

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 84, *Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement*

Élizabeth Corte et Julie Desrosiers
Coprésidentes du Comité sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale

Le rapport du comité d'experts, *Rebâtir la confiance*, déposé au mois de décembre 2020, aborde la question de l'indemnisation des victimes d'actes criminels dans le cadre du chapitre 10, section 10.7, aux pages 162-166. Nous reproduisons ici cette section et anticipons le plaisir d'en discuter de vive voix avec vous.

10.7 La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels

Sans surprise, nous avons beaucoup entendu parler de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*¹ dans le cadre de nos consultations. Tous les expert.e.s réuni.e.s autour de la table savaient que cette loi était problématique à plusieurs égards. Nous avons toutefois décidé de ne pas élaborer de proposition de réforme, sachant qu'un projet en ce sens est en cours au ministère de la Justice. Sans entrer dans les détails, il nous semble toutefois nécessaire de rendre compte des difficultés particulières qui sont rencontrées par les personnes victimes d'agressions sexuelles ou de violence conjugale, lesquelles sont vécues avec désarroi par plusieurs d'entre elles.

Adoptée en 1972, la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* instaure un régime public d'indemnisation qui permet à certaines victimes d'agressions sexuelles ou de violence conjugale, ayant subi une blessure physique ou psychologique, de recevoir des services ou une compensation financière. L'indemnisation des victimes d'actes criminels repose sur l'idée que le crime a des ramifications sociales et conséquemment, que ses conséquences doivent être assumées par l'ensemble de la population. La criminalité intrafamiliale s'envisage ici en tant que « risque sociétal, comme les accidents du travail et de la route ou comme la maladie [...]. Les arguments de justice sociale qui justifient l'indemnisation étatique des travailleurs ou des accidentés de la route doivent s'appliquer aux victimes d'actes criminels : le coût élevé des poursuites en justice, les petits montants ainsi obtenus, et la responsabilité sociale envers ces victimes »².

Bien qu'elle ne s'adresse pas uniquement aux victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale, la LIVAC les concerne au premier chef. Selon le dernier rapport annuel de la Direction de l'IVAC, « depuis plusieurs années, la majorité des crimes pour lesquels

¹ *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. I-6.

² Langevin, L. (2013, 27 mars). Mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières portant sur le Projet de loi n. 22 (Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels), p. 3. Récupéré de : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-40-1/journal-debats/CI-130327.html>

une demande de prestations est acceptée sont des voies de fait ou des crimes à caractère sexuel. À eux seuls, ces actes criminels constituent 79,2 % de l'ensemble des demandes de prestations acceptées en 2019 »³. Généralement perpétrés dans une résidence privée⁴, ces crimes sont le fait de personnes connues de la victime : un conjoint ou un ex-conjoint (29 %), une connaissance (29 %), ou un membre de la famille (26 %) ⁵. La Direction de l'IVAC précise que « la clientèle féminine est supérieure à la clientèle masculine depuis les années 1990 » et qu'en 2019, 75,5 % des demandes provenaient de réclamantes⁶.

Ce ne sont pas toutes les victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale qui peuvent bénéficier de services ou d'une compensation financière, toutefois. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de porter plainte à la police pour obtenir compensation, la LIVAC restreint néanmoins l'admissibilité à son programme. Seules seront indemnisées les personnes victimes qui répondent aux conditions suivantes :

- La personne victime ne doit pas être admissible au régime d'indemnisation public instauré par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*⁷ (LATMP). C'est généralement le cas lorsqu'elle a subi une atteinte à sa santé en raison d'une agression sexuelle ou d'un autre crime commis sur les lieux du travail. Voir la section 10.5 portant sur le droit du travail à ce propos.
- La personne victime ne doit pas non plus avoir été blessée par un crime commis avec un véhicule automobile, auquel cas elle doit plutôt s'adresser à la Société de l'assurance automobile du Québec.
- Elle ne doit pas avoir subi n'importe quel crime, mais bien un de ceux qui sont reconnus dans le cadre du programme de l'IVAC. La liste des infractions admissibles comprend les voies de fait et les agressions sexuelles, mais demeure limitative⁸. Nous y reviendrons.
- La personne victime doit faire la démonstration, suivant la balance des probabilités, qu'elle a subi un de ces actes criminels admissibles.
- Elle doit également démontrer que cet acte criminel lui a causé une blessure physique ou psychologique.
- La personne victime ne doit pas, par sa faute lourde, avoir contribué à la survenance de cette blessure.
- La demande d'indemnisation doit être formulée au plus tard deux ans après la blessure, après quoi la personne victime est présumée avoir renoncé à se prévaloir

³ Direction de l'IVAC. (2020). *Rapport annuel d'activité 2019*. Québec : Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail, p. 14. Récupéré de : <https://www.ivac.qc.ca/a-propos/Documents/rapport-annuel-IVAC-2019.pdf>

⁴ Id., p. 16 : « dans 72,4 % des cas, les personnes indemnisées par la Direction générale de l'IVAC ont été victimes d'actes criminels qui se sont produits à leur domicile ou à celui de leur agresseur. »

⁵ Id., p. 16. Les pourcentages ont été arrondis. Voici les chiffres exacts : connaissance (29 %), famille (26,4 %), conjoint (24,4 %), ex-conjoint (4,3 %), agresseur inconnu (15,9 %).

⁶ Id., p. 19. On peut également lire qu'en 2019, « 22,2 % des personnes victimes nouvellement indemnisées étaient mineures. Environ 58,8 % des délits perpétrés auprès de celles-ci concernaient des crimes à caractère sexuel. »

⁷ *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001.

⁸ *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. I-6, annexe.

de la LIVAC. Si le crime a été commis avant le 23 mai 2013, ce délai est réduit à un an. La personne victime qui arrive à démontrer qu'elle était « dans l'impossibilité d'agir » avant l'expiration de ces délais peut repousser la présomption de renonciation et être admissible malgré tout.

- Le crime doit avoir été perpétré au Québec.

Plusieurs des récriminations des personnes victimes d'agression sexuelle ou de violence conjugale concernent certaines de ces conditions d'admissibilité. Nous tâcherons de les résumer le plus brièvement et le plus explicitement possible.

- *Infractions admissibles.* La liste des infractions admissibles est trop restreinte et ne rend pas compte des phénomènes de l'agression sexuelle et de la violence conjugale. Il faut savoir que la LIVAC n'a pas réellement été modifiée depuis son adoption et que plusieurs nouveaux crimes contre la personne ont été ajoutés au *Code criminel* depuis 1972, sans que la liste des infractions donnant ouverture à indemnisation ne soit ajustée en conséquence. Ainsi, pour reconnaître les multiples réalités que recouvre le phénomène de l'agression sexuelle, il faudrait ajouter les crimes d'exploitation sexuelle, de proxénétisme et de traite humaine. Et pour englober les manifestations criminelles de la violence conjugale, il faudrait inclure le harcèlement criminel à la liste des infractions admissibles. Ajoutons que la reconnaissance des impacts de la violence conjugale sur les enfants est beaucoup plus nette qu'elle ne l'était à l'époque de l'adoption de la loi. De nombreux organismes réclament donc que les enfants qui sont exposés à la violence conjugale soient considérés comme des victimes directes et puissent également bénéficier des services et des indemnités prévus par la LIVAC⁹.
- *Faute lourde.* Selon la jurisprudence du Tribunal administratif du Québec, « il y a faute lourde lorsque la victime a un comportement qui dénote une insouciance grossière et complète de la conséquence des actes qu'elle pose, laquelle conséquence, en regard des faits, est à ce point probable et prévisible (et non simplement possible) qu'il est à peine croyable que la victime n'ait pas accepté, en agissant, le dommage qui s'est réalisé »¹⁰. Il semble que la notion de faute lourde pourrait, par exemple, justifier de refuser d'indemniser une victime d'agression sexuelle qui se serait rendue chez son agresseur, tout en sachant qu'il pouvait avoir

⁹ Comme l'indiquait le Regroupement des Maisons pour femmes victimes de violence conjugale à l'occasion de l'étude du projet de loi 22 (*Trop de victimes exclues de l'IVAC. Le projet de loi 22 doit mettre fin à cette discrimination*, mémoire présenté à la Commission des institutions chargée d'étudier la *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, mars 2013, p. 14-15), « les enfants, à titre de victimes indirectes de la violence conjugale, subissent des traumatismes importants qui leur causent une série de problèmes de santé physique ou psychologique. La recherche a largement étayé leur réalité. Ces enfants ont souvent besoin de soutien thérapeutique pour pouvoir vivre une vie normale. (...) Il n'est pas toujours possible de démontrer qu'ils ont été directement témoins d'un acte de violence subi par leur mère, acte faisant partie de la liste des crimes prévus à l'annexe de la loi. Cette démonstration est particulièrement difficile pour les tout-petits qui ne peuvent s'exprimer. Pourtant, sans avoir été les témoins visuels des actes de violence, sans avoir été eux-mêmes bousculés pendant une agression, ces enfants ont baigné dans une atmosphère qui leur cause frayeur et anxiété. Or, ces enfants ne peuvent se prévaloir des bénéfices de la loi, comme l'assistance médicale ou la réadaptation thérapeutique. »

¹⁰ Voir notamment *C.G. c. Québec (Procureur général)*, 2013 CanLII 47717 (QC TAQ), par. 56.

des comportements coercitifs et violents¹¹. Comme le souligne le CALACS de l'Abitibi, la notion de faute lourde est particulièrement dommageable pour les personnes victimes qui sont exploitées à des fins sexuelles ou qui travaillent dans l'industrie du sexe¹². Plusieurs organismes déplorent ainsi que la notion de faute lourde puisse être opposée à des personnes victimes d'agression sexuelle ou de violence conjugale. Le Barreau du Québec a clairement recommandé d'abolir la notion de faute lourde en ces matières, comme il l'avait déjà fait en 2017¹³.

- *Délai de prescription*. Le délai de prescription de deux ans est jugé trop court, tant en matière d'agression sexuelle qu'en matière de violence conjugale¹⁴. Dans le premier cas, il exclut les nombreuses personnes qui ont été victimes d'abus sexuel au cours de leur enfance et qui n'ont réalisé qu'une fois adulte les conséquences des agressions sexuelles subies. Bien que les personnes victimes puissent repousser la présomption de renonciation en expliquant leur retard à agir, il n'est pas toujours facile de le faire. Il est fréquent que les victimes d'agressions sexuelles pendant leur enfance enfouissent ou effacent les souvenirs de leurs expériences sexuelles traumatisantes pendant plusieurs années. Un phénomène similaire opère chez les victimes de violence conjugale, qui peuvent ressentir les blessures psychologiques des années après les événements. Les personnes victimes de violence conjugale peuvent également vivre sous la domination de leur conjoint durant plusieurs années, ce qui exclut toute réclamation auprès de l'IVAC. En proposant avec succès l'adoption de la *Loi modifiant le Code civil pour notamment rendre imprescriptibles les actions civiles en matière d'agression à caractère sexuel, de violence subie pendant l'enfance et de violence conjugale*¹⁵ alors qu'elle était

¹¹ Les représentantes du Barreau ont porté à notre attention deux affaires du Tribunal administratif du Québec pour illustrer la problématique. Dans *C.L. et Procureur général du Québec*, 1999 CanLII 27302 (QC TAQ), le Tribunal a renversé la décision de première instance de la CSST selon laquelle une victime de violence conjugale ne pouvait pas être indemnisée en raison de sa faute lourde, considérant qu'elle avait été l'artisane de son propre malheur en acceptant de participer au trafic de drogues de son conjoint et en étant intoxiquée au moment des faits. Dans *C.G. c. Québec (Procureur général)*, 2013 CanLII 47717 (QC TAQ), on a jugé qu'une victime d'agression sexuelle avait commis une faute lourde en se rendant chez un ancien amant qu'elle savait capable de violence. Bien qu'elle lui ait signifié au préalable ne pas souhaiter avoir de relations sexuelles avec lui, le tribunal a jugé qu'elle s'était rendue chez lui « en toute connaissance du danger qui la guettait » (par. 58), adoptant ainsi un « comportement dénotant une insouciance telle qu'il est à peine croyable [qu'elle] n'ait pas accepté en se présentant seule au domicile de R. le dommage qu'elle a subi » (par. 61). Comme l'ont noté les représentantes du Barreau du Québec, il est difficile de savoir à quelle fréquence la notion de faute lourde est opposée aux victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale, puisque les décisions de première instance ne sont pas publiées. Les affaires portées devant le Tribunal administratif du Québec soulèvent toutefois des questionnements importants.

¹² Mémoire du CALACS Abitibi, 2020, p. 14.

¹³ Mémoire du Barreau du Québec, 2020, p. 1. Pour 2017, voir Barreau du Québec (2017). *Traitement des dossiers en matière d'agression sexuelle au Canada*. Montréal : Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec. Récupéré de : <https://www.barreau.qc.ca/media/2066/synthese-dossiers-agression-sexuelle.pdf>

¹⁴ Voir notamment les mémoires : Barreau du Québec, 2020, p. 1; CAPACS Point d'appui, 2020, p. 2; Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale, 2020, p. 11; Ligne-ressource provinciale pour les victimes d'agression sexuelle, 2020, p. 4; Commission des services juridiques, 2020, p. 4.

¹⁵ *Loi modifiant le Code civil pour notamment rendre imprescriptibles les actions civiles en matière d'agression à caractère sexuel, de violence subie pendant l'enfance et de violence conjugale*, L.Q. 2020,

ministre de la Justice, Sonia Lebel a clairement reconnu cette difficulté¹⁶. En toute cohérence, la LIVAC devrait suivre le pas.

- *Crime commis à l'extérieur du Québec*. La LIVAC ne prévoit aucune indemnité lorsque le crime a été commis à l'extérieur du Québec. Certaines affaires médiatisées ont permis de mieux saisir le problème : par exemple, les enfants de Christine St-Onge, assassinée par son conjoint violent alors qu'elle était en voyage au Mexique, n'ont pas pu être indemnisés¹⁷.

Les conditions d'admissibilité à la LIVAC doivent donc être revues, selon plusieurs observateurs. À ces difficultés s'en ajoutent d'autres, qui peuvent être liées à l'étendue de la couverture du régime d'indemnisation (insuffisance des frais de déplacement remboursés, absence de soutien pour les déménagements d'urgence, séances de thérapie en nombre restreint et ainsi de suite), mais qui concernent surtout son opérationnalisation. En effet, il semble que l'application de la LIVAC ait engendré une bureaucratie lourde, qui nuit aux personnes victimes en compliquant les démarches et en suscitant des délais de traitement évitables.

Avant de faire état des témoignages entendus à cet égard, rappelons qu'à la suite de nombreuses plaintes, le Protecteur du citoyen a mené une enquête sur l'administration de la LIVAC en 2016, au terme de laquelle il a conclu que la gestion de l'IVAC devait être revue, et ce, « indépendamment de la question d'une actualisation législative »¹⁸. Selon le Protecteur du citoyen, l'administration du régime comportait plusieurs lacunes, qui « dénotent toutes des manquements à des obligations essentielles inscrites notamment à la *Loi sur la justice administrative en matière de qualité, de célérité et d'accessibilité des services*, ou aux principes découlant de l'esprit de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, qui commande une interprétation large et libérale en raison de sa vocation sociale et réparatrice »¹⁹. Le Protecteur du citoyen enchaînait en s'inquiétant de

c. 13. Note explicative : « Cette loi rend imprescriptible l'action en réparation du préjudice corporel résultant d'un acte pouvant constituer une infraction criminelle lorsque le préjudice résulte d'une agression à caractère sexuel, de la violence subie pendant l'enfance ou de la violence d'un conjoint ou ancien conjoint. »

¹⁶ Voir Services Québec (2020). *Abolition du délai de prescription civile en matière d'agression sexuelle, de violence subie pendant l'enfance et de violence conjugale – Une avancée historique pour les victimes*. Récupéré de : <http://www.fil--information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiguillage=ajd&type=1&idArticle=2806040163> : « Les personnes victimes d'agressions à caractère sexuel, de violence subie durant l'enfance ou de violence conjugale peuvent laisser s'écouler de nombreuses années avant d'intenter une action civile contre la personne qui les a agressées, ce passage à l'action étant difficile à réaliser. Nous espérons aujourd'hui faire tomber les barrières de certaines victimes afin qu'elles n'hésitent plus à dénoncer l'agression et puissent obtenir un meilleur accès à la justice. »

¹⁷ Voir notamment St-Yves, A. (2019, 10 mars), Le gouvernement planche sur une réforme de l'IVAC, *Journal de Montréal*. Récupéré de : <https://www.journaldemontreal.com/2019/03/10/le-gouvernement-planche-sur-une-reforme-de-livac>

¹⁸ Protecteur du citoyen (2016). *Rapport d'enquête du protecteur du citoyen. Indemnisation des victimes d'actes criminels : pour une prise en charge efficace et diligente des personnes vulnérables*, Québec : Gouvernement du Québec, p. 1. Récupéré de : https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2016-09-15-IVAC.pdf

¹⁹ *Id.*

« l'approche de gestion administrative » du régime, qui lui paraissait « peu adaptée aux besoins – en matière d'assistance, de soutien, d'information, de considération et de rapidité d'intervention – des victimes et de leurs proches, placés en situation de vulnérabilité particulière en raison des événements subis »²⁰. Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a formulé 33 recommandations ciblées visant à améliorer la qualité de l'information transmise aux victimes, réduire les délais de traitement, faciliter l'accès aux services ou indemnités, bonifier la communication avec les victimes pour l'évaluation de leurs besoins, améliorer la rigueur du processus décisionnel et la motivation des décisions de première instance et enfin, faire preuve d'ouverture en acceptant de corriger rapidement les décisions erronées²¹.

Le rapport du Protecteur du citoyen a précipité l'adoption d'un plan d'action en 2017, lequel est toujours en cours d'implantation²². On peut toutefois lire dans le dernier rapport annuel de l'IVAC (2019) que « plus de 90 % des recommandations (30 sur 33) sont considérées implantées [...] Les recommandations qui restent à implanter concernent les éléments suivants : l'élargissement de la portée de la notion de « victime », dont l'analyse est en cours auprès du ministère de la Justice; la révision de toutes les lettres types [...], la réduction des délais à chaque étape de traitement d'une demande de prestations »²³.

Malgré les efforts consentis à ce jour, des problèmes persistent sur le terrain. Celui qui nous a été rapporté avec le plus de constance est la grande difficulté à rejoindre un.e agent.e de l'IVAC. Il semble qu'il faille appeler plusieurs fois, laisser des messages, espérer en vain un retour d'appel, qui peut survenir quelques jours plus tard. Ou encore, attendre jusqu'à 45 minutes au téléphone avant de parler à quelqu'un, ou pour se faire couper la ligne. Cette situation est déplorée tant par les personnes victimes que par les représentant.e.s des organismes, qui affirment que même avec un numéro de dossier, il est extrêmement difficile de parler avec la personne responsable²⁴. Sur le terrain, on déplore aussi les délais de traitement, qui nuisent à des personnes victimes vulnérables ayant urgemment besoin d'une aide financière ou de traitements psychothérapeutiques. L'autre irritant renvoie à la complexité du formulaire de demande d'indemnités, qui manquerait de clarté et exigerait le dépôt de plusieurs pièces justificatives. Les démarches à effectuer par les personnes victimes seraient si lourdes que plusieurs se décourageraient. De nombreux organismes organisent d'ailleurs des cliniques dans l'unique but d'aider les personnes victimes à remplir leur formulaire de demande à l'IVAC.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*, p. 1 à 7.

²² Indemnisation des victimes d'actes criminels (2017). *Plan d'action sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Les victimes d'actes criminels au cœur de nos préoccupations*. Montréal : IVAC. Récupéré de : <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/Publications/100/Documents/DC100-1800corr2web.pdf>

²³ Direction de l'IVAC. (2020). *Rapport annuel d'activité 2019*. Québec : Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail, p. 12. Récupéré de : <https://www.ivac.qc.ca/a-propos/Documents/rapport-annuel-IVAC-2019.pdf>

²⁴ Voir notamment le mémoire du CAPACS Point d'appui, 2020, p. 4.

Il nous faut, en dernier lieu, évoquer les difficultés particulières qui sont rencontrées par les personnes victimes qui contestent une décision de l'IVAC devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ). Précisons qu'en pareil cas, c'est le Procureur général qui défend la décision de l'IVAC devant le TAQ, dans le cadre d'un processus contradictoire qui l'oppose à la personne victime. Or, comme le note la Commission des services juridiques, ce processus contradictoire « représente un autre obstacle, car il nous paraît bien mal adapté à la réalité particulière des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale dans le cadre des régimes publics d'indemnisation »²⁵. La Commission est d'avis que « les questions généralement soulevées par les représentants de l'État pourraient plutôt l'être par le tribunal sans que le tout ne se déroule dans un processus qui pourrait être ressenti comme hostile par la victime. De plus, permettre un témoignage dans un contexte plus informel, même accompagné d'un proche ou d'un travailleur social de confiance pourrait rendre le processus moins traumatisant et voire même faciliter la divulgation de la preuve »²⁶. Devant nous, le Tribunal administratif du Québec dit souhaiter cet accompagnement. Il précise que devant le TAQ, une personne victime a tout à fait le droit d'être accompagnée par quelqu'un qui n'est pas avocat.e et ce, sans enfreindre la *Loi sur le Barreau*. Il ajoute encore qu'une formation sera donnée à tous les juges administratifs sur l'accompagnement par des non avocat.e.s.

Ce rapide tour d'horizon nous semble rendre compte de l'essentiel des difficultés vécues par les personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale par rapport à la LIVAC, tant en ce qui a trait au contenu de la loi qu'à son application. Comme nous l'avons annoncé, notre objectif était de relayer la parole des organismes et des personnes victimes à ces égards et de réitérer la nécessité d'une réforme en profondeur de la loi, laquelle est attendue depuis plusieurs années maintenant²⁷.

²⁵ Mémoire de la Commission des services juridiques, 2020, p. 5.

²⁶ *Id.*

²⁷ Voir notamment le mémoire de l'Association québécoise plaidoyer victimes, 2020, p. 7 et 8 : « La LIVAC n'a subi aucune modification en profondeur depuis 1972. Elle n'a été amendée qu'en 2006 et 2013 pour bonifier certaines dispositions touchant les proches des victimes, plus particulièrement dans les dossiers d'homicide. Depuis 1993, plusieurs consultations ont été menées afin d'examiner les problèmes du régime québécois d'indemnisation et divers comités ont déposé des rapports et des recommandations qui sont restés lettre morte. L'AQPV a participé à toutes ces consultations. Au cours des trois dernières décennies, de nombreux problèmes ont été portés à l'attention de tous les gouvernements qui se sont succédé. Aucune promesse formulée par l'un ou l'autre des partis au pouvoir n'a abouti à une refonte de la loi. Quarante-cinq ans après son adoption, il est temps de remédier à cette situation ».