

**Bibliothèque
et Archives
nationales**

Québec



Le présent fichier est une publication en ligne reçue en dépôt légal, convertie en format PDF et archivée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'information contenue dans le fichier peut donc être périmée et certains liens externes peuvent être inactifs.

Version visionnée sur le site Internet d'origine le 8 janvier 2009.

Section du dépôt légal

Rapports spéciaux

[Mandat](#)

[Organisation](#)

[Domaines d'intervention](#)

[Pourquoi et comment
présenter votre plainte?](#)

[Protectrice du citoyen](#)

Publications

- [Rapports annuels](#)
- [Rapports d'intervention](#)
- [Rapports spéciaux](#)
- [Les Chroniques du Protecteur du citoyen](#)
- [Dépliant](#)
- [Communiqués](#)
- [Discours](#)
- [Guides et réflexions](#)
- [Archives](#)

[Volet international](#)

Commentaires du Protecteur du citoyen sur la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels : le contrecoup du crime à assumer par l'État

Le 9 mai 2002

Avant-propos

À la lumière des plaintes qu'il traite au quotidien, le Protecteur du citoyen a été à même de constater les différences de traitement réservées à certains citoyens dans les divers programmes d'indemnisation. Certaines de ces particularités sont justifiées, d'autres apparaissent nettement inéquitables. Les victimes d'actes criminels peuvent en témoigner.

Dans le but d'assurer un traitement juste et équitable à toutes les victimes à l'égard desquelles le gouvernement a instauré des régimes d'indemnisation, le Protecteur du citoyen a procédé à l'analyse du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Il formule ses commentaires en espérant qu'ils seront pris en compte.

Table des matières

Introduction

1 Le contexte

1.1 [Évolution législative en matière d'indemnisation](#)

1.2 [Des projets de réforme sans suite pour les victimes d'actes criminels](#)

2 Les victimes d'actes criminels et leurs besoins

3 Le régime d'indemnisation et l'organisation actuelle des services d'aide

4 Les valeurs qui ont guidé l'analyse du Protecteur du citoyen

5 Les problèmes soulevés dans le régime d'indemnisation

5.1 [Les règles de calcul des indemnités](#)

5.1.1 [Le régime ne compense jamais plus que la perte économique](#)

5.1.2 [Le revenu d'emploi comme base de calcul du déficit anatomo-physiologique](#)

5.2 [La capacité de remplir ses tâches et obligations régulières](#)

5.2.1 [Les victimes sans emploi](#)

5.2.2 [Les jeunes](#)

5.3 [Les indemnités de décès](#)

5.4 [Les proches des victimes](#)

5.5 [La liste des infractions](#)

5.6 [Les recours](#)

6 [L'obstacle à une réforme pour les victimes d'actes criminels : les coûts](#)

[Conclusion](#)

[Sommaire des recommandations](#)

Introduction

En 1931, le Québec se dotait d'un premier régime d'indemnisation de victimes : il s'agissait alors des victimes d'accidents du travail. À partir des années 1970, plusieurs autres programmes ont été adoptés pour venir en aide à différentes catégories de victimes : actes criminels, civisme, accidents de la route et immunisation.

Ces différents programmes ont été créés à la pièce pour répondre à des besoins spécifiques. La Loi sur l'assurance automobile et la Loi sur les accidents du travail ont marqué l'évolution des régimes d'indemnisation au Québec et ont subi des réformes importantes. Cependant, si ces deux principaux programmes ont fait l'objet de révisions en profondeur, force est de constater que la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et la Loi visant à favoriser le civisme ont été les grandes oubliées et souffrent aujourd'hui de désuétude¹.

Le Protecteur du citoyen est préoccupé par la situation des victimes d'actes criminels dont le traitement, en comparaison de celui accordé aux bénéficiaires des autres régimes d'indemnisation au Québec, apparaît moins bien adapté au contexte actuel. Compte tenu que, par le biais de la Loi visant à favoriser le civisme, les sauveteurs se voient indemnisés de la même façon que les victimes d'actes criminels, les commentaires du Protecteur du citoyen, contenus dans le présent rapport, valent tout autant pour cette autre clientèle.

Avant 1971, le principe d'indemnisation pour les victimes d'actes criminels n'était reconnu que dans une loi s'appliquant aux familles des policiers décédés dans l'exercice de leur fonction et dans des lois spéciales visant à indemniser les personnes à charge de certaines victimes d'homicide; ce fut le cas de la veuve du ministre Pierre Laporte. Toutefois, devant l'accroissement de la criminalité, le gouvernement s'était engagé à traduire ces lois d'exception en une loi générale afin de faire bénéficier toutes les victimes d'actes criminels contre la personne et leur famille des mêmes avantages. La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels a alors été adoptée.

« En promulguant cette loi, le 1^{er} mars 1972, l'État québécois se responsabilisait face aux problèmes sociaux causés par la criminalité grandissante sur son territoire et, par le fait même, à l'égard des victimes de violence. Trop souvent, ces victimes ne pouvaient obtenir réparation des dommages qu'elles subissaient, l'agresseur étant insolvable ou introuvable dans la majorité des cas² » .

Baudouin et Deslauriers exposent comme suit les fondements du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels :

« Une brève étude de droit comparé montre que la majorité des raisons théoriques invoquées au soutien des systèmes visant à compenser les victimes d'actes criminels, repose sur l'une ou l'autre des deux explications principales, considérant

toutes deux le crime comme un risque social. La première est celle du devoir légal qu'assume l'État de protéger ses citoyens contre le crime. Lorsque cette protection manque et qu'un innocent en subit préjudice, ce devoir entraîne une obligation de compenser les effets économiques de l'acte pour la victime. La seconde explication, qui nous paraît personnellement préférable, ne reconnaît pas une véritable obligation légale, du moins une obligation de résultat à la charge de l'État. Elle admet cependant l'existence d'une obligation morale, ayant une forme suffisamment contraignante pour entraîner la mise en place d'un système de réparation fondé sur la solidarité sociale³ ».

Pour leur part, les auteurs Doyon, Groux, Lefebvre et Murray sont également d'avis de qualifier le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels comme un régime fondé sur le risque social :

« 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 crimes⁴ ».

À l'instar de ces auteurs et du législateur, le Protecteur du citoyen considère que l'indemnisation des victimes d'actes criminels répond aux valeurs sociales de la société québécoise. Cependant, il est préoccupé par les iniquités du régime actuel. Le Protecteur du citoyen mettra en relief dans le présent rapport les différences de traitement consenti aux victimes d'actes criminels entre elles. Il comparera ce traitement à celui des victimes d'accidents de la route et, dans certaines situations, à celui des victimes d'accidents du travail. La comparaison des deux premiers régimes cités se justifie par le bassin commun de leur clientèle potentielle. En effet, toute personne peut être victime d'un acte criminel ou d'un accident de la route : jeune enfant, étudiant, travailleur, non-travailleur, personne âgée, etc. Pour sa part, la clientèle de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est beaucoup plus homogène car seuls les travailleurs peuvent être victimes d'un accident du travail, généralement des adultes dont l'âge varie de 18 à 65 ans.

À la lumière de cette analyse, le Protecteur du citoyen proposera des solutions pour moderniser le régime et poursuivre ainsi dans l'esprit du législateur au moment de l'adoption de la loi. Mais d'abord, un peu d'histoire...

1 Le contexte

1.1 Évolution législative en matière d'indemnisation

- 1909 – Première loi sur les accidents du travail. Elle vise principalement les travailleurs miniers, forestiers ainsi que ceux travaillant dans les manufactures. La Cour supérieure a compétence pour entendre les demandes d'indemnisation. La situation demeure inchangée jusqu'à l'adoption du premier régime d'indemnisation au Québec en 1931.
- 1931 – Loi sur les accidents du travail adoptée, sa mise en œuvre est confiée à la Commission des accidents du travail. Elle vise à protéger un plus grand nombre de travailleurs. Elle prévoit le versement d'une rente viagère couvrant à la fois le dommage corporel et la perte de revenu.
- 1971 – Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels mise en vigueur en mars 1972. Comme un seul régime étatique d'indemnisation existait au Québec à cette époque, soit celui prévu à la Loi sur les accidents du travail en vigueur depuis 1931, il fut décidé de l'appliquer aux victimes d'actes criminels afin de ne pas créer de disparités entre les traitements accordés aux travailleurs et aux victimes d'actes criminels. Depuis, la victime d'un crime bénéficie des indemnités, de l'assistance médicale et de la réadaptation prévues par la Loi sur les accidents du travail⁵.
- 1977 – Loi visant à favoriser le civisme. Elle permet aux personnes se blessant ou décédant en portant secours à quelqu'un, dont l'intégrité physique est en danger, d'obtenir réparation des préjudices subis. L'État choisit aussi de leur appliquer le régime prévu à la Loi sur les accidents du travail, toujours dans le but de ne pas créer de disparités.
- 1978 – Loi sur l'assurance automobile. Par ce régime, l'État innove en indemnisant de façon distincte les dommages corporels par un montant forfaitaire et la perte de revenu par une

rente.

- 1985 – Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles remplace la Loi sur les accidents du travail en vigueur depuis 1931. Quelques modifications apportées en matière d'indemnisation ont été largement inspirées des principes établis dans la Loi sur l'assurance automobile. Dorénavant, les travailleurs reçoivent un montant forfaitaire en compensation de leurs dommages corporels et voient la perte de leur revenu indemnisée de façon distincte. La Loi sur les accidents du travail s'appliquait tant aux travailleurs qu'aux victimes d'actes criminels et aux sauveteurs, cependant la nouvelle loi ne s'applique qu'aux travailleurs. Le principe d'indemnisation de l'ancienne loi de 1931, soit une rente couvrant à la fois les dommages corporels et la perte de revenu, est maintenu pour les deux autres catégories de victimes.
- 1985 – Modification à la Loi sur la protection de la santé publique pour y inclure une section visant l'indemnisation des victimes d'immunisation. Les règles relatives à la Loi sur l'assurance automobile leur sont appliquées.
- 1990 – Réforme de la Loi sur l'assurance automobile pour ne tenir compte que de la perte réelle de revenu des victimes, sans toutefois négliger leur potentiel de gain. Ainsi, les victimes sans emploi dont la capacité de gain est affectée par l'accident ont droit, après six mois, à une indemnité de remplacement de revenu établie en fonction de leur formation et de leur expérience.
- 1993 – Adoption de la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Cette loi visait à réformer les règles prévues par la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels (1971) en les regroupant avec celles de la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels (1988). L'administration du régime, jusqu'alors dévolue à la CSST, devait être transférée au ministère de la Justice. Les victimes d'actes criminels devaient dorénavant bénéficier d'avantages comparables à ceux offerts aux accidentés de la route. L'indemnisation des sauveteurs devait également être assujettie à ce nouveau régime. Malgré son adoption, la loi de 1993 ne sera jamais promulguée.

1.2 Des projets de réforme sans suite pour les victimes d'actes criminels

Cette rétrospective montre que le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels n'a subi aucune réforme depuis son entrée en vigueur, bien que les différents ministres de la Justice qui se sont succédés aient, à quelques occasions, manifesté leur intention de le faire. Toutefois, en 1988, est adoptée la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels qui leur reconnaît certains droits notamment celui à l'information sur les droits et recours. Cette loi crée une structure pour aider et accompagner les victimes dans le processus judiciaire. Comme un acte criminel constitue un acte intentionnel et que l'auteur de l'acte peut être poursuivi en justice, il s'agit ici de combler un besoin propre aux victimes d'actes criminels qui ne doit pas se substituer au régime d'indemnisation.

En février 1992, la nécessité d'une réelle réforme du régime d'aide et d'indemnisation des victimes d'actes criminels a été discutée lors du Sommet de la justice et a été l'objet d'un consensus. L'objectif envisagé par cette réforme devait être de moderniser le régime afin de le rendre, selon le ministre de la Justice, plus humain, plus équitable et plus accessible aux victimes. Il a, par ailleurs, repris ces propos à l'occasion de l'annonce de l'adoption de la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels en 1993⁶.

En 1997, un comité formé par le ministre de la Justice soumet un document de travail intitulé « L'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels / Pour mieux répondre aux besoins essentiels des victimes de la criminalité ». Le message livré par le ministre dans ce document est à l'effet que les victimes d'actes criminels et leurs proches ont avant tout besoin d'aide et d'information, de soutien et de réconfort. Selon lui, les programmes actuels comportent d'importantes lacunes.

« ...Force est de constater qu'ils ne sont adaptés ni aux besoins exprimés par les victimes et leurs proches ni aux circonstances actuelles. Nous devons revoir nos façons de faire et améliorer notre capacité d'aider les victimes par d'autres moyens que l'indemnisation. Dans un souci d'équité et de responsabilité, nous devons aussi revoir l'allocation des ressources dans les programmes d'aide et d'indemnisation. ⁷
» (nous soulignons)

Pouvons-nous dès lors penser que l'on souhaitait réduire substantiellement les bénéfices proposés en 1993 voire même ceux déjà accordés dans la loi actuelle (1971)? Quoi qu'il en soit, ce document est demeuré lettre morte.

En 1998, le ministre de la Justice suscite une seconde réflexion qui n'a pas connu de suite non plus. Le document de travail issu de cette autre réflexion reprend, pour l'essentiel, les mêmes propos que ceux de 1997.

En 2001, le dossier des victimes d'actes criminels est de nouveau relancé. Après avoir été interpellé à l'Assemblée nationale par l'Opposition qui s'inquiétait du sort réservé aux victimes du crime organisé et de la répartition des produits de la criminalité, le ministre de la Justice annonce qu'aucune distinction ne sera faite selon le type de victimes et qu'un comité analysera les améliorations à apporter au régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Le mandat de ce comité est de « revoir en profondeur le régime d'indemnisation en tenant compte des besoins variés des victimes et de leurs proches. De plus, ses membres devront analyser la loi et définir les priorités en matière d'indemnisation⁸ ». Le rapport de ce comité est attendu en juin 2002.

Aujourd'hui, malgré tous les projets élaborés, les victimes d'actes criminels sont encore indemnisées selon la loi de 1971 en vertu de principes calqués, on se le rappellera, sur une loi datant de 1931.

2 Les victimes d'actes criminels et leurs besoins

Selon la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC), lorsque le système d'indemnisation a été créé « le législateur imaginait une victime comme étant un adulte qui se voyait contraint à un arrêt de travail à la suite d'une agression⁹ ». Or, en 1996, les données¹⁰ révèlent que seulement 33 % des victimes déclarent occuper un emploi et, parmi elles, 45 % ont un revenu inférieur au salaire minimum (travail à temps partiel, saisonnier, précaire, etc.). Il y a donc, parmi la clientèle de l'IVAC, 67 % des victimes qui sont sans emploi (mineurs, personnes âgées, au foyer, etc.).

La durée de l'incapacité totale temporaire se répartit comme suit¹¹ :

Durée	Proportion de la clientèle
Moins de 7 jours	11,9 %
Entre 8 jours et 6 mois	64,1 %
Entre 6 mois et 1 an	9,5 %
Entre 1 an et 2 ans	12,7 %
Deux ans et plus	1,8 %

En 1972, la majeure partie des personnes réclamantes étaient des hommes, aujourd'hui 54 % sont des femmes. La clientèle âgée de moins de 18 ans est en augmentation constante. Elle était de 8 % en 1985, elle est de 28 % en 2000.

Depuis quelques années, les types de violence se sont modifiés et de nouvelles catégories de victimes sont apparues. Les politiques gouvernementales sur la violence conjugale, l'agression sexuelle concernant des comportements de pédophilie et celle portant sur la criminalité organisée en font foi.

L'IVAC soutient que :

« On est donc loin du modèle prévu initialement par la Loi. Ainsi confrontée, depuis plusieurs années, à une clientèle présentant des besoins bien différents de ceux des accidentés du travail et dont les blessures sont principalement de nature psychologique (près de 70 % des dossiers), la Direction de l'IVAC a dû adapter et changer ses modes d'intervention et a misé sur les services à offrir aux victimes plutôt que sur l'unique remplacement du revenu¹². »

Il n'en demeure pas moins que toutes les victimes, quelles que soient les causes ou la nature de l'événement, ont des besoins similaires même s'ils peuvent varier en intensité. Ainsi, tout programme d'indemnisation qui s'adresse notamment à un accidenté de la route, une victime d'un accident du travail, une victime d'un crime ou rendue handicapée après l'administration d'un vaccin, devrait prévoir les volets suivants :

- le remplacement du revenu,
- la compensation pour séquelles,
- la réadaptation,
- le remboursement de certains frais.

Cependant, selon leur condition personnelle, la nature et les circonstances de l'événement, il est légitime de penser que les victimes d'actes criminels pourront avoir des besoins spécifiques. Cette règle vaut également pour les victimes des autres régimes d'indemnisation.

Par exemple, si l'on compare la notion de crime (volontaire) avec la notion d'accident (involontaire), le premier risque d'avoir un impact psychologique plus grand sur la victime que le second. En outre, les victimes d'actes criminels devraient être soutenues et accompagnées pour faire face à la détresse qu'elles peuvent ressentir à la suite d'un acte criminel. Plusieurs d'entre elles auront à témoigner généralement en présence de leur agresseur. La participation au processus judiciaire constitue une épreuve supplémentaire et vient s'ajouter au préjudice subi, il importe d'être attentif aussi à ce genre de besoin. En effet, il s'agit là d'une expérience traumatisante qui est particulière à cette catégorie de victimes.

Plusieurs victimes à qui des menaces continuent d'être proférées craignent la récidive. Quelques-unes sont délaissées par leurs familles et amis qui peuvent redouter les représailles. C'est le cas de plusieurs femmes victimes de violence conjugale ou des victimes des groupes criminalisés. Ces victimes, en plus d'une aide psychologique, pourront avoir des besoins de protection et d'un plan de sécurité personnalisé.

Outre les besoins des victimes, on constate qu'une agression a souvent des conséquences sur d'autres personnes. Dans certaines circonstances, les besoins des proches peuvent s'apparenter à ceux de la victime elle-même. D'ailleurs, la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels, en vigueur depuis 1988, reconnaît comme victimes les proches et les personnes à charge¹³. Également, la loi adoptée en 1993 reconnaissait, tant aux victimes qu'à leurs proches, le droit à l'indemnité, au remboursement des frais et à la réadaptation¹⁴.

Les victimes doivent pouvoir compter sur un régime d'indemnisation qui répond adéquatement à leurs besoins. Il devrait en être de même pour les proches et les victimes indirectes.

3 Le régime d'indemnisation et l'organisation actuelle des services d'aide

La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels sont deux lois complémentaires. Cette dernière prévoit l'aide et l'accompagnement de la victime durant le processus judiciaire. Le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels est institué au ministère de la Justice. Il a pour mission de favoriser l'implantation et le maintien des Centres d'aide aux victimes d'actes criminels et, à cette fin, encourager la participation de groupes ou d'organismes communautaires à la mise sur pied de ces centres. Ces centres sont répartis dans treize régions et la majorité offre des services dans les palais de Justice. Un Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels est établi pour financer ces organismes. Les principales sources de revenu du fonds sont les suramendes compensatoires perçues en vertu du Code criminel et les sommes provenant de la vente des produits de la criminalité.

La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels a pour but d'assurer l'indemnisation et la réadaptation des victimes. Le régime d'indemnisation est financé par le Fonds consolidé du revenu. Depuis 1993, l'ensemble des activités de l'IVAC est centralisé à Montréal. Quoique faisant partie intégrante de la CSST, cette direction a développé un noyau d'intervenants spécialisés pour sa clientèle et agit de façon autonome. En effet, elle a ses propres experts : médecins, psychologues, enquêteurs, avocats, conseillers en réadaptation. Elle a également son propre bureau médical, son bureau de révision, etc.

L'aide remboursée dans le cadre de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels prend différentes formes : aide psychologique, aide personnelle à domicile, etc. L'objectif est de favoriser le rétablissement personnel de la victime. Cette aide est différente de celle offerte par la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels qui vise à soutenir la victime en vue de favoriser sa participation au processus judiciaire.

C'est le ministère de la Justice qui est chargé de voir au bon fonctionnement de ce genre de services offerts aux victimes d'actes criminels. Il est aussi responsable de l'exécution de la loi visant l'indemnisation et la réadaptation mais c'est la CSST qui l'administre depuis son entrée en vigueur¹⁵.

Sur le plan de l'aide dispensée, plusieurs acteurs sont mis à contribution pour assister les victimes d'actes criminels et leur permettre de reprendre leur vie en main. C'est le cas notamment du ministère de la Santé et des Services sociaux qui subventionne annuellement le réseau des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS). Un autre organisme, Aide aux enfants victimes d'agressions sexuelles, travaille en collaboration avec la Direction de la protection de la jeunesse.

En 1993, un guichet unique avait été envisagé pour les volets d'aide et d'indemnisation offerts aux victimes. Or, le Protecteur du citoyen s'interroge sur la pertinence de fusionner ces deux volets compte tenu des objectifs distincts visés par chacun.

Toutefois, ne serait-il pas pertinent de procéder à une analyse des besoins des victimes d'actes criminels et des services d'aide mis à leur disposition afin qu'elles puissent compter sur des services appropriés, peu importe où elles se trouvent?

4 Les valeurs qui ont guidé l'analyse du Protecteur du citoyen

Par sa mission, le Protecteur du citoyen participe au renforcement des valeurs démocratiques telles que la justice et l'équité.

« La justice et l'équité signifient non seulement que tous sont égaux devant la loi, mais les lois elles-mêmes doivent favoriser l'égalité sociale ¹⁶. »

Ces valeurs de justice et d'équité lui ont servi de guide dans son analyse.

Les principes qui ont prévalu à l'adoption de toutes les lois d'indemnisation sont les mêmes. En effet, c'est le constat d'injustices causées à une catégorie spécifique de personnes qui a incité l'État à intervenir tant en faveur des victimes d'actes criminels qu'en faveur des victimes d'accidents du travail et de la route.

Dans la mesure où l'État choisit de créer des régimes d'indemnisation afin de remédier à des préjudices semblables dans tous les régimes, le souci de justice sociale doit l'inciter à verser des indemnités équivalentes, peu importe la source de financement du régime ou la cause de l'événement qui a entraîné des blessures physiques ou morales.

D'ailleurs, c'est dans cette optique que le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels s'est modelé sur le régime des accidents du travail.

Depuis 1985, les deux grands régimes d'indemnisation ont subi des réformes majeures; l'un en 1985, l'autre en 1990. Ces réformes ont permis de mieux répondre aux besoins des clientèles en apportant des bonifications importantes. Toutefois, le régime d'indemnisation offert aux victimes d'actes criminels et aux sauveteurs n'a connu aucune amélioration.

En adoptant la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels en 1993, l'État visait à leur offrir un régime équivalent aux autres régimes d'indemnisation. Malheureusement, ce projet ne s'est pas concrétisé.

Il est vrai que le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels du Québec est un des plus généreux en Amérique du Nord. Il traduit en ce sens nos valeurs de société. Rappelons que, déjà en 1971, le législateur était bien au fait de la situation. Or, c'est en toute connaissance de cause qu'il a instauré un programme qui se voulait comparable à son propre régime d'indemnisation des accidentés du travail car, à l'époque, il importait de ne pas créer de discrimination entre les victimes eu égard à la source du préjudice. De nouveau en 1993, l'État réaffirme ses valeurs et choisit d'offrir aux victimes d'actes criminels des indemnités comparables à celles versées aux victimes de la route. Le Protecteur du citoyen considère que ces principes demeurent valables et devraient guider l'action gouvernementale.

Les valeurs qui ont guidé l'adoption et la mise à jour des autres régimes d'indemnisation devraient guider les travaux du comité créé en 2001. Partant de ces principes, le Protecteur du citoyen est d'avis que les régimes d'indemnisation doivent procurer à l'ensemble des victimes des bénéfices semblables dans le but de favoriser l'égalité sociale.

La sécurité publique est la responsabilité des pouvoirs publics. Or, à l'instar des autres sociétés, nous n'avons pas encore réussi à enrayer complètement ni le crime ni la délinquance. La société

québécoise s'investit dans la protection publique notamment par des programmes d'éducation, de prévention et de réhabilitation des criminels. Mais, bien que la criminalité demeure un risque social qu'il faut tendre à diminuer, il est irréaliste de penser qu'il pourra être totalement éliminé. S'il importe de tout mettre en œuvre pour faciliter la réinsertion sociale des délinquants, il est tout aussi important de se préoccuper du sort de leurs victimes. En ce sens, la société se doit de fournir aux victimes d'actes criminels les moyens leur permettant, elles aussi, un retour à la vie normale.

5 Les problèmes soulevés dans le régime d'indemnisation

En raison de sa désuétude, la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels est source d'iniquités. Le prochain chapitre fera ressortir celles qui, de l'avis du Protecteur du citoyen, requièrent une correction rapide. La première section traite des iniquités qui touchent la très grande majorité des victimes tandis que les sections suivantes abordent des problèmes particuliers à certaines catégories de victimes.

5.1 Les règles de calcul des indemnités

L'incapacité totale temporaire de travailler résultant d'un acte criminel est compensée par le versement d'une indemnité de remplacement du revenu représentant 90 % du revenu net, comme c'est le cas dans les autres régimes d'indemnisation.

Si l'incapacité totale de la victime se poursuit alors que sa condition est stabilisée, son incapacité temporaire devient permanente. On pourrait logiquement s'attendre à ce que l'indemnité de remplacement du revenu continue à être versée et à ce que la perte d'intégrité corporelle soit distinctement indemnisée. Or, tel n'est pas le cas car les règles de calcul prévues par la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels entraînent des effets pervers et font en sorte que ce régime ne compense jamais plus que la perte économique.

5.1.1 Le régime ne compense jamais plus que la perte économique

Une victime d'acte criminel, dont l'incapacité est devenue permanente, a droit au versement d'une rente mensuelle qui vise à compenser à la fois l'atteinte corporelle, qualifiée de déficit anatomo-physiologique (DAP), et la perte de revenu. Pour établir le montant de cette rente, l'IVAC évalue le DAP et l'incapacité à retourner travailler (IRT) et attribue à chacun une valeur exprimée en pourcentage. C'est le total de ces deux pourcentages qui, appliqué au revenu antérieur, donnera le montant de la rente.

Cependant, en plus d'additionner deux indemnités de nature différente, la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels prévoit que le montant de la rente ne peut jamais dépasser le montant de l'indemnité de remplacement du revenu qui était payable quand la victime était en incapacité totale temporaire. Ainsi, lorsqu'une victime ne peut retourner travailler de façon permanente, comme elle n'a droit qu'à une rente équivalente à l'indemnité initiale de remplacement de revenu, cela revient à dire qu'elle n'est pas véritablement indemnisée pour ses dommages corporels. En conséquence, plus la blessure est grave, plus la perte financière est importante.

Les autres régimes d'indemnisation font une distinction très nette entre les pertes économiques, qui sont compensées par une indemnité de remplacement du revenu et les pertes non économiques qui correspondent aux atteintes corporelles, pour lesquelles un montant forfaitaire est versé (DAP).

Le Protecteur du citoyen recommande :

Que la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée de manière à indemniser de façon distincte l'atteinte corporelle et la perte de revenu.

5.1.2 Le revenu d'emploi comme base de calcul du déficit anatomo-physiologique

Dans le programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels, le montant de l'indemnité pour les dommages corporels est calculé sur la base du revenu d'emploi. En matière d'accidents du travail ou d'accidents d'automobile, le pourcentage de l'atteinte corporelle est appliqué sur un montant prédéterminé pour établir l'indemnité à verser en un montant forfaitaire distinct de l'indemnité de remplacement du revenu. Comparons les effets des différents régimes.

Deux hommes perdent une jambe à la suite d'un acte criminel. Tous les deux sont ingénieurs. Le premier, âgé de 25 ans, gagne 23 000 \$ et le second, âgé de 45 ans, gagne 52 000 \$. Après leur convalescence, l'un et l'autre sont en mesure de reprendre leur emploi. L'indemnité calculée en fonction du revenu équivaldrait pour le plus jeune, à près de la moitié de celle du plus âgé. En effet, le premier recevrait, sa vie durant, une rente annuelle de 8 916 \$ alors que la rente du second serait de 17 465 \$.

Dans l'hypothèse où ces individus auraient été victimes d'un accident d'automobile, ils auraient tous deux reçu la même indemnité forfaitaire, soit environ 83 000 \$. En cas d'accidents du travail, le montant forfaitaire aurait été calculé en tenant compte de l'âge, ce qui aurait favorisé le plus jeune.

Le Protecteur du citoyen recommande :

QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée pour que l'indemnité pour atteinte corporelle soit versée en un montant forfaitaire, sans égard au revenu antérieur de la victime.

5.2 La capacité de remplir ses tâches et obligations régulières

5.2.1 Les victimes sans emploi

Dans le cas des victimes sans emploi au moment de l'événement, la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels autorise la CSST à établir le montant de l'indemnité « suivant la méthode qu'elle croit la mieux appropriée aux circonstances »¹⁷. Cette méthode est précisée dans une politique datant de 1986. Le droit à l'indemnité, calculée sur la base du salaire minimum, naît de l'incapacité à « remplir ses tâches et obligations régulières ».

Le Protecteur du citoyen a constaté que l'IVAC cesse le versement de l'indemnité de remplacement du revenu dès que la victime est en mesure de prendre charge de ses soins personnels.

La méthode édictée par la Loi sur l'assurance automobile pour établir le droit à l'indemnité de remplacement du revenu et pour évaluer la pertinence d'y mettre fin, tient compte de la capacité de l'accidenté à exécuter des tâches reliées à un travail donné. À l'IVAC, c'est la capacité d'une victime à exécuter les activités de la vie quotidienne qui est prise en compte. Comme ces tâches sont généralement moins exigeantes que celles reliées à l'exécution d'un travail, les victimes d'actes criminels sont reconnues aptes à les accomplir beaucoup plus rapidement.

Depuis 1990, la Loi sur l'assurance automobile prévoit qu'une victime de la route, sans emploi au moment de l'accident mais capable de travailler, n'a pas droit à une indemnité de remplacement du revenu pour les six premiers mois de son incapacité à moins que l'accident la prive de prestations d'assurance-emploi ou si l'accident l'empêche d'occuper un emploi qu'elle aurait occupé au cours de cette période. On présume ainsi que l'occupation d'une victime au moment de son accident aurait été sienne en général six mois. Au-delà de cette période, la SAAQ détermine un emploi à l'accidenté en tenant compte de sa formation, de son expérience et de ses capacités physiques et psychiques. Si les blessures rendent la victime incapable de l'occuper, une indemnité de remplacement du revenu est alors établie en fonction de cet emploi. Cette manière de procéder a certainement le mérite de ne pas entretenir de préjugés à l'égard des personnes sans emploi. En effet, on ne peut présumer que telle aurait été leur situation leur vie durant.

La solution retenue dans la Loi sur l'assurance automobile pour indemniser la clientèle de non-travailleurs depuis 1990 a d'ailleurs été reprise par le groupe de travail mandaté par les membres de

l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes, en 1991, pour examiner la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et son application¹⁸. Conscient de la disparité de traitement entre les non-travailleurs victimes d'un acte criminel et ceux qui sont victimes d'un accident de la route, le groupe de travail écrivait :

« Selon le modèle de l'assurance automobile, la victime prestataire de l'aide sociale, n'essuyant pas de perte de revenu, ne serait pas indemnisée pour les six premiers mois et par conséquent garderait les avantages de la Loi sur la sécurité du revenu. Par rapport à ce qui est actuellement en vigueur à l'IVAC, cela éviterait aux prestataires de la sécurité du revenu soit l'appauvrissement si elles ont des dépenses défrayées par l'aide sociale, soit la déception d'avoir fait des démarches pour rien ou au maximum pour quelques dollars de plus, lorsqu'elles constatent que les préposés de l'aide sociale leur coupent leurs prestations, soit les deux. Par ailleurs, ce modèle permettrait aux personnes momentanément sans emploi au moment de leur victimisation, de recevoir après six mois des indemnités calculées en fonction de leur salaire probable et non pas du salaire minimum ¹⁹ ».

La Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels, adoptée en 1993, tenait compte intégralement de ce qui précède.

À titre d'illustration, voici comment seraient indemnisés deux prestataires de la sécurité du revenu, tous deux ingénieurs d'expérience, si l'un était victime d'un acte criminel et l'autre d'un accident de la route.

Par hypothèse, les deux deviennent inaptes à tout emploi à la suite des événements et leurs atteintes corporelles sont évaluées à 100 %.

L'ingénieur victime de l'acte criminel serait indemnisé par l'IVAC, sa vie durant, sur la base du salaire minimum, soit un revenu brut de 14 600 \$²⁰. Ce revenu serait indexé chaque année²¹.

Pour sa part, celui ayant subi un accident de la route recevrait de la SAAQ, après six mois, une indemnité de remplacement du revenu, jusqu'à 68 ans, basée sur un revenu brut de 35 500 \$ considéré comme étant le revenu moyen d'un ingénieur par la SAAQ. Ce revenu serait indexé à chaque année²².

Le Protecteur du citoyen recommande :

QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée de façon à indemniser les victimes d'actes criminels sans emploi au moment de l'événement de la même manière que le sont les victimes d'accidents de la route sans emploi au moment de l'accident.

5.2.2 Les jeunes

L'indemnité versée aux jeunes de moins de 18 ans est de 35 \$ par semaine pour la durée de leur incapacité à exercer leurs activités habituelles. Si leur incapacité se poursuit au-delà de leur 18^e anniversaire de naissance, ils reçoivent une indemnité de remplacement du revenu basée sur le salaire minimum, soit 14 600 \$.

En vertu de la Loi sur l'assurance automobile, la situation d'un jeune est évaluée en fonction de sa capacité à entreprendre ou à poursuivre ses études. Une indemnité spécifique est donc versée à une victime qui subit un retard dans ses études.

Cette indemnité est de :

3 951 \$ par année scolaire ratée au niveau primaire;

7 245 \$ par année scolaire ratée au niveau secondaire;

7 245 \$ par session scolaire ratée au niveau post-secondaire, jusqu'à concurrence de 14 491 \$ par année.

En plus de cette indemnité, si une victime exerce également un emploi pendant ses études ou devait en exercer un, elle a droit à une indemnité de remplacement du revenu basée sur le revenu

tiré de cet emploi. Elle peut cumuler les deux indemnités jusqu'au moment où la SAAQ doit se prononcer sur la capacité de la victime d'entreprendre ou de poursuivre ses études et sur sa capacité à exercer tout emploi.

Si la victime est considérée incapable d'entreprendre ou de poursuivre ses études et jugée inapte à exercer tout emploi, elle a alors droit à une indemnité de remplacement du revenu basée cette fois sur la rémunération hebdomadaire moyenne des travailleurs de l'ensemble des activités économiques du Québec (RHMTQ) fixée par Statistique Canada, soit 31 735 \$ en 2002, et ce, tant que dure cette incapacité.

Dans le document du groupe de travail mandaté par les membres de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes, on lit ce qui suit :

« ...L'indemnisation des enfants à la petite semaine telle que pratiquée à l'IVAC n'a pas grand signification pour les jeunes victimes. Qu'est-ce que 35 \$ par semaine ont à voir avec le fait qu'un enfant est empêché d'utiliser ses jouets habituels ou qu'il manque deux semaines d'école? L'indemnisation de remplacement de revenu des victimes d'âge scolaire selon la Loi sur l'assurance automobile est fort intéressante. C'est le retard scolaire en termes de sessions ou d'années d'étude, retard qui est susceptible de repousser l'entrée sur le marché du travail rémunérateur, qui est indemnisé...²³ »

À titre d'illustration, ce tableau compare les indemnités versées à la jeune clientèle selon qu'elle est victime d'un acte criminel ou d'un accident de la route.

IVAC		SAAQ	
Moins de 18 ans	18 ans et plus	Moins de 16 ans	16 ans et plus fréquentant à temps plein une institution d'enseignement
35 \$ par semaine tant que dure l'incapacité de l'enfant à vaquer à ses occupations habituelles.	Une IRR basée sur le salaire minimum, tant que dure l'incapacité de la victime à vaquer à ses occupations habituelles.	Si occupait emploi ou devait en occuper un au moment de l'accident: IRR basée sur le revenu brut de cet emploi + PLUS + Forfaitaire pour retard scolaire : 3 951 \$/année ratée au primaire; 7 245 \$/année ratée au secondaire.	Si occupait emploi ou devait en occuper un au moment de l'accident: IRR basée sur le revenu brut de cet emploi + PLUS + Forfaitaire pour retard scolaire: 7 245 \$/année ratée au secondaire; 7 245 \$/session ratée au post-secondaire, (maximum de 14 491 \$ par année)
		À compter de la fin de l'année scolaire au cours de laquelle la victime atteint l'âge de 16 ans : droit à IRR basée sur RHMTQ ²⁴ si la victime est incapable d'étudier et de travailler.	À compter de la date prévue pour la fin des études en cours au moment de l'accident : droit à IRR basée sur RHMTQ si la victime est incapable d'étudier et de travailler.

Le Protecteur du citoyen recommande :

QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée afin que les critères et les montants prévus à la Loi sur l'assurance automobile soient les mêmes pour indemniser les jeunes victimes d'actes criminels.

5.3 Les indemnités de décès

À ce chapitre, les victimes d'actes criminels sont grandement défavorisées par rapport aux victimes des autres régimes. Ainsi, l'indemnité forfaitaire versée aux parents d'un enfant mineur décédé des suites d'un acte criminel est de 2 000 \$ en vertu de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et de 42 230 \$ en vertu de la Loi sur l'assurance automobile.

Les frais funéraires pour les victimes d'actes criminels sont de 600 \$ et de 3 951 \$ pour les victimes d'accidents d'automobile.

Le Protecteur du citoyen recommande :

QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée afin que les indemnités de décès et les frais funéraires soient actualisés afin de se rapprocher des montants prévus à la Loi sur l'assurance automobile.

5.4 Les proches des victimes

Les proches d'une victime ne peuvent bénéficier des avantages de la loi et en sont automatiquement exclus. La Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels, adoptée en 1993, offrait la possibilité pour les proches des victimes d'obtenir l'aide réclamée depuis de nombreuses années.

Pour sa part, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) reconnaît l'indemnisation des réactions psychologiques des proches et des victimes indirectes²⁵. Elle accepte les dommages réels dans les cas suivants :

- lorsque le réclamant (famille immédiate ou toute autre personne) est témoin de l'accident (sur place, et non par l'intermédiaire des médias);
- lorsqu'il arrive sur les lieux de l'accident alors que la scène est encore active;
- lorsqu'il s'agit d'un membre de la famille immédiate et que la réaction survient à l'annonce de l'accident.

La famille immédiate inclut le conjoint, les parents, les grands-parents, les frères, sœurs et enfants de la personne accidentée ou décédée.

Si les proches d'un accidenté de la route ont des besoins distincts de la victime directe, il y a lieu de s'interroger sur les besoins des proches de certaines victimes d'actes criminels particulièrement si ces actes comportent un haut taux de violence. En effet, l'expérience acquise dans le domaine de la victimisation a mis en évidence les besoins particuliers des proches notamment des victimes d'homicide, d'enlèvement et d'agression à caractère sexuel.

Le Protecteur du citoyen recommande :

QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée afin que la notion de victime soit élargie pour inclure les proches.

5.5 La liste des infractions

Une personne ne pourra être indemnisée que si elle est victime d'un acte criminel inscrit à l'Annexe de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. En corollaire, l'IVAC ne peut que refuser d'indemniser certaines victimes puisque la liste des crimes est incomplète et mal adaptée aux

réalités de 2002.

La dernière modification apportée à l'Annexe de la loi date de 1985. La Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels de 1993 la modifiait pour y inclure notamment l'enlèvement d'un enfant, le harcèlement criminel, etc.

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'en plus des ajouts de 1993, certaines formes de harcèlement, comme les menaces par téléphone ou l'intimidation dans les cas de violence conjugale, ou encore le « taxage » chez les jeunes, devraient également être prévues à l'annexe.

C'est pourquoi, le Protecteur du citoyen recommande :

QUE la liste des infractions prévues à l'Annexe de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit actualisée pour tenir compte de l'évolution de la criminalité.

5.6 Les recours

Selon la nature des décisions, une victime insatisfaite de la position de l'IVAC, peut utiliser soit le recours en reconsidération, soit le recours en révision. Le Bureau de révision IVAC / Civisme est chargé de l'analyse des demandes tant en reconsidération qu'en révision. Bien que situé à l'intérieur de la CSST, ce bureau fonctionne indépendamment de celui réservé aux accidentés du travail.

En révision, il examine et décide des demandes concernant le droit à une indemnité, à son quantum, etc. Ces décisions peuvent être portées en appel devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ).

La reconsidération porte sur l'assistance médicale, les sommes versées en trop et toute décision concernant le programme de réadaptation. Les décisions sont finales et sans appel.

En 2001, 23 % des décisions de première instance ont été renversées en reconsidération comparativement à 16 % en 2000 et à 18 % en 1999. Quant au recours en révision, le taux de renversement est de 24 % pour l'année 2001 et de 25 % pour l'année 2000.

Malgré un taux de renversement assez élevé au bureau de révision, lorsque les victimes à qui ce dernier n'a pas donné raison s'adressent au TAQ, leurs demandes ont été accueillies dans une proportion de 40 % en 2000-2001, de 42 % en 1999-2000 et de 35 % en 1998-1999²⁶.

Ces données permettent de penser qu'un nombre important de décisions initiales méritent d'être revues. Afin de pallier ce problème, les personnes chargées de l'administration du programme doivent se doter de processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire et l'abus de pouvoir.

Les questions débattues en reconsidération, tels les cas de réclamations de sommes versées en trop qui sont parfois de l'ordre de plusieurs milliers de dollars, sont aussi importantes quant aux conséquences qu'elles peuvent entraîner. Elles devraient également, au même titre que les décisions rendues en révision et même en reconsidération dans les autres régimes, bénéficier d'un recours devant un tribunal administratif.

Le Protecteur du citoyen recommande :

QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée pour permettre aux victimes insatisfaites d'une décision en reconsidération administrative de s'adresser au Tribunal administratif du Québec.

6 L'obstacle à une réforme pour les victimes d'actes criminels : les coûts

Si le Protecteur du citoyen juge important de rappeler les valeurs sur lesquelles doivent s'appuyer tout régime d'indemnisation et de recommander de corriger les iniquités les plus flagrantes présentes dans la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, il est bien conscient que le gouvernement, à juste titre, doit également se préoccuper de l'augmentation des coûts qu'une telle réforme risque d'entraîner. Cet aspect mérite d'être étudié.

En 1998, le ministre de la Justice, dans une lettre adressée au Protecteur du citoyen, expliquait ses motifs pour ne pas mettre en œuvre la loi de 1993 :

« ...Le régime qu'elle (la loi de 1993) propose est complexe et demeure coûteux comparativement aux régimes en vigueur dans d'autres provinces canadiennes ou États américains. De plus, sa mise en œuvre nécessiterait des investissements importants de près de 6 M\$ notamment pour le développement d'un système informatique. Aussi, bien que certains éléments de cette loi demeurent valables, il faut constater qu'elle est mal adaptée aux circonstances actuelles à la fois sur le plan de l'indemnisation et sur celui des coûts qui y sont associés. »

Les articles 223 et 224 de la loi de 1993 prévoyaient le transfert, au ministère de la Justice, de l'ensemble des opérations actuellement effectuées par la CSST. Un tel transfert entraînait la nécessité de créer une nouvelle infrastructure matérielle. On peut raisonnablement penser que les coûts rattachés à la mise en œuvre de la nouvelle loi étaient grandement imputables à la création de cette infrastructure au sein du ministère de la Justice.

Déjà en 1971, on avait évoqué la possibilité de créer une commission indépendante pour gérer le nouveau régime, mais l'idée avait été abandonnée en raison des coûts impliqués d'autant plus qu'ils pouvaient être évités en confiant l'administration à la Commission des accidents du travail, devenue la CSST en 1980, qui possédait l'infrastructure nécessaire.

En 2002, tant la CSST que la SAAQ administrent déjà des programmes d'indemnisation d'envergure. Par ailleurs, rappelons que, outre les accidentés de la route, la SAAQ s'occupe des victimes de l'immunisation. Les régimes administrés par la SAAQ s'adressent à toutes les personnes, peu importe leur âge et leur situation sociale. Le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels s'adresse à ces mêmes personnes. Par ailleurs, si le gouvernement choisit d'accepter la grande partie des recommandations du Protecteur du citoyen, le régime proposé se rapprochera beaucoup de celui dont bénéficient les accidentés de la route. À bien des égards, l'expertise développée par la SAAQ profiterait grandement aux victimes d'actes criminels compte tenu de la similitude du bassin de la population visée.

Pour minimiser les coûts d'administration du régime, on doit envisager d'utiliser les services existants. Que ce soit à la CSST ou à la SAAQ, on peut croire qu'il serait moins dispendieux d'adapter les systèmes que d'en créer de toutes pièces.

Par ailleurs, de l'avis du Protecteur du citoyen, une révision en profondeur du régime, pour l'harmoniser le plus possible à ceux élaborés au profit des accidentés de la route et du travail, pourrait avoir pour effet de minimiser l'augmentation des coûts et d'accroître l'équité.

Les modifications proposées par le Protecteur du citoyen mériteraient d'être soigneusement évaluées car il n'est pas certain qu'elles augmenteraient nécessairement les coûts. Cependant, elles auraient pour effet de rendre le régime plus équitable. Ainsi, en se rappelant que 67 % des victimes sont sans emploi et que 76 % des incapacités temporaires sont pour moins de 6 mois, on peut raisonnablement penser à des économies importantes si on envisage d'adopter la même règle qu'à la SAAQ et de verser une indemnité de remplacement du revenu après 6 mois aux victimes sans emploi au moment de l'événement.

Aussi, tel qu'énoncé dans le document de travail de 1997 du ministre de la Justice, la loi proposée en 1993 s'inscrivait « dans l'effort de rationalisation des dépenses publiques et les modifications qui y sont prévues, notamment le remplacement des rentes viagères par des montants forfaitaires, vise à freiner la croissance des coûts annuels, à diminuer la dette actuarielle et à générer à moyen terme des économies sur les coûts anticipés du régime actuel²⁷ ». Le Protecteur du citoyen est d'accord avec cet énoncé. L'avantage de compenser les dommages corporels par un montant forfaitaire limiterait les déboursés et les coûts administratifs récurrents rattachés à la gestion du versement des rentes.

Toutefois, il importe de préciser que des économies supplémentaires sont également concevables. Il faut se rappeler que la rente viagère comporte deux volets : le dommage corporel et l'indemnité de remplacement du revenu. Dans son énoncé, le ministre réfère essentiellement à une économie portant sur la portion de la rente viagère visant le dommage corporel. Cependant, serait-il envisageable, afin de réaliser une économie supplémentaire, de cesser de verser l'indemnité de remplacement du revenu à 68 ans alors qu'actuellement elle peut être payable à vie?

Le Protecteur du citoyen est d'avis que le versement d'une indemnité de remplacement du revenu jusqu'à 68 ans n'est pas déraisonnable puisque, généralement, les gens de cet âge se sont retirés du marché du travail. Par ailleurs, il s'agit de la limite prévue à la Loi sur l'assurance automobile et à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles pour cesser le versement de cette indemnité.

Toujours en vue de réduire les coûts, pourrait-on procéder à une démarche de capitalisation afin d'offrir aux victimes d'actes criminels, qui reçoivent actuellement une rente viagère, la possibilité de la capitaliser totalement ou partiellement? Une telle démarche a d'ailleurs été utilisée par la CSST à l'occasion de l'adoption de la loi de 1985. Voilà autant d'hypothèses qui méritent d'être étudiées.

Conclusion

Le Protecteur du citoyen constate que les victimes d'actes criminels n'ont pas un traitement juste comparativement aux victimes des autres régimes d'indemnisation. Dans les circonstances, le Protecteur du citoyen estime que, par souci d'équité envers les victimes d'actes criminels, il s'impose de régulariser rapidement leur situation.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que les régimes d'indemnisation doivent procurer aux victimes des bénéfices semblables dans le but de favoriser l'égalité sociale, et ce, sans égard à la source de lésion. Pour ce même motif, le Protecteur du citoyen partage l'avis du ministre de la Justice à l'effet de ne pas créer de distinction entre les victimes des groupes criminalisés et les autres victimes d'actes criminels.

Les recommandations formulées ne touchent pas tous les aspects de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Le Protecteur du citoyen a voulu mettre en relief les principaux problèmes visant l'indemnisation. Il demeure que d'autres volets de la loi sont importants notamment la réadaptation, l'aide personnelle, l'indemnité pour frais de garde, etc. Cependant, il ne lui appartient pas de réécrire la loi. Il veut simplement apporter sa contribution pour que les principales iniquités disparaissent. C'est pourquoi, il suggère que la révision en profondeur du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels soit faite dans le même esprit de justice et d'équité qui a guidé les réformes des régimes touchant les accidentés de la route et du travail.

À l'égard de l'administration du régime, le Protecteur du citoyen, sans se prétendre expert, a voulu partager ses réflexions dans le souci de voir s'améliorer un programme à des coûts raisonnables. Aussi, s'est-il permis quelques pistes de réflexion qui, ose-t-il espérer, pourront contribuer à faire évoluer le dossier.

Sommaire des recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande :

- QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée de manière à indemniser de façon distincte l'atteinte corporelle et la perte de revenu.
- QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée pour que l'indemnité pour atteinte corporelle soit versée en un montant forfaitaire, sans égard au revenu antérieur de la victime.
- QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée de façon à indemniser les victimes d'actes criminels sans emploi au moment de l'événement de la même manière que le sont les victimes d'accidents de la route sans emploi au moment de l'accident.
- QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée afin que les critères et les montants prévus à la Loi sur l'assurance automobile soient les mêmes pour indemniser les jeunes victimes d'actes criminels.
- QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée afin que les indemnités de décès et les frais funéraires soient actualisés afin de se rapprocher des montants prévus à la Loi sur l'assurance automobile.
- QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée afin que la notion de victime soit élargie pour inclure les proches.
- QUE la liste des infractions prévues à l'Annexe de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit actualisée pour tenir compte de l'évolution de la criminalité.
- QUE la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels soit modifiée pour permettre aux victimes insatisfaites d'une décision en reconsidération administrative de s'adresser au Tribunal administratif du Québec.

Notes

1. Les règles d'indemnisation prévues à la *Loi sur l'assurance automobile* s'appliquent aux victimes d'immobilisation. [\[retour au texte\]](#)
2. DIRECTION DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS, *Rapport annuel d'activité 2000*, p. 4. [\[retour au texte\]](#)
3. Jean-Louis BAUDOIN et Patrice DESLAURIERS, *La responsabilité civile*, 5^e édition, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1998, par. 991, p. 591. [\[retour au texte\]](#)
4. Isabelle DOYON et autres, *L'indemnisation des victimes d'actes criminels, une analyse jurisprudentielle*, sous la direction de Katherine Lippel, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 2000, p. 12. [\[retour au texte\]](#)
5. *Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q., c. A-3, sections III, IV et V. [\[retour au texte\]](#)
6. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *L'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels – le ministre de la Justice, monsieur Gil Rémillard annonce que l'Assemblée nationale a procédé hier soir à l'adoption de la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, Communiqué, 10 décembre 1993. [\[retour au texte\]](#)
7. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *L'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels, Pour mieux répondre aux besoins essentiels des victimes de la criminalité*, document de travail, message du ministre Paul Bégin, 27 mai 1997. [\[retour au texte\]](#)
8. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Indemnisation des victimes d'actes criminels - le ministre Bégin annonce la formation du comité consultatif*, Communiqué, 29 novembre 2001. [\[retour au texte\]](#)
9. DIRECTION DE L'IVAC, Patrice ÉTHIER, *L'indemnisation : aide ou frein à l'autonomie : Association québécoise Plaidoyer-Victimes : Actes du colloque Victimes d'actes criminels : de l'impuissance vers l'autonomie*, 7 et 8 novembre 1996, p. 36. [\[retour au texte\]](#)
10. DIRECTION DE L'IVAC, Louise LÉVESQUE-VACHON, *L'indemnisation : aide ou frein à l'autonomie : Association québécoise Plaidoyer-Victimes : Actes du colloque Victimes d'actes criminels : de l'impuissance vers l'autonomie*, 7 et 8 novembre 1996, p. 34. [\[retour au texte\]](#)
11. CSST, DCGI, Service de la statistique, *Proportion des dossiers selon la durée pour l'année d'événement 2000 (au 31 mars 2002)*, 7 mai 2002. [\[retour au texte\]](#)
12. Op. cit., note 9, p. 34. [\[retour au texte\]](#)
13. *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. A-13.2, art. 1. [\[retour au texte\]](#)
14. *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.Q. (1993), c. 54, art. 9. [\[retour au texte\]](#)
15. Avant 1981, la CSST s'appelait la Commission des accidents du travail. [\[retour au texte\]](#)
16. PROTECTEUR DU CITOYEN, *Plan stratégique 2001-2004*, p. 4. [\[retour au texte\]](#)
17. *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. I-6, art. 18. [\[retour au texte\]](#)
18. Cette réflexion a donné lieu à l'adoption de la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels en 1993. [\[retour au texte\]](#)
19. S. LAFLAMME-CUSSON avec la collaboration de F. CHICOINE et J. COITEUX, *L'indemnisation des victimes d'actes criminels au Québec : vingt ans après*. Projet de recherche élaboré par Micheline Baril et Arlene Gaudreault et subventionné par la Chambre des notaires du Québec, novembre 1991, p. 70. [\[retour au texte\]](#)

20. Salaire minimum établi selon le *Règlement sur les normes du travail*, R.R.Q., 1981, c. N-1.1, r. 3, art. 3; D. (1457-2000). [\[retour au texte\]](#)
21. Cette victime ne pourrait recevoir aucun montant spécifique pour compenser ses atteintes corporelles. [\[retour au texte\]](#)
22. En plus de son indemnité de remplacement de revenu, cette victime recevrait, à titre de compensation pour ses atteintes corporelles, un montant forfaitaire de 184 756 \$. [\[retour au texte\]](#)
23. Op. cit., note 19, p. 71. [\[retour au texte\]](#)
24. RHMTQ : rémunération hebdomadaire moyenne des travailleurs de l'ensemble des activités économiques du Québec. [\[retour au texte\]](#)
25. Par le biais d'une politique interne, datée du 5 avril 2000, signée par le vice-président des Services aux accidentés de la SAAQ. [\[retour au texte\]](#)
26. Données fournies par le Tribunal administratif du Québec le 14 février 2002. [\[retour au texte\]](#)
27. Op. cit., note 7, p. 6. [\[retour au texte\]](#)

[Haut de la page](#)