



CI – 001M
C.P. – P.L. 22
Indemnisation
des victimes
d’actes criminels

Consultations particulières portant sur le Projet de loi n° 22,

Loi modifiant la *Loi sur l’indemnisation des victimes d’actes criminels*.

Mémoire

**M^e Louise Langevin, AD.E.
Professeure titulaire
Faculté de droit
Université Laval
Québec
louise.langevin@fd.ulaval.ca**

Le 27 mars 2013

Table des matières

Résumé

1. La présentation de l'auteure

2. L'exposé général

2.1 Le portrait de la clientèle de la *LIVAC*

2.2 Les réalités particulières des victimes de violence sexuelle et conjugale

2.3 La *LIVAC* et les délais

2.4 Les propositions de réforme

Conclusion

Annexe 1

Résumé

La *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels (LIVAC)* indemnise surtout des femmes et des enfants, victimes de violence sexuelle et conjugale à l'intérieur de la famille. La criminalité intrafamiliale est un risque sociétal, comme les accidents du travail et de la route ou comme la maladie, dont les victimes sont indemnisées par un régime étatique. 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. La *LIVAC* possède un objectif réparateur et elle doit être interprétée de façon libérale.

Cette loi n'a pas été modifiée de façon significative depuis 1978. Au lieu de procéder à des modifications mineures de la *LIVAC*, le gouvernement devrait la réviser en profondeur.

Comme le démontrent de nombreuses études, les victimes de violence sexuelle et conjugale apprennent à vivre avec un secret qui leur est imposé par la famille ou la société. Ainsi, plusieurs années peuvent s'écouler avant qu'elles mesurent le préjudice subi ou qu'elles se confient. Elles ne sont pas toujours en mesure de respecter le délai d'un an pour présenter une demande en vertu de l'article 11 *LIVAC*. En cas de retard, la réclamante doit expliquer, selon la prépondérance des probabilités, les raisons pour lesquelles elle n'a pu respecter le délai d'un an.

Le projet de loi 22 prolonge le délai actuel d'un an de la *LIVAC* à deux ans. L'ajout d'un an n'aidera en rien les victimes de violence sexuelle ou toute autre victime d'acte criminel qui sont empêchées, en raison de la nature des agressions subies, de présenter une demande d'indemnisation. Compte tenu de la clientèle de la *LIVAC* et des effets à long terme de la violence sexuelle et conjugale, nous proposons d'abolir le délai pour ces victimes.

Si le Gouvernement n'est pas prêt à adopter cette position innovante, nous proposons que le délai dans la *LIVAC* soit porté à trois ans et que la *LIVAC* mentionne clairement que ce délai équivaut à une présomption de renonciation aux avantages de la loi, présomption que la réclamante peut renverser.

1. La présentation de l'auteure

Louise Langevin est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval, à Québec, où elle enseigne depuis 1991. De 2006 à 2009, elle a été titulaire de la Chaire d'étude Claire-Bonenfant sur la condition des femmes de l'Université Laval. Elle est aussi membre du Barreau du Québec depuis 1986, qui lui a décerné le Mérite Christine-Tourigny en 2010 pour son engagement social et son apport à l'avancement des femmes dans la profession. Elle a été secrétaire juridique auprès du très honorable Feu Antonio Lamer, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, Ottawa. Elle a été corédactrice de la *Revue Femmes et Droit* de 1999 à 2012 et a été active auprès de l'Agence universitaire de la Francophonie de 2004 à 2009. Elle travaille avec les différents groupes de femmes du Québec.

Ses champs de recherche et d'enseignement sont en théorie féministe du droit, en matière de droits fondamentaux ainsi qu'en obligations conventionnelles et extracontractuelles. En 2012, elle a publié *L'indemnisation des victimes de violence sexuelle et conjugale* (en coll., Éd. Blais). Elle a travaillé sur le consentement des femmes en matière contractuelle, sur la maternité de substitution, sur les sites web antiféministes, ainsi que sur la question de la traite des femmes.

2. L'exposé général

La criminalité intrafamiliale est un risque sociétal, comme les accidents du travail et de la route ou comme la maladie, dont les victimes sont indemnisées par un régime étatique¹. 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.

Le Projet de loi 22 modifiant la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ne propose que des modifications à la pièce. Bien que nous soyons en accord avec l'augmentation des montants versés aux proches en cas de mort d'un enfant, pour les frais funéraires et pour le nettoyage d'une scène de crime tels que proposés dans le Projet de loi 22, une réforme en profondeur de la *LIVAC* s'impose. Cette loi n'a pas été modifiée de façon significative depuis 1978². En mars 2007, des modifications visaient essentiellement l'aide thérapeutique apportée aux proches des victimes d'actes criminels³. Au lieu de procéder à des modifications mineures de la *LIVAC*, le gouvernement devrait réviser en profondeur la loi pour moderniser son langage et éliminer les aspects problématiques qui sont incompatibles avec un modèle d'indemnisation du risque social que constitue la violence intrafamiliale.

Proposition 1

¹ *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP)*, LRQ c A-3.001; *Loi sur l'assurance automobile*, LRQ, c A-25; *Loi sur l'assurance maladie*, LRQ, A-29.

² En 1993, une loi avait été adoptée, mais jamais mise en vigueur en raison des coûts administratifs engendrés par sa mise en oeuvre. *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, LQ 1993, c 54.

³ *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, LQ 2006, c 41, a 2, *Règlement sur la réadaptation psychothérapeutique des proches des victimes d'actes criminels*, I-6, r 2, D 188-2007, 2007 GO 2, 1435. Entrée en vigueur en mars 2007.

Le gouvernement devrait réviser en profondeur la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.

Nos commentaires porteront sur l'indemnisation des victimes de violence intrafamiliale par la *LIVAC* et sur l'obstacle que représente le délai pour présenter une demande d'indemnisation en vertu de cette loi. Comme la *LIVAC* indemnise surtout des femmes et des enfants victimes de violence sexuelle à l'intérieur de la famille, nous proposons que le délai d'un an soit aboli pour ces victimes. Un délai limitatif, quel qu'il soit, ne vise aucun objectif de justice sociale. D'autres moyens existent pour éviter une avalanche de demandes, si tel est l'objectif des délais limitatifs.

Notre mémoire se divise en cinq parties. Nous traçons d'abord un portrait rapide de la clientèle de la *LIVAC* (1.). Après avoir traité des réalités particulières des victimes de violence sexuelle et conjugale en rapport avec les délais (2.), nous analysons la jurisprudence de la *LIVAC* portant sur le délai d'un an (3.) Enfin, suivent nos propositions de réforme sur la question des délais (4.).

2.1 Le portrait de la clientèle de la *LIVAC*

Les femmes et les filles représentent la majorité de la clientèle qui dépose une demande d'indemnisation en vertu la *LIVAC*. Selon le *Rapport annuel d'activité 2011*, le plus récent rapport disponible de la Direction de l'IVAC, organisme qui gère la *LIVAC*, 65 pour cent (59,4 pour cent en 2005) des demandes de prestations acceptées sont présentées par des femmes⁴. En 2011, les femmes et les filles sont majoritaires dans tous les groupes

⁴ En 2011, la Direction de l'IVAC a reçu 7123 nouvelles demandes de prestation (6 816 en 2010) et en a accepté 5 635 (5 249 en 2010). Voir Gouvernement du Québec et Commission de la Santé et de la Sécurité au Travail, *Rapport annuel d'activité 2011*, Québec, Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 2012, tableau 1 à la p 16. En 2009, la Direction de l'IVAC a reçu 6 190 nouvelles demandes de prestation et en a accepté 4 838. Voir Gouvernement du Québec et Commission de la Santé et de la

d'âge de bénéficiaires de la *LIVAC*⁵.

Si les femmes et les filles constituent la majorité des bénéficiaires de la *LIVAC*, elles demandent compensation en grande partie à la suite de violence sexuelle et conjugale intrafamiliale. En 2011, les agressions à caractère sexuel (y incluant celles perpétrées par une personne en situation d'autorité, l'inceste, l'agression sexuelle, l'agression sexuelle armée, et l'agression sexuelle grave) représentent 35 pour cent des demandes déposées par les femmes et les filles. Ce pourcentage n'inclut pas les femmes victimes de tentatives d'agressions à caractère sexuel. À ces chiffres s'ajoutent 1 662 femmes et filles indemnisées pour voies de fait, causées principalement à la suite de violence conjugale.

On remarque aussi que dans 86 pour cent des demandes acceptées, déposées par des femmes et des petites filles, ces dernières ont été attaquées par des personnes qu'elles connaissent⁶. Dans 62 pour cent des cas, elles sont agressées dans leur domicile⁷. Ces chiffres confirment les résultats d'études qui démontrent que les femmes sont victimes d'actes criminels perpétrés surtout par des hommes qu'elles connaissent dans la sphère privée. Elles sont attaquées par leur conjoint, leur ex-conjoint, des connaissances, ou des membres de la famille⁸.

Sécurité au Travail, *Rapport annuel d'activité 2009*, Québec, Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 2010 à la p 20.

⁵ Voir Québec, *Rapport annuel d'activité 2011*, *ibid*, tableau 1 à la p 16.

⁶ Voir Québec, *Rapport annuel d'activité 2011*, *supra* note 4, tableau 4 à la p 19, tableau 5 à la p 19.

⁷ Voir Québec, *Rapport annuel d'activité 2011*, *supra* note 4, tableau 5 à la p 19.

⁸ Les victimes étaient surtout des conjointes ou des ex-conjointes. Voir Québec, Ministère de la Sécurité publique, *Statistiques 2009 sur la criminalité commise dans un contexte de violence conjugale au Québec*, 2011 à la p 7, tableau 3. En ligne : <http://www.mspgouv.qcca/prevention/statistiques/agression/2005/stats_agressions_sexuelles_2005.pdf>.

Ce portrait de la clientèle de la *LIVAC* doit être gardé à l'esprit dans le cadre des présents travaux de réforme.

2.2 Les réalités particulières des victimes de violence sexuelle et conjugale

Comme l'indiquent de nombreuses études⁹, les victimes de violence sexuelle et conjugale apprennent à vivre avec un secret qui leur est imposé par la famille ou la société. Elles peuvent tenter d'oublier leurs expériences sexuelles traumatisantes ; elles sont souvent incapables de se considérer comme des victimes, ou encore d'en parler, parce qu'elles ont honte, se sentent responsables, ont peur de l'agresseur, ou ne veulent pas briser leur famille. Ainsi, plusieurs années peuvent s'écouler avant qu'elles mesurent le préjudice subi ou qu'elles se confient.

Si elles réussissent à obtenir de l'aide et à intenter une action devant les tribunaux civils, elles doivent surmonter, entre autres, l'obstacle de la prescription extinctive¹⁰. En 1992, dans l'arrêt de principe de common law, *M (K) c M (H)*, le plus haut tribunal du Canada a

⁹ Voir, entre autres, David Finkelhor et Angela Browne, « The Traumatic Impact of Child Sexual Abuse : A Conceptualization » (1985) 55 *Amer. J. Orthopsychiat.* 530 ; Denise J. Gelinas, « The Persisting Effects of Incest » (1983) 46 *Psychiatry* 312 ; Roland C SUMMIT, « The Child Sexual Abuse Accommodation Syndrome » (1983) 7 *Child Abuse and Neglect* 177 ; Azmaira HAMID MAKER *et al*, « Long Term Psychological Consequences in Women of Witnessing Parental Physical Conflict and Experiencing Abuse in Childhood » (1998) 13 *Journal of Interpersonal Violence* 574 ; Isabelle ÉMOND *et al*, « Les troubles extériorisés et intériorisés des enfants témoins de violence conjugale et leurs variables associés : une recension des écrits » (2000) 25 *Santé mentale au Québec* 258 ; Cynthia R MARKS *et al*, « Effects of Witnessing Severe Marital Discord on Children's Social Competence and Behavioral Problems » (2001) 9 *The Family Journal Counselling and Therapy for Couples and Families* 94 ; Chantal BOURASSA, « Violence conjugale et troubles de comportement des jeunes Service social 14.

¹⁰ Art 2921CcQ « La prescription extinctive est un moyen d'éteindre un droit par non-usage ou d'opposer une fin de non-recevoir à une action. » « Moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps et sous les conditions déterminées par la loi. » Centre de recherche en droit privé et comparé du Québec, *Dictionnaire de droit privé et lexiques bilingues*, 2e éd., Cowansville, Yvon Blais, 1991, vs prescription.

reconnu la fréquence de l'inceste dans la société, les conséquences graves pour la victime et la latence des préjudices¹¹. Il a aussi admis le problème que représentent les délais de prescription pour ces victimes, qui ne sont pas toujours en mesure d'intenter une action dans les délais¹².

Pour régler le problème du point de départ de la prescription, le tribunal a proposé une présomption de conscience. La victime, qui n'aura pu intenter de recours à l'intérieur des délais de prescription en raison du « syndrome des victimes d'inceste »¹³, est présumée avoir eu conscience du lien de causalité entre le préjudice subi et la faute de l'agresseur seulement lorsqu'elle entreprend une thérapie qui lui permet de faire cette découverte. Bien que perfectible, cet arrêt réglait une partie des problèmes d'accès à la justice civile pour les victimes de violence sexuelle.

Une réflexion sur les délais dans la *LIVAC* doit tenir compte des réalités particulières des victimes de violence sexuelle et conjugale.

2.3 La *LIVAC* et les délais

¹¹ [1992] 3 RCS 6, inf (1989), 18 ACWS (3d) 490 (CA On). Le juge de première instance a conclu que l'action était prescrite.

¹² *Ibid* à la p. 17.

¹³ Pour décrire ce syndrome, le juge cite l'extrait suivant : « Bien que la victime puisse savoir qu'elle a des problèmes psychologiques, le syndrome l'empêche de se rendre compte de la nature et de l'étendue des préjudices qu'elle a subis, que ce soit parce qu'elle a complètement oublié les agressions subies ou parce que ses souvenirs sont trop pénibles pour y faire face directement. En conséquence, jusqu'à ce que la victime se rende compte que le comportement de l'auteur de l'agression lui a causé un préjudice psychologique, le syndrome l'empêche d'engager des poursuites. C'est souvent un mécanisme de déclenchement, comme par exemple la psychothérapie, qui permet à la victime de surmonter les blocages psychologiques et de reconnaître le lien entre la conduite incestueuse de l'auteur de l'agression et ses souffrances psychologiques ». J. B. Lamm, « Easing Access to the Courts for Incest Victims : Toward an Equitable Application of the Delayed Discovery Rule » (1991) 100 Yale L.J. 2189 aux pp. 2194 et 2195, cité dans *M (K) c M (H)*, *supra* note 11 à la p 37.

La réclamante qui allègue avoir été victime d'un crime contre la personne dispose d'un an pour présenter une demande en vertu de l'article 11 *LIVAC*¹⁴. Dans le cas de victimes de violence sexuelle et conjugale, ce court délai constitue un obstacle majeur pour les raisons que nous avons mentionnées plus haut. Elles déposent donc très souvent des demandes hors délai.

Depuis le milieu des années 1990, les instances qui appliquent la *LIVAC*¹⁵ ont adopté une position d'ouverture envers ces victimes hors délai¹⁶.

Précisons, d'abord, que la jurisprudence a interprété le délai d'un an pour présenter une demande en vertu de la *LIVAC* non pas comme un délai de prescription ou de déchéance, mais plutôt comme « un simple laps de temps au terme duquel peut naître une

¹⁴ Sur les conditions d'application de cette loi, voir Louise Langevin, Nathalie Des Rosiers en coll. avec Marie-Pier Nadeau, *L'indemnisation des victimes de violence sexuelle et conjugale*, 2^e éd, Cowansville, Yvon Blais, 2012, para 193 et s.

¹⁵ Les bureaux de révision de l'IVAC et la Commission des affaires sociales qui a été remplacée par le Tribunal administratif du Québec.

¹⁶ Voir Gouvernement du Québec et Commission de la Santé et de la Sécurité au Travail, *Rapport annuel d'activité 1994*, Québec, Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 1995 à la p 17. Voir aussi Québec, *Rapport annuel d'activité 1991*, Québec, Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 1992 à la p 2, qui mentionne le rejet d'une demande d'une survivante d'inceste, parce qu'elle n'aurait pas présenté sa demande à l'intérieur du délai. La Direction de l'IVAC ne tient pas compte de la peur de la victime de faire éclater la cellule familiale et de sa peur de l'agresseur. En 1996, 62 demandes ont été rejetées pour le motif de prescription. Voir Québec, *Rapport annuel d'activité 1996*, Québec, Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 1997 à la p 18. En 2010, 392 demandes ont été refusées sur 1 192, soit 33 % des demandes rejetées, pour le motif de prescription, voir Québec, *Rapport annuel d'activité 2010*, *supra* note 4, tableau 10 à la p 25. Le rapport ne mentionne pas le nombre de demandes rejetées concernant la violence sexuelle. En 2011, 35 % des demandes rejetées ont été rejetées pour le motif de prescription, voir Québec, *Rapport annuel d'activité 2011*, *supra* note 4, tableau 10 à la p 23. Le rapport ne mentionne pas le nombre de demandes rejetées concernant la violence sexuelle, mais ajoute à la p 23 : « Il y a prescription quand la demande est présentée à l'expiration du délai prévu, soit plus d'un an après la survenance des blessures, sans motif valable justifiant le retard. »

présomption de renonciation [aux avantages de la loi] »¹⁷. Après l'écoulement de ce délai, une présomption de renonciation aux avantages de la loi s'applique. Cependant, cette présomption peut être renversée par la victime.

Selon le formulaire « Annexe 2 - demande de prestations présentée après l'expiration du délai prévu », et en conformité avec la jurisprudence, la réclamante doit motiver son retard. Trois questions lui sont posées : 1) Expliquez pourquoi votre demande de prestations n'a pas été présentée à la Direction de l'IVAC dans les délais prévus par la loi, 2) Avez-vous été empêché par une maladie, une hospitalisation, des problèmes psychologiques, une cure fermée, etc., de présenter votre demande de prestations plus tôt ?, 3) Avez-vous déjà entrepris une démarche auprès d'un professionnel de la santé (médecin, psychologue, travailleur social) qui vous a permis d'établir un lien entre votre état psychologique et les événements ?¹⁸.

Ainsi, la victime peut prouver qu'elle n'a pas renoncé aux avantages de la loi, puisqu'elle était incapable de présenter une demande d'indemnisation en raison d'un état de choc, d'événements troublants ou traumatisants qu'elle a vécus, ou qu'elle ne faisait pas le lien entre ses problèmes actuels et les gestes de violence passés¹⁹. Elle avait honte, elle avait

¹⁷ Voir *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 1*, [1996] CAS 1; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 2*, [1995] CAS 5 ; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 5*, [1996] CAS 19 ; *C P c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail (IVAC)*, 2005 QCTAQ 0410.

¹⁸ En ligne : <<http://www.ivacqcca/PDF/0210F.pdf>>. Voir *R P c Québec (Procureur général du Québec)*, 2010 QCTAQ 04101.

¹⁹ Voir *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 9*, [1990] CAS 46 ; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 9*, [1994] CAS 354 ; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 1*, [1996] CAS 1; *Décision du Bureau de révision IVAC– civisme*, dossier n° 9980 645, le 8 décembre 1989 ; *Décision du Bureau de révision de la région de l'Outaouais*, dossier n° 0 0726 674 5, le 11 mai 1995 ; *Décision du Bureau de révision de la région de Montréal*, dossier n° 0 0622 345 7, le 19 décembre 1994 ; *Décision du Bureau de révision IVAC/civisme, région hors Québec*, n° de dossier 0 0682 6697, le 27 février 1997 ; *Ministre de la Justice c Direction IVAC et C B*, (21 septembre 2004), SAS-Q-095207-0302 (TAQ), AZ-50277065 (TAQ) ; *CS c Québec (Procureur général)*, 2010 QCTAQ 06290.

peur de l'agresseur, elle ne voulait pas briser sa famille, elle avait peur d'être rejetée, de ne pas être crue, elle était malade, ou encore le dépôt d'une plainte à la police et le procès qui a suivi lui a fait revivre les agressions et ses problèmes se sont amplifiés²⁰. Pour faire cette preuve, la victime fait appel à des experts médicaux. Précisons cependant que la réclamante n'a pas à prouver une impossibilité d'agir²¹, puisque le tribunal apprécie les circonstances particulières de chaque espèce selon des critères de raisonabilité²². Rappelons que le seul fait d'ignorer l'existence de la loi ne suffit pas à renverser la présomption de renonciation aux avantages de la *LIVAC*²³. À l'inverse, la seule connaissance de la loi ne suffit pas à donner à la survivante le courage de déposer une demande d'indemnisation²⁴.

²⁰ Voir *G C c Procureur général du Québec et CSST*, (8 mai 2001) SAS-Q-069727-0011 (TAQ), AZ 50244783 (TAQ).

²¹ Voir *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 2*, [1995] CAS 5 ; *C L c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, 18 août 2003, SAS-Q-086167-0204, TAQ ; *J S c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, SAS-M- 105570-0506, 8 juin 2006, TAQ ; Voir *C P c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail (IVAC)*, [2005] QCTAQ 0410. Voir Louise Langevin et Nathalie Des Rosiers, « L'impossibilité psychologique d'agir et les délais de prescription : lorsque le temps compte » (2008) 42 RJT 395.

²² Voir *C P c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail (IVAC)*, 2005 QCTAQ 0410 ; *A c Procureur général du Québec et Direction – IVAC*, 2007 QCTAQ 02172 ; *A M c Québec (Procureur général)*, 2009 QCTAQ 03487 ; *P L c Québec (Procureur général)*, 2010 QCTAQ 02578.

²³ *Accidents du travail - 88*, [1982] CAS 808, 810. Voir *Décision du Bureau de révision IVAC/civisme de la région de Montréal*, dossier n° 0 0729 1529, le 8 novembre 1996; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 24*, [1998] CAS 5 (CAS); *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 22*, [1997] CAS 422 (C.A.S.); *C...L... c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, SAS-Q-086167-0204; *HP c Québec (Procureur général)*, [2002] TAQ 956 (rés); *SP c Tribunal administratif du Québec*, JE 2006-2317 (C.S.), (requête pour permission d'en appeler rejetée, C.A., 500-09-01204-066); *G.R.V. c Québec (Procureur général)*, [2004] TAQ 1068 (rés); *M...B... c Québec (Procureur général) et Direction I.V.A.C.*, AZ-50246833.

²⁴ Voir *M F c Québec (Procureur général)*, 2010 QCTAQ 07423.

Cette souplesse dans l'application du court délai d'un an découle des enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *M (K) c M (H)*²⁵, que nous avons abordé plus haut. Le Tribunal administratif du Québec a affirmé que « [l]a demande faite par les victimes d'inceste pour bénéficier des avantages de la *LIVAC* doit faire l'objet d'un traitement particulier quant au recours reçu tardivement, conformément à la jurisprudence du présent tribunal et aux enseignements des cours supérieures.»²⁶

Cette approche libérale n'est pas particulière au Québec, puisque plusieurs lois des provinces canadiennes similaires à la *LIVAC* permettent aussi de prolonger le délai d'un an ou deux ans pour tenir compte de circonstances particulières²⁷. Les instances des régimes étatiques de ces provinces appliquent aussi les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *M (K) c M (H)*²⁸.

2.4 Les propositions de réforme

Il faut rappeler qu'en vertu de la *LIVAC*, le délai d'un an pour présenter une demande d'indemnisation n'est pas d'un délai de prescription, comme dans le Code civil du

²⁵ *Supra* note 11. Dès 1995, la Commission des affaires sociales applique l'arrêt *M (K) c M (H)*. Voir *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – I*, [1996] CAS 1.

²⁶ Voir *Ministre de la Justice c Direction IVAC et C*, (21 septembre 2004), SAS-Q-095207-0302 (TAQ).

²⁷ Voir le tableau en annexe. Colombie-Britannique : *Criminal Injury Compensation Act*, RSBC 1996, c 85, art 6 ; Ontario : Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, LRO 1990, c 24, art 6 ; Alberta : *Victims of Crime Act*, RSA 2000, c V-3, art 12 ; Ile-du-Prince-Édouard : *Victims of Crime Act*, RSPEI 1988, c V-3.1, art 17 ; Manitoba : *The Victim's Bill of Rights*, CCSM c V-5, art 51 ; Nouvelle-Écosse : *Compensation for Victims of Crime Act*, RSNS 1989, c 8, art 8 ; Saskatchewan : *Victims of Crime Act, 1995*, SS 1995, c V-6.011, art 14.

²⁸ *Supra* note 11.

Québec. La jurisprudence interprétant la *LIVAC* s'est éloignée de cette notion. Il s'agit plutôt d'une présomption de renonciation aux avantages de la loi²⁹. La réclamante doit expliquer, selon la prépondérance des probabilités, les raisons pour lesquelles elle n'a pu respecter le délai d'un an.

Le projet de loi 22 prolonge le délai actuel d'un an de la *LIVAC* à deux ans. Nous n'avons pas trouvé d'études menées par le Ministère de la Justice ou d'autres organismes expliquant ce choix. Quels sont les objectifs de politique sociale ainsi visés ? Les motifs d'ordre public qui justifient les courts délais de prescription extinctive³⁰ dans le Code civil ne s'appliquent pas dans le cas de la *LIVAC*, qui possède un objectif réparateur et qui doit être interprétée de façon libérale³¹. L'ordre public milite plutôt en faveur de la souplesse. L'ajout d'un an n'aidera en rien les victimes de violence sexuelle ou toute autre victime d'acte criminel qui sont empêchées en raison de la nature des agressions subies de présenter une demande d'indemnisation.

Il est vrai que la Direction de l'IVAC a fait preuve de souplesse dans l'application de ce délai depuis les années 1996, comme en témoigne son formulaire et la jurisprudence. Cependant, la réclamante doit quand même expliquer son retard à agir. Il est possible que des fonctionnaires exigent, dans les faits, une impossibilité d'agir, ce que la jurisprudence ne requiert pas. Dans certaines affaires où la réclamante conteste le refus de lui octroyer de l'aide financière en raison de son retard, la preuve, faite par le Procureur général, de l'ignorance de la loi par la victime est souvent opposée à celle présentée par la victime de son incapacité à déposer une demande dans le délai. Le temps pris à déposer une

²⁹ Voir *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 1*, [1996] CAS 1; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 2*, [1995] CAS 5 ; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 5*, [1996] CAS 19 ; *C P c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail (IVAC)*, 2005 QCTAQ 0410.

³⁰ Les délais de prescription protègent l'ordre public, puisqu'ils évitent l'érosion des éléments de preuve, assurent la sécurité dans les relations juridiques, et enfin mettent le défendeur à l'abri du manque de diligence du demandeur à intenter son recours.

³¹ Voir entre autres *Affaires sociales – 193*, [1999] TAQ 68.

demande peut être interprété par les instances comme une ignorance de l'existence de la loi³².

Compte tenu de la clientèle de la *LIVAC* et des effets à long terme de la violence sexuelle et conjugale, nous proposons d'abolir le délai pour ces victimes. Il ne s'agit pas ici de créer une catégorie spéciale de victimes, puisque les victimes de violence sexuelle et conjugale constituent la majorité de la clientèle de l'IVAC. Ces victimes devraient jouir d'une présomption selon laquelle elles n'ont pas établi le lien entre leurs problèmes actuels et les agressions passées avant d'avoir déposé leur demande d'indemnisation. Cette modification allégerait le fardeau de preuve de ces réclamantes.

Proposition 2

11.2 Le dépôt d'une demande d'indemnisation auprès de la Commission fait présumer que le réclamant victime de violence sexuelle ou conjugale n'a pu y procéder avant.

Si le Gouvernement n'est pas prêt à adopter cette position innovante, nous proposons que le délai dans la *LIVAC* soit porté à trois ans, comme dans le Code civil du Québec (art 2930). Il est difficile de justifier que les victimes qui intentent une action civile jouissent de délais plus longs que celles qui présentent une demande d'indemnisation auprès de la direction de l'IVAC, alors que leur préjudice est similaire. Le Rapport Lemieux recommandait aussi un délai de trois³³. Il est cependant clair que cette harmonisation avec le CcQ ne transforme pas ce délai de trois en délai de prescription. Il équivaut à une

³² Voir *Ministre de la Justice c Direction IVAC et C B*, (21 septembre 2004), SAS-Q-095207-0302 (TAQ), AZ-50277065 (TAQ) ; *R P c Québec (Procureur général du Québec)*, 2010 QCTAQ 04101.

³³ Groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, *L'indemnisation des personnes victimes d'actes criminels : une question de solidarité et d'équité*, Québec, juin 2008, recommandation n° 6. <http://www.justice.gouv.qc.ca/Francais/publications/rapports/rapp_lemieux.htm>.

présomption de renonciation aux avantages de la loi³⁴, présomption que la réclamante peut renverser, comme le permet l'Annexe 2 du formulaire.

L'extension du délai ne change en rien la jurisprudence et la pratique à l'IVAC qui tiennent compte des circonstances particulières qui empêchent certaines victimes de violence sexuelle de faire le lien entre les agressions subies dans le passé et leurs problèmes actuels, et de déposer une demande d'indemnisation à l'intérieur des délais imposés par la loi.

Proposition 3

11.2 Le réclamant victime de violence sexuelle ou conjugale n'est pas soumis au délai de trois ans s'il démontre qu'il n'a pas renoncé aux avantages de la loi.

CONCLUSION

Le Canada est signataire de la *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes* (1993)³⁵, qui reconnaît dans son préambule que la violence est un phénomène systémique, et non pas une affaire privée, qui maintient la subordination des femmes.

Les États signataires assument une obligation de diligence et doivent prendre des mesures sans tarder. Ils doivent adopter une politique en matière de violence contre les femmes, prévoir des lois, des procédures, des sanctions pour les agresseurs, des mesures d'éducation (pour changer les mentalités), fournir des services d'aide aux femmes violentées et reconnaître le rôle du mouvement des femmes et des ONG. L'indemnisation

³⁴ Voir *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 1*, [1996] CAS 1; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 2*, [1995] CAS 5 ; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 5*, [1996] CAS 19 ; *C P c Procureur général du Québec et Commission de la santé et de la sécurité du travail (IVAC)*, 2005 QCTAQ 0410.

³⁵ Signée par le Canada : Rés 48/104, Doc Off AG NU, 20 décembre 1993.

des victimes est considérée par les instruments internationaux comme un outil d'élimination de la violence. La *LIVAC* s'inscrit dans ce contexte.

Tableau des propositions

Proposition 1

Le gouvernement devrait réviser en profondeur la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.

Proposition 2

11.2 Le dépôt d'une demande d'indemnisation auprès de la Commission fait présumer que le réclamant victime de violence sexuelle ou conjugale n'a pu y procéder avant.

Proposition 3

11.2 Le réclamant victime de violence sexuelle ou conjugale n'est pas soumis au délai de trois ans s'il démontre qu'il n'a pas renoncé aux avantages de la loi.

ANNEXE 1

Tableau des délais dans les lois provinciales portant sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels

| Lois provinciales | Délai régulier | Possibilité de prolongation |
|--|--|--|
| Colombie-Britannique : <i>Criminal Injury Compensation Act</i> , RSBC 1996, c 85 | art 6 1 an | ... but the board, before or after the expiry of the one year period, may extend the time for a further period as it considers warranted. |
| Ontario : <i>Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels</i> , LRO 1990, c 24 | art 6 2 ans | La Commission peut toutefois, avant ou après l'expiration de cette période de deux ans, proroger le délai d'une durée qu'elle juge justifiée. |
| Alberta : <i>Victims of Crime Act</i> , RSA 2000, c V-3, art 12 (mod 1er oct 2011) | 12.2 within 2 years after the date on which the victim or applicant, as the case may be, first knew, or in the circumstances ought to have known, that the offence occurred, or (b) within 10 years after the offence occurred, | 12.3 If the victim was a minor at the time the offence occurred, an application under section 12 must, subject to the regulations, be made within 10 years from the date the victim reaches the age of majority. 12.4 Notwithstanding sections 12.2(2)(b) and 12.3, the Director may extend the period of time for making an application where the Director determines that there are compelling reasons to do |

| | | |
|--|--|--|
| | | so. |
| Manitoba : <i>The Victims' Bill of Rights</i> , CCSM c V-5 (Mod 14 juin 2012) | art 51 1 an an application for compensation must be made within one year after the date of the incident that results in the victim's injury or death, | Art 51 [...] or within one year after the date when the victim <u>becomes aware of or knows or ought to know the nature of the injuries and recognizes the effects of the injuries.</u> (nous soulignons) 51 (2) The director may, before or after the expiry of the one year period, extend the time for making an application if he or she considers it appropriate. |
| Nouvelle-Écosse : <i>Compensation for Victims of Crime Act</i> , RSNS 1989, c 8 | art 8 1 an | but the Board, before or after the expiry of the one-year period, may extend the time for such further period as it considers warranted. |
| Saskatchewan : <i>Victims of Crime Act, 1995</i> , SS 1995, c V-6.011 | art 14 (3) 2 ans | 14 (5) the minister may extend the period for making an application if, in the opinion of the minister, it is appropriate to do so. |
| Ile-du-Prince-Édouard: <i>Victims of Crime Act</i> , RSPEI 1988, c V-3.1 (mod 30 mai 2012) | Art 17 1 an | ... but the Minister, before or after the expiry of the one-year period, may extend the time for such further period as the Minister considers warranted |

| | | |
|--|---------------------------|---|
| <p>Nouveau-Brunswick: <i>Victims Service Act</i>, CHAPTER V-2.1 Regulation 96-81 (O.C. 96-738)</p> | <p>Art 3 (2) (a) 1 an</p> | <p>b) in the case of a sexual offence, within one year <u>of disclosure of the offence to the police</u></p> |
|--|---------------------------|---|