communication avec les personnes itinérantes 12
   b. Traitement séparé de chaque constat d'infraction 13
   c. Accès au Programme de travaux compensatoires: 13
   d. Ombudsman de Montréal 14

7. Le *Code de procédure pénale*: possibilité de solutions en aval 16
   a. Le Code de procédure pénale et l'exécution du jugement 16
   b. La solution en aval, l'entente de paiement adaptée 17

8. Recommandations quant à la procédure 19

9. Références 21
   a. Législation 21
   b. Règlements municipaux 21
   c. Rapports et études 21
   d. Articles sur la fermeture des parcs la nuit 22

1. Auteurs

Equity Access – Accès Équité est un comité étudiant membre du *Groupe de travail sur les droits de la personne* de la faculté de droit de l'Université McGill. De pair avec des professionnels du milieu communautaire et des chercheurs universitaires, il s'intéresse à l'accès à la justice de populations marginalisées. Depuis 2003, il poursuit les objectifs suivants relativement au problème de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance :

1. Permettre aux étudiants participants de découvrir la problématique de la judiciarisation de l'itinérance a diverses échelles et ses interactions avec le droit.
2. Réaliser des travaux de recherche indépendants sur cette problématique, s'articulant avec des efforts existants du milieu communautaire.
3. Communiquer ces découvertes et travaux avec notre communauté : membres de la faculté, de l'université, de la ville, etc.
4. Établir des liens durables avec les autres facultés de droit du Québec et éventuellement échanger avec les autres facultés nord-américaines.

Les étudiants suivants ont participé à la rédaction de ce mémoire et remercient tous ceux qui les ont appuyés:

Christopher Campbell-Duruflé
Lucas Gifuni
Megan MacDonald
Tasha Schmidt

Contact :

3644 rue Peel
Faculté de droit de McGill
New Chancellor Day Hall, Salle 260E
Montreal, (Québec)
H3A 1W9

(514) 398-4400 poste 09055
equityaccess@yahoo.ca
www.equityaccess.mcgill.ca

2. Introduction

« Autre motif d'orgueil, que d'être citoyen! Cela consiste pour les pauvres à soutenir et à conserver les riches dans leur puissance et leur oisiveté. Ils y doivent travailler, devant la majestueuse égalité des lois, qui interdit au riche comme au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain ».

– Anatole France, écrivain[1]

« La pauvreté n'est pas un inconvénient regrettable. C'est un déni de droit. Elle doit nous faire honte et être abolie. »

– Pierre Marois, président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec[2]

Ces affirmations nous imposent un regard critique sur les stratégies adoptées par notre société pour remédier au problème de l'itinérance, qui ne s'est pas résorbé à Montréal depuis 1987, l'*Année internationale du logement des sans-abri* des Nations Unies. Elles exigent que de nouvelles avenues soient empruntées à l'avenir. Nous saluons donc d'entrée de jeu l'initiative de l'Assemblée nationale de chercher à développer une politique provinciale en itinérance et en soutenons la pertinence. Parce que l'itinérance et la pauvreté sont des problèmes sociaux d'une échelle dépassant celle d'un gouvernement municipal, la réponse que ce dernier lui adresse est nécessairement insuffisante et risque d'être inadaptée.

Ce mémoire traite, d'une perspective juridique, de l'impact de la pénalisation, par la réglementation municipale et les lois provinciales portant sur l'espace public, sur les personnes en situation d'itinérance. Il prendra pour exemple principal Montréal, métropole québécoise, bien que ses recommandations puissent s'appliquer aux autres villes de la province. La composante juridique doit absolument être intégrée dans toute politique provinciale à ce sujet. Les lois et règlements municipaux sur la gestion de l'espace public constituent en effet une manière prépondérante par laquelle notre société s'adresse aux individus en voie de marginalisation, parce que ces derniers y habitent.

Nous discuterons dans un premier temps du corpus réglementaire et législatif s'appliquant aux personnes en situation d'itinérance et de ses effets négatifs sur ces individus. Dans un second temps, nous traiterons d'aspects procéduraux qui, parce qu'ils ne tiennent pas compte des difficultés dont souffrent les personnes en situation d'itinérance, ont souvent des effets similaire. À la fin de ces deux sections, nous recommanderons des changements visant à contrer de tels effets et espérons qu'ils seront pris en compte afin d'éviter que la société et ses instances gouvernementales ne nuisent, en appliquant des lois destinées à servir le bien public, à ses commettants les plus fragilisés.

---

[1] Anatole France, *Le lys rouge* (Paris: C.-Lévy, 1894) at 118.

[2] Le réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec, « Pour une politique en itinérance Plateforme de revendications », 2006 p. 3, prononcé en 2004.

3. Impact des règlements municipaux

Pour plusieurs raisons, le problème de l'itinérance à Montréal dépasse les frontières de la municipalité. Comme métropole nord-américaine, Montréal attire des individus d'au-delà de ses frontières électorales. Ainsi, elle n'a pas le plein contrôle des facteurs à l'origine de la pauvreté qui frappe des individus avant leur arrivée au centre-ville. Mise devant le fait accompli, trop peu d'outils sont à sa disposition. L'évolution du marché de l'emploi, l'accessibilité au logement, la qualité de services de santé et le support à l'action communautaire sont des champs d'action sur lesquels le Conseil de Ville n'a ni les compétences ni les ressources pour agir seul. Casavant et *al.* affirment en ce sens l'importance de développer des approches multidisciplinaires et intergouvernementales, pour « élaborer un cadre exhaustif et intégré au sein duquel le gouvernement fédéral pourra élaborer des stratégies pour atténuer le problème de l'itinérance. »[3]

Pourtant, nombre de règlements municipaux établissent des infractions qui semblent directement destinées aux comportements par lequel l'itinérance se manifeste, ou qui du moins risquent d'affecter davantage les personnes en situation d'itinérance puisqu'elles habitent l'espace public. Si une telle stratégie reposait sur la prémisse que les appareils policier et judiciaire peuvent se substituer à l'intervention sociale pluridisciplinaire (santé mentale, emploi, logement, toxicomanie...) pour pallier au problème de l'itinérance, elle serait selon nous dans l'erreur. Pourtant la Commission de la Sécurité publique de Montréal, ainsi que par le Conseil de Ville, adoptaient en 2003 les propositions du document *Optimisation de la police de quartier*[4], dont celle de « Renforcer le sentiment de sécurité ».[5] L'une des recommandations concrètes fut de « Faire des incivilités une véritable priorité »[6] et de rajouter à la douzaine de codes d'appels existants « en termes généraux » vingt-six nouveaux codes rendant compte des incivilités telles qu' « identifiées par les appels reçus, les lois, règlements et ordonnances, ainsi que par les élus et citoyens. »[7] Ces interventions en matière d'incivilités, dont plusieurs ciblent des comportements associables aux personnes en situation d'itinérance, n'obligent pas la remise d'un constat d'infraction. On peut penser cependant se demander de quelle manière le développement de la réglementation dans ce sens et l'accroissement du nombre de constats remis depuis 1994 sont reliés. Les paragraphes qui suivent font état de cette prolifération.

Le *Règlement concernant les nuisances* de 1865[8] a mis le jour à deux règlements en vigueur aujourd'hui : le *Règlement sur la propreté des terrains privés* et le *Règlement sur*

---

[3] Patricia Begin, Lyne Casavant, Nancy Miller Chenier, Division des affaires politiques et sociales, Jean Dupuis, Division de l'économie, « LES SANS-ABRI » Janvier 1999. Direction de la recherche parlementaire : http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/modules/prb99-1-homelessness/index-f.htm.

[4] SPVM, « Optimisation de la police de quartier », 10 octobre 2003, en ligne : http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Rapport_optimisation_2003_10_10.pdf.

[5] *Ibid*, p. 2.

[6] *Ibid*, p. 9.

[7] *Ibid*, p. 9.

[8] Chapitres 21, 23 et 24 de *Charte et Règlements de la Cité de Montréal*, 10 mai 1865.

la propreté et sur la protection du domaine public et du mobilier urbain[9]. Le second est adopté en 1999[10] et confine la protection du domaine public à un règlement séparé à l'image d'un contexte nouveau. L'interdiction générale de déposer des objets nuisibles sur le sol du domaine public est complétée par des exemples communs aux problèmes liés à l'itinérance (« des seringues, des aiguilles, des pansements, des médicaments » article 4, alinéa 4). Le règlement interdit également tout dessin sur la chaussée, le trottoir ou bâtiment situé sur le domaine public (article 7) et toute pêche, baignade ou baignade d'animal dans une pièce d'eau situé sur le domaine public (article 15). L'article 20 « interdit d'utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné, de le détériorer ou d'y apporter quelque modification que ce soit. » et l'article 21 de peindre ou de dessiner dessus.

Autres espaces communs, les parcs sont sujets explicitement à la réglementation municipale depuis 1948[11], bien que les places publiques aient été réglementées depuis l'adoption des *Règlements de la Ville de Montréal* 1840, suite à l'Acte d'Union. L'article 3 d'alors charge le comité exécutif de fixer « les heures où certains parcs peuvent être ouverts ou fermés au public. » et indique que toute contravention peut entraîner pénalité, ce qui est l'esprit de l'article 3 de l'actuel règlement[12]. Les cris et comportements indécents y sont également proscrits (article 6). La conversion des carrés et places en parcs aura suscité plusieurs débats récemment, parce que rendant leur fréquentation entre minuit et six heures une contravention au *Règlement sur les parcs*. Ainsi le 1er septembre 2006, les 15 dernières des 80 places publiques montréalaises furent converties en parcs, afin de garantir la qualité de vie et la quiétude des citoyens et de lutter contre les « problèmes de violence, de drogue et de prostitution », selon le maire de l'arrondissement Ville-Marie, Benoît Labonté[13]. Le geste a d'autre part été qualifié d'inacceptable et d'inconséquent parce que d'application ciblée à l'endroit des personnes itinérantes[14] et officiellement désapprouvé par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.[15] L'arrondissement a annoncé qu'il ne suivrait pas la recommandation de cette dernière et préférerait augmenter son financement aux organismes communautaires.[16] Mentionnons finalement les règlements des sociétés de transport qui jouissent d'un statut analogue à celui des règlements municipaux de par leur capacité d'infliger des sanctions pénales. Leur texte s'inscrit dans la même veine que ceux de la ville.[17]

---

[9] R.R.V.M., c. P-12.1, RÈGLEMENT SUR LA PROPRETÉ DES TERRAINS PRIVÉS et R.R.V.M., c. P-12.2, RÈGLEMENT SUR LA PROPRETÉ ET SUR LA PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC ET DU MOBILIER URBAIN.

[10] Chapitre créé par le *Règlement 99-102,* 17 mai 1999.

[11] *Règlement des parcs et places publiques*, numéro 1874, 1er juin 1948.

[12] R.R.V.M., c. P-3, RÈGLEMENT SUR LES PARCS.

[13] La permission de minuit révoquée, 31 août 2006, Radio-Canada, http://www.radio-canada.ca/nouvelles/regional/modele.asp?page=/regions/Montreal/2006/08/31/001-Parcs-Ville-Marie.shtml.

[14] Le Devoir, Libre-Opinion: « Que d'inconséquence ! », Bernard Saint-Jacques et Pierre Gaudreau, mercredi 13 septembre 2006, http://www.ledevoir.com/2006/09/13/117968.html.

[15] « Les parcs interdits la nuit: la commission des droits demande de suspendre le règlement » Le Devoir, samedi 25 novembre 2005. http://www.ledevoir.com/2006/11/25/123609.html.

[16] « La réponse de l'arrondissement de Ville-Marie à la Commission des droits - Une subvention de 115 000 $ aux groupes communautaires qui aident les marginaux », Le Devoir, mercredi 6 décembre 2006. http://www.ledevoir.com/2006/12/06/124240.html.

[17] RÈGLEMENT R-036, *RÈGLEMENT CONCERNANT LES NORMES DE SÉCURITÉ ET DE COMPORTEMENT DES PERSONNES DANS LE MATÉRIEL ROULANT ET LES IMMEUBLES EXPLOITÉS PAR OU POUR LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL*, voir ANNEXE 3 « Section

Chacun de ces règlements prévoit des sanctions sous forme d'amendes en cas de contravention. Le montant des amendes pour une première infraction varie aujourd'hui de 60 à 300$, de 100 à 500$ pour une première récidive et de 300 à 1000$ pour les suivantes. Cependant, en cas de non-paiement d'amende, ou de non-respect d'une entente de paiement ou de travaux compensatoires, un mandat d'emprisonnement peut être émis.[18] Des frais de justice s'ajoutent à chaque amende pour la faire tripler en moyenne, de 120 à 360$ selon le rapport de recherche de la professeure Bellot, unique en son genre sur la judiciarisation de l'itinérance à Montréal.[19]

Il ne fait pas de doute que la ville et son service de police aient des obligations en matière de sécurité publique qui justifient l'adoption de règlements municipaux sur la gestion de l'espace public. On peut toutefois se surprendre que, si être itinérant n'est plus un crime, de nombreux comportements associés à l'itinérance soient considérés comme des incivilités et entraînent l'incarcération d'un nombre significatif d'individus. Le risque de discrimination à l'encontre personnes en situation d'itinérance, à la fois dans l'application des règlements et dans leur formulation, doit donc être considéré et documenté de manière exhaustive. L'évaluation de ce risque, de même que la prise en compte des impacts négatifs de ces règlements sur les personnes en situation d'itinérance, sont nécessaires pour évaluer si nos objectifs initiaux de sécurité publique sont atteints, et à quel coût.

III - Dispositions générales Sous-section I – Civisme » http://www.stm.info/en-bref/R036.htm.

[18] *Code de Procédure Civile du Québec*, arts. 324, 327, 328, 329, 333, 346. La procédure pénale sera discutée spécifiquement plus loin dans ce mémoire.

[19] Rapport de recherche : «Judiciarisation et criminalisation des personnes itinérantes à Montréal - Céline Bellot et Al - octobre 2005.

4. Impact des lois provinciales : *Code de la sécurité* routière et autres

a. Le vagabondage

Les règlements de la Ville de Montréal et de la Société de transport de Montréal ne sont pas les seules lois à être appliquées d'une façon discriminatoire à la population itinérante de Montréal. Certaines lois provinciales posent aussi des problèmes en ciblant des personnes en situation d'itinérance et des activités traditionnellement vues comme étant des sujets du droit criminel.

Historiquement, le *Code criminel* contenait le crime de *vagabondage*, ce qui donnait une grande latitude à la police dans ses actions envers toute personne physiquement apte au travail mais considérée comme « volontairement » sans emploi. La disposition canadienne sur le vagabondage fut abrogée en 1972[20], suite à une décision de la Cour d'appel du Manitoba qui l'a trouvée trop imprécise.[21] Cette même année, la Cour suprême des États-Unis a jugé invalide une ordonnance de la Floride sur le vagabondage dans l'arrêt *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156 (1972) à cause de son imprécision inacceptable. La criminalisation de l'itinérance, qui visait de manière disproportionnée des populations pauvres, est aujourd'hui mal vue et peu fréquente. On doit toutefois se demander si judiciarisation massive des personnes itinérantes n'est pas une façon indirecte de rétablir le crime de vagabondage.

b. La réglementation des rues

L'introduction en 1999 du *Safe Streets Act* (SSA) de l'Ontario a mené plusieurs militants des droits des personnes en situation d'itinérance à décrier une loi qui, selon eux, rétablissait *de facto* des lois sur le vagabondage en dehors du *Code criminel*. Les dispositions du SSA visent la sollicitation agressive d'une audience captive, le fait de traiter avec l'occupant d'un véhicule dans la rue, et le fait de disposer d'objets dangereux dans un endroit public. Le SSA a été décrié comme servant avant tout à décourager la pratique du « squeegee ». Sa validité constitutionnelle fut contestée, mais la cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire *R v. Banks* (2007), 84 O.R. (3d) 1, rejeta les arguments basés sur les articles 2(b), 7, 15 et 11(d) de la *Charte*, aussi bien que l'argument sur la nature véritablement criminelle de la loi. La Cour suprême a refusé la possibilité d'appel. La contestation a réussi à attirer l'attention publique sur la problématique de l'itinérance, mais la décision, créant un précédent partout au Canada, a un impact malencontreux pour les personnes itinérantes qui continuent de voir leur mode de vie judiciariser.

Au Québec, des résultats similaires, comme le contrôle de l'activité de squeegee, sont atteints par l'application du *Code de la sécurité routière,* L.R.Q. C-24.2. Le chapitre

---

[20] Aujourd'hui, la criminalisation du vagabondage au Canada est limitée à l'article 179(1) du *Code criminel*, visant celui qui tire sa subsistance du jeu ou du crime ou celui qui est trouvé flânant sur certains endroits publics ayant été déclaré coupable d'une infraction d'ordre sexuel.

[21] *R v. Heffer* (1969) 71 W.W.R. 615 (Man C.A.)

III contient des « dispositions particulières applicables aux piétons ». L'article 448 en particulier est problématique, étant le sujet d'innombrables infractions reliées au squeegee, au transport « sur le pouce » de ceux qui n'ont pas de voiture et à la mendicité :

> *448. Un piéton ne peut se tenir sur la chaussée pour solliciter son transport ou pour traiter avec l'occupant d'un véhicule.*

Tout comme les *Safe Streets Act*, cet article responsabilise uniquement le piéton et non pas l'occupant qui traite avec lui, suggérant que c'est l'individu plutôt que l'action qui est visé par la loi. En outre, le fait que la loi capturerait également les actions de quiconque se tient sur la chaussée pour héler un taxi ou pour demander des directions à l'occupant de véhicule suggère l'existence d'une imprécision inacceptable, semblable aux anciennes lois contre le vagabondage.

D'autres articles du *Code* semblent plus neutres, visant la sécurité des piétons et l'ordre public, mais présentent le risque d'être appliqués de manière sélective et discriminatoire. Les articles 444 à 453.1 décrivent les règles relatives aux piétons. Comme plusieurs règlements municipaux, ces articles se trouvent rarement appliqués, voire jamais, au piéton « ordinaire », tandis qu'il n'est pas surprenant de voir une personne en situation d'itinérance, habitant par définition l'espace public, se trouver en violation de l'obligation de se servir du passage pour piétons le plus proche pour traverser un chemin public (art. 450 du *Code*). Les articles 500 et 500.1 interdisant tout obstacle à la circulation sur la chaussée, l'accotement ou même un chemin de parc, permettent à la police d'enlever tout obstacle et de saisir des objets impliqués. Une personne sans-abri, qui est obligée de transporter tous ses effets personnels avec elle, pourrait rapidement se trouver en violation de cet article et dépossédée de tous ses biens, ce qui ne peut arriver aux promeneurs dont les biens sont sous clef.

c. La *Charte Québécoise* et l'effet de la judiciarisation de l'itinérance

Dans la décision *R v. Banks*, la cour d'appel de l'Ontario jugea que la pauvreté ne constitue pas un motif analogue de discrimination en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne*. Au Québec, on peut se demander si plus de protection serait accordée par la *Charte québécoise* dans les mêmes circonstances. L'article 10 de la *Charte québécoise* garantit à toute personne le « droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur [...] la condition sociale. » De plus, l'article 10.1 interdit tout harcèlement en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10. Les aspects d'une loi comme le SSA ou le *Code de sécurité routière* qui visent une personne et sa condition sociale plutôt qu'une activité, semblent contrevenir directement à ces articles de la *Charte québécoise*.

Le gouvernement provincial doit éviter à tout prix de créer ou de tolérer (ou de permettre aux municipalités de créer ou de tolérer) des lois qui criminalisent les activités des personnes en situation d'itinérance. Tout d'abord, ce pouvoir est exclusivement réservé au gouvernement fédéral (s.91(27) *Loi constitutionnelle de 1867*). De plus, le gouvernement fédéral a abrogé des lois contre le vagabondage, citant une exécution sélective et discriminatoire et des dispositions abusives dans leur

application.[22] Une supervision accrue des employés de l'État qui appliquent le *Code de la sécurité routière* et toute autre loi provinciale capable d'effets discriminatoires est nécessaire pour assurer le respect des obligations posées par la *Charte québécoise* et éviter toute forme de discrimination. L'enjeu ici est de ne pas détériorer la situation déjà précaire de la population itinérante en tolérant des lois provinciales qui reflètent des principes déjà condamnés par le Parlement.

[22] Débat de la Chambre des communes, vol 6 (11 juin 1971 at 6646-47).

5. Recommandations quant aux instruments juridiques

Recommandation 1 : Développer des approches multidisciplinaires et intergouvernementales, pour élaborer un cadre exhaustif et intégré de stratégies pour atténuer le problème de l'itinérance et trouver des alternatives à la judiciarisation.

Recommandation 2 : Sensibiliser les usagers du centre-ville –résidents, commerçants, travailleurs, touristes...- et l'électorat montréalais au sujet des impacts dévastateurs d'une politique de judiciarisation des personnes en situation d'itinérance et de pénalisation des comportements qui y sont associés.

Recommandation 3 : Cesser d'agrandir le corpus réglementaire permettant aux agents du SPVM de pénaliser les personnes en situation d'itinérance et créant des attentes sociales pouvant générer une pression pour qu'ils privilégient la voie répressive aux voies préventive ou d'assistance envers ces citoyens.

Recommandation 4 : Orienter les politiques de la police vers l'assistance et la prévention plutôt que vers la pénalisation. Accorder la priorité des interventions policières aux infractions moins commises par les populations itinérantes et à celles qui encouragent des modes d'interaction renforçant l'autorité de la police et de la loi sans endetter les personnes en situation d'itinérance.

Recommandation 5 : Réaliser une étude approfondie sur la possibilité d'existence de discrimination dans la formulation des lois et règlements du Québec et dans leur application aux personnes en situation d'itinérance.

6. Aspects procéduraux affectant davantage les personnes en situation d'itinérance

a. Communication avec les personnes itinérantes

Une fois un constat d'infraction émis par un agent de police à une personne en situation d'itinérance pour une infraction aux règlements municipaux, cette dernière dispose d'une période de 30 jours pour faire parvenir à la Cour municipale son plaidoyer de non-culpabilité. Si elle ne fait parvenir ni paiement ni plaidoyer au bout de ce délai, son infraction est inscrite au rôle de la cour et sa culpabilité sera jugée quelques semaines plus tard. Si, au contraire, elle fait parvenir un plaidoyer de non-culpabilité, une date d'audience sera fixée et une convocation envoyée par la poste, habituellement plusieurs mois plus tard.

Les personnes en situation d'itinérance qui, il va sans dire, vivent une situation précaire de logement, très souvent vivent aussi une grande instabilité au niveau de leur état de santé et de logement, il leur arrive souvent de perdre les constats d'infraction qui leur sont remis et qui indiquent jusqu'à quelle date ils peuvent les contester. D'autres, par révolte, par désespoir ou pour des raisons qui leur sont propres, les jettent dès qu'ils les reçoivent. La communication avec les personnes soupçonnées d'infractions se retrouve rompue et les procédures de déclaration de culpabilité puis de déclaration de défaut de paiement s'amorcent et se déroulent sans le ou la principal(e) intéressé(e).

De manière plus évidente encore, les personnes en situations d'itinérance n'ont habituellement pas d'adresse où on peut leur expédier les divers jugements rendus dans les causes qui les concernent. Pour s'adapter, les agents du SPVM inscrivent souvent les adresses postales d'organismes communautaires fréquentés par les personnes en situation d'itinérance (Le Bon Dieu dans la rue, Le Refuge des jeunes, L'Accueil Bonneau...) Ces organismes consignent cette correspondance souvent volumineuse et tentent de la remettre à leur destinataire, mais il va sans dire que cette méthode est loin d'être parfaite. Elle rajoute un fardeau à des organismes dont la mission est autre et n'est pas garante de succès, puisque les individus peuvent à tout point changer d'organismes ou cesser de les fréquenter complètement.

Il est vrai que l'information concernant les constats d'infraction émis ainsi que les dates d'audiences qui y sont associées est toutefois rendue accessible au public par le service de greffe de la Cour municipale de Montréal. Le programme électronique d'accès libre « Plumitif », le service téléphonique et le guichet de service de la Cour permettent à quiconque doté d'un numéro de constat ou d'un nom et d'une date de naissance d'y accéder. Cet accès est utile aux intervenants communautaire du milieu et surement pratique pour les membres du public, **mais il ne répond pas aux besoins particuliers des personnes en situation d'itinérance.**

Puisqu'elles ne disposent pas de téléphone ou d'adresse fixe et qu'elles craignent souvent de se rendre sur les lieux de la Cour municipale (particulièrement lorsque des mandats d'amener ou d'emprisonnement sont émis à leur nom), les personnes en situation d'itinérance n'utilisent pas ces services et ne peuvent pas facilement savoir ou vérifier

quelle infraction leur est reprochée, quel est le montant qui leur est réclamé, quelle est la date limite pour plaider non-coupable, quand elles sont convoquées à des audiences ou si des mandats sont émis contre elles. Cette réalité contribue au fait que les personnes en situation d'itinérance viennent très rarement contester leurs constats d'infraction, même si elles considèrent très souvent qu'elles sont innocentes. La nature contradictoire de notre système de justice, permettant au juge de trancher après avoir entendu les deux parties, s'en trouve menacée. De plus, certains procureurs de la Ville, en vertu de la discrétion qui leur est accordée, se sont déjà montrés prêts à réduire les sommes exigées ou à accepter d'autres formes de règlement avec les personnes en situation d'itinérance leur ayant présenté leur état de vulnérabilité. Malheureusement, ces ententes sont impossibles lorsque les personnes s'étant vues décerner un constat sont absentes – soit dans la majorité des cas

Un problème similaire nie l'accès à l'information des personnes en situation d'itinérance qui veulent savoir si un mandat d'arrestation a été émis ou si des procédures criminelles sont intentées contre elles au Palais de justice de Montréal. Pendant la période allant d'octobre 2007 à avril 2008 au moins, la ligne directe du Greffe criminel du Palais de justice (514-393-2034) était inutilisable en raison du temps d'attente et du débordement du service. Cette cause nous fut confirmée par le service de réception du Palais de justice lui-même. Puisque les personnes en situation d'itinérance refusent généralement de se rendre au guichet de service en personne pour les craintes mentionnées plus haut, celles-ci et les intervenants communautaires les appuyant se trouvent sans moyen efficace d'avoir accès à cette information cruciale et sont obligées de vivre dans la peur perpétuelle d'être arrêtées.

b. Traitement séparé de chaque constat d'infraction

Le greffe de la Cour municipale de Montréal gère ses dossiers sur la base des constats d'infractions émis d'une manière chronologique. Par exemple, si deux constats d'infraction sont émis à un mois d'intervalle et qu'ils sont contestés, deux dates d'audience séparées seront émises, à moins de demande écrite de la part de la personne visée. Bien que la Cour se soit souvent montré flexible en la matière, ce phénomène donne lieu au résultat destructeur où une personne peut être condamnée à un certain temps de prison pour non-paiement d'amende et sortir juste à temps pour que d'autres constats, après plusieurs années de procédure, arrivent eux-mêmes au point de mandat d'emprisonnement. La durée des procédures rend possible le chevauchement des procédures et ouvre la porte à un va-et-vient entre la prison et la rue, générateur d'instabilité. Cela ne peut que nuire aux démarches de réinsertion d'un individu fragilisé par une situation précaire. Le même phénomène peut se produire pour toutes les procédures (audiences, ententes de travaux compensatoires ou de paiement...), avec pour résultat de multiplier les mobilisations d'énergie et de ressources pour la personne visée comme pour la Ville et d'augmenter les chances que la personne visée rate un rendez-vous.

c. Accès au Programme de travaux compensatoires:

Le ministère de la Sécurité publique assure la gestion du Programme de travaux compensatoires par divers organismes, dont le YMCA du Grand Montréal pour la région montréalaise. Ce programme vise à permettre aux personnes dans l'incapacité d'acquitter les sommes qu'elles doivent à la ville de travailler un nombre proportionnel d'heures dans des organismes communautaires en guise de paiement.

Malheureusement, le délai entre le moment où une entente de paiement est prise avec le percepteur de la Ville et le premier rendez-vous disponible avec le YMCA à Montréal est de l'ordre de 3 mois. **Ce délai empêche un accès réel à cette option pour de nombreuses personnes en situation d'itinérance, qui peuvent vivre des changements de circonstances importants en peu de temps et ont aucune marge de manœuvre économique.** Certaines peuvent perdre la volonté de réaliser des travaux qu'elles avaient mobilisée au moment de prendre une entente, ou traverser des épisodes de troubles de toxicomanie faisant en sorte qu'elles abandonneront leur entente, se faisant un mauvais dossier pour la prochaine tentative. Pire encore, d'autres décideront de ne pas se présenter à leur travaux parce qu'entre temps elles auront contracté un emploi et peut-être même un logement, que plusieurs semaines de travail non-rémunéré leur feraient perdre. En faisant ce choix privilégiant leur réinsertion, elles s'exposent toutefois à l'accroissement de leur dette et au risque de l'emprisonnement.

d. Ombudsman de Montréal

L'ombudsman de la Ville de Montréal (*Règlement sur l'ombudsman, RRVM 02-146*) peut faire des enquêtes et émettre des recommandations, de même que veiller à l'application de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Les demandes en vertu de la Charte doivent être formulées par des personnes physiques, les autres peuvent être formulées par des personnes morales.

Des questions pourraient être soulevées par des personnes en situation d'itinérance en vertu de la Charte, à l'endroit d'une décision du conseil de la ville, du comité exécutif ou d'un conseil d'arrondissement, s'ils jugent que leurs droits et intérêts ne sont pas respectés. Ces demandes sont cependant limitées aux droits garantis par la Partie II de la Charte montréalaise, et excluent donc la Partie I (Principes et valeurs). Ces principes, qui incluent « la dignité et l'intégrité de l'être humain, la tolérance, la paix, l'inclusion ainsi que l'égalité entre toutes les citoyennes et tous les citoyens. » (art. 1) sont toutefois très susceptibles d'être bafoués dans la cas des personnes itinérantes et leur protection par l'ombudsman serait bénéfiques.

De plus, la Partie II (Droits, responsabilités et engagements) engage la ville à « combattre la discrimination [..] la pauvreté et l'exclusion, lesquels sont de nature à miner les fondements d'une société libre et démocratique. » (art. 16) et à garantir le «droit à la sécurité » des citoyens (art. 25). Cependant, l'ombudsman « ne peut faire enquête sur les décisions, recommandations, actes ou omissions de quelque nature que ce soit [...] d'un agent de la paix du Service de police de la ville de Montréal» (*Règlement sur l'ombudsman,* art. 11). Par la nature de leur travail et des règlements municipaux qu'ils appliquent, les agents du SPVM courent le risque d'adopter des pratiques discriminatoires à l'endroit des personnes en situation d'itinérance et de vulnérabiliser leur droit à la sécurité. Bien que le système déontologique policier du Québec soit habilité pour enquêter sur les éventuelles fautes professionnelles des agents de police, la méfiance fréquente des personnes en situation d'itinérance face à la police, le fait qu'elles craignent de se faire arrêter si des mandats sont émis contre elles, leur accès largement limité aux institutions pour des raisons personnelles (toxicomanie, troubles de santé mentale...) et l'étape obligatoire de conciliation, où le plaignant doit faire face à l'agent visé, font en sorte que le *Code de*

déontologie des policiers du Québec (R.R.Q., 0-8.1, r. 1) est rarement utilisé par les personnes en situation d'itinérance ou en mesure de répondre à leurs besoins.

7. Le *Code de procédure pénale*: possibilité de solutions en aval

a. Le *Code de procédure pénale* et l'exécution du jugement

La condition des personnes en situations d'itinérance fait en sorte que l'application à caractère général et usuel des lois, des règlements et des procédures judiciaire leur est mal adaptée. De cette manière, celle-ci mène bien souvent à des résultats à l'opposé de la situation recherchée et elle contribue en elle-même à la dégradation de leur condition et à l'aggravation du problème des personnes en situation d'itinérance. Ainsi, si les problèmes créés par le système judiciaire et la judiciarisation de l'itinérance ne sont pas résolus à leur source tout au long du processus judiciaire, il serait toutefois possible de limiter les impacts négatifs résultat de l'exécution du jugement dans les cas reliés aux personnes en situation d'itinérance. Il resterait encore plusieurs ajustements à faire au *Code de procédure pénale* et à l'autonomie relative des juges dans son application afin de leurs permettre une application plus souple et mieux adaptée à la situation.

L'exécution des jugements est codifiée dans le *Code de procédure pénale du Québec* au Chapitre XIII, comprenant les articles 315 à 366.2. À la première lecture des articles du Chapitre XIII, il est intéressant d'observer qu'une grande partie des articles sont tout simplement inutiles dû à leur inapplicabilité à des personnes en situations d'itinérance. Ainsi, il serait très rare de voir une personne en situation d'itinérance donner un cautionnement, ce qui met de côté toute possibilité de recouvrement des sommes dues selon l'article 321. De même, il serait surprenant que le travail désigné du percepteur selon l'article 322 soit accompli étant donné la situation d'insolvabilité d'une personne se trouvant en situation d'itinérance.

La situation nous dirige donc presque toujours vers l'application de l'article 323 sur le défaut de paiement du défendeur. En effet, dans le cas d'une personne en situation d'itinérance, tous les critères d'application de cet article sont atteints, soit que le paiement est devenu exécutoire suite au défaut d'application des articles 321-322 et que le défendeur est introuvable. L'article 323 offre deux possibilités factuelles qui mènent au même résultat. D'une part, la personne en situation d'itinérance peut être retrouvée par l'entremise d'informations fournies par un centre qu'elle fréquente ou, d'autre part, les informations fournies ne sont pas suffisantes pour assurer une recherche fructueuse. Dans ce deuxième cas, un mandat d'amener est émit selon l'article 324. Or, même suite à cette procédure, les chances sont toujours aussi faibles pour le percepteur de « recouvrer ces sommes conformément au présent chapitre ». Il est à noter que l'émission d'un mandat d'amener résulte aussi en une peine d'emprisonnement probable de la personne en situation d'itinérance qui est en défaut de déclarer son adresse de résidence.

C'est de cette manière que la procédure pénale appliquée dans le contexte de non-paiement d'une amende par une personne en situation d'itinérance résulte souvent par une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement des sommes dues. Le langage que tient le *Code de procédure pénale* est d'autant plus révélateur du fait que son application est complètement inadaptée puisqu'il sous-tend constamment l'idée de la volonté du défendeur

à ne pas se conformer aux exigences du *Code* et ne laisse d'aucune manière entrevoir l'impossibilité de celui-ci à s'y conformer.

Le percepteur, face à l'insolvabilité d'une personne en situation d'itinérance, doit selon l'article 333, offrir au défendeur, qui à se stade-ci a épuisé les moyens limités de défense procédurale à sa disposition, la possibilité de payer sa somme due au moyen de travaux compensatoires. Selon l'article 333, la nature des travaux se veut être déterminée en fonction des aptitudes du défendeur et de sa capacité à s'engager à les exécuter lui permettant ensuite, selon l'article 335, la possibilité d'acquitter toutes les sommes dues au moment de l'engagement. Ce qui semble être une solution intéressante sur papier reste peu adapté, puisque non seulement l'offre de ces travaux reste assez limitée, mais elle est d'autant plus limitée considérant les difficultés personnelles auxquelles font face les personnes en situations d'itinérances. Ces difficultés personnelles minent *a priori* leur capacité à s'engager et leurs aptitudes, mais risquent aussi de provoquer le rejet d'une telle solution. Encore, lorsqu'une offre adaptée existe et que le défendeur s'engage, il est très possible que des difficultés personnelles l'empêchent de respecter certaines modalités de son engagement.

Dans tous ces cas, le résultat est considéré comme un défaut du défendeur selon l'article 346. Le percepteur peut alors demander à un juge d'imposer une peine d'emprisonnement et de délivrer le mandat nécessaire. Un détail intéressant de l'article 346 est qu'il ne considère que trois possibilités de défaut : soit le défendeur ne respecte pas son engagement de se présenter devant le percepteur, soit des travaux compensatoires ne pouvaient pas être offerts ou le défendeur refuse ou néglige d'exécuter les travaux. Ces catégories sous-entendent qu'une personne qui est inapte à accomplir ces travaux est donc en situation de défaut *volontaire*. Dans le cas d'une personne en situation d'itinérance, il est douteux de présumer que dans la grande majorité des cas où cette possibilité se solde par un échec, celui-ci ait été volontaire. Cette formulation résume de manière assez succincte comment la solution proposée des travaux compensatoires est plutôt elle-même en défaut dans sa prise en considération des personnes atypiques comme les personnes se retrouvant en situation d'itinérance. On en arrive donc au dernier recours qui s'applique par défaut après avoir parcouru les différents chemins offerts par la procédure, la peine d'emprisonnement.

b. La solution en aval, l'entente de paiement adaptée

Selon nous, un bon outil qui permettrait d'atténuer les conséquences néfastes que peut avoir la mal adaptation du système de justice en ce qui a trait aux personnes en situation d'itinérance est la possibilité d'une entente de paiement entre le percepteur et le défendeur. Les modalités de cette entente sont simplement encadrées par l'article 328 qui stipule : « le percepteur et le défendeur peuvent conclure par écrit une entente prévoyant que les sommes dues seront payées par versements selon le délai et les modalités qu'ils auront déterminés ». Un des avantages existant de cette entente est le critère très ouverts en ce qui a trait le délai et les modalités. Nous pensons, que cet article devrait, plus que tout autre, permettre de prendre en considération la situation particulière des personnes en situations d'itinérance et l'impact relativement plus grand et manifestement négatif sur leur future intégration à la société.

Ainsi, le terme « sommes dues » devrait être interprété de manière large en fonction de la situation financière et sociale de la personne. Si lors de travaux compensatoires, la translation de la valeur d'une heure de travail en valeur monétaire peut variée en fonction du montant total dû, il serait juste et socialement bénéfique de permettre une modulation de la valeur d'un dollar remis vis-à-vis le montant total dû en fonction de la situation de la personne en difficulté. De plus grosses sommes dues par des personnes en grande détresse devraient pouvoir être réduites au cas par cas.

De cette manière, le caractère dissuasif de la peine ne serait plus simplement un montant absolu, mais bien un fardeau relatif à la situation atypique de la personne. C'est donc dire que cette entente autour du montant dû ne serait vraiment qu'accessible qu'à la suite de la faillite de toutes les autres procédures antérieures, faillite qui elle-même pourrait en soit démontrer la situation particulière dans laquelle le défendeur se retrouve. L'objectif de dissuasion serait toujours atteint, et adaptée proportionnellement au degré de dissuasion équivalent pour le citoyen moyen.

Le *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1990, Chapter P.33, de l'Ontario fournit un exemple d'abandon complet du recouvrement de sommes dues lorsque ces démarches seraient contraires aux objectifs de la justice.

> Exceptional circumstances
>
> (21) In exceptional circumstances where, in the opinion of the court that imposed the fine, to proceed under subsections (6) to (14) would defeat the ends of justice, the court may order that no warrant be issued under subsection (6) and that no summons be issued under subsection (7). 1993, c. 31, s. 1 (26).

Cette logique fournit les bases conceptuelles nécessaires pour abandonner complètement la poursuite ou réduire les montants demandés lorsque le résultat obtenu serait plus couteux pour la ville qu'il ne lui en rapporte (les sommes n'étant pas recouvrées en fin de compte) ou lorsque les impacts préjudiciables sur les individus visés seraient disproportionnés et excessifs.

8. Recommandations quant à la procédure

Recommandation 6: Rendre la base de données « Plumitif » et l'information concernant les procédures à la Cour municipale de Montréal accessible en ligne gratuitement au grand public ou minimalement aux personnes visées et intervenants communautaires du milieu (par exemple au moyen d'un mot de passe), pour leur permettre accéder rapidement et facilement à cette information, nécessaire pour garantir l'équité procédurale de l'ensemble de la procédure.

Recommandation 7: Rendre l'information concernant les mandats d'arrestation et les dates d'audiences au Palais de justice de Montréal accessible en ligne gratuitement aux personnes visées (par exemple au moyen d'un mot de passe), pour leur permettre accéder rapidement et facilement à cette information, nécessaire pour garantir l'équité procédurale de l'ensemble de la procédure.

Recommandation 8: Identifier les dossiers d'infractions aux règlements municipaux de personnes en situation d'itinérance d'une manière particulière, sur la base de l'absence d'adresse ou de l'évaluation de la situation par l'agent de police. Consolider ces dossiers par individu et non par numéros de constats infraction, afin de faciliter le succès des méthodes alternatives de paiement (entente de paiement ou travaux compensatoires) et éviter la multiplication et l'échec des procédures.

Recommandation 9 : Uniformiser la saisie des noms par les agents de police, dans le « Plumitif » et à toute autre étape, afin de pouvoir identifier facilement toutes les procédures se rapportant à une même personne et d'éviter les problèmes fréquents reliés aux fautes d'orthographe et de saisie différentes des noms propres et noms de familles composés.

Recommandation 10: Garantir un accès rapide et prioritaire au Programme de travaux compensatoires pour les personnes en situation d'itinérance, par le financement, l'ouverture de nouveaux postes de travail, ou tout autre moyen nécessaire. Assurer un suivi avant et pendant le début des travaux qui soit adapté aux besoins particuliers des personnes en situation d'itinérance.

Recommandation 11: Encourager les villes du Québec à se doter d'ombudsmans habilités pour défendre les intérêts des personnes en situation d'itinérance. Encourager la ville de Montréal à habiliter l'Ombudsman de Montréal à appliquer les principes de la Partie I de la Charte de la ville de Montréal et à pouvoir faire enquête sur les actions du SPVM.

Recommandation 12 : Réviser le Chapitre XIII du *Code de procédure pénale* de manière à rendre son application aux personnes en situations atypiques plus adaptée pouvant réduire ainsi ses conséquences négatives.

Recommandation 13 : Dans l'optique de révision du Chapitre XIII du *Code de procédure pénale*, revoir les mécanismes et instance en lien avec les travaux compensatoires et essayer d'adapter ceux-ci aux difficultés auxquelles font face les personnes en situation d'itinérance.

Recommandation 14: Permettre que le montant dû selon l'article 328 du *Code de procédure pénale* puisse aussi faire partie des négociations pour arriver à une entente de paiement visant l'atteinte d'une peine progressive en fonction de la situation financière et sociale du défendeur.

Recommandation 15: Accorder plus de pouvoir aux juges et à la cour pour diminuer ou supprimer des dettes ou une portion des dettes de personnes itinérantes lorsqu'elles se montrent admissibles aux programmes d'entente de paiement ou de travaux compensatoires. Les amendes pourraient être adaptées aux moyens et à la situation de l'individu à ce point. Ce pratique serait compatible avec des principes de détermination de la sentence du droit criminel et diminuerait le fardeau qui pèse sur un individu qui peut se trouver confronté par une dette très lourde, souvent accumulée à son insu.

9. Références

a. Législation

1. *Loi visant à lutter contre la pauvreté et L'exclusion sociale*, L.R.Q., chapitre L-7.
2. *Code de la sécurité routière,* L.R.Q., chapitre C-24.2.
3. *Code de procédure pénale,* L.R.Q., chapitre C-25.1.
4. *Code de déontologie des policiers du Québec*, R.R.Q., 0-8.1, r. 1.
5. *Safe Streets Act*, 1999 S.O. 1999, CHAPTER 8
6. *Safe Streets Act* [SBC 2004] CHAPTER 75.
7. *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1990.

b. Règlements municipaux

1. R.R.V.M., c. P-1, RÈGLEMENT CONCERNANT LA PAIX ET L'ORDRE SUR LE DOMAINE PUBLIC.
2. R.R.V.M., c. B-3, RÈGLEMENT SUR LE BRUIT
3. R.R.V.M., c. P-3, RÈGLEMENT SUR LES PARCS
4. R.R.V.M., c. P-12.1, RÈGLEMENT SUR LA PROPRETÉ DES TERRAINS PRIVÉS
5. R.R.V.M., c. P-12.2, RÈGLEMENT SUR LA PROPRETÉ ET SUR LA PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC ET DU MOBILIER URBAIN.
8. RÈGLEMENT R-036, RÈGLEMENT CONCERNANT LES NORMES DE SÉCURITÉ ET DE COMPORTEMENT DES PERSONNES DANS LE MATÉRIEL ROULANT ET LES IMMEUBLES EXPLOITÉS PAR OU POUR LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL, Société de Transport de Montréal.
9. *Règlement sur l'ombudsman, RRVM 02-146*
10. *Charte montréalaise des droits et responsabilités*

c. Rapports et études

11. SPVM, « Optimisation de la police de quartier », 10 octobre 2003, en ligne : http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Rapport_optimisation_2003_10_10.pdf.
12. Rapport de recherche : «Judiciarisation et criminalisation des personnes itinérantes à Montréal - Céline Bellot et Al - octobre 2005.
13. Le réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec, « Pour une politique en itinérance Plateforme de revendications », 2006.
14. Réseau d'aide aux personnes seul et itinérante de Montréal, « Comprendre l'itinérance », 2003.

15. Pierre Landreville, Danielle Laberge, Daphné Morin, Lyne Casavant, *Le rôle de la prison dans la production de l'itinérance*, Cahiers de recherche du Centre de Recherche en Itinérance (CRI), UQAM, 1998.
16. Santé Québec, *Dénombrement de la clientèle itinérante dans les centres d'hébergement, les soupes populaires et les centres de jour des villes de Montréal et de Québec 1996-97*, sous la direction de Louise Fournier et al., novembre 1998.
17. Patricia Begin, Lyne Casavant, Nancy Miller Chenier, Division des affaires politiques et sociales, Jean Dupuis, Division de l'économie, « LES SANS-ABRI » Janvier 1999. Direction de la recherche parlementaire : http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/modules/prb99-1-homelessness/index-f.htm

d. Articles sur la fermeture des parcs la nuit

18. « La permission de minuit révoquée », 31 août 2006, Radio-Canada, http://www.radio-canada.ca/nouvelles/regional/modele.asp?page=/regions/Montreal/2006/08/31/001-Parcs-Ville-Marie.shtml.
19. Le Devoir, Libre-Opinion: « Que d'inconséquence ! », Bernard Saint-Jacques et Pierre Gaudreau, *Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal,* mercredi 13 septembre 2006, http://www.ledevoir.com/2006/09/13/117968.html.
20. «Des groupes réclament une politique de l'itinérance », Presse Canadienne (PC), 2 novembre 2006, http://www2.canoe.com/infos/quebeccanada/archives/2006/11/20061102-131709.html.
21. Communiqué de presse : 'IPAC : une annonce qui ne respecte pas les engagements des Libéraux' - 22 novembre 2005 – RAPSIM
22. « La réponse de l'arrondissement de Ville-Marie à la Commission des droits - Une subvention de 115 000 $ aux groupes communautaires qui aident les marginaux », Le Devoir, mercredi 6 décembre 2006. http://www.ledevoir.com/2006/12/06/124240.html.