



*Fédération de ressources d'hébergement
pour femmes violentées et en difficulté du Québec*

CI – 002M
C.P. – P.L. 22
Indemnisation
des victimes
d'actes criminels

2485, rue Sherbrooke Est, Montréal (Québec) H2K 1E8
Tél. : 514-878-9757 * Fax : 514-878-9755 * Courriel : info@fede.qc.ca * Site web : www.fede.qc.ca

***Actualiser la loi de l'indemnisation des victimes d'actes criminels
afin de mieux reconnaître les besoins des victimes : quelques
recommandations***

***Mémoire présenté à la Commission des institutions concernant le projet de loi
22 : Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels***

Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec

Mars 2013

Table des matières

<i>Préambule</i>	3
<i>Présentation de la FRHFVDQ</i>	4
<i>Critères et conditions d'admissibilité pour se prévaloir des mesures prévues à la Loi</i>	5
<i>Difficultés et lacunes du régime</i>	10
<i>En conclusion, nos recommandations</i>	14
<i>Bibliographie</i>	17

Préambule

Nous tenons à remercier la Commission des institutions de nous avoir invité afin de présenter nos commentaires et recommandations dans le cadre du projet de loi 22 *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* fondé sur le risque social. En effet :

Le Québec, à l'instar de gouvernements d'autres provinces canadiennes et d'autres pays, a adopté cette loi dans le but de reconnaître que le crime contre la personne est un risque social dont les conséquences devraient être assumées par la collectivité. Il s'agit d'une loi de nature sociale, qui doit être interprétée de manière large et libérale afin de mieux promouvoir son but, qui est d'indemniser les victimes de crimes contre la personne pour les blessures subies à l'occasion de ces crimes.¹

Nous soulignons d'abord l'importance de ce régime et reconnaissons ses succès, notamment en matière d'indemnisation de la couverture des frais de déplacements, des frais de déménagement et d'installation de lignes téléphoniques, de résiliation de bail résidentiel, ainsi que la satisfaction des victimes de violence conjugale quant aux montants accordés, cela dit, une fois les demandes acceptées. Sont à considérer également, l'efficacité et la rapidité du programme SAUVER et des mesures de sécurité assumées par ce régime.

Nous soulignons l'initiative du gouvernement de procéder à quelques amendements appréciables et pertinents dans ce projet de Loi 22. Toutefois nous réitérons, comme en 2007 lors de notre audition devant le *groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels*, qu'une refonte en profondeur est nécessaire et que celle-ci est demandée depuis nombre d'années. Le rapport Lemieux, rendu public en 2011 fait état de 68 recommandations en ce sens.

En effet, nous soulevons à nouveau les besoins toujours actuels des femmes violentées et de leurs enfants face au traitement des demandes, à l'offre de service de soutien, d'accompagnement, de sécurité, de réadaptation tant sur le plan psychologique, physique et de la réintégration sociale ainsi que face aux mécanismes administratifs d'accès au régime. Rappelons qu'au moment de l'adoption de la LIVAC en 1972, le législateur ne visait pas l'indemnisation des femmes et des enfants violentés, qui représentent actuellement une grande partie de la clientèle desservie, d'où découlent les problèmes d'application de la Loi que nous soulevons. Le gouvernement aurait pu saisir cette opportunité entre autres pour bonifier l'annexe listant les crimes couverts par l'indemnisation. En effet, tous les crimes au code criminel ne sont pas listés par exemple ; le harcèlement criminel et les menaces, les enlèvements d'enfants, le proxénétisme, la traite de personnes.

Dans le présent avis, nous mettrons l'accent sur les points qui nous semblent les plus préoccupants, plus particulièrement ceux touchant les critères de la Loi, les services de réadaptation et d'aide offerts aux victimes ainsi qu'à leurs proches, les recours que les victimes peuvent exercer de même que sur les difficultés et lacunes du régime.

¹ Katherine Lippel p.12

Présentation de la FRHFVDQ

Dans une perspective féministe de lutte contre les violences faites aux femmes, la Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec regroupe, soutient et représente des maisons d'aide et d'hébergement dans un but de promotion et de défense des droits des femmes et de leurs enfants vivant de multiples problématiques sociales. Créée en 1987, la Fédération possède comme mandat : 1) de promouvoir la défense des droits et le développement de l'autonomie des femmes aux prises avec des difficultés liées aux différentes formes de violence conjugale, à la toxicomanie, à la santé mentale, à l'itinérance; 2) d'offrir le soutien nécessaire aux maisons membres pour la réalisation de leurs mandats par la formation et l'information; 3) de représenter les maisons membres auprès des autorités politiques, les instances publiques, parapubliques et privées; et 4) de sensibiliser la population ainsi que les diverses instances sur les problématiques de la violence vécue par les femmes et les enfants.

La Fédération représente trente-six maisons d'hébergement réparties dans onze régions administratives du Québec, qui accueillent 24h par jour et 365 jours par année des femmes violentées et leurs enfants vivant de multiples problématiques sociales.

Profil des personnes hébergées

Au cours de l'année 2011-2012, les maisons membres de la Fédération ont hébergé près de 3 100 femmes et 1 700 enfants pour une durée moyenne de séjour de 32 jours. Elles ont fait près de 148 000 interventions individuelles et 9 000 rencontres de groupes organisées auprès de femmes et enfants hébergés, elles ont fait près de 4 000 accompagnements et ont répondu à plus de 11 000 appels cliniques, elles ont fait près de 24 700 interventions individuelles et de suivis auprès de femmes et enfants non hébergés et ex-hébergés, et plus de 1 000 accompagnements, et elles ont fait plus de 1 500 activités de promotion, de sensibilisation et de concertation dans la communauté.² Voici un bilan sommaire de la situation de ces femmes et enfants :

- 48% des femmes étaient âgées entre 31 et 50 ans. Quant aux enfants, 54% étaient âgés de 5 ans et moins;
- La source de revenu des femmes à l'arrivée en maison d'hébergement provenaient à 14% du revenu du conjoint, 18% d'un salaire personnel, 45% de la sécurité du revenu, 5% du chômage, 1% d'une pension alimentaire et à 8% d'un revenu autre;
- 38% des femmes à l'arrivée possédaient un revenu familial de moins de 10 000\$ et 20% d'entre elles de moins de 20 000\$;
- 1772 femmes ont subi de la violence physique, 2320 de la violence psychologique, 2271 de la violence verbale, 796 de la violence sexuelle, 1423 de la violence économique, et 1313 de la violence sociale. Quant aux enfants, elles et ils ont subi au nombre de 258 de

² Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec, rapport d'activités année 2011-2012 (2012).

la violence physique, 471 de la violence psychologique, 489 de la violence verbale, 23 de la violence sexuelle, et 1277 d'entre eux ont été exposés à la violence conjugale;

- En ce qui a trait aux démarches judiciaires, 23% des femmes hébergées avaient déposé une plainte à la police; 44% d'entre elles n'avaient pas porté plainte et 5% n'avaient rempli qu'un rapport d'événement.

En conclusion, ce bref bilan démontre que la situation globale des femmes violentées et de leurs enfants vivant de multiples problématiques sociales s'avèrent toujours des plus précaires. Elles doivent reconstruire leur vie, assurer leur sécurité et celle de leurs enfants via moult démarches sociojudiciaires auprès des instances juridiques, médicales, administratives et institutionnelles. Ce processus s'avère dans la réalité long et stressant et c'est pourquoi il se poursuit longtemps après la période d'hébergement qui majoritairement se situe en deçà de trois mois.

Nature du support des maisons d'hébergement concernant les demandes auprès de l'IVAC

Le support octroyé aux femmes, par les intervenantes en maison d'hébergement, lorsqu'elles entreprennent une demande auprès de l'IVAC se résume ainsi :

- Fournir de l'information générale au sujet de la loi ;
- Aider à remplir le formulaire de demande d'indemnisation ;
- Fournir une lettre d'appui sinon référer les femmes à des psychologues ou des travailleurs sociaux dans le but d'obtenir ladite lettre;
- Accompagnement lors des démarches multiples.

Critères et conditions d'admissibilité pour se prévaloir des mesures prévues par la Loi

Liste des actes criminels couverts

Nous recommandons une révision et un élargissement de la liste des actes criminels permettant de se prévaloir des avantages de la loi sur l'IVAC.

Menaces et harcèlement

Mentionnons tout d'abord les menaces et le harcèlement qui, bien que leur intégration à la liste soit demandée depuis 1993, et qu'ils soient respectivement inscrits à l'article 264.1 et 423 du Code criminel, ne sont toujours pas des crimes reconnus par l'IVAC. Parmi les victimes de harcèlement criminel et d'appels téléphoniques indécents ou harcelants, les ex-conjointes représentent une proportion de près de 80 %.³ Le dernier rapport de Statistique Canada sur la violence faite aux femmes⁴ soulève pourtant que « [m]algré la faible présence de blessures, il est reconnu que les

³ Louise Langevin, « Actes criminels: de la poudre aux yeux? », *Le Devoir*, 26 février 2013, en ligne : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/371827/actes-criminels-de-la-poudre-aux-yeux>

⁴ Statistique Canada, *Mesure de la violence faite aux femmes, tendances statistiques* (2013), pp. 35 et 36.

actes de harcèlement peuvent dégénérer et mener les harceleurs à infliger des blessures corporelles à leurs victimes ou même à les tuer (ministère de la Justice, 2004) ». Ce rapport indique aussi que « [s]i le harcèlement criminel en soi entraîne rarement des blessures corporelles, bien souvent, il ne s'agit pas d'un évènement isolé. Selon les données tirées de l'ESG de 2004, 75% des femmes traquées par leur ex-conjoint ont également été agressées physiquement ou sexuellement par ce dernier (Johnson, 2006).»

Nous tenons à préciser que la présence de harcèlement de la part du conjoint au moment de la relation de couple ou suite à la rupture constitue « un facteur important de risque d'agression et de risque d'homicide à cause de la ténacité dont le conjoint fait preuve en exerçant ce type de comportement »⁵. Des études américaines montrent d'ailleurs clairement le lien entre le harcèlement et l'homicide conjugal. Il ressort que « 76% des victimes de meurtres conjugaux et 85% des victimes de tentative de meurtres avaient été harcelées au moins une fois par leur conjoint durant l'année précédant le geste létal. »⁶ Une seconde étude reflète qu'en 2002, 69% des femmes rencontrées victimes d'une tentative de meurtre, ont été harcelées au moment des événements et que lorsque le harcèlement était accompagné par diverses menaces, une augmentation du risque de passage à l'agression pouvait s'en suivre.⁷ Au Québec, les plus récentes statistiques démontrent que 25% de l'ensemble des infractions contre la personne commises dans un contexte conjugal sont liés au harcèlement criminel et aux menaces.⁸

Comme le soulève M^e Katherine Lippel dans son analyse jurisprudentielle critique de la Loi, lorsque l'agresseur passe à l'acte et concrétise ses menaces, celles-ci deviennent alors des voies de fait, et l'indemnisation est accordée. En ce qui concerne le harcèlement, il suffit de prouver l'intention de contrainte associée à la menace et l'acte sera considéré en tant qu'intimidation par la violence, et donc, permettra à la victime d'être éligible à une couverture.⁹ Cependant, les menaces et le harcèlement comme tels, ne sont pas reconnus, citons en exemple les menaces de mort proférées par téléphone. Dans un contexte de violence conjugale, nous savons pertinemment que le contrôle exercé par l'agresseur via entre autres par les menaces et le harcèlement constitue la base même de son pouvoir et du rapport de force ainsi institué. Ne pas reconnaître cet état de fait dans l'indemnisation de la victime, prive celle-ci d'une réhabilitation pleine et entière.

Par conséquent, cet état de fait nous amène à conclure qu'il existe dans le régime actuel une évaluation compartimentée des traumatismes vécus par les victimes de violence conjugale. D'une part, une reconnaissance et une indemnisation des victimes de violence physique et de l'autre part, une dénégation des victimes de violence psychologique ou verbale. Pourtant dans la politique québécoise en matière de violence conjugale (1995), il est clairement stipulé que la violence conjugale « comprend les agressions psychologiques, verbales, physiques et sexuelles ainsi que les actes de domination sur le plan économique. Elle ne résulte pas d'une perte de contrôle, mais constitue, au contraire, un moyen choisi pour dominer l'autre personne et affirmer son pouvoir sur

⁵ Walker et Meloy (1998) dans Drouin et Drolet (2004), pp. 20-21.

⁶ McFarlane, Campbell et Watson (2002) dans Drouin et Drolet (2004), p. 21

⁷ Ibid.

⁸ Ministère de la sécurité publique, *La criminalité dans un contexte conjugal au Québec*, Faits saillants 2011 (2012), p.4.

⁹ Lippel (2000) p. 25

elle.»¹⁰ Dans cette perspective, une homologation entre les neuf principes directeurs de la politique et l'esprit de la Loi de l'IVAC nous semble plus que souhaitable.

Traite des personnes

La traite des personnes ne figurent pas à la liste des crimes pour lesquels les victimes d'actes criminels sont indemnisées. Pourtant, en novembre 2005, la *Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes)* a été sanctionnée et celle-ci ajoutait au *Code criminel* des nouvelles infractions qui permettraient de poursuivre plus efficacement les personnes qui se livraient à la traite des êtres humains¹¹. Quelques mois plus tard, en mai 2006, une nouvelle directive fut émise permettant de délivrer un permis de séjour renouvelable de 120 jours pour les personnes victimes de la traite¹². De plus le gouvernement fédéral a récemment adopté un Plan d'action national de lutte contre la traite de personnes, qui propose des stratégies qui permettent un meilleur appui aux organisations fournissant de l'aide aux victimes.¹³

Au Québec, le ministère de l'Immigration et des Communautés Culturelles a ratifié un protocole sur la traite des personnes reconnaissant la nature criminelle de celle-ci. De plus, dans la politique gouvernementale concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine a quant à lui, pris position pour le respect de l'intégrité des femmes et leur sécurité dans tous les milieux de vie dans le cadre de son orientation 5 - *Prévenir et contrer l'exploitation sexuelle et la traite des femmes* :

*Il est impératif de continuer de marquer clairement la réprobation sociale, en particulier celle de pouvoirs publics, envers l'exploitation sexuelle et la traite des femmes en signifiant que ces pratiques sont contraires aux valeurs de la société québécoise. De plus, les femmes immigrées qui ont déjà subi plusieurs formes d'exploitation et qui en ressentent les conséquences sur différents plans doivent pouvoir accéder à des services qui répondent à leurs besoins.*¹⁴

L'ampleur de la problématique est encore peu connue au Québec. Toutefois, les autorités policières canadiennes estiment à 3000 femmes et enfants le nombre de victimes de la traite des êtres humains au Canada¹⁵. On parle ici de femmes et enfants, exploités sexuellement entre autres, qui proviennent de l'extérieur du pays et ayant peu d'exposition au contexte social, culturel, politique et même géographique du Québec. Ces personnes subissent de multiples victimisations et sont confrontés notamment, à d'importantes barrières linguistiques. Ces facteurs, pris dans leur ensemble ou séparément, nuisent considérablement à la recherche d'alternatives et de ressources d'aide.

¹⁰ Gouvernement du Québec (1995)

¹¹ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (2007), *Plan d'action*, p.53.

¹² Ibid.

¹³ Ministère de la Sécurité publique du Canada (2012), *Plan d'action national de lutte contre la traite de personnes*, en ligne : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/le/cmbt-trffkng-fra.aspx>

¹⁴ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (2007), *La Politique*, p. 74.

¹⁵ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (2007), *Plan d'action*, p. 53.

Tandis qu'un comité de travail interministériel sur la traite des personnes¹⁶ travaille à analyser et circonscrire la problématique afin de mettre sur pied un réseau proactif de protection à l'échelle de la province, nous estimons que la reconnaissance du trafic humain dans la Loi de l'IVAC est garante de la protection future de ces victimes. En intégrant le trafic humain dans l'annexe 1 de la présente loi, le Ministère rendra également accessibles des services de base pouvant répondre aux multiples besoins de celles-ci. Ultiment, nous souhaitons qu'ainsi elles puissent se manifester afin d'être soutenues et protégées.

La reconnaissance des enfants comme victimes directes

Avec l'adoption de la loi 25, un enfant peut être indemnisé en autant qu'il participe à la réadaptation de sa mère, la victime reconnue. Il est dramatique, comme dans le cas qui a été porté à notre attention, qu'un enfant qui a réussi à sauver sa mère d'une mort certaine par strangulation, soit pour cette raison indemnisé. Il nous semble inconcevable que les enfants témoins de violences ne soient reconnus que selon les critères de l'article 5.1. de la Loi. Nous considérons que celle-ci fait porter un lourd fardeau à l'enfant en le reconnaissant dans la mesure où il participe à la réadaptation de sa mère et non pas comme victime à part entière.

Les enfants témoins vivent dans un climat perpétuel de tension généré par le cycle propre à la dynamique de violence conjugale. Leurs émotions peuvent, tel un balancier, osciller entre la peur, la terreur, l'anxiété, l'insécurité ainsi que de l'ambivalence face aux parents et des sentiments plus positifs durant les périodes d'accalmie.¹⁷ Plusieurs recherches ont permis de distinguer cinq catégories de difficultés ou de symptômes que peuvent rencontrer ces enfants : problèmes physiques et émotionnels, de comportement, de fonctionnement social, d'ordre cognitifs et académiques.¹⁸ Ces enfants sont également à risque de développer des traumatismes psychiques importants.¹⁹ Plus précisément, ces difficultés peuvent être vécues différemment selon le stade de développement de l'enfant :

Enfants d'âge scolaire (5-11 ans) : confusion, ambivalence particulièrement envers le père agresseur, comportements agressifs parfois plus apparents lors de l'entrée à l'école, problèmes de relation avec les pairs, difficultés de concentration qui compromettent la réussite scolaire, anxiété, dépression, faible estime de soi, se sent responsable de la violence, inquiétudes face à la vulnérabilité de leur mère et de la fratrie, hypervigilance, les garçons peuvent défier les professeurs de sexe féminin et manquer de respect pour les femmes à la maison.²⁰

Adolescents (12-17 ans) : Problèmes de délinquance, de décrochage scolaire, de détresse émotionnelle débouchant sur d'autres problèmes tels que les fugues ou la consommation abusive d'alcool et/ou de drogue, ils peuvent être impliqués eux-mêmes dans des relations amoureuses abusives.²¹

¹⁶ Mis sur pied par le *Comité interministériel de coordination en matière de violence conjugale* afin de donner suite à la revendication québécoise de la Marche mondiale des femmes concernant les femmes migrantes victimes de trafic en 2005.

¹⁷ Gareau (1999) p. 7.

¹⁸ Fantuzzo et Linquist, (1989); Kolbo, Blakely et Engleman (1996) dans Gareau (1999) p.7.

¹⁹ Arroyo et Eth (1995) dans Gareau (1999) p.8.

²⁰ Wolak et Finkelhor (1998), dans Gareau (1999) p.9.

²¹ Cummings, E.M. (1998) dans Gareau (1999) p.9.

La problématique des enfants exposés à la violence conjugale est d'autant plus préoccupante qu'elle se présente généralement en occurrence avec d'autres situations difficiles suite à la séparation des parents. Ces enfants sont confrontés à des phénomènes qui perturbent leur vie tels que l'interruption des habitudes de vie et du soutien des amis, la nécessité de s'ajuster à un nouvel environnement et la non disponibilité de leur mère qui doit se reconstruire et réorganiser la vie familiale. La violence conjugale a des effets importants sur la santé globale des femmes et altère de façon notable leurs capacités parentales et la qualité de la relation mère-enfant.

Considérant les résultats des nombreuses recherches dans ce domaine et les observations en maison d'hébergement qui nous ont été transmises, nous ne pouvons que demander la reconnaissance des enfants témoins de violences comme victimes à part entière par le régime d'indemnisation de l'IVAC. Qui plus est, nous souhaitons que les délais d'application tiennent compte du fait que les difficultés ou symptômes ci-dessus décrits, peuvent se manifester et se développer beaucoup plus tard par rapport au contexte initial traumatisant.

Notion de faute lourde comme critère d'exclusion

Il semble que le concept de faute lourde ne soit pas clairement défini dans la Loi laissant place ainsi à interprétation ce qui, dans les cas de violence conjugale, s'avère particulièrement préjudiciable. Pour illustrer ce point, voici deux jugements contradictoires :

« Il faut noter [...] que Madame A avait mal choisi ses relations. [...] Il est certain que madame A avait été la cause première de l'agression qu'elle a subie. Son comportement face à un individu manifestement dangereux pour sa sécurité constitue une faute lourde au sens de l'article 20b) et la déchoit du droit au bénéfice de la loi sur l'IVAC. »²²

M^e Nabil Ammoun, bureau de révision IVAC/CIVISME 0728-654-5, 3 avril 1997.

« La littérature scientifique et même juridique démontre que le phénomène de la violence conjugale n'est pas simple et qu'il fait l'objet de beaucoup de préjugés pour le commun des mortels, le premier de ces préjugés étant de dire qu'une femme battue le mérite et que ça lui plaît. Or, faire porter le blâme sur la victime de cette violence équivaut d'une certaine manière à la perpétuer [...] la soussignée ne voit pas comment on pourrait reprocher une faute à une femme qui se décide finalement à quitter un conjoint violent. »²³

M^e Lise Collin, réviseure, bureau de révision IVAC/CIVISME 0714-690-5, 27 juin 1995.

À la lumière de ces jugements, nous nous inquiétons du pouvoir discrétionnaire des agents de l'IVAC qui peut dès lors être des plus défavorables, pour la reconnaissance du droit à l'indemnisation des victimes de violence conjugale. L'absence de critères standardisés d'analyse entraîne dans une région, un taux élevé de refus pour motifs de faute lourde et dans une autre, un taux élevé d'acceptation. Il est vrai que les requérantes dont la première demande fut rejetée peuvent faire appel de la décision et ultimement se rendre au Tribunal Administratif du Québec où,

²² Lippel (2000) p. 89.

²³ Lippel (2000) p. 86-87.

dans bien des cas, le jugement est renversé et la demande acceptée. C'est un fait reconnu que le TAQ possède une analyse de la problématique de violence conjugale davantage sensible à la réalité des victimes et qui tient compte des principes directeurs de la Politique gouvernementale en matière de violence conjugale. Cependant, les personnes ayant été victimes d'un acte criminel, n'ont pas toutes la force et l'énergie nécessaires pour se rendre jusqu'au TAQ et recevoir ainsi compensation. Bon nombre de femmes abandonnent les recours et renoncent suite à la première décision négative, parce qu'elles sous-estiment souvent la gravité des actes commis et considèrent la lourdeur des démarches ainsi que leur état physique et psychologique précaire.

Difficultés et lacunes du régime

La consultation de nos maisons membres a permis notamment de dégager des tendances régionales qui viennent confirmer l'impact que peut avoir l'absence d'un cadre d'analyse commun et la grande marge de manœuvre laissée aux agents de l'IVAC. Voici un résumé des points à prendre en considération.

La question problématique des délais

Référence au dossier

Le dépôt d'une demande d'indemnisation requiert que les victimes fournissent une référence en provenance d'un médecin ou d'un intervenant membre d'un ordre professionnel. Notons par ailleurs que nous avons été mis au fait que certains agents de l'IVAC vont exiger une référence de la part des deux professionnels nommés précédemment. Nous ne pouvons ignorer comment cette exigence pénalise les femmes, considérant les délais encourus pour l'obtention d'un rendez-vous pour des services spécialisés pouvant prendre de un à trois mois, sinon plus. Sans compter les délais supplémentaires occasionnés par la prise d'un second rendez-vous, si nous tenons compte qu'avant de fournir une référence, les professionnels peuvent en faire la demande. En bout de ligne ce délai prolonge la période durant laquelle les victimes n'ont pas accès aux services de réadaptation, de sécurité et à l'indemnisation, pécuniaire ou non.

Dans ce contexte, nous suggérons que soient reconnues l'expertise des intervenantes des maisons d'hébergement, des services d'aide aux victimes, des établissements du réseau social [centre hospitalier, centre de santé et de services sociaux, centre jeunesse] ou des autres professionnels prodiguant des services à la personne requérante au même titre que dans la Loi 133, loi insérant l'article 1974.1 au Code civil en vue de la résiliation d'un bail pour motifs de violence conjugale ou agression sexuelle.

Déductions de l'indemnisation pécuniaire

Au moment de quitter leur conjoint violent, plusieurs femmes doivent avoir recours à l'aide sociale afin de réorganiser leur vie. Le système actuel désavantage grandement les bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à l'ensemble des victimes qui ne reçoivent pas de prestation de la sécurité du revenu, puisque toute indemnisation pécuniaire versée par l'IVAC est déduite de leur allocation. Pourtant, ces deux programmes d'aide possèdent des missions bien distinctes l'une de l'autre. Tandis que les services de solidarité sociale ont pour mission d'attribuer une aide

financière aux personnes qui ne peuvent subvenir seules à leurs besoins ainsi que de contribuer à prévenir et à résoudre des situations problématiques, en vue de favoriser l'autonomie économique et sociale de ces personnes, le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels a quant à lui la mission de reconnaître et réparer les torts qui ont été causés aux victimes d'actes criminels. Soulignons la prestation légèrement plus généreuse accordée aux victimes d'actes criminels comparativement aux prestations allouées par l'aide sociale. Ce manque à gagner, suite aux déductions, entraîne une perception négative du système de prestation par les victimes qui s'attendaient à une reconnaissance, un soutien et un accès à des services. De ce fait, dans la logique actuelle du régime, il ne sert parfois à rien pour une femme violentée de faire appel au régime de l'IVAC.

Cette situation peut être évitée lorsque le versement de l'indemnisation par l'IVAC est fait avec célérité, avant que la femme ne reçoive sa prestation de la sécurité du revenu. Posent ici problème les réels délais observés sur le terrain. Rappelons qu'ils se situent habituellement entre 3 à 6 mois, allant parfois jusqu'à 1 an ou plus. Seuls les dossiers étoffés d'un rapport de police et d'une référence provenant d'une personne rattachée à un ordre professionnel ont bénéficié d'un délai beaucoup plus court de moins de 3 mois. Autre fait intéressant à souligner, le chômage ne pénalise aucunement les victimes.

Délai de prescription- présomption de renonciation

Les délais sont souvent dépassés au moment où la femme est prête à faire sa demande à l'IVAC. Les maisons d'hébergement soulignent que certaines femmes attendent souvent entre un et deux ans avant de demander de l'aide, de l'accompagnement et du soutien. Considérant la problématique de violence conjugale, ces délais s'expliquent par les nombreux facteurs qui empêchent une femme victime de violence conjugale de quitter son conjoint qui vont de la reconnaissance de la violence subie à la peur des représailles contre elle-même et ses enfants. Dans cette perspective l'ajout d'un an ne changera pas significativement l'accessibilité du régime pour les victimes de violences considérant la nature et les impacts des actes commis sur leur capacité de diligence à demander réparation. Nous recommandons par conséquent, l'abolition totale du délai ou minimalement la bonification du délai de prescription d'au moins trois ans comme dans le Code civil du Québec (art 2930). Comme le recommande précisément Me Louise Langevin dans son mémoire déposé à la Commission (27 mars 2013) :

« 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 (...) 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 trois. 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 présomption de renonciation aux avantages de la loi, 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. ²⁴»

Célérité de traitement, autres préoccupations

Lorsque les femmes quittent la maison d'hébergement, elles n'ont pour la plupart pas reçu de réponse concernant leur demande de prestation à l'IVAC. Rappelons que les séjours en maisons d'aide et d'hébergement ne durent en moyenne que 2 à 3 mois. Dans ces cas surtout, la femme se retrouve sans ressources substantielles pour faire l'achat d'un système de sécurité et défrayer les coûts pour son installation. Bien que ces dépenses soient couvertes par le régime de l'IVAC, les longs délais font de sorte qu'il est quasi impossible pour ces femmes d'assurer leur sécurité au moment où elles quittent la maison d'hébergement.

On a également porté à notre attention le fait qu'il arrive plus fréquemment qu'autrement, que les agents de l'IVAC ne divulguent aucune information relative au dossier pouvant aider les femmes à évaluer l'avancement du traitement de leur demande. Si la requérante pouvait recevoir quelques informations pertinentes, celles-ci lui permettraient de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer sa protection et de se réorganiser en attendant une réponse définitive. Nous attestons que l'aide octroyée par le régime de l'IVAC en vue de protéger les femmes est grandement bénéfique lorsqu'il y a rapidité dans le traitement de la demande et transmission des informations relatives à l'avancement du dossier. Cette constatation s'applique également aux frais de déménagement et d'entreposage. Ainsi, les délais de traitement contraignent les femmes à emprunter les montants nécessaires à leur entourage et parfois aux organismes qui leur viennent en aide avant d'être remboursées par l'IVAC. Le fardeau de l'endettement s'ajoute aux multiples obstacles auxquels les victimes doivent faire face et intensifie la pression ressentie par ces dernières.

Critères d'admissibilité et procédures

Les intervenantes de nos maisons membres nous ont relaté qu'en absence d'un dépôt de plainte aux services policiers, de photos illustrant les marques physiques, il devient particulièrement complexe d'entreprendre une demande de prestation. Notre expérience nous permet d'affirmer que les critères d'admissibilité au régime, malgré des améliorations, demeurent lourds, que le processus de réclamation est complexe, et que les formulaires sont difficilement accessibles aux femmes. Conséquemment, les femmes sont nombreuses à ne pas entamer le processus de demande, sinon à abandonner les démarches en cours de route. Peu d'entre elles, feront appel si leur demande en première instance est rejetée.

²⁴ Me Louise Langevin, *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (projet de loi 22-mémoire, 27 mars 2013)

La qualité des services offerts

Les commentaires recueillis auprès de nos membres sont les suivants :

- On observe un manque de service du moment où la femme est victime de l'acte criminel et qu'elle amorce sa demande à l'IVAC et au moment où elle reçoit l'indemnisation. D'une part, il y a un manque de soutien et de suivi de la part des agents de l'IVAC qui ne donnent que peu d'informations aux femmes quant à leur dossier ou pouvant les sécuriser dans leur démarche, par exemple concernant l'avancement de l'analyse de leur demande. D'autre part, dans certaines régions, les CAVAC et les agents de l'IVAC n'ont pas développé de partenariats solides de collaboration, ce qui résulte en un manque de cohérence entre l'information donnée par leurs intervenants respectifs;
- Plusieurs victimes se plaignent de toujours faire face à un répondeur lorsqu'elles appellent à l'IVAC. Elles doivent tenter à maintes reprises d'entrer en contact avec les agents désignés, ce qui ne serait pas nécessaire si une procédure adéquate de suivi des dossiers était mise en place, de manière à éviter que les victimes « courent après l'information ».
- « Ce n'est pas parce que je me suis fait étrangler que j'ai perdu mon intelligence! » Témoignage d'une femme hébergée en maison d'hébergement au sujet de l'accueil des intervenantes de l'IVAC. En effet, plusieurs femmes se plaignent de se sentir infantilisées par les intervenantes de l'IVAC, elles ont l'impression de déranger en téléphonant et quand elles laissent des messages, fréquemment il n'y a pas de retour d'appel. Il importe de se poser la question à savoir si les ressources disponibles actuellement sont suffisantes afin d'offrir un service de qualité, personnalisé et surtout facile d'accès. Même une surcharge de dossier ne peut justifier un accueil indifférent, une non disponibilité et un manque de suivi adéquat de la part des agents de l'IVAC.

La reconnaissance professionnelle au cœur de l'intervention

Nous réitérons ici la difficulté soulevée par la non reconnaissance professionnelle des intervenantes en maison d'aide et hébergement, celles qui ne sont pas membres d'un ordre professionnel, malgré leur expertise manifeste en matière de violence conjugale. Nous suggérons, que soient admissibles les références des intervenantes issues d'un service d'aide aux victimes ou rattachées à un établissement du réseau social [centre hospitalier, centre de santé et de services sociaux, centre jeunesse] ou d'une autre professionnelle prodiguant des services à la personne requérante au même titre que dans la Loi 133, loi insérant l'article 1974.1 au Code civil en vue de la résiliation d'un bail pour motifs de violence conjugale ou d'agression sexuelle.

En conclusion nous recommandons que :

- Les différents types de menaces et d'harcèlement ainsi que le trafic des personnes soit intégrés dans l'annexe 1 répertoriant la liste des actes criminels couverts et que cette liste soit actualisée afin de tenir compte de l'évolution de la criminalité ;
- Les enfants témoins de violence conjugale soient reconnus comme des victimes directes ;
- La loi de l'IVAC tienne compte des neuf principes directeurs de la politique québécoise en matière de violence conjugale ;
- La victime de violence conjugale ou d'agression à caractère sexuel ne soit pas tenue de <coopérer> avec les agents de l'IVAC concernant toute demande touchant son agresseur, afin d'avoir droit à une indemnisation ;
- Les services de réadaptation pour les victimes et leurs proches soient reconnus comme un droit et bonifiés de deux ans pour les services de psychothérapies individuels et d'un an pour les psychothérapies de groupe avec prolongation si nécessaire ;
- Les expertises médicales ainsi que les frais de garde soient couverts par le régime d'indemnisation ;
- Les victimes puissent choisir sans contrainte le thérapeute de leur choix ;
- Les victimes puissent toujours avoir un droit appel quel que soit la décision rendue ;
- L'expertise des intervenantes des maisons d'hébergement soit reconnue pour les références et lors du suivi ;
- Les services d'accueil, de traitement, de diffusion de l'information ainsi que la formation des agents soient largement bonifiés afin de répondre plus adéquatement aux besoins des victimes et des intervenants qui les supportent dans leurs démarches ;
- La notion de faute lourde ne puisse s'appliquer dans un contexte de violence conjugale ou d'agression à caractère sexuel ;
- Les délais de traitement des demandes spécialement en cas de violence conjugale soient réduits dans un laps de temps inférieur à trois mois ;
- Les délais de prescription soient abolis ou majorés à trois ans compte tenu de la dynamique particulière dans laquelle se trouvent les victimes de violence conjugale ;
- Les critères d'admissibilité et les procédures soient assouplis afin de répondre plus adéquatement aux besoins des victimes et de leurs proches ;

- La loi indemnise de façon distincte les préjudices physiques, psychologiques et la perte de revenu ;
- Les victimes de violence conjugale sans emploi au moment de l'événement soient indemnisées de la même manière que le sont les victimes d'accidents de la route sans emploi au moment de l'accident.

En guise de conclusion

Nous rappelons que le Canada est signataire de la *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes* (1993) qui stipule entre autres que :

Préoccupée de constater que la violence à l'égard des femmes va à l'encontre de l'instauration de l'égalité, du développement et de la paix, comme l'indiquaient déjà les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme 5/, où était recommandée une série de mesures visant à combattre la violence à l'égard des femmes, et qu'elle fait obstacle à la mise en application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,

Affirmant que la violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales et empêche partiellement ou totalement les femmes de jouir desdits droits et libertés, et préoccupée que ceux-ci ne soient toujours pas protégés dans les cas de violence à l'égard des femmes,

Reconnaissant que la violence à l'égard des femmes traduit des rapports de force historiquement inégaux entre hommes et femmes, lesquels ont abouti à la domination et à la discrimination exercées par les premiers et freiné la promotion des secondes, et qu'elle compte parmi les principaux mécanismes sociaux auxquels est due la subordination des femmes aux hommes,

Les Etats devraient condamner la violence à l'égard des femmes et ne pas invoquer de considérations de coutume, de tradition ou de religion pour se soustraire à l'obligation de l'éliminer. Les Etats devraient mettre en oeuvre sans retard, par tous les moyens appropriés, une politique visant à éliminer la violence à l'égard des femmes et, à cet effet :

Prévoir dans la législation nationale pénale, civile, du travail ou administrative les sanctions voulues pour punir et réparer les torts causés aux femmes soumises à la violence; les femmes victimes d'actes de violence devraient avoir accès à l'appareil judiciaire et la législation nationale devrait prévoir des réparations justes et efficaces du dommage subi; les Etats devraient en outre informer les femmes de leur droit à obtenir réparation par le biais de ces mécanismes;

Dans cette perspective, l'indemnisation des victimes est donc reconnue par les instruments internationaux comme un outil d'élimination de la violence faite aux femmes.

LIVAC s'inscrit par conséquent dans cette visée et le gouvernement du Québec, en tant que signataire de la Déclaration, assume une obligation de diligence et de devoir d'actualisation de mesures pertinentes inscrites dans le nouveau plan d'action en violence conjugale.

La Fédération appuie également le mémoire soumis par Me Langevin entre autres, les propositions soumises :

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.

De même que Me Langevin nous constatons qu' « Une révision en profondeur de la LIVAC est donc urgente. Son régime d'indemnisation doit être bonifié, notamment, afin que les barèmes d'indemnisation des autres régimes d'indemnisation sans égard à la faute lui soient appliqués. Nous croyons qu'il n'y a aucune raison valable de distinguer entre les victimes indemnisées par les différents régimes d'indemnisation étatique, qu'ils soient financés en partie ou en totalité par les contribuables. Elles doivent être traitées aussi avantageusement les unes que les autres. Pourquoi alors le gouvernement met-il autant de temps à modifier cette loi lorsqu'il est connu que les principales personnes qui en bénéficient sont des femmes et des enfants victimes de violence (conjugale et) sexuelle intrafamiliale ?²⁵ »

²⁵ Me Louise Langevin (2007), *La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* du Québec : lorsque le temps court contre les victimes de violence sexuelle intrafamiliale, *Les cahiers de Droit*, vol.48, no 4, p. 681-704.

Bibliographie

Arroyo, W. et Eth, S. (1995) "Assessment Following Violence-Witnessing Trauma". Dans *Ending the Cycle of Violence*. Peled, E.; Jaffe, P.G. et Edleson, J. editors. Thousand Oaks, Sage Publications.

Cummings, E.M. (1998) "Children Exposed to Marital Conflict and Violence : Conceptual Theoretical Directions", dans *Children Exposed to Marital Violence: Theory, Research and Applied Issues*. Holden, G.W.; Geffner, R. et Jouriles, E.N. Editors. Washington, American Association. p. 55-94. Dans Gareau, M.-C. (1999) "Guide d'outils d'intervention pour les jeunes exposés à la violence conjugale". Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec

Fantuzzo, J.W. et Linquist, C.U. (1989) "The effects of Observing Conjugal Violence on Children : A Review and Analyses of Research Methodology". *Journal of Family Violence*, Vol.4 (1): 77-93. Dans Gareau, M.-C. (1999) *Guide d'outils d'intervention pour les jeunes exposés à la violence conjugale*. Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec.

Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec (2012) "Rapport d'activités 2011-2012."

Gareau, M.-C. (1999) "Guide d'outils d'intervention pour les jeunes exposés à la violence conjugale". Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec.

Gouvernement du Québec (1995). "Politique d'intervention en matière de violence conjugale. Prévenir, dépister, contrer". Québec.

Institut national de santé publique (2006). "Trousse médias". *La violence conjugale : des faits à rapporter, des mythes à déconstruire, une complexité à comprendre*. Questions et réponses. <http://www.inspq.qc.ca/violenceconjugale/faq/default.asp?id=5>

Kolbo, J.R.; Blakely, E.H. & Engleman, D. (1996), "Children Who Witness Domestic Violence : A Review of Empirical Literature". *Journal of Interpersonal Violence*, Vol. 11 (2) : 281-293. Dans Gareau, M.-C. (1999) "Guide d'outils d'intervention pour les jeunes exposés à la violence conjugale". Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec.

Langevin, Louise (2007), *La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* du Québec : lorsque le temps court contre les victimes de violence sexuelle intrafamiliale, Les cahiers de Droit, vol.48, no 4, p. 681-704.

¹Langevin, Louise (27 mars 2013), *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (projet de loi 22-mémoire)

Lippel, K. (2000) "L'indemnisation des victimes d'actes criminels : une analyse jurisprudentielle". Montréal : Les éditions Yvon Blais.

Mcfarlane, Campbell et Watson (2002) "Intimate partner stalking and femicide : urgent implications for women's safety". *Behavioral sciences and the law*, 20, 51-68. Dans Drouin C. et Drolet, J. (2004) "Agir pour prévenir l'homicide de la conjointe" *Guide d'intervention*. Montréal : Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec en collaboration avec le Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes.

Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (2007) "Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait" : *Plan d'action 2007-2010*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (2007) "Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait". *La Politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère de la Sécurité publique du Canada (2012), *Plan d'action national de lutte contre la traite de personnes*.

Walker, L. E. et Meloy, J.R. (1998) "Stalking and domestic violence". Dans J.R. Meloy (ed.) "The psychology of stalking". *Clinical and forensic perspectives*, 139-160. Academic : New York. Dans Drouin C. et Drolet, J. (2004) "Agir pour prévenir l'homicide de la conjointe" *Guide d'intervention*. Montréal : Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec en collaboration avec le Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes.

Wolak, J. et Finkelhor, D. (1998) "Children Exposed to Partner Violence". Dans *Partner Violence : A Comprehensive Review of 20 years of Research*. Jasinski, J.L. et Williams, L.M. (Eds), Thousand Oaks, Sage publications. pp. 111. Dans Gareau, M.-C. (1999) "Guide d'outils d'intervention pour les jeunes exposés à la violence conjugale". Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec.