



Les tribunaux alternatifs : Le cas du programme IMPAC
Observations et pistes de solutions

PRÉSENTÉ À

LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LES
AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS AU QUÉBEC :
ÉCOUTE, RÉCONCILIATION ET PROGRÈS

PAR

Clinique Droit de cité

401, rue Saint-Paul, bur.149, Québec (QC) G1K 3X3
30 juillet 2018

1 - COORDONNÉES

<input type="checkbox"/> MME	<input checked="" type="checkbox"/> M.		
PRÉNOM :	Maxime		
NOM :	Couillard		
ORGANISME :	Clinique Droit de cité		
ADRESSE :	401 rue Saint-Paul, bur.149		
VILLE :	Québec		
CODE POSTAL :	G1K 3X3		
TÉLÉPHONE :	581-741-6665	POSTE :	
CELLULAIRE :	581-985-9379		
COURRIEL :	intervention@cliniquedroitdecite.org		

2 - BRÈVE PRÉSENTATION

DE L'ORGANISME OU DE LA PERSONNE QUI DÉPOSE LE MÉMOIRE

La Clinique Droit de cité, fondé en septembre 2015, a pour mission d'accompagner les personnes dites marginalisées dans la régularisation de leur situation judiciaire ou dans la défense de leurs droits.

L'organisme s'adresse aux personnes dites marginalisées qui sont judiciairisées, vivant dans la région de Québec ou ayant des dossiers judiciaires dans la région de Québec, sans distinction d'âge ou de sexe. Divers enjeux sociaux peuvent se greffer au phénomène de la marginalisation tels que l'itinérance, la pauvreté, le travail du sexe, la dépendance aux drogues ou à l'alcool, les troubles de santé mentale ou physique, etc.

Le service d'accompagnement, qui constitue le socle de la Clinique, permet de répondre aux réalités spécifiques des personnes dites marginalisées à travers un lien de confiance essentiel. Il est également prévu pour les personnes qui ne sont pas rejointes ou ont des difficultés avec l'offre de service actuelle, et qui nécessitent un accompagnement afin de naviguer de façon plus efficiente dans le système judiciaire ou les recours légaux.

3 - RÉSUMÉ

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION EN UNE PAGE

- 1 La Commission doit promouvoir l'implantation de tribunaux alternatifs similaires au programme PAJIC de la cour municipale de Montréal afin de favoriser le rétablissement des Autochtones et la régularisation de leur situation judiciaire, notamment en favorisant le retrait massif de leurs contraventions;
- 2 La Commission doit inciter les villes à collaborer étroitement avec les acteurs de la communauté lors de la conception et de l'implantation de tribunaux alternatifs;
- 3 La Commission doit inciter les villes à privilégier le rétablissement des personnes dites marginalisées, notamment des Autochtones, plutôt que le recouvrement de leur dette judiciaire;
- 4 La Commission doit promouvoir l'implantation de services juridiques qui considèrent davantage le contexte d'itinérance dans lequel les infractions ont été commises que les infractions elles-mêmes, sans toutefois porter un jugement sur les raisons qui ont mené à vivre un tel contexte;
- 5 La Commission doit demander aux différentes villes du Québec de revoir leurs règlements municipaux afin qu'ils ne soient plus discriminatoires à l'égard des personnes en situation d'itinérance;
- 6 La Commission doit demander aux municipalités ainsi qu'au gouvernement provincial de documenter davantage le profilage racial et social;
- 7 La Commission doit demander aux municipalités de mettre en place un plan d'action afin de contrer le profilage racial et social lorsque ces derniers sont des problématiques identifiées par les acteurs de la communauté;
- 8 La Commission doit demander au gouvernement provincial de modifier le Code de procédures pénales afin de rendre l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes illégal.

Table des matières

Introduction	1
1. La Clinique Droit de cité par rapport au Programme IMPAC	3
2. Observations sur le programme IMPAC	3
2.1 Les critères d’admissibilité.....	3
2.2 Le contexte dans lequel s’inscrivent les demandes de participation	5
2.3 Les engagements exigés par rapport aux avantages pour le participant.....	7
2.4 Le déroulement des rencontres.....	11
2.5 Le PNVP, un tribunal véritablement alternatif?	13
3. Exemple de cas : une mère monoparentale sur le programme PNVP	19
4. Pistes d’améliorations du Programme nouvelle vision de la perception	22
4.1 Cesser d’émettre des mandats d’emprisonnement pour non-paiement d’amende.....	23
4.2 Inclure les infractions au Code de la sécurité routière.....	24
4.3 Miser sur le rétablissement de la personne et non sur le recouvrement de la dette judiciaire	24
4.3.1 Considérer davantage le contexte dans lequel se trouvait la personne au moment de commettre les infractions reprochées	24
4.3.2 Favoriser le retrait massif des contraventions aux ententes de travaux compensatoires	25
4.3.3 Avoir pour seuls critères d’admissibilité celles d’avoir vécu une situation d’itinérance et d’avoir entamé des démarches afin d’améliorer sa situation	25
4.3.4 Diminuer le nombre de rencontres obligatoires	26
4.4 Tenir les rencontres du PNVP dans un autre établissement que celui où se trouve le poste de police	26
4.5 Favoriser une collaboration efficace avec les organismes communautaires	26
Conclusion.....	28
Références.....	30

Introduction

Dans les dernières années, plusieurs projets ont vu le jour au Québec afin de favoriser l'accès à la justice des populations plus vulnérables. La création de tribunaux alternatifs s'inscrit dans cette visée et ceux-ci devront manifestement être implantés sur l'ensemble du territoire québécois. Le cas de Montréal est probant où le Programme d'accompagnement justice – itinérance à la cour (PAJIC) a vu le jour en 2009¹ et est considéré par plusieurs acteurs des milieux communautaire, universitaire et juridique comme étant le modèle à favoriser. À titre d'exemple, notons que le Barreau du Québec a déposé un document en 2017 dans le cadre d'une consultation qui portait sur la réduction de la pauvreté et de l'itinérance au Canada². Il y mentionnait que « ce genre d'initiative témoigne d'une volonté de réduire les effets de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance et devrait être encouragée de manière uniforme partout au pays ». Quant à la ville de Québec, le programme Intervention multisectorielle programmes d'accompagnement à la cour municipale (programme IMPAC), qui a commencé à se développer à partir de 2011³, au début sous la forme d'un projet, a choisi de prendre une orientation différente de celle du PAJIC. En effet, plusieurs éléments tels que les engagements exigés envers ses participants et les avantages pour ces derniers de l'intégrer diffèrent grandement de son homologue montréalais.

Dans le cadre de la consultation de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, il

¹ Clinique Droits Devant. (2017). *PAJIC*. Repéré à <http://www.cliniquedroitsdevant.org/pajic.html>

² Barreau du Québec. (2017). *Consultation sur la réduction de la pauvreté et de l'itinérance au Canada : Commentaires et observations du Barreau du Québec*. Repéré à <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2017/20170906-commentaires-observations-consult-pauvrete-itinerance.pdf>

³ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A., Centre de recherche sur les soins et les services de première ligne de l'Université Laval, Institut universitaire de première ligne en santé et services sociaux et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale. (2018). *Pour une justice adaptée aux besoins spécifiques des personnes : Évaluation d'implantation du projet IMPAC à la cour municipale de la ville de Québec*. Repéré à http://www.cersspl.ca/fileadmin/user_upload/documentations/fichiers/Version finale Evaluation d i mplantation du projet IMPAC a la cour municipale de la Ville de Quebec 02.pdf

nous apparaît primordial d'apporter un éclairage externe sur le Programme IMPAC. Puisqu'il existe effectivement différents modèles de tribunaux alternatifs, et que le Programme IMPAC en est un relativement jeune dont la documentation demeure rarissime, nous souhaitons aider la Commission à dresser un portrait clair des différentes initiatives qui pourraient être mises en place afin de favoriser la déjudiciarisation des Autochtones, et par le fait même leur accès à la justice. Plus particulièrement, nous visons à vous partager nos observations et nos expériences en tant qu'organisme communautaire qui accompagne des personnes dites marginalisées sur le Programme IMPAC.

Ce mémoire traitera donc du Programme IMPAC par l'entremise des expériences d'accompagnements réalisées par la Clinique Droit de cité, des données récoltées par l'équipe de travail de l'organisme, mais également des observations exprimées par des participants lors de ces accompagnements. Différentes pistes d'amélioration du programme seront également proposées afin de faciliter la réflexion quant à la mise sur pied d'un nouveau tribunal alternatif dans d'autres villes du Québec. Il importe de mentionner que l'ensemble de ce document traitera uniquement du Programme nouvelle vision de la perception (PNVP), lui-même inclut au sein du programme IMPAC puisque c'est dans celui-ci que la Clinique Droit de cité accompagne des citoyens.

1. La Clinique Droit de cité par rapport au Programme IMPAC

L'équipe du PNVP est souvent amenée à collaborer avec la Clinique Droit de cité, et ce, en faisant le lien avec les participants qui souhaitent s'inscrire au programme. Le rôle de la Clinique Droit de cité consiste également à accompagner ces derniers à leurs rencontres obligatoires lorsque leur demande est acceptée.

Parmi les 335 personnes que la Clinique Droit de cité a accompagnées depuis sa mise sur pied⁴, 35 ont envoyé une demande de participation au PNVP. De ces personnes, vingt ont vu leurs demandes acceptées et trois ont terminé le programme avec succès, alors que neuf sont encore en action au sein du programme et que huit n'ont pas été en mesure de compléter celui-ci. Parmi celles qui n'ont pu terminer le programme, trois d'entre elles n'étaient pas parvenues à respecter les engagements exigés par l'équipe du PNVP, trois considéraient les avantages offerts en contrepartie de leurs engagements insuffisants et deux n'ont simplement plus donné de nouvelles. La Clinique Droit de cité a assisté à 42 rencontres entre un participant et le PNVP.

Bien qu'elle puisse être revue et bonifiée, la collaboration entre la Clinique Droit de cité et le programme IMPAC se résume essentiellement à l'accompagnement de participants au sein du PNVP. Contrairement à la Clinique Droits Devant⁵ à Montréal avec le PAJIC, la Clinique Droit de cité n'est pas la porte d'entrée du PNVP. L'organisme ne bénéficie donc pas d'un espace particulier pour discuter et partager de l'information avec les coordonnateurs du programme.

2. Observations sur le programme IMPAC

2.1 Les critères d'admissibilité

Tout d'abord, mentionnons que la connaissance des critères d'admissibilité est difficilement accessible au public, notamment parce qu'ils ne se retrouvent pas sur la page Web du programme IMPAC ni dans le formulaire de demande de participation. De ce fait, la plupart de ces critères demeurent assez vagues et peu connus pour les personnes qui

⁴ En date du 30 juillet 2018.

⁵ À l'instar de la Clinique Droit de cité à Québec, la Clinique Droits Devant a pour mission d'aider les personnes dites marginalisées dans la régularisation de leur situation judiciaire.

souhaiteraient intégrer le programme, de même que pour les intervenants sociaux qui désirent référer les usagers de leur organisme communautaire au PNVP. D'ailleurs, des intervenants d'organismes communautaires communiquent fréquemment avec l'équipe de la Clinique Droit de cité afin d'avoir de plus amples informations concernant ces critères. Malheureusement, jusqu'à récemment, les informations qui pouvaient leur être fournies provenaient principalement des accompagnements réalisés par la Clinique, de conférences publiques et parfois de communication avec l'équipe du PNVP.

Dans un rapport d'évaluation de l'implantation du programme IMPAC⁶, qui a été publié en mars 2018, les critères d'admissibilité du PNVP sont énumérés comme suit :

- Avoir cumulé une dette à la cour municipale suite à des infractions pénales d'incivilités inscrites à la réglementation municipale de la Ville de Québec;
- Être âgé de plus de 14 ans;
- Être dans l'incapacité financière de régler sa dette à la cour municipale;
- Être en mesure de faire des travaux compensatoires;
- Être engagé dans un processus de réinsertion sociale;
- Ne pas être sous un régime de protection aux biens ou à la personne.

La plupart de ces critères vont de soi, mais un de ceux-ci nécessite une attention particulière, puisqu'il peut s'avérer contre-productif, voire discriminatoire à l'endroit des personnes que tente de rejoindre le PNVP. En effet, l'obligation d'être en mesure de réaliser des travaux compensatoires s'avère problématique, car elle discrimine les individus n'ayant pas la possibilité de remplir ce critère, et ce, même si leur réalité est la même que celle des personnes que tente de rejoindre le PNVP. Il est fréquent et normal qu'une personne en situation de pauvreté économique et/ou de désaffiliation sociale doive mobiliser énormément de temps et d'énergie pour simplement combler ses besoins de base. Il en va de même pour une personne dans une situation semblable, mais qui entreprend en plus des démarches de réinsertion sociale. De ce fait, il est compréhensible qu'une personne ne puisse pas être en mesure de réaliser des travaux compensatoires considérant toutes les ressources qu'elle investit dans sa survie et/ou son rétablissement. Pourtant, c'est

⁶ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., P.14.

exactement le type de personnes que veut aider le PNVP, soit quelqu'un dans l'incapacité financière de régler sa dette judiciaire et qui est engagée dans un processus de réinsertion sociale. Par ailleurs, il est également possible pour un individu de ne pas être en mesure de réaliser des travaux compensatoires pour des raisons de santé mentale ou physique, par exemple lorsqu'elle souffre d'un trouble d'anxiété généralisée ou de conséquences d'un traumatisme crânien grave.

Dans un autre temps, l'expérience sur le terrain nous a démontré que la rigidité et l'étendue des critères d'admissibilité peuvent parfois varier dans leur application d'un participant à l'autre, et ce, sans raison apparente, omis le pouvoir discrétionnaire de l'équipe du PNVP. Par exemple, un participant de la Clinique Droit de cité s'est vu refuser sa demande de participation pour la seule et unique raison qu'il avait reçu une contravention deux mois auparavant. L'équipe avait jugé que cela démontrait un manque de volonté de la part du participant, mais cela ne contrevenait à aucun critère d'admissibilité du PNVP. Nous ne pouvons comprendre la légitimité de ce refus, d'autant plus qu'un autre participant n'a eu aucune difficulté à intégrer le programme, et ce, même s'il avait reçu une contravention trois semaines auparavant. Un second exemple est celui d'un autre participant, qui bénéficiait de l'aide sociale, qui a vu sa demande de participation refusée pour l'unique raison que sa dette judiciaire n'était pas assez élevée (elle était de 898\$ et concernait au moins une contravention aux règlements municipaux). Pourtant, quelques mois plus tard, un autre participant a pu intégrer le programme alors qu'il avait une dette judiciaire de 931\$. D'ailleurs, le rapport d'évaluation de l'implantation du projet IMPAC indique que « la compréhension et l'application des critères d'admission font l'objet d'une interprétation fort variée au sein de l'équipe multidisciplinaire »⁷. Nous pouvons donc penser que l'équipe du PNVP ne s'en tient pas uniquement aux critères d'admissibilité pour juger de l'acceptation d'un participant à leur programme, ce qui peut laisser place à de la discrimination.

2.2 Le contexte dans lequel s'inscrivent les demandes de participation

Contrairement à Montréal, l'emprisonnement pour non-paiement d'amende est une pratique toujours en vigueur au sein de la ville de Québec. Cette mesure influence

⁷ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p.43

grandement le contexte dans lequel les demandes de participation s'inscrivent. En effet, puisque l'emprisonnement pour non-paiement d'amende survient généralement plusieurs mois, voire plusieurs années après l'émission d'une contravention, force est de constater que la personne judiciairisée se trouve la plupart du temps dans une situation tout autre lorsque le mandat est émis. Elle s'est par exemple trouvé un logement, un emploi, son réseau social s'est solidifié, etc. Or, la poursuite de démarches de rétablissement peut également prendre plusieurs années, de sorte que l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes peut venir briser les efforts et les démarches réalisés par la personne afin d'améliorer sa situation : perte du logement, de l'emploi, retour en situation d'itinérance, etc. Pour cette raison, les participants de la Clinique Droit de cité qui sont sous mandat d'emprisonnement pour non-paiement d'amendes, qui sont susceptibles de le devenir prochainement ou qui vivent simplement avec la crainte de le devenir, choisissent de s'investir dans le PNVP sans nécessairement avoir les ressources pour le faire. Autrement dit, beaucoup de citoyens s'inscrivent sur le PNVP afin d'éviter, parfois d'urgence, l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes alors qu'ils ne seront pas en mesure de respecter les exigences qui leur seront imposées. De ce fait, ces personnes se retrouvent presque automatiquement en situation d'échec au moment de leur admission au programme. Parmi les 45 participants du PNVP considérés dans le cadre de l'évaluation de l'implantation du projet IMPAC, neuf d'entre elles (20%) « présentaient ainsi un important risque d'emprisonnement au moment où elles ont été dirigées vers le PNVP »⁸. Ainsi, il est illustré qu'un nombre significatif de participants du PNVP intègre le programme parce qu'il risque un emprisonnement imminent, et non parce qu'il se sent en mesure de répondre aux critères d'admissibilité.

Quant à Montréal, puisqu'il y a un moratoire sur l'emprisonnement pour non-paiement d'amende, les personnes dites marginalisées peuvent poursuivre leurs démarches de rétablissement à leur rythme et intégrer le programme PAJIC au moment où elles se sentent prêtes à le faire. Ainsi, les chances de succès du participant s'en voient grandement améliorées.

⁸ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p.38

2.3 Les engagements exigés par rapport aux avantages pour le participant

Les engagements exigés

Après avoir envoyé sa demande de participation, le participant doit prendre part à une première rencontre exploratoire avec l'équipe du PNVP. Lors de cette dernière, il énumérera ses démarches de rétablissement, par exemple avoir cessé de consommer des drogues ou de l'alcool, avoir commencé une thérapie, s'être trouvé un logement, un emploi, etc. Cette première rencontre vise notamment à permettre à l'équipe du programme PNVP de valider l'admissibilité du participant et à expliquer en détail à ce dernier les objectifs et les modalités du programme. Si sa demande de participation est acceptée, l'individu devra assister à une deuxième rencontre lors de laquelle les engagements qui lui seront exigés et les avantages que lui offrira sa participation au programme lui seront présentés. Les engagements exigés sont les obligations que devra remplir le participant au programme PNVP afin de bénéficier d'une réduction de sa dette judiciaire.

La liste des engagements exigés comprend toujours la réalisation de travaux compensatoires, qui viseront à rembourser le montant de la dette judiciaire. Également, le participant doit s'engager « à ne pas faire de nouvelles infractions, à défaut de quoi [son] entente pourrait être annulée »⁹. À cela s'ajoute quelques-unes ou l'ensemble des démarches de rétablissement que la personne a énuméré lors de la première rencontre. C'est également lors de cette rencontre qu'est signée l'entente. Par la suite, le participant doit contacter le YMCA¹⁰ dans les 72 heures suivantes afin de prendre rendez-vous. Lors de ce rendez-vous, la conseillère du programme des travaux compensatoires procédera à l'analyse du dossier du participant en vue de le référer à un organisme pour qu'il puisse réaliser ses travaux compensatoires. En outre, le participant devra être présent lors de rencontres avec l'équipe du PNVP tous les trois mois ou dès qu'il y a un changement dans sa situation afin de faire le suivi de son dossier. Finalement, le participant doit également être accompagné d'un intervenant social tout au long de son cheminement au sein du programme. Cela implique que l'intervenant social devra être présent à toutes les rencontres entre le participant et l'équipe du PNVP ainsi que celles entre le participant et

⁹ Tel que décrit dans l'entente présenté au participant

¹⁰ Le YMCA de Québec est l'organisme mandaté par le Ministère de la Sécurité publique pour la gestion des travaux compensatoires.

la conseillère des travaux compensatoires du YMCA. L'intervenant social peut également être responsable de la liaison entre l'équipe du PNVP et le participant.

À chaque fois que le participant « ne respecte pas » un de ses engagements, il est susceptible d'être expulsé du programme et de voir ses mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amendes réactivés. Le moment où l'équipe du PNVP décide d'expulser un participant de son programme semble être laissé à son entière discrétion. En effet, certains participants ayant manqué une seule rencontre ont dû subir la menace de l'expulsion alors que d'autres qui n'ont pas donné de nouvelles depuis des mois ont vu leur dossier être simplement mis sur la glace. Par conséquent, cette façon de traiter les dossiers des participants est questionnable, notamment parce qu'elle ne semble pas faire preuve d'équité et qu'elle pourrait laisser place à des pratiques discriminatoires.

Les avantages pour le participant

Le principal avantage qu'a une personne d'intégrer le PNVP est de voir sa dette judiciaire être réduite. Cette réduction est offerte lorsque le cheminement du participant s'est terminé avec succès, donc lorsqu'il a complété ses travaux compensatoires et qu'il a respecté l'ensemble des engagements qui lui étaient exigés. L'ensemble des participants de la Clinique Droit de cité qui ont cheminé au sein du PNVP ont eu la possibilité de voir leur dette être réduite de 20% et moins, indépendamment du montant total.

Un second avantage dont peut bénéficier un participant du PNVP est l'arrêt des procédures dans son dossier judiciaire, notamment la suspension de ses mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende. De plus, il n'y aura pas de frais judiciaires supplémentaires pour les contraventions qu'il détenait au moment où il a intégré le programme. Évidemment, si la personne décide de quitter le programme ou si elle y est expulsée, ses mandats d'emprisonnement seront réactivés, tout comme l'ajout des frais judiciaires.

Finalement, un troisième avantage dont bénéficie le participant, qui n'est pas exclusif au PNVP, est celui de pouvoir être accompagné par un intervenant social avec lequel un lien de confiance a été développé. Cet accompagnement, souvent psychosocial, peut faciliter la démarche du participant au sein du programme, notamment en lui permettant d'avoir accès à une personne-ressource afin de poser ses questions sur le système judiciaire, de

manifester ses craintes et ses espoirs, de s'exprimer librement sur sa situation en dehors des rencontres formelles avec l'équipe du PNVP, etc. Cependant, de par sa nature obligatoire, cet avantage peut en fait se transformer en une contrainte si la relation entre le participant et son intervenant social se détériore, ou si le participant ne veut plus ou n'a plus besoin des services de l'organisme pour lequel l'intervenant social travaille. Dans une telle situation, le participant est susceptible d'être expulsé du programme.

Engagements exigés par rapport aux avantages

« À quoi ça me sert d'aller là-dessus si c'est pour avoir à faire plus de démarches qu'en dehors du programme ? » - Un participant de la Clinique Droit de cité

Plusieurs des participants de la Clinique Droit de cité qui ont été sur le PNVP ou qui auraient pu y être admissibles, mais qui ont décidé de suivre la voie judiciaire régulière se sont posé la question quant aux réels avantages de s'y investir. Comme il a été mentionné précédemment, plusieurs de ces personnes se sont inscrites sur le PNVP afin d'éviter un emprisonnement pour non-paiement d'amende, et non parce qu'elles souhaitaient nécessairement régulariser leur situation judiciaire dans une optique de rétablissement. Donc, pour plusieurs d'entre elles, les démarches et les engagements exigés au sein du programme représentent un frein important quant à la possibilité de s'y inscrire.

Le nombre d'heures de travaux compensatoires exigées sur le PNVP par rapport à celui sur la voie régulière est souvent perçu comme étant peu avantageux compte tenu de l'ensemble des autres engagements exigés. Par exemple, pour un des participants de la Clinique Droit de cité qui était inscrite sur le PNVP et qui détenait une dette judiciaire de 2434\$, une réduction de la dette de 339\$ lui a été offerte (une réduction de 14%), passant son nombre d'heures de travaux compensatoires de 147 à 130 heures, soit une réduction de 17 heures. Un autre participant détenait une dette judiciaire de 3935\$ et en échange de 189 heures de travaux compensatoires (au lieu de 222 heures), il a pu profiter d'une réduction de 656\$ de sa dette judiciaire (une réduction de 16,6%). En somme, pour une personne qui, rappelons-le, doit consacrer énormément de ressources à subvenir à ses besoins de base et à améliorer sa situation socioéconomique, il peut être difficile de voir une telle réduction comme étant

un réel avantage considérant le nombre de rencontres exigées, l'obligation de respecter une multitude d'engagements, de trouver et d'être accompagné par un intervenant social, etc.

En outre, plusieurs participants de la Clinique Droit de cité ont décidé de ne pas envoyer de formulaire de participation au PNVP, car ils considéraient les probabilités de recevoir de nouvelles infractions élevées. C'est que même s'ils ont entamé des démarches de réinsertion sociale, plusieurs de ces personnes doivent encore mendier ou dormir à l'extérieur, ce qui constituent des infractions en vertu du Règlement sur la paix et le bon ordre de la Ville de Québec¹¹. Il est donc peu avantageux d'intégrer le PNVP étant donné les risques d'expulsion liés à la commission de nouvelles infractions. Mentionnons que sur les 45 participants du PNVP considérés dans le cadre du rapport d'évaluation de l'implantation du projet, 12 d'entre eux (27%) ont reçu des constats d'infractions durant leur participation au programme. De ces personnes, 10 se sont désistés ou ont été exclus du programme¹².

Par ailleurs, en lien avec ce qui a été mentionné précédemment, lors de la rencontre exploratoire où le participant doit énumérer les démarches de rétablissement qu'il a entamé, il arrive régulièrement qu'il ne révèle qu'une partie de celles-ci par crainte qu'elles ne deviennent des engagements obligatoires à la réussite de son cheminement. Ajoutons que le nombre d'engagements exigés n'a aucune influence sur les avantages que peut obtenir un participant. Autrement dit, une personne qui s'est entendue pour poursuivre trois démarches de rétablissement aura les mêmes avantages à la fin de son parcours qu'une autre personne qui ne doit en poursuivre qu'une seule. Encore une fois, ce fonctionnement est inéquitable puisqu'il exige davantage d'efforts pour des personnes qui ont entamé plusieurs démarches de rétablissement. Cette iniquité accentue par le fait même les risques d'échec au sein du programme puisqu'un participant est susceptible d'être expulsé s'il échoue un seul de ses engagements.

Nous avons récemment appris qu'il est parfois plus avantageux pour un participant de contester ses contraventions et de prendre un arrangement avec le procureur de la poursuite

¹¹ Règlement sur la paix et le bon ordre, Ville de Québec, règlement no 1091, adopté le 16 mars 2009, entré en vigueur le 19 mars 2009. Ville de Québec. (2018). Projet IMPAC. Repéré à https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/cour_municipale/impac/index.aspx

¹² Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., P.41

avant son audience que de participer au PNVP. En effet, dans les derniers mois, sept participants ayant emprunté cette voie ont vu leur dette judiciaire **réduite de 50% à 74%**, sans aucune démarche supplémentaire à réaliser que celle de se présenter au procureur de la poursuite et d'expliquer sommairement sa situation socioéconomique¹³. Ces réductions sont largement supérieures à ce qui a déjà été vu sur le PNVP (il s'agit généralement d'une réduction de 20% et moins). Bref, les avantages qu'offre le PNVP à leurs participants ne sont pas suffisamment significatifs si l'on prend en compte l'ensemble de ses exigences et les bénéfices que les personnes dites marginalisées peuvent obtenir sur la voie régulière.

2.4 Le déroulement des rencontres

De prime abord, mentionnons que les rencontres avec l'équipe du PNVP se déroulent dans une salle isolée qui permet une certaine confidentialité, ce qui de manière générale est apprécié par les participants. De plus, la salle en question ne revêt pas un caractère formel comme celui que l'on retrouve au sein des cours municipales, ce qui peut aider le participant à se sentir à l'aise plus facilement.

« Qu'est-ce que ça peut leur faire de savoir que j'me suis fait battre par mon ex? C'est quoi le rapport avec mes contraventions? J'm'attendais pas à parler de ça. » - Une participante de la Clinique

Droit de cité

Cependant, le déroulement des rencontres est un élément sur lequel une majorité de nos participants partagent des insatisfactions à divers égards. D'abord, lors de la rencontre exploratoire où le participant raconte ce qui l'a amené à commettre les infractions qui lui sont reprochées et le contexte dans lequel il les a commises, l'équipe du PNVP n'hésite pas à poser des questions, souvent très personnelles, sur des éléments plus ou moins pertinents. L'équipe ne se contente pas de savoir si la personne a vécu une situation de désaffiliation sociale ou non, mais souhaite plutôt connaître les raisons de cette désaffiliation. Nos participants ont rapporté avoir vécu un malaise par rapport à l'insistance de l'équipe. Le problème est que lors de cette exploration, l'équipe du PNVP risque de raviver des blessures profondes qui ne sont pas nécessairement guéries, alors que cela n'est

¹³ Dans certains cas, la personne a pu être représentée par une avocate de l'aide juridique, ce qui lui a permis de ne pas devoir se déplacer à la cour municipale pour rencontrer le procureur de poursuite.

aucunement pertinent dans l'analyse de l'admission de la personne. Il est aisé de vérifier si une personne a vécu une situation de désaffiliation sociale, voire d'itinérance sans lui demander d'exposer les souffrances qu'elle a vécues par le passé (ou qu'elle vit actuellement). Les participants accompagnés par la Clinique Droit de cité ont la chance d'être préparés à l'avance par l'intervenante sociale à ce qui les attend lors de la première rencontre. Cependant, tous n'ont pas nécessairement cette possibilité et il peut être extrêmement difficile pour une personne de se révéler ainsi à des professionnels avec lesquels aucun lien de confiance n'a été développé. Mentionnons par ailleurs qu'aucune personne au sein de l'équipe du PNVP n'est attirée à l'intervention sociale ou à la relation d'aide. De plus, aucun critère d'admissibilité ne fait mention qu'une personne doit démontrer qu'elle a vécu une situation de désaffiliation sociale, notamment en expliquant en détail les raisons qui l'ont amené à vivre une telle situation. D'ailleurs, les personnes accompagnées par la Clinique Droit de cité qui souhaitent s'exprimer sur leurs relations avec les policiers ainsi que sur le profilage social qu'ils ont fort probablement subi ne peuvent le faire. En effet, l'équipe du PNVP a mentionné à plusieurs occasions que leurs rencontres ne sont pas des moments adéquats pour s'exprimer sur ces enjeux.

« J'ai un doctorat, j'ai mené des projets dans le monde entier, et il me parle comme si j'avais cinq ans » - Un participant de la Clinique Droit de cité

Ensuite, il a été rapporté que le ton employé par l'équipe du PNVP avec le participant est souvent infantilisant. Il donne effectivement l'impression que les participants sont finalement « pris en charge » et qu'ils n'ont pas nécessairement les aptitudes pour comprendre des éléments parfois fort simples. Paradoxalement, l'équipe du PNVP utilise parfois des termes techniques tels que « défendeur » ou « poursuivante », sans nécessairement les vulgariser ou alors lit l'entente intégralement sans prendre le temps d'expliquer les informations qui y sont contenues, comme ses modalités d'application.

Il est clair que ces éléments constituent un frein à la participation des personnes dites marginalisées puisque celles-ci pourraient avoir la crainte de devoir raviver des blessures profondes, de se confier à des professionnels avec lesquels aucun lien de confiance n'a été établi, de ne pas se sentir considérées dignement ou encore ne pas comprendre les

informations juridiques non vulgarisées. Bref, ces éléments peuvent significativement nuire à l'accès à la justice de ces personnes.

2.5 Le PNVP, un tribunal véritablement alternatif?

Selon le rapport d'évaluation de l'implantation du projet IMPAC,¹⁴ le programme IMPAC est un « type de tribunal bien connu dans le monde anglo-saxon sous l'appellation du *problem-solving court* ». Les *problem-solving courts* considère la complexité de la situation de la personne ainsi que les causes intrinsèques qui l'ont amené à être en contact avec le système judiciaire, contrairement à la voie judiciaire traditionnelle « où la personne est jugée pour l'infraction commise et, si elle est reconnue coupable, doit répondre de ses actes, par une sentence imposée qui peut prendre la forme du paiement d'une amende ou d'une période d'emprisonnement »¹⁵. Parmi les objectifs généraux du programme IMPAC figure celui de favoriser l'accès à la justice, alors que parmi ceux du PNVP sont identifiés ceux d'éviter le recours à l'emprisonnement, de faciliter la réinsertion sociale et d'offrir une formule adaptée et un accompagnement dans le règlement de la dette¹⁶.

Notre expérience des dernières années nous apprend que le fonctionnement du PNVP ne permet pas d'atteindre ces objectifs de manière satisfaisante. La vision même que semble avoir le programme IMPAC de ce que devrait être un tribunal alternatif représente en soi un frein important au rétablissement des personnes dites marginalisées.

Offrir une formule adaptée et un accompagnement dans le règlement de la dette

Le PNVP vise à offrir une formule adaptée aux personnes qui ont vécu une certaine désaffiliation sociale. Pourtant, notre expérience nous montre que le fonctionnement même du programme, qui se révèle parfois rigide, ne s'adapte pas véritablement à la réalité des personnes qu'il tente de rejoindre. Ce manque d'adaptation se caractérise notamment par un manque de volonté de modifier suffisamment le fonctionnement du programme afin d'y faciliter la participation d'une personne. Voici deux exemples de situation où une personne accompagnée par la Clinique Droit de cité a été confrontée à ce manque d'adaptation.

¹⁴ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p.8

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*, p.9.

Un jeune homme dans la vingtaine, qui ne consommait plus de drogue, habitait dans un logement, détenait une dette judiciaire de plusieurs milliers de dollars et qui était en voie d'obtenir un diplôme a dû manquer des cours afin de participer à une rencontre avec l'équipe du PNVP, parce que cette dernière lui refusait de tenir ladite rencontre lors d'une autre journée que celle qui est habituellement prévue (le jeudi). Pour ce jeune homme, manquer un seul cours lui encourait le risque d'être expulsé de son programme, et l'équipe du PNVP en était informée.

Une jeune femme, qui bénéficiait de l'aide, avait réglé son problème de dépendance et dont les contraventions reçues il y a plusieurs années concernaient des infractions comme celles d'avoir flâné ou d'avoir fait du *squeegee*, s'est vue expulsée du PNVP parce qu'elle n'a pu assister pour une seconde fois à une rencontre prévue. Or, cette femme habitait désormais dans une ville éloignée de Québec et pour assister à une rencontre du PNVP, faute de moyens financiers, devait faire de l'auto-stop. Sachant qu'elle ne parviendrait probablement pas à se rendre à Québec à temps pour la seconde rencontre, elle avait demandé à l'équipe du PNVP s'il était possible de réaliser la rencontre par vidéoconférence. Sa demande lui a été refusée sur la base qu'elle devait démontrer qu'elle devait faire des efforts. Nous n'avons plus jamais eu de nouvelles de cette femme, et ses mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende ont été réactivés. Sa peine équivalait à près d'un an d'emprisonnement.

Par ailleurs, les personnes qui ont vécu ou qui vivent une importante désaffiliation sociale doivent consacrer énormément de temps et d'énergie à combler leurs besoins de base ainsi qu'à mener leurs démarches de rétablissement. En exigeant autant de rencontres, le PNVP ne parvient pas à s'adapter à cette surcharge ainsi qu'aux imprévus avec lesquels un nombre important de personnes doivent conjuguer. Pour certaines personnes, le nombre de rencontres exigées alourdit leur processus¹⁷. De plus, rappelons que c'est au participant de se déplacer à la cour municipale pour assister aux rencontres et que ces dernières se déroulent généralement le jeudi. Autrement dit, c'est au participant d'adapter son horaire à celui du PNVP.

¹⁷ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p.43

En outre, la cour municipale de Québec se trouve dans le même bâtiment que le poste de police. De ce fait, chaque participant doit traverser le hall d'entrée du poste de police, et par le fait même, croiser des policiers afin d'assister à une rencontre du PNVP. La grande majorité des personnes accompagnées par la Clinique Droit de cité ont vécu des situations difficiles avec des policiers et la simple idée d'être en présence de ceux-ci s'avère souvent anxiogène et peut décourager la personne de s'investir au sein du PNVP. De plus, comme l'indique le rapport d'évaluation de l'implantation du projet, des « candidats potentiels sous mandat d'emprisonnement peuvent craindre de se faire arrêter sur-le-champ »¹⁸.

Comme il a aussi été mentionné précédemment, l'entente présentée au participant est lue intégralement par l'équipe du PNVP sans aucune explication ou vulgarisation supplémentaires de ce qui y est contenu. Bien que plusieurs des personnes que la Clinique Droit de cité accompagne détiennent un niveau de vocabulaire assez élevé et parfois une éducation postsecondaire, force est de constater que pour une partie importante de ces personnes, les termes techniques peuvent être mal compris. Souvent, c'est l'intervenante sociale de la Clinique Droit de cité qui revient sur le contenu de l'entente une fois la rencontre terminée. Or, cette intervenante possède des connaissances juridiques qui ne sont pas à la portée de tous les intervenants des organismes communautaires.

Malgré les critiques susmentionnées, il importe de nommer certains éléments qui se sont avérés facilitant pour les personnes accompagnées par la Clinique Droit de cité. D'abord, le fait de communiquer avec le participant par l'entremise de son intervenante sociale s'est avéré plutôt efficace puisque celle-ci semble être davantage en mesure d'entrer en communication avec lui, notamment parce qu'elle est souvent en lien avec les autres ressources communautaires qu'il fréquente. De plus, les personnes qui ont été accompagnées par l'intervenante sociale au PNVP peuvent facilement rentrer en contact avec celle-ci, notamment en se présentant directement à son bureau (qui est situé dans Lauberivière). De ce fait, il leur est plus facile d'obtenir les informations relatives à leur participation au PNVP dès qu'ils le souhaitent (lorsque l'intervenante sociale est absente, le coordonnateur est en mesure de leur fournir ces informations). De plus, l'équipe du

¹⁸ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p.43

programme propose depuis peu plusieurs moments chaque semaine afin d'effectuer les rencontres avec les participants, ce qui facilite leur participation.

Faciliter la réinsertion sociale

« On me demande de réaliser des choses que monsieur-madame tout le monde ne serait même pas en capable de faire! » - Une participante de la Clinique Droit de cité

En ce qui concerne l'objectif de faciliter la réinsertion sociale, il nous est difficile de comprendre en quoi le fonctionnement actuel du PNVP peut l'atteindre. En effet, lorsque le participant est admis sur le programme, il est assujéti à une multitude d'obligations qui, si elles ne sont pas respectées ne serait-ce qu'une seule fois, peuvent le mettre en situation d'échec et donc, le remettre sous mandat d'emprisonnement pour non-paiement d'amende. De plus, il nous apparaît contradictoire de faciliter la réinsertion sociale en obligeant une personne à mener des démarches de rétablissements. En effet, lorsqu'une personne entame ce type de démarches, il importe de la laisser cheminer à son rythme, en reconnaissant que les « échecs » sont normaux et font partie du processus de rétablissement. Lorsque l'équipe du PNVP demande à un participant de s'engager à respecter l'ensemble des démarches inscrites dans son entente, en plus de réaliser des travaux compensatoires, elle lui demande en fait de régler tous ses problèmes personnels simultanément, ce qui est irréaliste. De plus, l'exigence d'effectuer des travaux compensatoires est en contradiction avec la volonté de faciliter la réinsertion sociale. En effet, comment peut-on vouloir aider une personne qui va à l'école, travaille, s'occupe de ses enfants ou suit une thérapie en lui exigeant de réaliser des heures de travaux compensatoires dans sa semaine déjà surchargée? Le PNVP affirme qu'il vise entre autres à récompenser les efforts fournis par le participant dans la réalisation de ses démarches de rétablissement et de ses travaux compensatoires, alors que ces efforts sont en fait des obligations inscrites dans l'entente. Puis, l'ensemble des démarches que la personne a déjà entamées ne constitue-t-il pas déjà un effort suffisant qui mériterait d'être récompensé immédiatement? Rappelons que les travaux compensatoires ne sont pas une démarche de réinsertion sociale, mais uniquement une manière de recouvrer une dette judiciaire.

Éviter le recours à l'emprisonnement pour non-paiement d'amende

D'abord, il est vrai que plusieurs personnes ont pu éviter un emprisonnement pour non-paiement d'amende grâce à leur participation au PNVP. Cependant, force est de constater que ces personnes étaient en mesure de réaliser des travaux compensatoires. Cet objectif ne peut donc être atteint par le programme de manière satisfaisant puisque pour un nombre important de citoyens visés par le programme, il est peut-être difficile de mener des travaux compensatoires pour des raisons qui ont été nommées précédemment. De plus, les difficultés et les « échecs » font partie du processus de rétablissement. Or, un seul échec à un des engagements listés dans l'entente du participant peut le mener directement en prison.

Par ailleurs, deux participantes du PNVP qui ont été accompagnées par la Clinique Droit de cité ont vu leur mandat d'emprisonnement pour non-paiement d'amende être réactivé à la suite de leur expulsion du programme. Au moins une de ces deux personnes a été incarcérée à la suite de son expulsion. Elle a été expulsée du programme parce qu'elle n'avait pas été en mesure de respecter l'ensemble des engagements inscrits dans son entente. Cette femme était une mère monoparentale et son cas fut grandement médiatisé. Son histoire au sein du PNVP sera décrite ultérieurement.

La vision du programme IMPAC

Les « *problem-solving courts* » prennent en compte la situation de la personne ainsi que les causes intrinsèques qui l'ont mené, notamment, à commettre les infractions qui lui sont reprochées. Au sein du PNVP, même si le participant, lors de la rencontre exploratoire, doit raconter les causes qui l'ont mené à commettre des infractions, force est de constater que sa situation n'est prise en compte qu'afin de valider s'il est admissible ou non au programme¹⁹. Le contexte dans lequel il a reçu des contraventions n'influence aucunement la manière dont ses actions seront perçues par l'appareil judiciaire. Autrement dit, que la personne ait reçu des contraventions pour avoir mendier (parce qu'elle souhaitait se nourrir), avoir dormi à l'extérieur (parce qu'elle n'avait plus de domicile et que les refuges

¹⁹ Il importe de rappeler qu'aucun critère d'admissibilité de ce programme ne fait mention qu'il faut avoir vécu une situation de désaffiliation sociale.

débordaient) ou encore avoir été en état d'ébriété sur la voie publique parce qu'elle n'avait pas accès à un lieu privé ou qu'elle avait un problème de dépendance), ne changent absolument rien quant à la perception qu'aura le PNVP d'elle. Il s'agit d'une contrevenante qui a commis des infractions et qui doit payer sa dette à sa société grâce à une formule différente de celle de la voie traditionnelle. Même si le participant a été pénalisé à cause de ses stratégies de survie (mendicité, *squeegee*, sollicitation, etc.) ou à cause de comportements souvent inévitables en situation d'itinérance (dormir à l'extérieur, flâner, etc.), il n'en demeure pas moins considéré comme un contrevenant qui doit répondre de ses actes qu'il aurait délibérément commis. Il va sans dire que la question du profilage social est encore moins, voire aucunement prise en compte au sein du PNVP.

Le PNVP ne vise pas d'abord à aider le participant à cheminer dans ses démarches de réinsertion sociale, mais plutôt à recouvrer la dette judiciaire de personnes qui n'ont pas les moyens de la payer en leur offrant de faire des travaux compensatoires en échange d'une légère réduction de ladite dette, et c'est ce qui le distingue essentiellement du programme PAJIC à Montréal. Selon la Clinique Droits Devant, « l'objectif [du PAJIC régulier] est de favoriser la régularisation des constats d'infractions afin qu'ils n'entravent pas les démarches d'amélioration des conditions de vie des personnes ayant connu l'itinérance²⁰ ». Pour y parvenir, un retrait partiel ou total des constats d'infractions sera offert au participant, à la seule condition qu'il ait mené des démarches afin d'améliorer ses conditions de vie. D'ailleurs, aucune preuve ou engagement ne sera exigé envers le participant en ce qui trait à ses démarches. Nous voyons au sein du programme PAJIC une véritable vision digne d'un tribunal alternatif qui vise principalement l'amélioration des conditions de vie des personnes ayant vécu une désaffiliation sociale et qui prend en compte le contexte d'itinérance dans lequel la personne se trouvait au moment où elle a reçu ses contraventions. En ce qui concerne le PNVP, nous croyons que l'ensemble de son fonctionnement découle de sa vision actuelle et que tant et aussi longtemps que celle-ci ne changera pas, il ne pourra pas être un tribunal véritablement alternatif pour les personnes dites marginalisées.

²⁰ Clinique Droits Devant. (2017). PAJIC. Repéré à <http://www.cliniquedroitsdevant.org/pajic.html>

3. Exemple de cas : une mère monoparentale sur le programme PNVP

L'histoire qui sera décrite dans les prochaines lignes est celle de la mère monoparentale qui a été incarcérée pour non-paiement d'amende le 28 mai 2018. Son cas qui fut grandement médiatisé a permis de jeter un éclairage sur la réalité que rencontrent les personnes dites marginalisées de Québec qui souhaitent régulariser leur situation judiciaire. La présentation de cette histoire permettra d'avoir une idée plus concrète de l'expérience que peut rencontrer une personne qui intègre le PNVP. Elle permettra également de comprendre qu'un processus de rétablissement, qui peut inclure des démarches de régularisation d'une situation judiciaire, est un parcours souvent parsemé d'obstacles.

La femme en question, dont le prénom est Valérie, est âgée de 35 ans, est mère monoparentale de deux enfants (4 ans et 7 ans) et vit à Québec depuis quelques années. Elle avait accumulé une dette de 5557.38\$, principalement pour avoir mendié dans la rue, avoir fait du *squeegee* et avoir flâné. Elle avait auparavant résidé à Montréal où elle avait également accumulé une dette judiciaire de plusieurs milliers de dollars. Elle avait intégré le programme PAJIC et avait obtenu le 26 mars 2015, après avoir réussi le programme, son certificat d'honneur signé par un juge de la cour municipale de Montréal. L'ensemble de sa dette judiciaire qui concernait des contraventions reçues à Montréal lui a donc été effacé.

Valérie entre en contact pour la première fois avec la Clinique Droit de cité en janvier 2016 afin d'intégrer le PNVP. Le 3 février 2016, elle participe à la rencontre exploratoire avec l'équipe du PNVP en compagnie de l'intervenante sociale de la Clinique Droit de cité. En mars 2016, la Clinique Droit de cité est dans l'obligation de procéder à une interruption de service à cause d'un manque de ressources financières. Valérie doit impérativement trouver une autre intervenante sociale d'un autre organisme si elle veut participer au programme. Elle n'y parvient pas et décide d'aller sur la voie régulière afin de prendre une entente de travaux compensatoires. Son entente est acceptée, elle doit réaliser 286 heures de travaux compensatoires. Elle prend donc rendez-vous avec le YMCA de Québec.

Le 12 juillet 2016, Valérie est référée à un organisme communautaire par le YMCA. Elle parvient à effectuer 31 heures sur les 286 heures exigées.

Le 9 août 2016, son dossier au YMCA est fermé puisqu'elle n'est plus disponible pour accomplir ses travaux compensatoires. En effet, elle est retournée à l'école à temps plein, ce qui réduit grandement le temps qu'elle dispose, d'autant plus qu'elle doit s'occuper de ses enfants le soir et la fin de semaine.

Le 24 avril 2017, Valérie contacte à nouveau la Clinique Droit de cité, qui a recommencé à offrir ses services, puisque des mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende ont été émis contre elle. Les mandats en question concernent quelques-unes des contraventions de Valérie, qui équivalent à 2120,88\$ de sa dette judiciaire totale. Grâce à l'aide juridique, elle est représentée par une avocate, Me Florence Boucher-Cossette, qui demande que ses mandats soient suspendus afin qu'elle puisse intégrer le PNVP.

Le 22 juin 2017, Valérie signe une première entente avec l'équipe du PNVP. La Clinique Droit de cité est son organisme parrain. Son entente stipule qu'elle doit réaliser 230 heures de travaux compensatoires, poursuivre ses études au Cégep et continuer son programme de méthadone. La réalisation de la totalité des heures de travaux compensatoires exigées lui permettra d'obtenir une rétractation de jugement pour une seule contravention qui lui sera ensuite retirée (236.50\$). Pour chacune des deux sessions d'étude que doit compléter Valérie, une requête en rétractation de jugement ainsi qu'un retrait d'une contravention seront effectués (194\$ par contravention). Finalement, après avoir maintenu son programme de méthadone jusqu'à la fin de l'entente, une autre requête en rétractation de jugement sera réalisée afin de retirer deux autres contraventions (194\$ par contraventions). C'est donc de dire qu'en contrepartie du respect de tous ces engagements par Valérie, l'équipe du PNVP s'engage à lui retirer 1012.50\$ de sa dette judiciaire de 5557,38\$. Valérie rencontre la conseillère aux travaux compensatoires du YMCA le 30 août 2017.

Le 19 septembre 2017, elle est référée dans un organisme communautaire par le YMCA pour effectuer ses travaux compensatoires.

Le 1^{er} novembre 2017, son dossier au YMCA est une seconde fois fermé puisqu'elle n'a pas été en mesure de réaliser la moindre heure de travaux compensatoires à cause de difficultés découlant d'une situation de violence conjugale durant laquelle ses enfants ont été placés par la Direction de la protection de la jeunesse. Elle quitte donc le programme IMPAC.

Le 18 janvier 2018, Valérie signe une deuxième entente avec l'équipe du PNVP. L'entente est similaire à la première, à l'exception qu'elle permet à Valérie de prendre une entente de paiement de 15\$ par mois pendant un an, c'est-à-dire jusqu'au moment où elle aura davantage de disponibilité pour effectuer ses travaux compensatoires. Pour avoir complété deux sessions de cégep et avoir poursuivi son programme de méthadone, un retrait de cinq contraventions lui sera offert (1012,50\$). Sans que cela soit inscrit dans l'entente, l'équipe du PNVP exige de Valérie qu'elle fasse ses paiements mensuels en personne à la cour municipale, et non par virement bancaire. Aux dires de l'équipe du programme, cette exigence permettait de valider que Valérie faisait bel et bien des efforts.

Le 29 mars 2018, une rencontre est exigée par l'équipe du PNVP. Valérie a été en mesure d'effectuer son premier paiement mensuel, mais pas son second. C'est qu'à la suite du placement de ses enfants par la Direction de la protection de la jeunesse, Valérie a vu ses allocations familiales être interrompues. Celles-ci n'avaient toujours pas repris au moment où elle avait repris la garde de ses enfants. De ce fait, Valérie s'est retrouvée à court de ressources monétaires, ce qui lui empêchait de subvenir adéquatement aux besoins de sa famille. De plus, elle a dû interrompre son parcours scolaire parce qu'elle considérait devoir s'occuper davantage de ses enfants et s'investir dans des démarches qu'elle avait entreprises depuis peu auprès de l'Indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC). Finalement, Valérie s'était sevrée de la méthadone durant le mois de décembre, ce qui mettait fin à son traitement. Elle n'avait pas reconsommé d'opioïde, mais l'équipe du PNVP lui exigeait tout de même une preuve écrite de l'accord de son médecin. Les explications de Valérie ne suffirent pas à l'équipe du PNVP qui lui mentionne devoir réfléchir à l'avenir de sa participation.

Le 26 avril 2018, l'équipe du PNVP rend sa décision lors d'une rencontre : Valérie est expulsée du programme IMPAC et une demande de réactivation des mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende sera émise. À cette rencontre, Valérie mentionne qu'elle est enfin disposée à réaliser des travaux compensatoires, notamment parce qu'elle ne va plus à l'école. L'équipe du programme lui refuse cette possibilité en lui expliquant qu'aucun élément ne leur permet de croire que les modalités d'une nouvelle entente seraient respectées. Face à ses questionnements, l'équipe du PNVP informe

l'avocate de Valérie que c'est aux coordonnateurs du programme qu'elle doit s'adresser si elle est insatisfaite de la manière dont fonctionne le programme. De ce fait, l'avocate de Valérie, son intervenante sociale ainsi que le coordonnateur de la Clinique Droit de cité demande une rencontre avec les coordonnateurs du programme IMPAC afin de discuter de ce cas précis, mais également du programme en général. La demande est aussitôt refusée. La raison évoquée est que ce comité n'est pas chargé d'évaluer des situations que rencontre l'équipe du PNVP. De plus, le comité ne souhaite pas entendre nos observations générales sur le programme, nous invitant plutôt à leur fournir un document écrit.

Le 28 mai 2018, Valérie, son avocate Me Florence Boucher-Cossette et l'équipe de la Clinique Droit de cité se présente à la cour municipale afin d'assister à l'audience de Valérie durant laquelle ses mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende seront réactivés. Me Florence Boucher-Cossette souhaite convaincre le juge Jacques Ouellet de ne pas réactiver les mandats en question afin de permettre à Valérie de réaliser des travaux compensatoires. Elle souhaite également donner l'occasion à Valérie d'expliquer la situation dans laquelle elle se trouve et d'énumérer l'ensemble des démarches qu'elle a réalisées. Le juge Ouellet ainsi que le procureur de la poursuite s'opposent à ce que Me Florence Boucher-Cossette ou Valérie puissent s'exprimer sur la question. Les mandats sont donc réactivés et Valérie est amenée en détention sur-le-champ. Sa peine est fixée à 101 jours d'emprisonnement pour 2120,88\$ de contraventions non payées²¹.

4. Pistes d'améliorations du Programme nouvelle vision de la perception

Les pistes d'améliorations proposées dans cette section découlent principalement de l'expérience sur le terrain de la Clinique Droit de cité depuis sa mise sur pied et de discussions tenues au fil des années avec des personnes dites marginalisées et des acteurs des milieux communautaire et juridique. Ces pistes d'amélioration découlent également de ce qui se fait ailleurs dans la province en matière de tribunal alternatif. Ces pistes d'amélioration visent principalement à offrir conseils et soutien dans l'élaboration

²¹ Grâce à son avocate qui a déposé une requête en *Habeas Corpus* à la Cour supérieure du Québec, Valérie a été libérée après 10 jours de détention. Son dossier sera entendu en octobre 2018.

éventuelle d'un nouveau tribunal alternatif, notamment auprès des populations autochtones ou dans l'amélioration d'un tribunal déjà existant. Évidemment, il s'agit de pistes d'amélioration que la Clinique Droit de cité souhaiterait voir se concrétiser à Québec.

4.1 Cesser d'émettre des mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende

La première étape afin d'aider les personnes dites marginalisées à régulariser leur situation judiciaire est de cesser de les emprisonner parce qu'elles n'ont pas eu les moyens de payer leurs contraventions. Les conséquences de l'emprisonnement pour non-paiement ont été documentées au cours des dernières années et le constat est clair : il n'y a aucun avantage à emprisonner une personne pour non-paiement d'amende, que ce soit pour elle, pour l'État ou pour la société en général²². Idéalement, un moratoire sur l'emprisonnement pour non-paiement devrait être décrété ou mieux, une modification devrait être apportée au Code de procédures pénales afin de rendre cette pratique illégale. Bien entendu, l'équipe du PNVP n'a pas le pouvoir d'apporter ces changements. Cependant, il a le pouvoir de demander la suspension de mandats d'emprisonnement pour non-paiement déjà émis envers ses participants, de même que leur réactivation. Dans l'immédiat, l'équipe du PNVP devrait tout faire en son pouvoir pour ne pas réactiver les mandats d'emprisonnement pour non-paiement d'amende.

²² Voir: Bernier, D., Bellot, C., Sylvestre, M.-E. et Chesnay, C. (2011). La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Québec : point de vue des acteurs socio-judiciaires et analyse du phénomène. Repéré à <http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2016/03/judiciarisation-des-personnes-itin%C3%A9rantes-%C3%A0-QC.pdf>;

Campbell, C., Eid, P. et Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications. (2009). La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal: Un profilage social. Québec, Qc. :

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de Québec. Repéré à http://www.liguedesdroitsqc.org/wp-content/uploads/2011/05/cpdj_itinerance_avis.pdf

Guimond-Bélanger, E. et Harvey, S. (2012). Abus policiers et accès aux services juridiques à Québec : le vécu des personnes marginalisées, le point de vue des intervenant-e-s. Québec, Qc. : Ligue des droits et libertés section de Québec. Repéré à <http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2016/03/Recherche-Action-LDL-QC.pdf>

Ligue des droits et libertés-section de Québec. (2016). Le profilage social et l'emprisonnement pour non-paiement d'amende : des obstacles à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Mémoire présenté au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec, Québec, Canada). Repéré à <http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2016/03/LDL-Qc-Me%CC%81moire-pauvrete%CC%81-et-exclusion-sociale.pdf>

Ligue des droits et libertés section Québec. (2014). Pour un moratoire sur les emprisonnements. Repéré à <http://liguedesdroitsqc.org/2014/09/pasdeprison-argumentaires/>

4.2 Inclure les infractions au Code de la sécurité routière

L'ensemble des contraventions que détient un participant et qui est en lien avec le Code de la sécurité routière doit être prise en compte, autant lors de la considération de la dette judiciaire que lors des retraits de constats d'infractions. En effet, une partie importante des constats d'infractions détenues par les personnes que tente de rejoindre le programme découlent de ce code²³. De ce fait, pour permettre à une personne de régulariser l'ensemble de sa situation judiciaire, il faut impérativement considérer son dossier judiciaire dans sa globalité.

4.3 Miser sur le rétablissement de la personne et non sur le recouvrement de la dette judiciaire

Le programme IMPAC offre aux participants du PNVP d'effectuer des travaux compensatoires afin qu'ils puissent « rembourser » leur dette judiciaire. Il faut sortir de cette logique dans laquelle la personne qui a vécu une situation de désaffiliation sociale est simplement considérée comme étant une contrevenante qui a commis des infractions de manière délibérée et qui doit être punie. Au contraire, il faut aider la personne à poursuivre son rétablissement.

4.3.1 Considérer davantage le contexte dans lequel se trouvait la personne au moment de commettre les infractions reprochées

Les personnes dites marginalisées reçoivent des contraventions à cause de comportements souvent inévitables en situation d'itinérance, de stratégies de survies pénalisées ainsi qu'à cause du profilage social qu'elles ont subi. Dans la majorité des cas, elles sont essentiellement coupables d'avoir été dans une situation de grande précarité économique. Ces personnes ne devraient pas être punies pour l'importante pauvreté à laquelle elles ont fait face. Au contraire, elles doivent être soutenues lorsqu'elles peuvent et décident d'améliorer leur situation. Lorsque le contexte dans lequel se trouvait la personne au moment de commettre les infractions est sérieusement considéré, les infractions qui lui sont reprochées ne sont plus vues comme telles, mais plutôt comme un fardeau qu'il faut lui retirer.

²³ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p.62

4.3.2 Favoriser le retrait massif des contraventions aux ententes de travaux compensatoires

Pour soutenir la personne dans son rétablissement, il faut lui retirer le fardeau de sa dette judiciaire et non espérer d'elle qu'elle la rembourse en effectuant des travaux compensatoires. En exigeant des travaux compensatoires à ses participants, le PNVP rend leur processus de rétablissement plus ardu puisqu'ils doivent effectuer une démarche supplémentaire qui ne contribue en rien à leur mieux-être. Au contraire, l'obligation de faire des travaux compensatoires peut nuire aux autres démarches que les participants ont entamées afin de véritablement améliorer leur situation. De plus, comme il a été mentionné précédemment, tous ne sont pas nécessairement en mesure de réaliser des travaux compensatoires. De ce fait, en favorisant le retrait massif de contravention, le PNVP rejoindrait certainement un nombre plus grand de personnes. Le PNVP ne doit plus être vu comme étant un programme où l'on fait des travaux compensatoires adaptés et sous surveillances²⁴. À Montréal, les personnes qui sont admises sur le programme PAJIC ont la possibilité de voir une partie ou la totalité de leur contravention leur être retirées.

4.3.3 Avoir pour seuls critères d'admissibilité celles d'avoir vécu une situation d'itinérance et d'avoir entamé des démarches afin d'améliorer sa situation

À l'instar du programme PAJIC à Montréal²⁵, les seuls critères d'admissibilité auxquels devraient répondre les personnes souhaitant intégrer le PNVP sont ceux d'avoir vécu une situation d'itinérance et d'avoir entamé des démarches de rétablissement, sans l'obligation de fournir une quelconque preuve. Cela implique donc de ne plus exiger d'engagements dans l'entente qui obligeraient la personne à réaliser des démarches de rétablissements pendant son cheminement au sein du PNVP. De plus, il est important de mentionner que pour expliquer ce qui l'a amené à vivre une situation d'itinérance, une personne ne devrait jamais se sentir obligée de parler d'éléments qu'elle ne souhaite pas avec l'équipe du PNVP. Avec ces seuls critères, le PNVP serait assuré de rejoindre le plus de personnes possible tout en maximisant les chances que ses participants réussissent à mener à bien leurs démarches de rétablissement.

²⁴ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p. 42

²⁵ Clinique Droits Devant. (2017). PAJIC. Repéré à <http://www.cliniquedroitsdevant.org/pajic.html>

Par ailleurs, il est primordial que les personnes qui pourraient être intéressées par le programme IMPAC puissent facilement connaître ses critères d'admissibilité. Ceux-ci devraient donc être affichés sur la page Web du programme, dans les organismes communautaires, au sein des établissements publics pertinents, etc.

4.3.4 Diminuer le nombre de rencontres obligatoires

L'ensemble du processus au sein du PNVP pourrait reposer sur deux rencontres, comme cela se fait au sein du PAJIC. En effet, comme il a été expliqué plus tôt, les personnes que tente de rejoindre le PNVP doivent consacrer énormément de ressources à combler leurs besoins de base ainsi qu'à améliorer leur situation. De ce fait, il faut restreindre le nombre de rencontres au strict minimum : une première rencontre afin de valider l'admission de la personne et une seconde rencontre pour clore le cheminement du participant.

4.4 Tenir les rencontres du PNVP dans un autre établissement que celui où se trouve le poste de police

Pour les multiples raisons évoquées précédemment, les rencontres obligatoires ne devraient pas avoir lieu dans le même bâtiment que celui où se trouve le poste de police. Elles pourraient se dérouler, par exemple, dans un organisme communautaire comme cela se fait à Montréal, où le procureur associé au programme PAJIC se déplace dans la Clinique Droits Devant pour rencontrer les nouveaux participants.

4.5 Favoriser une collaboration efficace avec les organismes communautaires

En plus d'avoir une connaissance immense des réalités avec lesquelles doivent vivre les personnes dites marginalisées, les acteurs du milieu communautaire côtoient chaque jour un nombre important de ces personnes. Pour ces raisons, il est prioritaire que le programme IMPAC travaille à améliorer sa collaboration avec les organismes communautaires.

D'abord, il faut que l'expertise que développe chaque organisme communautaire soit reconnue à sa juste valeur par l'équipe du programme IMPAC. La reconnaissance de cette expertise devrait notamment se traduire par une consultation plus fréquente de ces organisations lorsque cela est pertinent, mais également en offrant une attention particulière à leurs observations et leurs analyses.

Dans un même ordre d'idée, il faut que le programme IMPAC instaure des canaux de communication officiels avec les organismes communautaires pertinents afin de favoriser le partage d'information. L'ensemble des informations contenues dans ce mémoire était initialement destiné à être discuté avec les coordonnateurs du programme IMPAC. Or, la Clinique Droit de cité n'a pu obtenir une réponse positive à sa demande de rencontre. Force est de constater qu'autant les organismes communautaires que le programme IMPAC auraient tout à gagner à miser une communication efficiente. Il s'agit d'ailleurs d'une des recommandations suggérées dans le rapport d'évaluation de l'implantation du projet IMPAC²⁶.

Également, le PNVP doit être vu comme un programme qui peut être critiqué et amélioré. Par conséquent, un espace d'échange doit être mis sur pied afin de travailler collectivement à l'amélioration du programme. D'ailleurs, le rapport d'évaluation de l'implantation du projet IMPAC partage la même préoccupation :

« [L]a conceptualisation des programmes, que ce soit la définition des objectifs, des critères d'admissibilité ou des étapes de la trajectoire, doit se faire en collaboration étroite avec les partenaires concernés par le programme, et ce, dès le début de sa conceptualisation. Ces derniers doivent être impliqués sur une base régulière dans le processus décisionnel, et pas seulement sur une base consultative et ponctuelle. Ce faisant, on fait des économies importantes de temps tout en évitant les nombreux ajustements résultant d'un manque de communication »²⁷.

²⁶ Clément, M., Levesque, A., Bernard, A. Op. cit., p.63

²⁷ *Idem*, p.56

Conclusion

La Clinique Droit de cité se réjouit qu'une initiative telle que le programme IMPAC puisse exister à Québec. Il faut souligner la volonté de la Ville de Québec et de sa cour municipale d'offrir un tribunal alternatif aux personnes dites marginalisées. Cependant, force est de constater que pour favoriser le rétablissement de ces personnes ainsi et que la régularisation de leur situation judiciaire, il doit être revu et amélioré.

En tant qu'organisme communautaire qui vient en aide aux personnes dites marginalisées dans la régularisation de leur situation judiciaire, nous sommes d'avis que la mise en place de tribunaux alternatifs devrait être une priorité pour l'ensemble des municipalités, particulièrement pour celles où réside un nombre important d'autochtones, qui est une des populations des plus judiciarisées au Québec. Nous sommes également d'avis que tout nouveau tribunal alternatif doit impérativement emprunter la formule adoptée par le programme PAJIC de la cour municipale de Montréal s'il veut véritablement soutenir les personnes ayant vécu une situation de grande pauvreté à améliorer leur situation socioéconomique ainsi qu'à régulariser leur situation judiciaire. Par ailleurs, l'implantation d'un nouveau tribunal alternatif doit absolument s'effectuer en collaboration étroite avec les partenaires du projet, notamment les organismes communautaires.

De plus, tout nouveau service qui vise à aider des personnes dites marginalisées à régulariser leur situation judiciaire doit considérer sérieusement le contexte d'itinérance dans lequel se trouvaient ces personnes au moment de commettre les infractions qui leur sont reprochées. Autrement dit, les infractions qui ont été commises lors d'une période d'itinérance doivent être perçues comme étant soit inévitables, soit des stratégies de survie ou encore comme le résultat d'un profilage social. De ce fait, il faut cesser de considérer les personnes dites marginalisées uniquement comme des contrevenantes qui ont commis des infractions délibérément.

En outre, les règlements municipaux ne devraient pas être discriminatoires à l'égard des personnes étant en situation d'itinérance. De ce fait, chaque municipalité devrait s'assurer que ses règlements municipaux ne pénalisent pas des comportements inévitables pour ces personnes ainsi que leurs stratégies de survie.

Par ailleurs, le profilage social ainsi que le profilage racial devraient être davantage documentés et des plans d'action devraient être mis en place dans les villes où ces problématiques sont identifiées par les personnes dites marginalisées et le milieu communautaire.

Enfin, afin de maximiser l'efficacité des futurs tribunaux alternatifs, l'emprisonnement pour non-paiement d'amende doit cesser au Québec. Ainsi, les personnes dites marginalisées qui souhaitent régulariser leur situation judiciaire pourront le faire lorsqu'elles s'y sentent prêtes. Une modification au Code de procédures pénales serait suffisante pour que cette pratique devienne illégale.



Maxime Couillard, coordonnateur de
la Clinique Droit de cité

30 juillet 2018

Date

Références

Barreau du Québec. (2007). *Consultation sur la réduction de la pauvreté et de l'itinérance au Canada : Commentaires et observations du Barreau du Québec*. Repéré à <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2017/20170906-commentaires-observations-consult-pauvrete-itinerance.pdf>

Bernier, D., Bellot, C., Sylvestre, M.-E. et Chesnay, C. (2011). *La judiciarisation des personnes en situation d'itinérance à Québec : point de vue des acteurs socio-judiciaires et analyse du phénomène*. Repéré à <http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2016/03/judiciarisation-des-personnes-itin%C3%A9rantes-%C3%A0-QC.pdf>

Campbell, C., Eid, P. et Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications. (2009). *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal: Un profilage social*. Québec, Qc. : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de Québec. Repéré à http://www.liguedesdroitsqc.org/wp-content/uploads/2011/05/cpdj_itinerance_avis.pdf

Clément, M., Levesque, A., Bernard, A., Centre de recherche sur les soins et les services de première ligne de l'Université Laval, Institut universitaire de première ligne en santé et services sociaux et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale. (2018). *Pour une justice adaptée aux besoins spécifiques des personnes : Évaluation d'implantation du projet IMPAC à la cour municipale de la ville de Québec*. Repéré à http://www.cersspl.ca/fileadmin/user_upload/documentations/fichiers/Version_finale_Evaluation_d_implantation_du_projet_IMPAC_a_la_cour_municipale_de_la_Ville_de_Quebec_02.pdf

Clinique Droits Devant. (2017). *PAJIC*. Repéré à <http://www.cliniquedroitsdevant.org/pajic.html>

Clinique Droits Devant. (n.d). *Mission, vision et valeurs*. Repéré à <http://www.cliniquedroitsdevant.org/Mission.html>

Guimond-Bélanger, E. et Harvey, S. (2012). *Abus policiers et accès aux services juridiques à Québec : le vécu des personnes marginalisées, le point de vue des intervenant-e-s*. Québec, Qc. : Ligue des droits et libertés section de Québec. Repéré à <http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2016/03/Recherche-Action-LDL-QC.pdf>

Ligue des droits et libertés - section Québec. (2014). *Pour un moratoire sur les emprisonnements*. Repéré à <http://liguedesdroitsqc.org/2014/09/pasdeprison-argumentaires/>

Ligue des droits et libertés-section de Québec. (2016). *Le profilage social et l'emprisonnement pour non-paiement d'amende : des obstacles à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Mémoire présenté au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec, Québec, Canada). Repéré à <http://www.cliniquedroitdecite.org/wp-content/uploads/2016/03/LDL-Qc-Me%CC%81moire-pauvrete%CC%81-et-exclusion-sociale.pdf>

Règlement sur la paix et le bon ordre, Ville de Québec, règlement no 1091, adopté le 16 mars 2009, entré en vigueur le 19 mars 2009.

Ville de Québec. (2018). *Projet IMPAC*. Repéré à https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/cour_municipale/impac/index.aspx