



Ligue des droits et libertés
Section de Québec

**Le profilage social et l'emprisonnement
pour non-paiement d'amende :
des obstacles à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Mémoire de la Ligue des droits et libertés - section de Québec

présenté

au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec

dans le cadre

de la consultation publique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

29 janvier 2016

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Fondée en 1994, la Ligue des droits et libertés, section de Québec se spécialise dans l'éducation aux droits auprès des jeunes en plus d'œuvrer dans les campagnes de sensibilisation contre la discrimination et l'exclusion sociale.

Depuis plusieurs années, la section de Québec s'intéresse particulièrement au profilage social et à la judiciarisation des personnes marginalisées. De ce fait, elle a publié une recherche-action sur les besoins juridiques des personnes marginalisées de Québec, mené une campagne contre l'emprisonnement pour non-paiement d'amende, instauré un nouveau service d'accompagnement juridique pour les personnes marginalisées et organisé plusieurs journées d'échange sur le profilage et la judiciarisation des personnes marginalisées qui ont permis à plusieurs acteurs du milieu communautaire, juridique, municipal et universitaire de dresser un meilleur portrait de ces problématiques.

Par son travail rigoureux sur la question du profilage social et la judiciarisation des personnes marginalisées, l'intervention de la Ligue des droits et libertés, section de Québec dans le cadre de cette consultation publique est des plus pertinentes.

RÉSUMÉ

Depuis plusieurs années, la Ligue des droits et libertés, section de Québec travaille sur les enjeux de profilage social et judiciarisation des personnes marginalisées. Au fil de nos travaux, nous en sommes venus à la conclusion que ces problématiques constituent des obstacles importants à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Nous considérons que la question du profilage social nécessite une plus grande attention de la part du gouvernement du Québec. Effectivement, force est de constater qu'en raison de ce profilage, des personnes marginalisées se voient pénalisées pour des infractions qui ne sont généralement pas reprochées aux autres citoyens. Ce profilage social est exercé, consciemment ou non, tant par les élus, qui adoptent des règlements qui font de la pauvreté un état d'infraction perpétuel, que par ceux qui sont chargés de l'application de ces règlements. Puisque ce qui est à l'origine de l'entrée de certaines personnes dans le système judiciaire est bien plus leur état de pauvreté que la commission d'actes répréhensibles, il est possible d'affirmer qu'il existe une forme de pénalisation de la pauvreté. Ce constat est d'autant plus alarmant que le régime législatif actuel garantissant le respect des droits fondamentaux offre une protection insuffisante au justiciable subissant le profilage social. Une revue de la jurisprudence sur cette question permet d'ailleurs de constater la grande difficulté de prouver juridiquement l'existence d'un profilage social.

Une des conséquences les plus graves de ce profilage est sans contredit le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende. En effet, faute d'avoir les ressources financières nécessaires pour acquitter leurs amendes, les personnes marginalisées voient leur dette judiciaire augmenter de manière démesurée. Trop souvent, les conséquences d'un tel endettement resurgissent après plusieurs années, alors que la personne visée est en voie de se sortir de la pauvreté. À n'en pas douter, cette judiciarisation mettra en péril les démarches déjà entreprises par la personne pour se sortir de la pauvreté et parfois même, la ramènera directement en situation d'itinérance.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons que le gouvernement :

- modifie les lois habilitantes des municipalités afin qu'il ne soit plus possible de pénaliser les stratégies de survie des personnes marginalisées par l'entremise des règlements municipaux;
- modifie la *Charte des droits et libertés de la personne* pour améliorer la protection offerte contre le profilage social;
- modifie le *Code de procédure pénale* pour qu'il ne soit plus possible de délivrer des mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende et, jusqu'à la modification de cette loi, émette un moratoire en ce sens.

« *Condition sociale : situation, place ou position qu'occupe une personne ou un groupe dans la société.* »¹

« *Condition : place que quelqu'un occupe dans une société hiérarchisée selon les critères économiques, culturels, sociaux, selon la classe à laquelle il appartient.* »²

1. Le profilage social

De façon générale, et malgré que les juges d'une même cour ne s'entendent pas nécessairement sur une définition, la condition sociale correspond à la position qu'occupe un individu dans la société. Cependant, les déterminants de cette position sont tout aussi importants que leur résultante pour en comprendre la signification, surtout dans un contexte d'analyse hautement subjective. Des facteurs tels que la scolarisation, le revenu, l'origine, la situation professionnelle et bien d'autres sont des éléments utilisés pour tenter de définir la condition sociale. Le Tribunal des droits de la personne du Québec (ci-après « le Tribunal ») avance une définition relativement stable dans le temps de ce qu'est la condition sociale. Dans une décision de 2014³, le Tribunal reprend la définition qu'il avait déjà donnée vingt ans plus tôt :

La condition sociale d'une personne réfère à la situation dans laquelle elle se trouve dans la société et qui découle de circonstances qui prédéterminent et conditionnent cette situation. Elle représente une dimension plus actuelle que son origine sociale. D'autre part, contrairement à la race et à la couleur, la condition sociale peut représenter un état temporaire.⁴

Une autre décision du même Tribunal, datant de 2000, se base sur une définition rendue en 1979 pour fonder son analyse :

¹ Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, en ligne : <<http://dictionnaireid.caij.qc.ca/>>.

² Dictionnaire LAROUSSE, en ligne : <<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/condition/18014?q=condition#17888>>.

³ C.D.P.D.J. c. Brodeur-Charron, 2014 QCTDP 10, par. 43, en ligne : <<http://canlii.ca/t/g7jfj>>.

⁴ C.D.P. c. J.M. Brouillette Inc., T.D.P.Q. Montréal, 23 CHRR 495, par. 30, en ligne : <<http://canlii.ca/t/1fv8k>>.

En ce qui a trait à l'interprétation du critère de la condition sociale au Québec, la principale décision ayant fait autorité en la matière est celle rendue, en 1979, par le juge François Tôth de la Cour supérieure, selon laquelle [...] dans le langage populaire, « condition sociale » réfère soit au rang, à la place, à la position qu'occupe un individu dans la société, ou encore à la classe à laquelle il appartient, en raison sa naissance, de son revenu, de son niveau d'éducation, de son occupation; soit à l'ensemble des circonstances et des événements qui font qu'une personne ou qu'un groupe occupe telle situation ou telle position dans la société. Le Tribunal est d'accord avec cette proposition.⁵

[Référence omise]

Dans tous les cas, la définition donnée est semblable à ce qu'en donne le langage commun et comprend les différents déterminants de cette position.

La *Charte des droits et libertés de la personne* (Charte québécoise), instrument québécois de protection des droits fondamentaux de la personne, prévoit à son article 10 que toute personne a 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 une liste prédéterminée de motifs interdits, dont la condition sociale fait partie⁶. Lorsque ce droit est compromis, il y a discrimination.

1.1 Une définition du profilage social

Le profilage social constitue une forme de discrimination au sens de l'article 10 de la Charte québécoise. Nous retiendrons la définition proposée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) en 2009⁷, grandement inspirée par la définition acceptée du profilage racial. Il s'agit de l'application, par une personne en situation d'autorité, d'une mesure à un groupe de population du fait de leur appartenance, réelle ou présumée, à une certaine condition sociale défavorisée, et cela d'une manière disproportionnée par rapport au reste de la population. Ce profilage est systématiquement exercé envers certains groupes.

⁵ C.D.P. c. *Gauthier et al.*, T.D.P.Q. Montréal, 1993 CanLII 2000 (QCTDP), en ligne : <<http://canlii.ca/t/1fv7p>>.

⁶ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c. C-12, art. 10, en ligne : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.HTM>.

⁷ C.D.P.D.J., *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : Un profilage social*, 2009, en ligne : <http://www.cdpedj.qc.ca/publications/itinerance_avis.pdf>.

1.2 Le profilage social des personnes marginalisées à travers les règlements municipaux et leur application

Le fait que les plus vulnérables de notre société subissent un certain profilage social est reconnu de plusieurs intervenants universitaires et sociocommunautaires⁸. En effet, il a été observé sur de longues périodes qu'une grande proportion de personnes marginalisées⁹ reçoit des contraventions à répétition. La judiciarisation de leur mode de vie fait en sorte qu'elles accumulent des dettes judiciaires imposantes. Dominique Bernier a étudié les 3735 contraventions distribuées entre 2000 et 2010 à Québec à 284 personnes ayant donné comme adresse les coordonnées d'un organisme intervenant auprès des personnes en situation d'itinérance. Cette étude nous confirme l'existence d'une judiciarisation des stratégies de survie des plus pauvres. Elle nous apprend par ailleurs qu'une certaine proportion des personnes visées est surjudiciarisée à outrance : 5 % des personnes concernées par l'étude ont reçu 51 % des contraventions recensées. Ces 15 personnes ont reçu en moyenne 191 constats chacune, soit 19 par année. On peut facilement imaginer l'ampleur de leur dette judiciaire. Nous apprenons aussi que les 10 % représentant les personnes le plus fortement judiciarisées ont reçu 62 % du total des contraventions. Le « record » est détenu par un individu qui a reçu 296 contraventions pendant cette période de 10 ans, soit, en moyenne, une à tous les 12 jours. On peut donc conclure que certaines personnes sont ciblées de façon intensive.

Les personnes marginalisées reçoivent des contraventions pour des infractions que l'on reproche rarement aux autres citoyens. Ces personnes se voient, par exemple, remettre des constats d'infraction pour avoir traversé la rue sans attendre le feu piétonnier, ou pour avoir jeté un mégot sur le sol. De plus, les policiers utilisent le pouvoir discrétionnaire que leur octroient des règlements très larges et flous à l'encontre des personnes marginalisées. Par exemple, nous observons que plusieurs contraventions pour flânage sont délivrées à des personnes qui se trouvent simplement sur un banc de parc.

⁸ C.D.P.D.J., *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, à l'occasion des consultations particulières sur le phénomène de l'itinérance au Québec, 2008.*

⁹ Cette terminologie permet d'inclure un spectre plus large que celui des personnes en situation d'itinérance et ainsi inclure d'autres groupes comme les jeunes de la rue, les *squeegees* ou les prostitués; des groupes qui vivent principalement dans la pauvreté.

Nous pouvons nous demander à partir de quel moment une personne assise sur un banc public flâne.

Le texte des règlements municipaux est souvent neutre et n'est pas a priori discriminatoire. Par contre, certaines dispositions de ces règlements visent des comportements qui ne constituent pas des nuisances. C'est le comportement en tant que tel que les autorités souhaitent pénaliser. Par exemple, il y a une différence entre flâner simplement, et flâner de manière à nuire à la libre circulation des autres citoyens. Or, la disposition réglementaire ne fait pas la distinction entre le fait de flâner et de flâner de manière à causer une nuisance.

1.3 Une justice qui offre peu de protection

Il existe actuellement très peu de jurisprudence appliquant la notion de profilage social. Cette rareté pourrait s'expliquer par le fait que les personnes qui subissent ce type de profilage ont très rarement recours aux tribunaux pour faire respecter leur droit. Nous sommes toutefois d'avis que cela s'explique surtout en raison de l'insuffisance des dispositions législatives pour protéger contre le profilage social.

Bien que le régime québécois de protection édicté par la Charte québécoise mette en place le Tribunal des droits de la personne ayant pour compétence presque unique de se prononcer sur des cas allégués de discrimination, une revue de la jurisprudence de ce tribunal permet de constater la difficulté de faire une preuve de profilage social. Il faut comprendre que le concept juridique de profilage social est un défi pour qui souhaite le prouver puisqu'il suppose inévitablement un certain élément de subjectivité. C'est-à-dire qu'il faut nécessairement établir la position d'un individu dans la société et la mettre en relation avec celle des autres. À cette position, il faut ajouter la perception que les autres ont de l'individu et la perception que ce dernier a de lui-même. Il s'agit donc d'une preuve extrêmement difficile à faire.

L'analyse des rares cas de jurisprudence montre que le peu de décisions qui existent sur le profilage social s'inscrivent dans des situations bien précises. En effet, certaines situations semblent plus propices à une reconnaissance du motif interdit de discrimination basé sur la condition sociale. Par exemple, il existe une jurisprudence sur l'accès au logement pour les bénéficiaires de prestation d'aide sociale à qui un propriétaire refuse un bail après avoir obtenu les renseignements sur leur source de revenus¹⁰. Il est à noter que les tribunaux ne reconnaissent pas le fait d'être pauvre comme l'élément qui fonde la discrimination, mais seulement certains aspects de la pauvreté, par exemple le fait de recevoir des prestations sociales.

On observe également que lorsqu'une décision se penche sur la question du profilage social, elle dévie souvent vers d'autres motifs de discrimination. Le Tribunal semble ainsi être plus à l'aise de reconnaître une discrimination alléguée sur la base de la condition sociale lorsque d'autres motifs sont invoqués. Par exemple, pour le cas des étudiants, des allégations de discrimination fondées sur l'âge sont plus faciles à étudier puisque l'âge est un fait relativement indiscutable et pour lequel la marge de manœuvre subjective est bien moindre que lorsqu'on traite de la perception de la place d'un individu dans la société.

Il est également possible de constater que la majorité des trames factuelles portent sur des relations privées et non sur la discrimination faite par des organes gouvernementaux ou paragouvernementaux. Finalement, il faut noter que même si un tribunal constate qu'une personne marginalisée subit du profilage social, cela n'entraîne pas automatiquement la disparition de l'infraction.

¹⁰ *Québec (C.D.PD.J.) c. Huong*, JE 2005-609, par. 29, en ligne : <<http://canlii.ca/t/1jwv3>>.

2. Le problème de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende

Le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes (ENPA) est une conséquence directe de ce profilage. Plusieurs acteurs, dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) et la Ville de Montréal ont affirmé que l'emprisonnement ne peut pas constituer une solution acceptable au phénomène de l'itinérance¹¹. En 2008, le Barreau du Québec arrivait à la même conclusion dans un mémoire préparé pour la Commission des affaires sociales¹². Pourtant, cette solution est encore prévue dans le *Code de procédure pénale* (*C.p.p.*)¹³ et est encore largement utilisée. L'expérience terrain issue d'un projet pilote de clinique juridique communautaire à Québec a mis en évidence de nombreux cas de personnes visées par un mandat d'emprisonnement et l'inefficacité des mesures alternatives tels que les travaux compensatoires. Selon la CDPDJ, cette inefficacité peut s'expliquer par le fait qu'il s'agisse d'une solution inadéquate au problème et à la situation complexe vécue par les personnes vivant en situation d'itinérance¹⁴. Quoiqu'il en soit, le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende est, selon nous, un élément majeur contribuant à l'exacerbation de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Envisagé d'une manière schématique, le phénomène de l'itinérance se divise en trois types, soit l'itinérance chronique, transitoire ou épisodique. La première désigne des personnes sans domicile fixe sur une longue période de temps, la seconde désigne des personnes vivant dans cette situation pour des raisons circonstancielles (incendies, éviction, maladie, divorce, etc.) et la troisième désigne des personnes qui alternent entre des épisodes d'itinérance et de stabilité domiciliaire. C'est pourquoi les principaux acteurs du milieu préfèrent parler de personnes en situation d'itinérance plutôt que d'« itinérants ». Contrairement à la croyance

¹¹ C.D.P.D.J., 2008, p. 108.

¹² BARREAU DU QUÉBEC, *Les personnes en situation d'itinérance : détentrices de droits fondamentaux*, 2008, p. 7. La septième recommandation du Barreau dans ce mémoire consiste d'ailleurs à modifier le *C.p.p.* pour que l'emprisonnement pour non-paiement d'amende ne soit plus possible.

¹³ L'article 346 *C.p.p.* prévoit qu'un juge peut émettre un mandat d'emprisonnement lorsque la personne ne paie pas les sommes dues et qu'elle omet de se présenter devant le percepteur ou n'exécute pas des travaux compensatoires.

¹⁴ C.D.P.D.J., 2009, p. 152.

répandue, l'itinérance chronique ne représente que 10 à 15 % du phénomène¹⁵. On peut donc considérer que l'itinérance est un phénomène bien plus sporadique que permanent.

Avant de poursuivre, nous tenons à noter que les données mentionnées dans ce texte ne peuvent pas être tout à fait représentatives de la réalité. En effet, en raison de la variété des formes d'itinérances et de l'impossibilité pratique de faire un dénombrement exhaustif, les études citées expriment toutes la difficulté d'un recensement précis des personnes vivant en situation d'itinérance. Les chiffres avancés sont nécessairement en deçà de la réalité puisqu'ils ne tiennent compte que des personnes ayant utilisé l'adresse d'organismes communautaires comme adresse de correspondance ou de domicile¹⁶.

Cela dit, cette section de notre mémoire a pour objectif de décrire la situation des personnes marginalisées qui sont judiciairisées en raison de leur statut social (2.1) pour ensuite en dépeindre les effets exacerbant sur la pauvreté et l'exclusion sociale (2.2). Nous terminerons par des recommandations visant des réformes qui devraient être, selon nous, inévitables.

2.1 Portrait de la judiciarisation des personnes marginalisées

Comme il a été démontré à la section précédente, les personnes marginalisées sont particulièrement visées tant dans l'application de la réglementation en vigueur que par l'édiction même de cette réglementation.

On observe que les personnes marginalisées reçoivent des contraventions pour des infractions rarement reprochées aux autres citoyens. Les études autant que notre expérience démontrent qu'il est très fréquent que des constats tels qu'« avoir traversé la

¹⁵ C.D.P.D.J., 2009, p. 6 ; Voir également Gouvernement du Québec, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Consultation publique Solidarité et inclusion sociale*, 2015, p. 8 [ci-après « Document de consultation »].

¹⁶ Dominique BERNIER, Céline BELLOT, Marie-Ève Sylvestre et Catherine CHESNAY, *La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Québec : point de vue des acteurs socio-judiciaires et analyse du phénomène*, The Canadian Homelessness Research Network Press, Toronto, 2011, p. 21.

rue sans attendre le feu piétonnier », « avoir jeté un mégot sur le sol », « avoir un réflecteur manquant sur un vélo », « ne pas avoir traversé la rue à une intersection », « avoir marché sur la voie publique », etc. sont délivrés à répétition à certaines personnes. De plus, les personnes marginalisées sont pénalisées pour des comportements qu'il leur est impossible d'éviter de faire. Par exemple, pour une personne vivant en situation d'itinérance, uriner dans un lieu public, mendier, flâner, se coucher sur un banc de parc, se trouver dans un parc après 23 h, etc. sont des comportements inévitables qui entraînent presque inévitablement une multiplication des contraventions.

Il y a donc une grande diversité d'infractions qui permettent la judiciarisation des personnes marginalisées. Une étude menée à Québec entre 2000 et 2010 a recensé les constats d'infractions délivrés à des personnes utilisant l'adresse d'organismes communautaires comme leur adresse de domicile. Cette étude montre que 42 % de ces constats d'infraction visent les stratégies de survie adoptées par les personnes vivant en situation de grande pauvreté comme le fait de mendier ou de solliciter des gens dans la rue¹⁷.

Cette même étude rapporte que le montant de l'amende délivrée variait entre 15 \$ et 300 \$ pour une moyenne de 111 \$¹⁸. Toutefois, puisque ce montant est augmenté à chaque étape du parcours judiciaire, la dette judiciaire des personnes marginalisées ne se limite pas au montant de l'amende. Il faut y ajouter, par exemple, les frais de jugement, les frais de bref de saisie, les frais du mandat d'amener, les frais du mandat d'emprisonnement, etc.¹⁹ La dette judiciaire moyenne d'une personne vivant en situation d'itinérance à Québec équivalait donc à 2 044 \$, incluant les frais et les suramendes. Le montant total dû par personne variait entre 37 \$ et 48 280 \$²⁰. Il est intéressant de noter que dans cette étude, parmi tous les dossiers qui ont été considérés comme « réglés », seulement 2 % l'ont été par paiement.

¹⁷ BERNIER et al., 2011, p. 25.

¹⁸ BERNIER et al., 2011, p. 29.

¹⁹ C.D.P.D.J., 2009, p. 146.

²⁰ BERNIER et al., 2011, p. 29.

Devant utiliser toutes les ressources monétaires et personnelles qu'elles possèdent pour combler leurs besoins de base, les personnes vivant en situation d'itinérance sont dans l'impossibilité de rembourser quelque dette judiciaire que ce soit. Il faut également savoir qu'entre 30 % et 50 % des personnes vivant en situation d'itinérance sont atteintes de problèmes de santé mentale et physique ainsi que des problèmes de dépendance²¹.

Lorsque le percepteur d'amende demande à un juge de délivrer le mandat d'emprisonnement, une lettre est envoyée à la personne visée afin de l'informer de la tenue d'une audience concernant cette demande. Évidemment, trop souvent, la personne n'ayant aucune adresse connue, n'est pas informée de cette convocation et ne se présente pas, de sorte qu'un jugement par défaut est rendu contre elle. La durée de la détention équivalant à la dette est laissée à l'entière discrétion du juge. La seule limite qu'impose le C.p.p. est que la peine ne puisse dépasser deux ans moins un jour²². Avant certains amendements apportés au C.p.p. en 1995, une annexe prévoyait deux ratios de durée d'emprisonnement en fonction de l'ampleur de la dette. La durée de la peine équivalait à 25 \$/jour pour une dette de 5 000 \$ et moins ou de 50 \$/jour pour une dette de plus de 5 000 \$²³. Dorénavant, le C.p.p. laisse à la discrétion du juge le prononcé de la sanction. Or, la distinction en fonction de l'ampleur de la dette semble avoir été abandonnée par les décideurs, de sorte que ce soit toujours 25 \$/jour qui soit ordonné. Cette situation donne lieu à des absurdités telles que nous avons pu observer dans la cause *Manège c. Girard*²⁴, où une personne en situation d'itinérance a été condamnée à une peine de 372 jours de détention. En comparaison avec une peine qui serait ordonnée en vertu du *Code criminel*, celle-ci est hautement disproportionnée. En effet, la méthode de calcul prévue par le *Code criminel* est déterminée par la loi. En l'espèce, la peine aurait été de 109 jours²⁵.

²¹ C.D.P.D.J., 2009, p. 10.

²² Art. 348 C.p.c.

²³ *Manège c. Girard*, 2015 QCCA 1128, par. 7.

²⁴ 2015 QCCA 1128.

²⁵ *Manège c. Girard*, 2015 QCCA 1128, par. 9.

2.2 Impacts de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende

Les mandats d'emprisonnement sont délivrés en moyenne 4 à 5 ans après la commission de l'infraction²⁶. Au moment de la délivrance du mandat, il se peut que la personne visée soit dans une situation sociale différente du moment où elle a commis l'infraction. Elle peut avoir trouvé un logement, une chambre, avoir un conjoint, avoir un animal de compagnie, être responsable d'un enfant, avoir un travail, disposer d'un réseau social salubre, avoir repris ou entamé des études, etc. Dans de tels cas, l'exécution du mandat coupe les personnes visées de leur milieu et leur fait perdre les fragiles acquis qu'elles auraient pu bâtir. L'emprisonnement pour non-paiement d'amende constitue ainsi un frein important à la réinsertion sociale.

De surcroît, un séjour en prison maintient les personnes marginalisées dans un cercle vicieux. En effet, le milieu carcéral permet d'être en contact avec des réseaux criminalisés et entraîne de plus fortes chances que la personne marginalisée commette des infractions criminelles mineures qui la ramèneront en prison. Par ailleurs, ce milieu est également bien connu pour être un catalyseur de problèmes de toxicomanie²⁷.

Il faut savoir que l'exécution du mandat est automatique. Dès que la personne est identifiée par les services policiers elle peut être incarcérée, l'empêchant de prendre le temps de trouver des arrangements pour son travail, ses études, son logement, les personnes et les animaux dont elle est responsable. Conséquemment, le recours à l'emprisonnement se traduit par des pertes matérielles et morales significatives.

Il s'agit donc d'une possibilité qui, loin de constituer une solution, exacerbe gravement la pauvreté et l'exclusion sociale. Le recours à l'emprisonnement déstabilise le processus

²⁶ La C.D.P.D.J., dont le rapport se fonde sur des études analysant principalement la région de Montréal, rapporte un délai d'environ 4 ans, voir C.D.P.D.J., 2009, p. 146, et le rapport rédigé par Dominique Bernier et al., dont l'étude porte sur la ville de Québec, rapporte un délai d'environ 4,9 ans, voir BERNIER et al., 2011, p. 31.

²⁷ C.D.P.D.J., 2009, p. 148.

de réinsertion, provoque une forte anxiété chez la personne sur qui pèse un mandat d'emprisonnement. Selon notre expérience et des témoignages que nous avons récoltés, certains mentionnent qu'ils évitent même de fréquenter les ressources qui leur viennent en aide de peur d'être interpellés. Plusieurs personnes vont aussi jusqu'à déménager dans une autre ville ou dans une autre province pour éviter la détention, rappelant l'archaïque pratique du bannissement. D'autres, ayant un passé criminalisé et étant en voie de réinsertion, redoutent d'avoir à retourner dans un milieu propice à la délinquance et s'inquiètent des gens qu'ils auront à côtoyer. Finalement, ces personnes ressentent l'emprisonnement comme une injustice, une atteinte à leurs droits et elles perdent confiance dans le système judiciaire. Une personne marginalisée ayant vécu l'emprisonnement supporte également les stigmates subséquents à tout passage en prison, indépendamment de la nature de l'infraction à l'origine de ce passage (pénale ou criminelle). Le recours à l'emprisonnement brise ainsi les liens sociaux déjà ténus des personnes marginalisées²⁸.

On constate donc aisément que l'imposition d'une peine d'emprisonnement pour amende impayée a des conséquences largement disproportionnées par rapport à l'objectif que soit assuré le paiement d'une amende.

3. Recommandations

Ce triste constat est inquiétant puisqu'il nous éloigne des objectifs d'inclusion sociale en ajoutant des embûches pour les plus vulnérables de notre société. Dans une optique d'actions concertées, il est nécessaire que la Justice s'adapte à cette réalité. C'est pourquoi nous avançons les trois recommandations suivantes :

- *Modifier les lois habilitantes des municipalités afin qu'il ne soit plus possible de pénaliser les stratégies de survie par l'entremise des règlements municipaux.*

²⁸ C.D.P.D.J., 2009, p. 147.

- ***Modifier la Charte des droits et libertés de la personne pour améliorer la protection offerte contre le profilage social.***

Il en est de même pour les protections offertes par la Charte des droits et libertés de la personne qui ont une portée très limitée quant au traitement que la justice réserve aux personnes marginalisées et quant aux différents recours pouvant être exercés afin de faire valoir leurs droits. Une adaptation concrète du système judiciaire est aussi nécessaire afin de le rendre accessible à ceux qui vivent en marge de la société. Une réforme est nécessaire autant au niveau de la sensibilisation et de la formation adéquate de ceux qui appliquent la loi au quotidien qu'au niveau de la transformation des institutions judiciaires afin qu'elles soient plus adaptées à cette réalité.

Développer une meilleure protection contre le profilage social est particulièrement important pour l'atteinte des objectifs liés à la quatrième orientation qui vise à *favoriser l'engagement de l'ensemble de la société*. En effet, le profilage social met en jeu de très forts préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale et consacre la stigmatisation de ces personnes. En créant une protection juridique et légale beaucoup plus adaptée au problème du profilage social, nous contribuons à réduire les préjugés en les attaquant de front.

De telles modifications législatives sont également nécessaires pour réaliser les objectifs liés à la cinquième orientation, soit celle d'*assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions*. En effet, assurer une meilleure protection contre le profilage social assure une cohérence entre la mise en place de politiques et de mesures contribuant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et l'application de ces politiques. En renforçant cette protection dans la *Charte québécoise des droits et libertés*, nous assurons une cohérence nationale puisque nous accordons à cette protection le statut quasi constitutionnel que possède la *Charte*.

- ***Modifier le Code de procédure pénale pour qu'il ne soit plus possible de délivrer des mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende et, jusqu'à la modification de cette loi, émettre un moratoire en ce sens.***

Pour une solution à long terme, il est impératif de modifier le *Code de procédure pénale* pour qu'il ne soit plus possible de délivrer des mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende. Nous recommandons ce changement indépendamment de l'identité de la personne condamnée à payer une amende. Il ne s'agit donc pas d'établir des critères pour identifier les personnes vivant en situation d'itinérance et d'interdire l'emprisonnement seulement dans ces cas. Nous demandons à ce que ce ne soit plus possible pour toute infraction pénale, quelles qu'elles soient.

Il est très intéressant de noter qu'une telle avenue a déjà été employée en 2003 pour empêcher le recours à l'emprisonnement pour toutes les infractions au *Code de la sécurité routière* ou pour les infractions relatives à un stationnement sauf lorsque cette personne se soustrait volontairement à son obligation de paiement²⁹. Nous proposons simplement de pousser cette logique à son plein potentiel : s'il est incongru d'emprisonner un automobiliste qui ne peut pas payer une amende pour ne pas s'être arrêté à un feu de circulation rouge, cela l'est d'autant plus d'emprisonner une personne sans domicile qui ne peut pas payer une amende pour avoir dormi sur un banc de parc. La Ligue des droits et libertés n'est d'ailleurs pas le seul organisme à réclamer un tel changement. En 2008, le Barreau du Québec émettait la même recommandation dans un mémoire déposé à la Commission des Affaires sociales³⁰.

À court terme, vu les délais inhérents à tout changement législatif, nous recommandons qu'un moratoire soit ordonné pour empêcher que ne soient délivrés de nouveaux mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende.

²⁹ Art. 363 et s. *C.p.p.* ; C.D.P.D.J., 2009, p. 155 ; BERNER et al., 2011, p. 10 ; BARREAU DU QUEBEC, 2008, p. 13.

³⁰ BARREAU DU QUEBEC, 2008, p. 16.

Les présentes recommandations s'inscrivent d'abord dans la première orientation consistant à *prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes*. En effet, comme mentionné précédemment, l'emprisonnement pour non-paiement d'amende nuit sérieusement aux efforts fournis par les personnes qui ont l'intention de compléter une formation ou qui font des démarches pour obtenir un emploi. D'une part parce que le mandat est d'application immédiate et que la peine ne peut être purgée de façon discontinue³¹, mais d'autre part parce que le passage en prison met la personne déjà fragile dans un état de désorganisation qui l'empêche d'être dans des conditions nécessaires pour entamer ou poursuivre des études ou des démarches pour obtenir un emploi.

Éliminer le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende constitue non seulement une « bonne pratique » à adopter dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais il s'agit surtout d'un geste très simple, ponctuel et bien défini qui permettrait de s'assurer que le plein potentiel des nombreuses mesures qui seront adoptées au terme de la présente consultation ne soit pas inutilement affaibli. L'emprisonnement est un frein majeur aux nombreux efforts qui sont mis de l'avant par les acteurs gouvernementaux et par les personnes marginalisées elles-mêmes pour sortir de la pauvreté.

Le même constat doit être fait relativement à la deuxième orientation visant à *renforcer le filet de sécurité sociale et économique* et à la troisième orientation visant à *favoriser l'accès à l'emploi*. En effet, il y est mentionné que, jusqu'à présent, de nombreuses mesures « ont été mises en place pour maintenir et améliorer le revenu et les conditions de vie des personnes et familles à faible revenu ».³² Or, rien n'est plus contre-productif que d'envoyer en prison une personne parce qu'elle a accumulé une dette judiciaire alors qu'elle se trouvait dans une situation d'itinérance, mais qui a depuis lors trouvé un travail. Elle se trouve alors non seulement à perdre son travail et à retourner à la rue à la fin de sa peine, mais ce séjour en prison constituera également une tache à son dossier qui effraiera plus d'un employeur.

³¹ Art. 349 C.p.c.

³² Cahier de consultation, p. 18.

Renforcer le filet de sécurité passe nécessairement par l'élimination des éléments qui affaiblissent gravement ce filet de sécurité. Comme il est précisé dans le cahier de consultation, l'accès à un emploi décent est un élément central dans la réinsertion des personnes marginalisées. Il faut donc nécessairement réduire les obstacles à l'intégration en emploi des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale³³ et l'emprisonnement pour non-paiement d'amende en est un majeur.

La quatrième orientation, *favoriser l'engagement de l'ensemble de la société*, met de l'avant une piste d'enjeux particulièrement intéressante pour la question de l'emprisonnement pour non-paiement d'amende qui est celle de la « mobilisation en vue de la réduction de la stigmatisation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ou de l'élimination des préjugés à leur égard »³⁴. [Nous soulignons) En effet, un préjugé majeur envers toute personne vivant en situation d'itinérance qui accumule une dette judiciaire veut que ces personnes « méritent » des constats d'infraction, car elles auraient commis un « acte répréhensible » et devraient donc être « punies ». Il ne faut pas oublier que l'ensemble des comportements pénalisés par les règlements municipaux et les lois provinciales sont inévitables en situation d'itinérance. Il n'est pas possible de supposer une moralité bonne ou mauvaise au fait de mendier, d'uriner dans la rue ou de dormir sur un banc de parc. Il s'agit de nécessités. Ce sont ces préjugés qui commandent le recours à l'emprisonnement et non la recherche d'une véritable solution. Ce sont également ces préjugés qui autorisent une confusion entre marginalité et insécurité. Ces préjugés et ces stigmates pourront être réduits par l'élimination du recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende et par une protection accrue dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* contre le profilage social.

Quant à la cinquième orientation visant à *assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions*, il est effectivement absolument nécessaire qu'il y ait une coopération

³³ Cahier de consultation, p. 20, 1^{ère} et 6^e piste d'enjeux.

³⁴ Cahier de consultation, p. 22, 2^e piste d'enjeux.

entre les différents paliers pour assurer une cohérence dans l'action et l'atteinte des objectifs fixés. Le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende est une mesure qui détruit considérablement toute cohérence possible entre les différentes mesures d'aide au logement, d'accès à l'emploi et d'accès à l'éducation. Cette cohérence s'impose donc avec autant de force auprès des élus édictant les règlements municipaux et les lois provinciales pénalisant des comportements inévitables en situation d'itinérance, des forces policières appliquant ces réglementations et au système judiciaire délivrant des mandats d'emprisonnement et prononçant des peines d'emprisonnement sans égard à la situation des personnes marginalisées.

