

TRIBUNAUX SPÉCIALISÉS VIOLENCE CONJUGALE

Mémoire PL92 déposé à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Octobre 2021



MÉMOIRE PAR L'ALLIANCE DES MAISONS D'HÉBERGEMENT DE 2E ÉTAPE
POUR FEMMES ET ENFANTS VICTIMES DE VIOLENCE CONJUGALE

RÉDIGÉ PAR GAËLLE FEDIDA, PHD
COORDONNATRICE AUX DOSSIERS POLITIQUES

L'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale



Les 30 membres de l'Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale (Alliance MH2), réparties dans 12 régions du Québec offrent des services spécialisés en violence conjugale postséparation, au premier chef la mise en sécurité physique, via un hébergement de moyen terme transitoire, abordable et sécurisé. Les maisons d'hébergement de 2^e étape (MH2) ont une expertise spécialisée au regard de la dévictimisation, de l'analyse de la dangerosité du conjoint, des impacts sur les enfants exposés à la violence conjugale, de la réinsertion sociale des victimes et de l'autonomisation des femmes hébergées. **Le premier critère d'admission en 2^e étape est la dangerosité du conjoint, évaluée selon des facteurs de risques clairs.** Nous évaluons que **8% des femmes victimes de violence conjugale sont toujours en grave danger à la sortie d'un hébergement d'urgence** et ont besoin de passer en maison d'hébergement de deuxième étape! Elles offrent un panier de service diversifié permettant d'assurer un filet de sécurité en développant avec la femme des moyens

concrets, accessibles et évolutifs pour assurer sa protection pendant et après le séjour. De nombreuses MH2 offrent aussi des services à l'externe.

La présidente de l'Alliance MH2 a siégé comme experte au Comité des experts, l'Alliance MH2 siège au Comité du Coroner sur les homicides en contexte conjugal, et assure la co-présidence d'Hébergement Femmes Canada.

INTRODUCTION

La présente consultation se tient alors que depuis octobre 2020 le Québec a connu 21 féminicides en contexte conjugal dont **les 2/3 ont eu lieu en contexte de violence conjugale postséparation et ont fait une quarantaine** d'orphelins et orphelines. Le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre l'ensemble des **190 recommandations** des experts de « **Rebâtir la confiance** ». Un groupe de travail interministériel est mandaté, et le « Rapport du groupe de travail sur la mise en place d'un tribunal spécialisé en matière de violences sexuelles et de violence conjugale »¹ remis au ministre en août dernier dresse « les éléments nécessaires à la mise en place d'un tribunal spécialisé ».

Les experts universitaires et les équipes administratives des Ministères ont à nouveau été consultés, mais la voix des victimes n'a pas été entendue dans l'étude préliminaire du groupe de travail. Or les recommandations finales du Comité résultaient justement de la confrontation des expertises théoriques et pratiques, tenant compte des impacts décrits par les maisons d'hébergement qui vivent au quotidien les enjeux des femmes hébergées.

Dans l'ensemble il ressort que les maisons d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale ne sont que très peu parties prenantes du dispositif proposé, alors qu'elles sont centrales pour de nombreuses femmes qui bénéficient de leurs services, en hébergement ou à l'externe. Plusieurs intervenantes sont d'ailleurs reconnues comme expertes auprès des tribunaux ce qui permet aux magistrats d'avoir une compréhension plus fine des réalités terrain que vivent les victimes.

Nous relevons ici **3 enjeux essentiels** sur lesquels bonifier le dispositif au regard de l'objectif de *Rebâtir la confiance* : **assurer la sécurité de la victime, arrimer les services pour conjoints violents, offrir un soutien adéquat aux victimes.**

¹ « Rapport du groupe de travail sur la mise en place d'un tribunal spécialisé en matière de violences sexuelles et de violence conjugale », SMOAJP, MJQ, août 2021

1. L'enjeu de la sécurité élément central en violence conjugale

Ainsi que le Comité d'experts l'avait constaté rapidement en commençant les travaux en 2018, la violence conjugale a des enjeux spécifiques très différents des agressions sexuelles, il faut en tenir compte dans la mise en place d'un tribunal spécialisé. Le rapport du groupe de travail souligne bien que « les deux problématiques comportent des enjeux différents, tant dans le traitement des plaintes que dans les besoins exprimés par les personnes victimes. »

L'enjeu de la sécurité est MAJEUR en violence conjugale, les obstacles rencontrés par les femmes victimes de violence conjugale ont pour effet non seulement « de leur faire vivre un sentiment d'injustice et de traitement inéquitable dans le système de justice criminelle, en plus de les décourager de dénoncer les situations dont elles sont victimes »², comme indiqué dans le rapport du groupe de travail, mais surtout, en cas de violence conjugale, de les exposer à l'auteur des crimes dont elles sont victimes. Les victimes ne portent pas plainte parce qu'elles n'ont pas confiance dans le système de justice qui les revictimise, et régulièrement les met en danger avec des décisions de cours contradictoires. Alors même que l'exposition à la violence conjugale est reconnue comme un motif de compromission par la LPJ, il n'est pas rare que les comportements d'un conjoint violent soient reconnus en cour, tout en occultant l'impact sur les enfants lorsque l'évaluation de la situation familiale dans une autre instance valide les capacités parentales de l'agresseur!

C'est le rôle central que jouera le **coordonnateur judiciaire**, personne-ressource pour les acteurs judiciaires, et courroie de transmission avec les services psychosociaux dont bénéficie la victime. Le **principe de poursuite verticale** garantira une cohérence dans le suivi du parcours de la victime dans le système. Les instances judiciaires doivent apprendre à travailler entre elles, ET avec les organismes de soutien aux victimes, ainsi le **centre de services intégrés** est totalement incorporé au dispositif préconisé par les experts.

Le rapport Laurent³ préconise de son côté que le système judiciaire doit « avoir une approche collaborative, participative et adaptée à l'enfant et ses parents ».

Enfin, l'autre angle par lequel le tribunal spécialisé aura un impact sur la sécurité des femmes reposera sur la **liste des infractions visées à définir**, le groupe de travail indique que « c'est le contexte de la perpétration de l'infraction, plutôt que la *nature* de l'infraction elle-même, qui sera déterminant afin d'être en mesure d'identifier le type de dossier qui sera entendu par le tribunal spécialisé ». Ceci est en concordance avec le projet de loi fédéral sur la criminalisation du **contrôle coercitif**⁴, appuyé par les maisons d'hébergement québécoises et canadiennes⁵. Dans l'attente de la modification légale, le concept de contrôle coercitif présente l'intérêt d'analyser « une série de stratégies *répétitives* (...) dont les effets *cumulatifs* doivent être analysés dans leur contexte plus large de *domination* »⁶.

² *Ibid note 1*

³ « *Instaurer une société bienveillante pour nos jeunes et nos enfants* » CSDEPJ, avr 2021

⁴ « *Pour une intégration du contrôle coercitif dans les pratiques d'intervention en matière de violence conjugale au Québec* », I.Coté et S.Lapierre, *Intervention 2021 numéro 153*

⁵ « *National Action Plan* » Women Shelter Canada 2021

⁶ *Ibid note 4*

Chaque acte en lui-même peut ne pas être criminel, mais ils sont « le moyen de dernier recours permettant de réaffirmer la domination de l'agresseur. (...) Les multiples stratégies employées par l'agresseur pour maintenir son emprise ne répondent pas aux critères des [infractions du code actuel] qui sont axées sur des actes précis et isolés »⁷. En résumé, au-delà des impératifs de formation à l'ensemble des personnels policiers et judiciaires, une solide formation plus spécialisée des professionnels et professionnelles du droit qui seront impliqués dans le tribunal spécialisé sur la notion de contrôle coercitif est imperative, afin « d'éviter d'aboutir à une interprétation erronée de la situation familiale, de minimiser le problème lorsque les incidents sont rares (...) et d'occulter les risques qui peuvent mener à des recommandations et interventions mettant les femmes et les enfants en danger, et déresponsabilisant les agresseurs »⁸. Cela concerne directement les procureurs, les magistrats, les agents correctionnels directement répondants de ces causes.

⁷ *Ibid note 4*

⁸ *Ibid note 4*

2. L'Enjeu de l'arrimage du tribunal spécialisé avec les services pour conjoints violents - Vivre dans la peur de l'agresseur

Les femmes victimes de violence conjugale vivent dans un climat de peur permanente du risque d'incident critique pour elles-mêmes ou leurs enfants. Une des raisons pour lesquelles elles ne procèdent pas devant les tribunaux c'est la crainte d'un dérapage concret de l'ex-conjoint, sans avoir l'assurance que le système leur assurera la sécurité dont elles ont besoin.

Le groupe de travail doit faire des liens avec d'autres recommandations, notamment sur les services aux agresseurs. Il décrit bien les initiatives canadiennes où les juges effectuent un suivi régulier des progrès de l'accusé tout au long du processus judiciaire, et la victime a accès à cette information (cf Whitehorse, Moncton, Ontario). D'ailleurs une condition du succès relevée par le groupe de travail est prévue par la recommandation 168 : « un mécanisme complet d'informations sur les conditions de remise en liberté de l'accusé (incluant le suivi en cas de bris), (...) et la liaison avec les programmes pour conjoints violents ».

Également le Bureau du coroner stipulait en décembre 2020 : « Nous recommandons au ministère de la Sécurité publique, au ministère de la Justice et au Directeur des poursuites criminelles et pénales de faire la promotion auprès de l'ensemble des actrices et acteurs judiciaires et de favoriser l'implantation systématique, dans tous les territoires du Québec, incluant en milieu autochtone, du Service d'évaluation des conjoints violents au stade de la mise en liberté provisoire, afin de permettre une meilleure gestion des risques en matière de violence conjugale »⁹. Toutefois nous restons dubitatives quand au fait que cette procédure maintenant intégrée au plan d'action¹⁰ requière le consentement de l'agresseur... rarement obtenu....

Nous proposons que le Québec procède à **l'inscription d'office des victimes au Programme national des services aux victimes du service correctionnel du Canada**, plutôt que sur demande actuellement. Ceci permettra d'assurer d'office la transmission d'informations aux victimes.

Ainsi, au-delà de la mise en place d'un tribunal spécialisé, le point de la *qualité du suivi de l'agresseur* est crucial pour redonner confiance aux victimes. Les experts ont consacré tout un chapitre à « Ne pas ignorer les auteurs de violence », et notamment prévoient qu'il faut « Améliorer, encadrer, évaluer les programmes pour conjoints violents et **voir à ce qu'ils reçoivent une accréditation** » (Recommandation 121 Rebâtir la confiance). L'Alliance préconise qu'un dispositif de suivi de l'agresseur par les juges soit pleinement intégré aux compétences du tribunal, et que les centres de services intégrés incluent des groupes pour conjoints violents *accrédités* par une instance gouvernementale, en concordance avec le principe de responsabilisation de l'agresseur posé par la politique d'action contre la violence conjugale¹¹.

⁹ Recommandation 23 « Ensemble pour sauver des vies », Coroner dec 2020

¹⁰ « Plan d'action spécifique pour prévenir les situations de violence conjugale à haut risque de dangerosité et accroître la sécurité des victimes », SCF 2020

¹¹ Principes directeurs « Politique d'intervention en matière de violence conjugale », Gouvernement du Québec, 1995

3. L'enjeu de l'accompagnement social des victimes – L'expertise des MH2

Le défi est de créer des liens avec les organismes d'aide et les relier plus étroitement au processus judiciaire. Les maisons d'hébergement pour femmes, et spécifiquement les maisons de 2^e étape, sont un rouage essentiel du lien avec les femmes et enfants victimes. Elles doivent être systématiquement incluses aux Centres intégrés de services. Il sera donc essentiel que ces centres soient déployés dès les projets pilotes, incluant les maisons d'hébergement de 2^e étape lorsqu'il en existe une dans la région.

Les femmes hébergées en MH2 le sont sur le motif de la dangerosité de leur ex-conjoint. Les diverses procédures (divorce, garde des enfants, actes criminels...) s'entament lors de leur bref séjour en maison d'urgence (un mois en moyenne), puis celles qui sont le plus à risque de violence conjugale postséparation (risque homicidaire)¹² sont hébergées en MH2 pour une durée moyenne de 9 mois. C'est pendant cette période que les procédures prospèrent, les intervenantes en MH2 sont donc extrêmement sollicitées par les résidentes qui se débattent dans le chaos actuel des procédures judiciaires. C'est dire si les travailleuses des MH2 ont les compétences pour amener les réalités sécuritaires et le vécu de terreur de ces femmes et enfants.

Le ministère de la Justice a récemment annoncé un nouveau programme de l'aide juridique donnant quatre heures de services offerts aux victimes de violence conjugale (ou sexuelle). S'il est bienvenu que le gouvernement se dote de moyens *publics* pour assurer un meilleur accompagnement aux victimes via le programme d'aide juridique, il est malheureux de constater que ce dispositif n'a pas retenu les bonifications identifiées dans le projet pilote pour lequel le Comité d'experts avait mandaté et financé Juripop dès l'aube de ses travaux. En effet ce qui est prévu par l'aide juridique est bien moins étoffé que ce qui était proposé par Juripop¹³ : accompagnement pas à pas, incluant certains actes de procédure ou d'aide aux formulaires. Il faut donc s'assurer que les centres de services intégrés répondent à la globalité de ces besoins d'assistance juridique au-delà des quatre heures annoncées actuellement.

Le rapport du groupe de travail méconnaît la notion de **violence conjugale postséparation**, mais nomme bien l'importance d'une évaluation complète et *en continu* de la situation de violence conjugale. « La violence conjugale postséparation est la violence conjugale qui se manifeste sous toutes ses formes en contexte postséparation. On entend par contexte postséparation le moment où la femme prend la décision de mettre fin à la relation et qu'elle s'inscrit dans une démarche de réorganisation de vie et de reprise de pouvoir. C'est une période où les stratégies de domination et de contrôle de l'ex-conjoint se transforment, se multiplient et perdurent, exposant ainsi la femme et ses enfants à un plus grand risque d'atteinte à leur sécurité (psychologique et physique) pouvant aller jusqu'à l'homicide »¹⁴. Le tribunal doit considérer le continuum de services déployé en réponse au continuum des violences, qui perdurent après la séparation, moment où la femme est le plus à risque d'un incident critique comme le démontre largement la littérature scientifique, ainsi que les féminicides survenus depuis les deux dernières années.

¹² On estime que 8% des femmes qui sortent d'une maison d'hébergement d'urgence ont besoin d'un hébergement transitoire en MH2 du fait de la dangerosité de leur conjoint. Voir « Les besoins en MH » Trajetvi / Alliance MH2, 2016, www.alliance2e.org.

¹³ Voir mémoire présenté par Juripop à la Commission parlementaire

¹⁴ Définition adoptée par les membres de l'Alliance MH2 en AGA, nov 2018

4. Autres remarques pertinentes

LA QUESTION DE L'APPELLATION DU CORRIDOR DE SERVICES

Le débat fait rage en interne à l'institution judiciaire sur l'appellation « tribunal » du dispositif de **corridor de services sociojudiciaires** qui est proposée. Cela est un débat artificiel et erroné puisque la Cour du Québec affirme comprendre que la création d'une division spécifiquement dédiée à traiter les accusations dans un contexte conjugal représente « la voie la plus efficace ». Les affaires judiciaires reflètent les phénomènes sociaux, et la violence conjugale est une peste qui ronge la société québécoise dont le traitement doit être pris au sérieux par l'ensemble des institutions. La perception des citoyens impacte largement leur confiance dans le système judiciaire, le groupe de travail a d'ailleurs relevé avec justesse que « l'implantation d'une approche spécialisée est un symbole de la prise au sérieux de ces infractions par le système de justice criminelle. » C'est bien le but recherché par *Rebâtir la confiance*. L'essentiel, donc, est de garder le principe d'une poursuite verticale qui considère l'ensemble des instances judiciaires pour éviter des jugements contradictoires qui mettent les femmes en danger, quelle que soit la forme ou l'appellation de ce « *corridor de services sociojudiciaires en violence conjugale* » que le gouvernement s'est engagé à instaurer. Il s'agira de s'entendre sur un nom qui démontre clairement *aux victimes* qu'elles sont effectivement accompagnées dans l'ensemble du processus, pas seulement à la Cour.

LA QUESTION DE LA COMPÉTENCE DE FORMATION

Ici, encore, un débat constitutionnel théorique bien hermétique aux victimes! Quels que soient les chemins que prendront les formations spécialisées aux personnels judiciaires, elles sont un **prérequis à l'amélioration** concrète des services judiciaires aux victimes de violence conjugale. Il est démontré dans les pays où une telle instance existe que « les juges eux-mêmes ont soulevé une amélioration importante de leurs pratiques. De plus, les intervenants auprès des personnes victimes ont confirmé un changement notable dans l'attitude des juges envers les victimes »¹⁵. Nous ajouterons que le point fondamental d'une formation en continu sur les impacts de la violence conjugale, et de la violence conjugale postséparation, est en parfaite concordance avec le rapport du Bureau du coroner¹⁶ et les plans d'action gouvernementaux pour contrer la violence conjugale. Il est évident que le Conseil de la magistrature est un acteur central pour la mettre en œuvre.

¹⁵ *Ibid note 1*

¹⁶ *Recommandation 21 « Nous recommandons au ministre de la Justice, au Directeur des poursuites criminelles et pénales et au Barreau du Québec, de sensibiliser et de former les avocats exerçant en droit familial et criminel, sur la problématique de la violence conjugale, en insistant sur l'importance de :–vérifier le plumeau et l'existence d'autres procédures (civile, criminelle, jeunesse);–consulter SOS Violence conjugale lors de la multiplication de procédures civiles en situation de suspicion de violence conjugale afin d'assurer la protection des victimes potentielles;–diriger tant les victimes que les agresseurs vers les organismes spécialisés en violence conjugale. »* extrait de « *Agir ensemble pour sauver des vies* » Bureau du Coroner, dec 2020

LA QUESTION DES DÉLAIS DE PROCÉDURE

Effectivement, en l'état actuel du système, les délais sont inhumains sur le plan moral, et surtout dangereux en contexte de violence conjugale. C'est notamment pour cela que les victimes ne portent pas plainte. Dans notre expérience avec elles, il est totalement erroné de conclure que certaines « préfèrent avoir le temps de vérifier si l'implication de la police, de l'appareil judiciaire et des programmes pour partenaires violents fait cesser les comportements violents de l'accusé ». Si leur parcours est significativement amélioré, comme le proposent les experts, il est certain que le resserrement des délais contribuera à la motivation des victimes au processus judiciaire. Par ailleurs le resserrement des délais permet aussi de **mettre fin au sentiment d'impunité des agresseurs**, et au sentiment d'administration défailante de la justice de la population générale.

CONCLUSION

En espérant bientôt une loi-cadre à l'espagnole¹⁷ contre la violence faite aux femmes, sur laquelle le Québec peut être novateur au Canada, l'Alliance MH2 se réjouit de la recommandation du groupe de travail d'avoir un suivi en continu du projet pilote « incluant l'analyse différenciée selon les sexes », puisque c'est effectivement une telle analyse systémique qui permet une réelle valeur ajoutée pour les victimes. Cela fait fort longtemps qu'un document gouvernemental n'a pas mentionné l'ADS+¹⁸ dans ses principes généraux.

Le tribunal spécialisé oui, bien entendu, doit être mis sur pied, mais il ne sera rien sans l'ensemble des recommandations du rapport *Rebâtir la confiance*, c'est bien le corpus complet préconisé par les experts qui permettra d'atteindre l'objectif de redonner confiance aux victimes :

- rassemblement des procédures;
- des fonctionnaires de police, des services correctionnels, de justice, incluant la magistrature, formés;
- un engagement clair pour des services sociaux en soutien aux victimes, dont les maisons d'hébergement de 2^e étape sont un maillon essentiel;
- des services spécialisés adéquats pour les agresseurs, dont l'évolution est suivie par l'appareil judiciaire

Il est souhaitable que les **principes directeurs** du tribunal spécialisé soient inscrits formellement dans la loi initiale afin de bien orienter sa mise en œuvre à long terme. La loi devrait également stipuler que ceci n'est qu'une fraction du rapport *Rebâtir la confiance*, et graver dans le marbre législatif **l'engagement du gouvernement d'implanter la totalité des 190 recommandations**.

L'enjeu des autorités est de faire travailler ensemble des corps institutionnels et des services communautaires. Dès le début du processus, incluant les consultations du projet de loi, il aurait dû permettre à tous de prendre la parole, et nous déplorons de ne pas avoir pu présenter notre mémoire en Commission. La justice doit apprendre à travailler avec les intervenants psychosociaux, c'est un changement de culture nécessaire pour faire évoluer la qualité du service de justice. Nous espérons que ce mémoire trouvera écho chez les législateurs afin d'assurer que le dispositif mis en place réponde effectivement aux besoins des femmes dont nous portons la voix.

Tant qu'il y aura de la violence conjugale, l'égalité n'est pas atteinte.

¹⁷ « Mesure de protection intégrale contre les violences de genre »

¹⁸ *Analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle*