



Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport d'enquête du Protecteur du citoyen

Indemnisation des victimes d'actes criminels :
pour une prise en charge efficace et diligente de personnes vulnérables

Québec, le 15 septembre 2016

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

Responsables de l'enquête et de l'analyse

Stéphane Beaulieu, délégué, Direction des enquêtes en administration publique
Valérie Côté, déléguée, Direction des enquêtes en administration publique

Rédaction

Geneviève Genest, déléguée-conseillère, Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)

Coordination et codirection

Jean-François Bernier, vice-protecteur - Affaires institutionnelles et prévention
Claude Dussault, directeur des enquêtes en administration publique (intérim)
Audray Tondreau, coordonnatrice, Direction des enquêtes en administration publique
Marie-Claude Ladouceur, coordonnatrice, Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)

Collaboration

Hélène Vallières, conseillère juridique
Lori-Lynn Guy, technicienne, Vice-protektorat Affaires institutionnelles et prévention
Marianne Grenier, stagiaire en droit

Édition

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site Web](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca) (<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca>), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Rapports spéciaux**.

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016
ISBN : 978-2-550-76582-0 (PDF)

Table des matières

Sigles	v
Sommaire	1
Introduction.....	8
L'intervention du Protecteur du citoyen	10
1 L'information destinée aux victimes d'actes criminels	15
1.1 Site Internet	16
1.2 Formulaires et annexes.....	18
2 L'admissibilité au régime	21
2.1 Conditions d'admissibilité	21
2.1.1 La survenance d'un acte criminel	21
2.1.2 La « victime directe ».....	23
2.1.3 Une blessure ou un décès	26
2.1.4 Une demande déposée dans le délai prescrit	27
2.2 Motif d'exclusion : la faute lourde	34
2.3 Délais à rendre une décision d'admissibilité	37
2.3.1 Les délais de la Direction de l'IVAC	37
2.3.2 Les délais de transmission de documents par les tiers.....	39
2.4 Prise de contact avec les victimes dès l'étape de l'admissibilité	41
3 La prise en charge et l'évaluation des besoins.....	42
3.1 La disparité du mode de contact pour l'évaluation des besoins	42
3.2 Les délais d'évaluation des besoins	45
4 Les indemnités et les services	46
4.1 La détermination de la date d'événement.....	46
4.2 La détermination du statut professionnel et de la base salariale	49
4.3 La détermination du lien entre la blessure et l'acte criminel	51
4.3.1 Le moment de la détermination	51
4.3.2 La question du « lien partiel »	52
4.4 Les indemnités pour incapacité totale temporaire.....	54
4.4.1 Les victimes sans emploi : une définition trop restreinte des activités de la vie quotidienne et domestique.....	55
4.4.2 Les délais de versement des indemnités pour incapacité totale temporaire	58
4.5 Les indemnités pour incapacité permanente	59
4.5.1 La ventilation des différents pourcentages et séquelles reconnues	60
4.5.2 La capitalisation de la rente viagère.....	61
5 Les pratiques du Bureau médical	63
5.1 Les avis contraires à celui du médecin ou de l'expert consulté par la victime ...	63
5.2 Les délais à rendre ses avis	65
6 La motivation des décisions rendues en première instance	66

7	Les pratiques du Bureau de la révision administrative	69
7.1	Les délais à rendre une décision.....	70
7.2	Les pouvoirs des réviseurs.....	71
8	Le pouvoir de reconsidération des décisions erronées	72
9	La gestion des délais.....	74
	Conclusion.....	76
	Annexe 1 : Liste des recommandations	78
	Annexe 2 : Exigences relatives aux décisions dans les politiques de la Direction de l'IVAC	94
	Annexe 3 : Améliorations au processus de traitement d'une demande de prestations ...	96

Liste des tableaux

Tableau 1 :Évolution du nombre de plaintes reçues et du pourcentage de plaintes fondées (Protecteur du citoyen)	11
Tableau 2 :Nombre, pourcentage de demandes et délais moyens selon le service ayant analysé l'admissibilité.....	38
Tableau 3 :Délai moyen entre la réception d'une demande de prestations et le premier versement des indemnités pour incapacité totale temporaire	58
Tableau 4 :Répartition des demandes en fonction des délais de versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire en 2014	58
Tableau 5 :Délais moyens en jours entre la réception de la demande de révision et la décision du Bureau de la révision administrative	70

Sigles

AQPV :	Association québécoise Plaidoyer-Victimes
AVQ / AVD :	Activités habituelles de la vie quotidienne et domestique
BRA :	Bureau de la révision administrative
C.c.Q. :	Code civil du Québec
CALAC :	Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel
CAVAC :	Centres d'aide aux victimes d'actes criminels
CSST :	Commission de la santé et de la sécurité du travail (CNESST depuis le 1 ^{er} janvier 2016)
CNESST :	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
DAP :	Déficit anatomophysiologique
Direction de l'IVAC :	Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels
ITT :	Incapacité totale temporaire
LAT :	Loi sur les accidents du travail
LATMP :	Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles
LIVAC :	Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels
LJA :	Loi sur la justice administrative
LSST :	Loi sur la santé et la sécurité du travail
MJQ :	Ministère de la Justice
MSP :	Ministère de la Sécurité publique
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
SAAQ :	Société de l'assurance automobile du Québec
SSPT :	Syndrome de stress post-traumatique
TAQ :	Tribunal administratif du travail

AVERTISSEMENT

Les situations présentées dans ce rapport sont réelles et tirées de plaintes examinées par le Protecteur du citoyen ou de jugements rendus par les tribunaux. Les prénoms utilisés sont fictifs afin de préserver la confidentialité des plaignants.

Sommaire

Chaque année au Québec, plusieurs dizaines de milliers de citoyens sont victimes d'actes criminels. Pour la seule année 2014, 75 063 infractions contre la personne ont été signalées.

Les victimes de certains crimes contre la personne, commis sur le territoire québécois, peuvent être admissibles au régime public d'indemnisation en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Ce régime public a été mis en place en 1972, notamment afin de pallier le fait que, dans la vaste majorité des cas, les victimes ne réussissaient pas à obtenir réparation par la voie des recours privés.

L'administration du régime d'indemnisation est confiée à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (Direction de l'IVAC), intégrée à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. Lors de la mise en place de la *Loi*, il y a près de 45 ans, le législateur a choisi d'associer le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels à celui déjà prévu par la *Loi sur les accidents du travail*. Dans cette optique, la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* prévoit que la victime d'un crime bénéficie des services et des indemnités prévus par la *Loi sur les accidents du travail*.

Le régime d'indemnisation des travailleurs a depuis été révisé plus d'une fois, mais celui applicable aux victimes d'actes criminels est demeuré pratiquement inchangé, ce que le Protecteur du citoyen n'a pas manqué de déplorer au cours des dernières années.

Une gestion à améliorer

Toutefois, indépendamment de la question d'une actualisation législative, le nombre croissant des plaintes reçues et considérées comme fondées par le Protecteur du citoyen l'a incité à mener une enquête spéciale portant sur l'administration du régime en vigueur, considérant que ces plaintes révèlent des problématiques qui se rattachent spécifiquement au traitement administratif d'une demande de prestations par la Direction de l'IVAC.

En complément à l'analyse des plaintes individuelles, le Protecteur du citoyen a tenu des entrevues avec une trentaine d'employés de la Direction de l'IVAC et procédé à l'analyse de 94 dossiers sélectionnés sur un mode aléatoire concernant certaines pratiques ciblées.

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen identifie plusieurs lacunes dans l'administration du régime. Elles dénotent toutes des manquements à des obligations essentielles inscrites notamment à la *Loi sur la justice administrative* en matière de qualité, de célérité et d'accessibilité des services, ou aux principes découlant de l'esprit de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, qui commande une interprétation large et libérale en raison de sa vocation sociale et réparatrice. L'approche de gestion administrative actuelle du régime inquiète d'autant plus le Protecteur du citoyen qu'elle paraît peu adaptée aux besoins – en matière d'assistance, de soutien, d'information, de considération et de rapidité d'intervention – des victimes et de leurs proches, placés en situation de vulnérabilité particulière en raison des événements subis.

Plus particulièrement, l'enquête du Protecteur du citoyen met en relief plusieurs problématiques, que le rapport expose en suivant la succession chronologique des étapes de traitement d'une demande d'indemnisation, mais que le présent sommaire présente ici regroupées en sept thématiques :

- ▷ La qualité de l'information aux victimes;
- ▷ Les délais aux différentes étapes du traitement des demandes;

- ▷ L'accès au régime ou à certains services ou indemnités;
- ▷ La communication avec certaines victimes pour l'évaluation des besoins;
- ▷ La rigueur du processus décisionnel;
- ▷ La motivation des décisions en première instance;
- ▷ L'ouverture de la Direction de l'IVAC à corriger ses erreurs.

En vue de corriger les problématiques qu'il a constatées, le Protecteur du citoyen formule trente-trois recommandations à la Direction de l'IVAC. Ces dernières peuvent être appliquées immédiatement, soit par de simples ajustements de pratiques administratives, soit par une interprétation ou une application des dispositions légales du régime plus en phase avec l'objectif de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ainsi qu'avec certaines obligations prévues notamment à la *Loi sur la justice administrative*. Le Protecteur du citoyen est d'avis que la mise en œuvre de l'ensemble de ses recommandations permettra à la Direction de l'IVAC d'améliorer significativement les services et le soutien qu'elle offre aux victimes, en favorisant une approche mieux adaptée à leurs besoins.

Voici un résumé des principaux constats et correctifs liés à chacune des sept thématiques.

La qualité de l'information aux victimes

La Direction de l'IVAC ne met pas à la disposition des victimes une information suffisamment détaillée et complète, notamment sur les différents soins, services et indemnités du régime, les étapes de cheminement d'une demande de prestations et les exigences liées à chacune d'elles. Ceci a pour effet de nuire à la bonne compréhension du fonctionnement du régime, en plus d'ajouter des obstacles à une démarche souvent déjà difficile pour des victimes d'acte criminel, qui peinent parfois à évoquer les événements vécus. Ces lacunes dans l'information favorisent le dépôt de demandes incomplètes au regard notamment des conditions d'admissibilité, ce qui occasionne de plus longs délais de traitement.

Le Protecteur du citoyen formule des recommandations (R-1 à R-4) à la Direction de l'IVAC afin de faciliter les démarches des victimes : bonifier l'information sur son site Internet; corriger les lacunes identifiées dans les formulaires et annexes; concevoir un guide explicatif accompagnant la demande de prestations et un formulaire de rapport médical spécifiquement adapté. Ces améliorations permettront aux victimes de remplir plus facilement et adéquatement leurs demandes et de les appuyer avec les documents et informations pertinents.

Les délais aux différentes étapes du traitement des demandes

Le Protecteur du citoyen a observé de longs délais à plusieurs étapes du traitement d'une demande de prestations, en contravention des obligations de diligence et de célérité prévues à la *Loi sur la justice administrative*. Bien que les étapes relèvent souvent de services distincts au sein de la Direction de l'IVAC, les délais à chacune d'elles s'additionnent pour la victime qui attend les services et indemnités auxquels elle a droit en vertu du régime.

Admissibilité : En 2014, bien qu'environ la moitié des demandes aient été traitées rapidement à l'étape de l'admissibilité, près de 40 % d'entre elles ont nécessité une recherche d'information supplémentaire. En pareil cas, le délai moyen écoulé avant qu'une demande soit admise a été de 45 jours. Une certaine proportion de demandes (près de 7 %) a nécessité une recherche d'information encore plus approfondie, ce qui a porté le délai moyen d'admissibilité à 128 jours.

Évaluation des besoins : Une fois la victime admise, l'évaluation de ses besoins par la Direction de l'IVAC sert à déterminer concrètement les soins, services et indemnités auxquels elle pourrait avoir droit. Plus l'identification et la prise en charge des besoins de la victime sont rapides après

l'admissibilité, plus élevées sont les chances d'un rétablissement optimal. Malgré les cibles internes qu'elle s'est fixées (7 jours pour les demandes avec indemnités pour incapacité totale temporaire, et 4 à 6 semaines pour les autres), la Direction de l'IVAC ne mesure pas ses délais moyens à évaluer les besoins. L'analyse par le Protecteur du citoyen d'un échantillon de 39 dossiers révèle que les délais moyens sont de 78,8 jours à compter de la réception de la demande et de 59,9 jours à partir de son admissibilité.

Versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire : Dans environ 20 % des dossiers admis, la Direction de l'IVAC accorde à la victime des indemnités pour incapacité totale temporaire à accomplir son travail ou la majorité de ses activités habituelles. Or, les délais moyens avant le premier paiement de ces indemnités sont de 135 jours à compter de la date d'ouverture du dossier.

Avis du Bureau médical : Lorsque la preuve médicale est contradictoire et ne permet pas de trancher sur le droit de la victime à un service ou à une indemnité, l'agent d'indemnisation peut consulter le Bureau médical de la Direction de l'IVAC pour obtenir un avis-conseil afin de poursuivre le traitement. Or, les délais à rendre ces avis sont souvent longs en raison des horaires restreints des professionnels et du nombre élevé d'avis demandés par les agents.

Décision en révision ou en reconsidération : Les délais sont également longs avant que la victime reçoive la décision du Bureau de la révision administrative lorsqu'elle conteste une décision de première instance qui lui refuse l'accès au régime ou à certains services et indemnités. Malgré la performance de 2014 (83 jours en révision et 80 jours en reconsidération), en deçà du délai de 90 jours prévu à la *Loi sur les accidents du travail*, le Protecteur du citoyen observe une augmentation marquée du délai moyen du Bureau de la révision administrative à rendre ses décisions (150 jours à l'été 2015).

Afin d'accélérer l'accès aux services et indemnités du régime pour les victimes, le Protecteur du citoyen a recommandé (R-13 à R-15) à la Direction de l'IVAC de produire un plan d'action prévoyant des moyens pour réduire les délais aux différentes étapes de traitement susmentionnées, par exemple la conclusion d'ententes avec les services de police ou le ministère de la Santé et des Services sociaux pour une transmission rapide des documents nécessaires à la prise de décision à l'étape de l'admissibilité. Le Protecteur du citoyen a aussi demandé (R-23, R-27, R-29 et R-33) à la Direction de l'IVAC de mettre en œuvre des plans d'action afin de réduire les délais.

L'accès au régime ou à certains services ou indemnités

À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen constate que la Direction de l'IVAC privilégie une interprétation restrictive ou une application rigide du cadre légal du régime qu'elle administre. Dans plusieurs cas, elle adopte des politiques qui ajoutent certaines conditions non prévues à la loi, ce qui limite l'accès au régime ou à certains services ou indemnités.

L'admissibilité au régime

Survenance de l'acte criminel : En vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, la victime doit notamment établir qu'un crime est survenu afin d'être admise au régime. Or, au regard de cette condition, la Direction de l'IVAC exige parfois de la victime non seulement qu'elle démontre la survenance du crime selon la balance des probabilités, mais encore qu'elle en prouve les circonstances précises, y compris le mobile. Ce faisant, la Direction de l'IVAC introduit des conditions supplémentaires à ce que prévoit la loi.

Notion de « victime directe » : La Direction de l'IVAC retient une interprétation restrictive de la notion de « victime directe » en exigeant que la victime soit présente sur les lieux du crime au moment où celui-ci survient. Ceci restreint indûment la notion de victime par rapport à ce que

prévoit la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, notamment à la lumière de l'interprétation récente du Tribunal administratif du Québec dans certains cas.

Délai de deux ans pour déposer une demande : Le Protecteur du citoyen constate un manque de souplesse de la Direction de l'IVAC dans l'application de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, qui prévoit que la victime a un délai de deux ans suivant sa prise de conscience du lien entre sa blessure et l'acte criminel pour déposer une demande de prestations. La victime ne perd toutefois pas son droit par le seul écoulement du temps. Passé le délai, elle peut encore démontrer, par tout motif valable, qu'elle n'avait pas renoncé à se prévaloir des bénéfices du régime.

Dans l'application de cette règle, la Direction de l'IVAC adopte différentes pratiques préjudiciables qui limitent l'acceptation des demandes tardives :

- ▷ Elle fixe automatiquement le début du délai à la première blessure physique importante subie par la victime, même lorsque cette dernière allègue une prise de conscience récente d'une blessure psychologique résultant de la violence vécue. Cette pratique restreint l'accès au régime, notamment pour les victimes dont les blessures psychologiques se manifestent plus tard ou dont elles prennent conscience ultérieurement;
- ▷ Elle fixe automatiquement le début du délai à la date de la première mention des violences à un professionnel de la santé, ou à la première séance d'une psychothérapie selon l'information au dossier, même lorsque la victime allègue une prise de conscience plus récente du lien entre ses blessures et l'acte criminel. Or, la première mention des abus à un professionnel ou l'amorce d'une thérapie ne correspond pas nécessairement à une prise de conscience véritable de la personne;
- ▷ Elle accepte généralement les demandes tardives seulement si la victime démontre avoir été dans « l'impossibilité d'agir » plus tôt. Pourtant, l'emploi du « notamment » dans l'article pertinent de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* de même que la jurisprudence indiquent clairement que d'autres motifs valables peuvent démontrer que la victime n'a pas renoncé aux bénéfices du régime et que le législateur ne souhaitait pas limiter les possibilités pour la victime à cet égard;
- ▷ Lorsque la victime mentionne, parmi les motifs expliquant son retard, le fait qu'elle ignorait l'existence du régime, les demandes sont pratiquement toujours refusées sans analyse des autres circonstances décrites par la victime. La jurisprudence enseigne pourtant que lorsque l'ignorance de la loi n'explique pas à elle seule le retard, la Direction de l'IVAC a la responsabilité d'apprécier tout autre motif valable pouvant permettre de justifier le dépassement du délai;
- ▷ Lorsque la Direction de l'IVAC détermine une date de prise de conscience antérieure à celle indiquée par la victime dans son formulaire, elle ne donne pas à celle-ci l'occasion de compléter son dossier et d'expliquer son retard avant de rejeter sa demande, comme l'exige pourtant la *Loi sur la justice administrative*.

Faute lourde : La Direction de l'IVAC refuse certaines demandes en raison du motif d'exclusion de « faute lourde » prévu à la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, sans avoir procédé à l'examen du comportement de la victime lors de l'agression ou de la prévisibilité raisonnable de la riposte. Or, selon la définition du Tribunal administratif du Québec, la faute lourde réfère au comportement de la victime dénotant une insouciance grossière et complète des conséquences au moment des faits, qui permet ainsi de croire qu'elle acceptait, en quelque sorte à l'avance, le dommage qui pouvait s'ensuivre, qui implique pourtant

obligatoirement un examen individualisé, comportant notamment une prise en compte de l'expérience de la victime et de la connaissance effective des risques liés à sa conduite.

L'admissibilité aux services et indemnités

Date d'événement « administrative » : Lorsqu'une victime est déclarée admissible, le droit aux indemnités et aux services s'évalue sur la base de la « date d'événement » déterminée. Or, la Direction de l'IVAC prévoit dans une politique des cas où les agents doivent fixer une date administrative distincte de la date des événements réels subis par la personne. Cette orientation administrative va à l'encontre de l'objectif du régime, car les conséquences de l'acte criminel antérieures à la date fixée ne sont alors pas prises en compte pour la détermination des services et indemnités de la victime, ce qui la prive de l'ensemble des bénéfices auxquels elle pourrait légalement avoir droit.

Évaluation du lien entre la blessure et l'acte criminel en présence d'une « condition personnelle préalable » : Pour avoir droit aux services ou aux indemnités du régime, la victime doit démontrer, par une preuve prépondérante, que sa blessure est directement liée à l'acte criminel. Toutefois, lorsque plusieurs facteurs peuvent avoir contribué à la blessure, la Direction de l'IVAC exige que la victime démontre non seulement que l'acte criminel a contribué à cette blessure, mais qu'il y a contribué de façon plus importante ou prédominante que les autres facteurs. Or, la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ne prévoit aucunement ce fardeau supplémentaire. De surcroît, ce fardeau additionnel est imposé et affecte particulièrement les personnes qui subissent un crime alors qu'elles sont déjà fragilisées par d'autres événements, ce qui restreint l'accès aux services et indemnités aux plus vulnérables.

Évaluation de l'incapacité totale temporaire aux victimes sans emploi : La Direction de l'IVAC évalue l'incapacité totale temporaire des victimes sans emploi – qui constituent plus de la moitié des personnes admises chaque année – sur la base de leur incapacité à accomplir la majorité de leurs activités habituelles de la vie quotidienne et domestique. Or, la Direction de l'IVAC utilise une liste restrictive de ces activités, soit se nourrir, s'habiller, se laver et se déplacer par soi-même. Le Tribunal administratif du Québec, pour sa part, a recours à des listes plus larges lorsqu'il doit se prononcer en semblable matière. En pratique, cette définition très limitative fait en sorte que seules les victimes sans emploi ayant dû être hospitalisées en raison de blessures liées au crime se voient accorder des indemnités pour incapacité totale temporaire.

Capitalisation automatique : Si des indemnités pour incapacité permanente sont accordées, la Direction de l'IVAC procède à une capitalisation de la rente viagère lorsque la somme versée mensuellement est inférieure au montant maximal fixé annuellement dans ses politiques. Ce montant capitalisé, calculé sur la base du facteur actuariel prévu à la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, est bien moindre que la somme totale qu'obtiendrait la victime si sa rente continuait de lui être versée sa vie durant. Contrairement à ce que la *Loi sur les accidents du travail* prévoit, aucune évaluation de l'intérêt de la personne n'est effectuée avant de procéder à la capitalisation.

Dans tous ces cas, le Protecteur du citoyen a recommandé (R-5 à R-12, R-18, R-21, R-22 et R-25) à la Direction de l'IVAC de modifier ses pratiques de façon à arrimer son interprétation ou son application des articles de loi concernés à l'intention du législateur ou aux développements jurisprudentiels récents. Ces recommandations ont pour but d'assurer un plein accès au régime, ainsi qu'à ses services et indemnités, à toutes les victimes qui peuvent légalement en bénéficier.

La communication avec certaines victimes pour l'évaluation des besoins

L'évaluation des besoins est une étape cruciale du traitement d'une demande suivant l'admissibilité. Elle permet concrètement de déterminer les services et indemnités auxquels une victime a droit. Or, suivant l'admissibilité, la Direction de l'IVAC ne communique pas de la même façon avec toutes les victimes admises. Celles classées dans la catégorie « sans risques

de chronicité et enfants» qui ont déclaré être en arrêt de travail sont contactées par téléphone pour fixer un rendez-vous d'évaluation de leurs besoins. Par contre, les victimes ayant déclaré être sans emploi ou en emploi, mais sans arrêt de travail, ne reçoivent qu'une lettre d'offre d'évaluation des besoins, les invitant à communiquer avec la Direction de l'IVAC. Si elles ne donnent pas suite à cette lettre, leur dossier est fermé sans plus de démarches, et ce, même lorsqu'elles avaient indiqué des besoins précis dans le formulaire (aide psychologique ou autres).

Ce traitement différencié en fonction de la situation professionnelle semble indiquer que la Direction de l'IVAC accorde un soin plus marqué aux victimes en arrêt de travail. Pourtant, des personnes sans emploi ou en emploi, mais sans arrêt de travail, peuvent avoir des besoins aussi essentiels et urgents que le remplacement de revenus (suivi médical ou psychologique et remboursement de médicaments, notamment). En outre, même si cette exigence additionnelle est susceptible de décourager certaines victimes de poursuivre leurs démarches, la Direction de l'IVAC n'en a jamais mesuré l'impact.

Afin de corriger cette disparité de traitement, le Protecteur du citoyen a recommandé (R-16 et R-17) à la Direction de l'IVAC de communiquer verbalement avec chacune des victimes admises afin de s'assurer d'évaluer leurs besoins et de leur octroyer les services et indemnités auxquels elles ont droit en temps opportun.

La rigueur du processus décisionnel

La qualité du processus décisionnel dépend des démarches qu'effectue le décideur pour compléter la preuve au dossier, de l'évaluation rigoureuse et objective de cette preuve ainsi qu'au recours à l'opinion d'un expert indépendant au besoin.

Avis du Bureau médical : Certains avis-conseils du Bureau médical, visant à permettre à l'agent de trancher sur le droit de la victime à des services ou indemnités, sont rendus à l'encontre de la preuve médicale prépondérante au dossier sans qu'aucun élément médical n'appuie cette position et sans que le Bureau médical ait contacté le professionnel consulté par la victime ou un expert indépendant. L'on sait que le professionnel du Bureau médical de la Direction de l'IVAC n'est pas lié par l'avis du médecin ou de l'expert consulté par la victime. Toutefois, il ne peut simplement y substituer son opinion sans en préciser les fondements. Il doit baser ses conclusions sur des faits médicaux objectifs tirés du dossier, sur la littérature scientifique ou sur une expertise externe, par exemple. À défaut, l'avis rendu laisse une perception d'opinion subjective et arbitraire basée sur la poursuite de l'intérêt de l'organisme à restreindre les décisions favorables aux victimes.

Le Protecteur du citoyen a recommandé (R-26) à la Direction de l'IVAC de s'assurer que le professionnel du Bureau médical qui entend rendre un avis contraire au professionnel consulté par la victime communique préalablement avec ce dernier et au besoin demande une expertise médicale externe.

Décision du Bureau de la révision administrative : Dans le cas de contestations de décisions rendues, la *Loi sur les accidents du travail* confère aux réviseurs le pouvoir de requérir des pièces additionnelles ou de demander des expertises s'ils le jugent pertinent. Il ressort pourtant de l'enquête du Protecteur du citoyen que ces derniers auraient reçu instruction de ne pas demander de telles preuves supplémentaires et de toujours décider sur dossier, à l'exception des consultations auprès du Bureau médical.

Afin de corriger cette pratique qui va à l'encontre non seulement de la *Loi sur les accidents du travail*, mais aussi du principe de rigueur décisionnelle s'imposant à tout organisme administratif, le Protecteur du citoyen a recommandé (R-30) à la Direction de l'IVAC de s'assurer que les réviseurs exercent pleinement les pouvoirs que leur confère cette *Loi*.

La motivation des décisions en première instance

La motivation d'une décision permet au citoyen d'en comprendre le fondement légal ainsi que le raisonnement qu'a suivi le décideur administratif pour en arriver à sa conclusion, conformément aux exigences de la *Loi sur la justice administrative*.

Or, les décisions défavorables transmises par la Direction de l'IVAC sont généralement peu motivées. Souvent, seule la norme applicable est indiquée, sans qu'on explique pourquoi cette norme ne trouve pas application en relation avec des éléments soumis ou à la situation particulière de la victime. Ce manque d'information sur les fondements de la décision peut susciter un sentiment d'injustice et conduire à une contestation qui aurait pu être évitée par une explication adéquate, ou compliquer une telle contestation, le cas échéant. De plus, lorsque plusieurs motifs justifient un refus, la Direction de l'IVAC n'en mentionne souvent qu'un seul ou quelques-uns. Cela fait en sorte qu'une victime peut se voir opposer en révision un motif dont elle n'avait pas été informée auparavant, au mépris des principes d'équité procédurale.

Le Protecteur du citoyen a recommandé (R-28) à la Direction de l'IVAC de motiver clairement et suffisamment par écrit ses décisions afin que les victimes puissent en comprendre les fondements et exercer adéquatement d'éventuels recours.

L'ouverture de la Direction de l'IVAC à corriger ses erreurs

La *Loi sur les accidents du travail* prévoit que la Direction de l'IVAC peut reconsidérer en tout temps ses décisions pour toute cause non frivole ou arbitraire, sauf pour les matières qui peuvent faire l'objet d'une révision, notamment le droit à une indemnité et son quantum. Pour ces dernières matières, le Protecteur du citoyen est d'avis que la Direction de l'IVAC possède également un pouvoir de reconsidération implicite lorsque la décision est entachée d'une erreur grave de nature à l'invalidier.

Or, la Direction de l'IVAC, même lorsqu'elle reconnaît avoir commis une telle erreur, accepte difficilement de reconsidérer ses décisions – notamment lorsqu'elles ont été rendues par le Bureau de la révision administrative.

Le Protecteur du citoyen estime que cette position formaliste force le citoyen, alors en situation de vulnérabilité, à exercer des recours devant les tribunaux pour régler des situations qui auraient pu être résolues en amont. Il a donc recommandé (R-31 et R-32) à la Direction de l'IVAC d'accepter de reconsidérer ses décisions entachées de nullité, lorsque les conditions prévues à la *Loi* ou par la Cour suprême sont réunies, afin d'éviter toute judiciarisation inutile et d'épargner aux parties des litiges longs et coûteux.

En conclusion, le Protecteur du citoyen estime que la mise en œuvre des recommandations de ce rapport favorisera une administration du régime d'indemnisation davantage en phase avec les besoins des victimes et respectueuse du contexte qui les a menées à requérir de l'aide.

Introduction

- 1 Chaque année au Québec, plusieurs dizaines de milliers de citoyens sont victimes d'actes criminels¹. Voies de fait, viol, inceste, tentative d'homicide : les visages du crime sont multiples. Si les infractions varient, toutes marquent inéluctablement les personnes qui les ont subies, et chacune d'elles voit son existence ébranlée, plus ou moins profondément et durablement. « Dans bien des cas, le crime subi constitue l'un des événements les plus perturbateurs dans la vie d'une personne victime. Qu'il s'agisse d'une attaque à main armée dans la rue, d'une agression sexuelle, de violence conjugale ou d'une tentative de meurtre, les personnes victimes souffrent des conséquences du crime. Elles peuvent subir des blessures physiques, des séquelles psychologiques ainsi que des pertes financières qui auront des répercussions sur la qualité de leur vie »².
- 2 Les victimes de certains crimes contre la personne commis sur le territoire québécois peuvent être admissibles au régime d'indemnisation pour les victimes d'actes criminels, entré en vigueur en 1972 à la suite de l'adoption de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*³ (ci-après « LIVAC »). L'instauration d'un régime d'indemnisation public en ce domaine repose sur l'idée que le crime constitue un risque inhérent à la vie en société, dont les conséquences devraient être assumées par la collectivité. Un régime public vient aussi pallier le fait que, dans la vaste majorité des cas, les victimes ne réussissaient pas à obtenir réparation pour le préjudice subi par la voie des recours privés, l'agresseur étant très souvent introuvable ou insolvable.
- 3 Bien que le ministère de la Justice du Québec (ci-après « MJQ ») soit l'organisme ultimement responsable de l'application de la LIVAC, l'administration du régime d'indemnisation relève, pour des raisons historiques, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, devenue, le 1^{er} janvier 2016, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (ci-après « CNESST »)⁴.
- 4 En effet, comme il existait en 1972 au Québec un seul régime d'indemnisation public, soit celui mis en place par la *Loi sur les accidents du travail*⁵ (ci-après « LAT ») en 1931 pour les accidentés du travail, le législateur a choisi d'y associer le nouveau régime d'indemnisation pour les victimes d'actes criminels afin d'éviter toute disparité dans le soutien public aux personnes victimes d'un accident du travail ou d'un acte criminel. Dans cette optique, des articles spécifiques de la LIVAC prévoient que la personne victime d'un crime bénéficie des services et indemnités déjà prévus par la LAT.
- 5 Au sein de la CNESST, c'est la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (ci-après « Direction de l'IVAC ») qui assume la gestion du régime d'indemnisation. La Direction de l'IVAC veille d'abord à offrir un soutien aux victimes admises au régime afin de favoriser leur retour à une certaine vie normale, eu égard au travail ou aux activités habituelles qu'elles réalisaient avant les événements. Ce volet couvre notamment le remboursement

¹ On dénombre un total de 75 063 infractions contre la personne en 2014. D'une année à l'autre, les voies de fait constituent la majorité des infractions contre la personne signalées et enregistrées au Programme DUC 2 (Programme de déclaration uniforme de la criminalité fondé sur l'affaire). Ministère de la Sécurité publique, *La criminalité au Québec en 2014 : principales tendances*, Site Internet, [\[En ligne\]](#) (consulté le 27 juillet 2016).

² Groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, *L'indemnisation des victimes d'actes criminels - Une question de solidarité et d'équité*, Québec, 2008 (ci-après « Rapport Lemieux »), [\[En ligne\]](#) (consulté le 27 juillet 2016), p. 8.

³ RLRQ, c. I-6.

⁴ À des fins de clarté pour le lecteur, l'acronyme CNESST sera utilisé partout dans le texte, même pour référer à des périodes où elle n'existait pas encore.

⁵ RLRQ, c. A-3.

de certains frais d'assistance médicale et de services de réadaptation physique, sociale et professionnelle. Il prévoit également le remboursement de frais généraux tels que les frais de déplacement ou de séjour pour permettre à la victime de recevoir des soins médicaux, paramédicaux ou psychosociaux.

- 6 La Direction de l'IVAC veille aussi à indemniser directement les victimes admises au régime pour leur incapacité totale temporaire (ci-après « ITT ») ou permanente résultant de l'acte criminel. Lorsque la victime décède des suites du crime, la Direction de l'IVAC verse une indemnité de décès aux proches (parents survivants et personnes à charge). Elle acquitte également certains frais liés au crime, tels les frais funéraires, le transport du corps et le nettoyage de la scène de crime.
- 7 Chaque année, plusieurs milliers de personnes font appel à la Direction de l'IVAC, leur nombre ne cessant de croître depuis la création du régime⁶. Le nombre de demandes déposées demeure cependant faible comparativement au nombre de crimes contre la personne répertoriés chaque année, ce qui pourrait indiquer que plusieurs victimes ignorent ce recours. En 2014, la Direction de l'IVAC a traité 8 053 nouvelles demandes de prestations, dont 6 591, soit 82 %, ont été acceptées. Plus des deux tiers (68 %) de ces demandes ont été déposées par des femmes (4 476 sur 6 591) et le quart (25 %) par des victimes âgées de moins de 18 ans (1 648 sur 6 591). Plus de la moitié des victimes seraient sans emploi.

⁶ Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, Montréal, 2015, [\[En ligne\]](#) (consulté le 27 juillet 2016), p. 7-8.

L'intervention du Protecteur du citoyen

- 8 À la lumière de ses constats dans l'analyse de plaintes individuelles, le Protecteur du citoyen est intervenu à maintes reprises au cours des dernières années pour souligner la désuétude du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, et les iniquités qu'elle entraîne pour les victimes⁷. De nombreux intervenants et organismes du milieu ont aussi recommandé que le cadre légal du régime soit modernisé, les dispositions de la LAT étant vieilles de 85 ans⁸.
- 9 À ce jour, une réforme en profondeur visant à bonifier ce régime entièrement financé par les deniers publics n'a pourtant jamais été privilégiée⁹. Pour leur part, les régimes d'indemnisation publics de type contributif que sont le régime d'indemnisation des accidentés du travail, payé par les employeurs, et celui des accidentés de la route, financé par les titulaires de permis de conduire et d'immatriculation, ont profité de refontes majeures au milieu des années 1980.
- 10 En effet, l'entrée en vigueur en 1985 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*¹⁰ (ci-après « LATMP ») a marqué l'aboutissement d'une ambitieuse réforme du régime destiné aux accidentés du travail. Cette réforme était elle-même inspirée des règles et principes plus modernes d'indemnisation établis pour les accidentés de la route par la *Loi sur l'assurance automobile* en 1978. Cette modernisation n'a cependant pas bénéficié aux victimes d'actes criminels. Leur régime d'indemnisation repose toujours sur la LAT, la LATMP s'appliquant exclusivement aux accidentés du travail.
- 11 Indépendamment de la question d'une actualisation législative, qui demeure pertinente aux yeux du Protecteur du citoyen, les plaintes reçues au cours des cinq dernières années révèlent des problématiques qui se rattachent spécifiquement au traitement proprement administratif d'une demande de prestations par la Direction de l'IVAC. C'est sur cet aspect, la gestion du régime d'indemnisation en vigueur, que porte le présent rapport.

⁷ En 2002, le Protecteur du citoyen a procédé à l'analyse du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels et, dans un rapport spécial, il a recommandé des modifications majeures au régime. En 2006, dans le cadre du projet de loi n° 25 (*Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, 37^e légis., 2^e sess., Québec, 2006 (sanctionné)), le Protecteur du citoyen a soumis ses recommandations au ministre de la Justice. En 2007, lors de sa présentation devant le Groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, le Protecteur du citoyen a soumis 12 recommandations visant à moderniser le régime. Voir Protecteur du citoyen, *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*, Rapport spécial, Québec, 2002, [\[En ligne\]](#) (consulté le 27 juillet 2016); Protecteur du citoyen, *Commentaire du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 25*, Lettre de la protectrice du citoyen adressée au ministre de la Justice, Québec, 12 juin 2006; Protecteur du citoyen, *Présentation de la protectrice du citoyen devant le groupe de travail chargé de réviser le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels*, Québec, 6 février 2007.

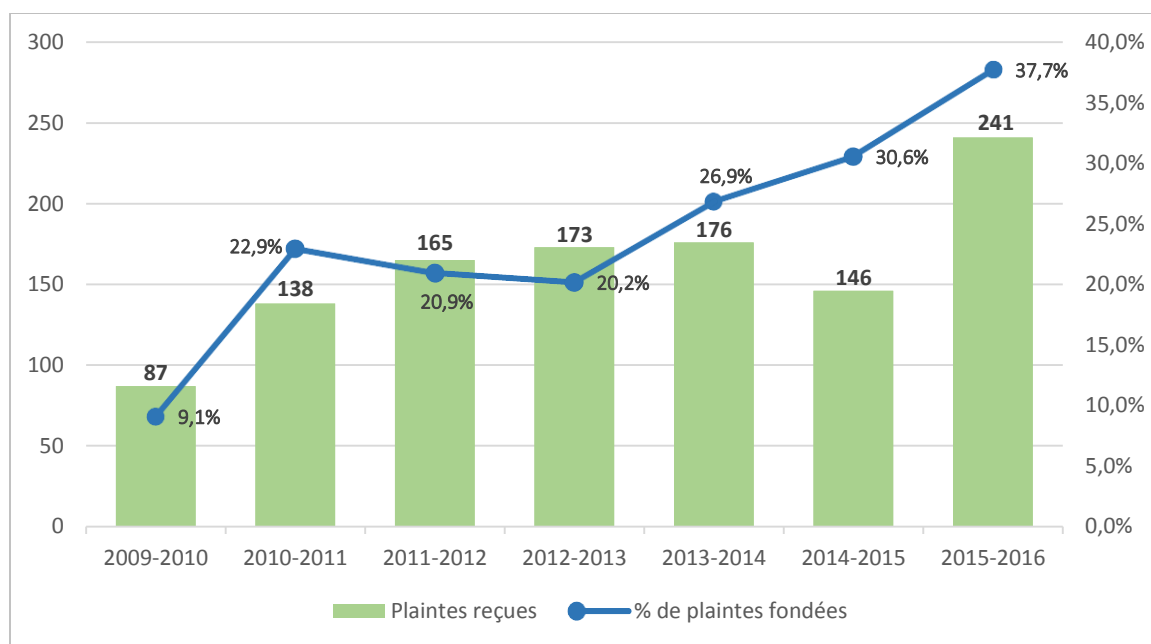
⁸ Voir Rapport Lemieux, préc., note 2.

⁹ Comme prévu aux articles 23 à 26 de la LIVAC, les sommes nécessaires à l'application de cette loi sont remboursées par le ministère des Finances à partir du Fonds consolidé du revenu. En dépit de quelques tentatives de modernisation, les modifications législatives sont en effet restées modestes. Les dernières, apportées en 2013 (concernant le délai pour introduire une réclamation, le remboursement de frais funéraires et le remboursement de frais liés à une résiliation de bail en vertu de l'article 1974.1 du Code civil du Québec (ci-après « C.c.Q. ») et en 2007 (concernant l'aide aux proches), attendues depuis fort longtemps - la réforme précédente de la loi remontant à 1978, ont laissé en plan plusieurs recommandations des intervenants.

¹⁰ RLRQ, c. A-3.001.

- 12 Depuis 2009-2010, les plaintes reçues au Protecteur du citoyen à ce sujet sont en augmentation. De 87 en 2009-2010, elles sont passées à 241 en 2015-2016. Bien que cette augmentation puisse s'expliquer par la hausse corrélative des demandes déposées à la Direction de l'IVAC¹¹, le Protecteur du citoyen observe une augmentation marquée du pourcentage de plaintes jugées fondées parmi les plaintes traitées (de 9,1 % en 2009-2010 à 37,7 % en 2015-2016). Ces constats l'ont incité à examiner le processus de traitement d'une demande de prestations dans le cadre d'une intervention spéciale qui fait l'objet du présent rapport.

Tableau 1 : Évolution du nombre de plaintes reçues et du pourcentage de plaintes fondées¹² (Protecteur du citoyen)



- 13 Aux fins de son enquête, le Protecteur du citoyen a mené des entrevues avec une trentaine d'employés de la Direction de l'IVAC : des agents d'indemnisation (admissibilité et traitement), conseillers en réadaptation, chefs d'équipe et de service, enquêteurs, réviseurs et professionnels du Bureau médical.
- 14 Il s'est aussi adressé aux principaux organismes œuvrant auprès des victimes : les centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC), les Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALAC) et l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes (AQPV), au sujet des difficultés rapportées par les victimes dans le traitement administratif de leurs demandes de prestations par la Direction de l'IVAC. De façon générale, les problématiques soulignées par ces organismes concordent avec celles que le Protecteur du citoyen a lui-même constatées dans le cadre du traitement des plaintes individuelles et de la conduite de la présente enquête.

¹¹ Le nombre de demandes de prestations connaît une augmentation de 132 % depuis les 15 dernières années. Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 10.

¹² Il est important de noter que l'année de fermeture des plaintes fondées n'est pas obligatoirement la même que l'année de réception. La proportion de plaintes fondées est établie de la façon suivante : Plaintes fondées / Plaintes fondées + Plaintes non fondées.

- 15 En complément à l'analyse des plaintes individuelles et de ces entrevues, le Protecteur du citoyen a analysé 94 dossiers sélectionnés selon un mode aléatoire¹³ afin de documenter davantage certaines pratiques ciblées.
- 16 Enfin, le cadre législatif applicable ainsi que plusieurs documents produits par la Direction de l'IVAC ont été analysés, notamment ceux diffusés sur les sites Internet et intranet de l'organisme. Le manuel des politiques, les orientations internes ainsi que les résultats d'un sondage sur la satisfaction de la clientèle de la Direction de l'IVAC, mené en juillet 2013¹⁴ ont aussi été étudiés. De plus, le Protecteur du citoyen a consulté divers rapports gouvernementaux concernant l'indemnisation des victimes d'actes criminels et les services qui leur sont offerts¹⁵.
- 17 Le Protecteur du citoyen tient à souligner la collaboration des employés et des gestionnaires de la Direction de l'IVAC sollicités, et ce, à toutes les étapes du processus de l'enquête.
- 18 Cette enquête a permis au Protecteur du citoyen de constater plusieurs problématiques. Celles-ci concernent principalement :
- ▷ la qualité de l'information destinée aux victimes;
 - ▷ les longs délais à différentes étapes du processus de traitement d'une demande de prestations;
 - ▷ l'accès des victimes au régime lui-même ou à certains services et indemnités, compromis par l'interprétation restrictive ou une application rigide d'articles de loi;
 - ▷ certaines pratiques liées à la prise en charge et l'évaluation des besoins de certaines victimes;
 - ▷ la motivation des décisions rendues en première instance;
 - ▷ certaines pratiques du Bureau médical;
 - ▷ certaines pratiques du Bureau de la révision administrative;
 - ▷ certaines pratiques de la gestion de la Direction de l'IVAC, notamment en matière de reconsidération des décisions erronées et de contrôle des délais dans l'ensemble du processus de traitement des demandes.
- 19 Ces constats dénotent tous des manquements à des obligations et principes essentiels inscrits à la *Loi sur la justice administrative*¹⁶ (ci-après « LJA ») et à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (ci-après « LSST »)¹⁷ en matière de qualité, de célérité et d'accessibilité des services. Ils préoccupent d'autant plus le Protecteur du citoyen qu'ils révèlent des lacunes dans la qualité générale des services offerts par la Direction de l'IVAC au regard

¹³ Ces dossiers constituent 4 échantillons aléatoires simples, pour les 4 catégories suivantes : dossiers généraux (30), dossiers comportant une indemnité pour incapacité totale temporaire (20), dossiers refusés pour faute lourde (21), dossiers refusés parce que hors délai (23).

¹⁴ CSST, Direction des affaires corporatives et du secrétariat général, *Sondage sur la satisfaction de la clientèle de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC)*, Québec, juillet 2013.

¹⁵ Voir entre autres Comité consultatif sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, *Vers une réforme au service des personnes*, 2002, [\[En ligne\]](#) (consulté le 27 juillet 2016) (ci-après « Rapport du Comité consultatif »); *Rapport Lemieux*, précité, note 2; ministère de la Justice (Canada), « Recueil des recherches sur les victimes d'actes criminels, n° 4 » dans *Rapports et publications : Justice pénale*, Site Internet, Ottawa, 2011, [\[En ligne\]](#) (consulté le 27 juillet 2016).

¹⁶ RLRQ, c. J-3, notamment aux articles 1, 4, 6 et 7.

¹⁷ RLRQ, c. S-2.1, art. 161.1 et 161.2. Ces articles reprennent les obligations prescrites par les articles 6 et 7 de la *Loi sur l'administration publique* (RLRQ, c. A-6.01), qui ne s'appliquent pas à la CNESSST en vertu de l'article 176.0.2 LSST.

des besoins des victimes et de leurs proches : besoins d'assistance, de soutien, d'information, de considération et d'intervention rapide¹⁸.

- 20 Le présent rapport expose les problématiques constatées en suivant la succession chronologique des étapes de traitement administratif d'une demande d'indemnisation par la Direction de l'IVAC. Cette formule permet de visualiser le parcours d'une personne qui dépose une demande d'indemnisation au régime en vue d'obtenir des indemnités et services à la suite d'un acte criminel.
- 21 En quelques mots, après avoir soumis son formulaire de demande de prestations et les annexes pertinentes à la Direction de l'IVAC, en se basant notamment sur l'information trouvée sur le site Internet de l'organisme, la victime doit ensuite attendre la décision d'admissibilité de sa demande. La Direction de l'IVAC évalue l'admissibilité au regard de différentes conditions prévues à la LIVAC : survenance sur le territoire québécois d'une infraction inscrite à l'annexe; statut de victime suffisamment directe; existence d'une blessure liée à un acte criminel. Bien que la majorité des demandes soient évaluées très rapidement à cette étape, il arrive souvent que la Direction de l'IVAC doive compléter des demandes incomplètes ou non adéquatement appuyées, ce qui retarde la décision. À l'étape de l'admissibilité, la Direction de l'IVAC évalue également si la personne a commis une faute lourde en contribuant à ses blessures, s'excluant ainsi des bénéfices du régime; une évaluation qui nécessite, dans certains cas, la tenue d'une enquête.
- 22 Suivant la décision d'admissibilité, les besoins particuliers de la victime doivent être évalués par la Direction de l'IVAC, pour déterminer précisément les indemnités et services auxquels elle a droit en vertu du régime. Il peut s'agir d'indemnités pour incapacité totale temporaire ou permanente liée à l'acte criminel, ou de services comme la réadaptation en vue de favoriser le retour de la victime à la vie la plus normale possible. Après l'évaluation des besoins, la Direction de l'IVAC détermine le statut professionnel ainsi que la base salariale de la victime, et fixe la date d'événement. Chaque service ou indemnité autorisé fait l'objet d'une décision, que la victime peut contester administrativement (révision ou reconsidération) et, le cas échéant, devant le Tribunal administratif du Québec (ci-après « TAQ »).
- 23 À des fins de clarté pour le lecteur, le parcours de la victime – qui constitue la trame de présentation des problématiques dans le cadre du présent rapport – est schématisé ici selon ses étapes essentielles.



Les problématiques constatées par le Protecteur du citoyen aux différentes étapes du processus de traitement d'une demande de prestations l'amènent à formuler trente-trois recommandations à la Direction de l'IVAC¹⁹. Ces recommandations peuvent être appliquées immédiatement, par de simples ajustements de pratiques administratives en phase avec la LJA et avec l'esprit de la LIVAC, au bénéfice premier des victimes d'actes criminels.

¹⁸ Ces besoins ont été identifiés notamment dans le *Rapport du Comité consultatif* (préc., note 15, p. 10 - 12) et repris dans le *Rapport Lemieux* (préc., note 2, p. 9).

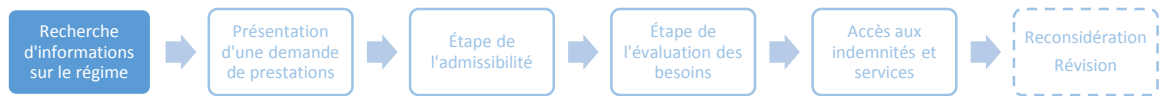
¹⁹ Voir Annexe 1 : Liste des recommandations du présent document.

- 24 En effet, les problématiques identifiées dans ce rapport sont d'abord liées au traitement administratif effectué par la Direction de l'IVAC et aux processus dont elle s'est dotée pour assurer la mise en œuvre du régime qu'elle administre. Elle peut donc, à l'intérieur même des limites actuelles de la loi, apporter des modifications à ses façons de faire ou à l'interprétation qu'elle fait des dispositions de la LAT ou de la LIVAC.
- 25 Comme le rappelait récemment le TAQ²⁰, la LIVAC est une loi « remédiatrice » à caractère social qui doit recevoir une interprétation large et libérale. Elle doit conséquemment être appliquée en tenant compte du but qu'elle poursuit : l'indemnisation des victimes d'actes criminels.
- 26 De l'avis du Protecteur du citoyen, la mise en œuvre de l'ensemble de ses recommandations permettra à la Direction de l'IVAC d'améliorer les services et le soutien qu'elle offre aux victimes, en favorisant une approche mieux adaptée à leurs besoins, alors que ces personnes se trouvent dans une position de vulnérabilité particulière en raison des événements traumatiques qu'elles ont subis.
- 27 Il est à noter que la Direction de l'IVAC a apporté, au cours de l'enquête du Protecteur du citoyen, des correctifs à certains aspects de son processus administratif. Ces correctifs sont énumérés en annexe afin de souligner les améliorations qu'a déjà concrétisées l'organisme²¹.

²⁰ B.A. c. Québec (*Procureur général*), 2016 QCTAQ 0426, par. 42.

²¹ Voir Annexe 3 : *Améliorations au processus de traitement d'une demande de prestations* du présent document.

1 L'information destinée aux victimes d'actes criminels



Le Protecteur du citoyen a d'abord analysé la qualité de l'information qu'offre la Direction de l'IVAC aux victimes dans le cadre de leurs démarches pour obtenir des indemnités et des services à la suite d'un acte criminel.

- 28 Conformément à l'article 161.1 de la LSST²², la Direction de l'IVAC s'engage, par sa *Déclaration de services*²³, à mettre à la disposition de ces derniers, notamment, « toute l'information dont ils ont besoin pour prendre une décision, exercer leurs droits et assumer leurs responsabilités ».
- 29 À l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen constate cependant que la Direction de l'IVAC ne met pas à la disposition des victimes une information suffisamment complète et détaillée sur les différents soins, services et indemnités offerts, ainsi que sur les exigences et les délais liés à chacune des étapes de traitement d'une demande. Or, des renseignements incomplets ont pour effet de nuire à la bonne compréhension du fonctionnement et des principes d'application du régime, et ajoutent des obstacles à une procédure déjà difficile à entreprendre et à mener à terme pour les victimes d'actes criminels, dont certaines peinent même simplement à évoquer les événements vécus.
- 30 En 2002 déjà, le Comité consultatif sur la révision du régime d'indemnisation des personnes victimes d'actes criminels constatait pourtant que bien que le besoin d'information compte parmi les attentes les plus importantes d'une victime après les événements, les personnes consultées dénonçaient unanimement le manque de renseignements sur les services qu'offre le régime d'indemnisation.
- 31 En 2008, le rapport du Groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels²⁴ (ci-après « *Rapport Lemieux* ») soulignait lui aussi que le manque d'information constituait une des principales difficultés rencontrées par les victimes dans leurs démarches. On y mentionnait que le fonctionnement du régime d'indemnisation, les ressources disponibles, le cheminement d'une demande, la gamme de soins et services, les frais remboursables et les indemnités possibles gagneraient à être mieux expliqués. En effet, si la victime ne connaît pas les services disponibles, elle ne peut évidemment évaluer lesquels s'appliquent à sa situation et les mentionner dans sa demande ou à l'agent responsable de son dossier. Cela compromet ses possibilités d'être indemnisée adéquatement et complètement.
- 32 Une documentation claire et complète est particulièrement importante dans le contexte où le personnel traite un volume de plus en plus grand de demandes chaque année, et ne dispose pas toujours du temps souhaité pour faire état du panorama exhaustif de l'offre du régime à chaque victime. La publication d'une documentation plus complète lui

²² « La Commission rend publique une déclaration contenant ses objectifs quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ses services. La déclaration porte notamment sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus et fournit une information claire sur leur nature et leur accessibilité ». LSST, préc., note 17, art. 161.1.

²³ Direction de l'IVAC, *Déclaration de services*, Montréal, [En ligne] (consulté le 27 juillet 2016).

²⁴ *Rapport Lemieux*, préc., note 2.

permettrait donc de se concentrer sur la réponse aux questions particulières des victimes et à offrir des soins et services adaptés aux besoins exprimés, au cas par cas.

1.1 Site Internet

- 33 Les sites Internet constituent aujourd'hui des outils de communication incontournables pour tous les ministères et organismes publics, et de plus en plus de citoyens s'y réfèrent pour obtenir l'information dont ils ont besoin dans le cadre de leurs démarches. Toutefois, de l'avis du Protecteur du citoyen, le site de la Direction de l'IVAC ne présente pas une information suffisamment exhaustive sur le régime et les bénéfices qui y sont prévus.
- 34 Par exemple, l'information incomplète sur la gamme de services et d'indemnités offerts empêche les victimes d'avoir une vue d'ensemble du régime institué par la LIVAC.
- 35 Voici des sujets qu'a identifiés le Protecteur du citoyen sur lesquels le site Internet de la Direction de l'IVAC ne donne **aucune information ou explication** :
- ▷ le cheminement et les étapes de traitement d'une demande;
 - ▷ les délais relatifs à chacune des étapes;
 - ▷ certains documents nécessaires ou pertinents à fournir avec la demande et les annexes, y compris un rapport policier ou un rapport médical attestant d'une incapacité au travail ou à vaquer à la « majorité des activités habituelles »;
 - ▷ la définition de la notion de « majorité des activités habituelles », utilisée pour évaluer l'ITT des victimes sans emploi et la nécessité de fournir un rapport médical pour avoir droit aux indemnités à ce titre;
 - ▷ l'indemnité pouvant être versée à la victime pour un préjudice esthétique;
 - ▷ le délai de traitement des contestations de décisions et l'ouverture directe du recours au TAQ en cas de dépassement;
 - ▷ le processus de plainte et les recours;
 - ▷ les coordonnées du TAQ.
- 36 Le Protecteur du citoyen considère également que le site fournit une **information insuffisante** sur les sujets suivants :
- ▷ l'indemnité pour ITT;
 - ▷ la capitalisation de la rente;
 - ▷ les programmes de réadaptation pouvant être offerts aux victimes;
 - ▷ les frais généraux remboursables à certaines conditions;
 - ▷ les frais d'expertise remboursables à la victime;
 - ▷ le processus de révision.
- 37 Par ailleurs, de nombreuses références légales et réglementaires qui pourraient être utiles aux victimes lors de leur demande de prestations n'apparaissent pas non plus sur le site²⁵,

²⁵ Au 28 juillet 2016, la section « Lois et politiques » du site Internet de la Direction de l'IVAC ne fait pas mention des textes pertinents suivants : LATMP, préc., note 10 ; Règlement sur les frais de déplacement et de séjour, RLRQ, c. A-3.001, r. 8; Règlement sur l'assistance médicale, RLRQ, c. A-3.001, r. 1; Règlement sur les normes et barèmes de l'aide personnelle à domicile, RLRQ, c. A-3.001, r. 9; Règlement sur les programmes de stabilisation sociale et de stabilisation économique, RLRQ, c. A-3.001, r. 14; Règlement sur la demande et l'avis d'option d'une victime d'actes criminels, RLRQ, c. I-6, r. 1; Règlement sur la réadaptation psychothérapeutique des proches des victimes d'actes criminels, RLRQ, c. I-6, r. 2; Règlement sur le remboursement d'un vêtement, d'une prothèse ou d'une orthèse endommagé ou brisé, RLRQ, c. A-3, r. 4.

contrairement à ce qu'exige le *Règlement sur la diffusion et sur la protection des renseignements personnels*²⁶.

38 En juillet 2013, le sondage sur la satisfaction de la clientèle de la Direction de l'IVAC a aussi permis d'identifier certains sujets sur lesquels les victimes souhaiteraient retrouver plus d'information sur le site Internet, dans un langage clair et compréhensible, soit :

- ▷ les procédures et la marche à suivre pour faire une demande d'indemnisation;
- ▷ les ressources et les services externes disponibles;
- ▷ les montants d'indemnisation;
- ▷ les droits des victimes;
- ▷ les délais d'attente;
- ▷ les services offerts.

39 Au-delà de la bonification de certaines informations, le Protecteur du citoyen a aussi remarqué l'absence de « moteur de recherche » sur le site. L'ajout d'une « barre de recherche » permettrait l'utilisation de mots-clés dans les panoramas du site ainsi que dans les formulaires et publications. Cela améliorerait la convivialité du site et en faciliterait la consultation.

40 En résumé, et bien que plusieurs renseignements supplémentaires se trouvent dans le manuel des politiques disponible sur Internet²⁷, le Protecteur du citoyen estime que le site doit être bonifié afin que toute l'information pertinente puisse y être trouvée rapidement et facilement par une victime au cours de ses démarches d'indemnisation.

Recommandation :

Concernant la qualité de l'information destinée aux victimes

Considérant :

Qu'il est important que le site Internet de la Direction de l'IVAC mette à la disposition des victimes toute l'information susceptible de leur être utile;

Que la victime ne peut mentionner dans sa demande de prestations, ou à l'agent responsable de son dossier, les services et indemnités dont elle ne connaît pas l'existence;

Que le *Règlement sur la diffusion et sur la protection des renseignements personnels* prévoit explicitement les obligations de diffusion des références légales et réglementaires;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-1 De bonifier le contenu de son site Internet afin que toute victime ait accès à l'ensemble de l'information pertinente dans le cadre d'une démarche d'indemnisation.

²⁶ *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c.A-2.1, r. 2, art. 4(11).

²⁷ Direction de l'IVAC, *Manuel des politiques*, Montréal, 2015, [En ligne] (consulté le 27 juillet 2016).

1.2 Formulaires et annexes



- 41 Les victimes peuvent également trouver une partie des renseignements utiles à leurs démarches dans les formulaires et les annexes à remplir aux fins de leur demande de prestations. Au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen a noté certaines lacunes dans ces formulaires, qui sont susceptibles d'engendrer de la confusion, d'induire en erreur les victimes sur leurs droits, de retarder ou de nuire à leur accès aux traitements, services ou indemnités du régime.
- 42 À la suite du sondage sur la satisfaction de la clientèle de la Direction de l'IVAC en 2013, la CNESST avait pour sa part recommandé à cette dernière de clarifier les formulaires, puisque plus de la moitié des répondants (56 %) avaient répondu que ceux-ci étaient « plutôt ou très difficiles à remplir » en raison de leur manque de clarté et de leur complexité²⁸.
- 43 De l'avis du Protecteur du citoyen, les lacunes observées dans les formulaires augmentent les risques que la victime dépose une demande incomplète, dont le traitement par les agents est plus exigeant et nécessite plus de temps. De plus, lorsque les formulaires ne sont pas adéquatement remplis, les agents à l'admissibilité doivent les retourner aux victimes afin qu'elles apportent les rectificatifs requis, ce qui allonge d'autant les délais d'analyse.
- 44 Voici quelques exemples de lacunes constatées par le Protecteur du citoyen dans les formulaires et annexes :

Dans la demande de prestations :

- ▶ Le formulaire n'est pas spécifiquement conçu pour des demandes de victimes d'actes criminels. Actuellement, un formulaire unique est proposé pour les demandes de victimes en vertu de la LIVAC et celles de sauveteurs en vertu de la *Loi visant à favoriser le civisme*²⁹, aussi administrée par la Direction de l'IVAC. Cette double fonction alourdit grandement le texte et sème la confusion sur les règles applicables à l'un ou l'autre des régimes³⁰;
- ▶ La case pour inscrire la date d'événement ne prévoit que la possibilité d'indiquer une date unique, faisant ainsi abstraction de la situation de victimes ayant subi des crimes à répétition sur une période de temps continue, comme les abus sexuels dans l'enfance ou la violence conjugale. Pourtant, ces cas constituent la moitié des demandes reçues par la Direction de l'IVAC chaque année³¹;
- ▶ Le formulaire ne précise pas que la demande ne peut concerner des actes criminels commis par différents agresseurs;
- ▶ Le formulaire ne mentionne pas que le délai pour présenter une demande de prestations (article 11 de la LIVAC) ne court qu'à compter du moment où la victime atteint 18 ans³²;
- ▶ Le formulaire n'indique nulle part qu'il est important de fournir certains documents en appui à la demande, tels les rapports médicaux pour faire la preuve, chez la victime, d'une

²⁸ CSST, *Sondage sur la satisfaction de la clientèle de la Direction de l'IVAC*, préc., note 14, p. 6.

²⁹ *Loi visant à favoriser le civisme*, RLRQ, c. C-20.

³⁰ Cette recommandation figurait déjà au *Rapport Lemieux* (préc., note 2). Huit ans plus tard, cette recommandation n'a toujours pas été mise en application.

³¹ En 2014, les cas de violence conjugale représentaient 37 % des demandes acceptées et les agressions dans l'enfance 15 %, totalisant 52 % des demandes. Voir Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p.14.

³² Art. 2905 C.c.Q.

incapacité à accomplir son travail ou ses activités habituelles à la suite de l'acte criminel, ou encore des rapports policiers pour faire la preuve de l'acte criminel. Cette mention pourrait, par exemple, être faite dans les notes explicatives d'introduction du formulaire.

Une exigence invisible

Laura a subi un choc post-traumatique et fait une dépression majeure en raison d'un acte criminel. Incapable de reprendre ses études après l'agression, elle a fait une demande de prestations à la Direction de l'IVAC. Cette dernière a refusé de lui verser une indemnité pour incapacité totale temporaire, puisqu'aucun rapport médical au dossier n'attestait de son inaptitude à reprendre ses activités scolaires à temps plein. Or, la Direction de l'IVAC n'indique nulle part sur son site Internet ou sur ses formulaires l'importance de fournir des rapports médicaux dans cette situation pour appuyer la demande, et aucun rappel n'avait été fait à la citoyenne à cet effet avant que la décision défavorable ne soit rendue.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC a informé la citoyenne de l'importance de fournir un rapport médical et lui a accordé un délai pour qu'elle puisse le faire parvenir au Bureau de la révision administrative.

Dans les annexes :

- ▶ L'annexe 1 « Renseignement sur la rémunération de l'employé » prévoit l'option « bimensuel » plutôt qu'« aux deux semaines » pour la fréquence de rémunération de l'employé, ce qui favorise les erreurs dans la détermination de la base salariale par les agents³³.
- ▶ L'annexe 5 « Autorisation de transmettre une copie du dossier » n'est valide que trois mois et doit donc être retournée au réclamant pour renouvellement dans les cas, fréquents, où le délai de traitement excède cette période. Une telle autorisation devrait pourtant être valide pour la totalité de la durée du traitement de la demande, à l'image de celle qu'utilise la CNESST pour les accidentés du travail³⁴.
- ▶ L'annexe 5 ne comporte pas d'autorisation de divulgation permettant à tout médecin ou professionnel de la santé de transmettre à la Direction de l'IVAC des informations sur le dossier médical, à l'instar de celle qui figure sur le formulaire de la CNESST³⁵. Ce simple ajout permettrait aux agents de communiquer avec tout professionnel de la santé consulté par la victime sans crainte de violer le secret médical.

Dans le formulaire de révision :

- ▶ Le formulaire ne donne pas d'exemples de documents pertinents à fournir aux fins de la révision (rapport médical, évaluation médicale, attestation ou pièce justificative, etc.).
- 45** Le Protecteur du citoyen est d'avis que des modifications simples aux formulaires et aux annexes pourraient éviter des erreurs de la part des victimes, accélérer le traitement de leurs demandes et favoriser leur accès aux traitements, services ou indemnités. Qui plus est,

³³ Voir section 4.2, *La détermination du statut professionnel et de la base salariale* du présent document.

³⁴ « À moins d'une révocation écrite de ma part, la présente autorisation demeure valide jusqu'à la fin du traitement de ma réclamation ». Extrait de CSST, « Autorisation de recueillir des renseignements relatifs à mon état de santé » dans *Réclamation du travailleur (RTR)*, Formulaire 1939, 2013, [En ligne] (consulté le 27 juillet 2016).

³⁵ « J'autorise tout médecin ou autre professionnel de la santé, tout intervenant de la santé, tout établissement de la santé et des services sociaux ou toute clinique à communiquer à la CSST les renseignements relatifs à mon état de santé concernant le traitement de ma réclamation ». Extrait de *Id.*

on s'étonne de constater que la Direction de l'IVAC, qui fait partie intégrante de la CNESST, ne s'inspire pas des bonnes pratiques de cette dernière.

- 46 De surcroît, le Protecteur du citoyen est d'avis que la Direction de l'IVAC devrait produire et diffuser un guide explicatif de la demande de prestations afin de présenter les divers services et indemnités du régime et d'accompagner la personne en fournissant des explications pour chacune des sections du formulaire et des annexes. À cet effet, le guide mis à la disposition des accidentés de la route par la Société de l'assurance automobile du Québec (ci-après « SAAQ ») pourrait servir de modèle³⁶.
- 47 Finalement, un formulaire de rapport médical adapté au traitement des demandes de prestations par la Direction de l'IVAC devrait être conçu. Cette dernière utilise actuellement le formulaire de rapport médical de la CNESST, qui ne comporte pas d'indication précise sur les informations dont elle a besoin pour analyser et traiter adéquatement la demande de la victime, par exemple, en matière de limitations et/ou de restrictions fonctionnelles occasionnées par les blessures, d'antécédents médicaux et de séquelles. Ici aussi, les formulaires de rapport médical mis à la disposition des accidentés de la route par la SAAQ pourraient servir de modèle.
- 48 Des formulaires permettant aux médecins de fournir le plus facilement possible l'ensemble des éléments requis sont particulièrement importants dans le contexte où les agents de la Direction de l'IVAC, contrairement à ceux de la CNESST, ne sont pas liés par l'avis du médecin traitant. De surcroît, des formulaires plus complets pourraient vraisemblablement diminuer le besoin de faire des demandes d'information médicale complémentaire et, conséquemment accélérer le traitement des demandes.

Recommandations :

Concernant la qualité de l'information destinée aux victimes

Considérant :

Que des formulaires et annexes plus précis et adaptés pourraient permettre à la victime de mieux remplir sa demande de prestations en fonction des exigences de la Direction de l'IVAC;

Que ces modifications pourraient également faciliter et accélérer le traitement des demandes par les agents en évitant notamment des retours de formulaires aux réclamants;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

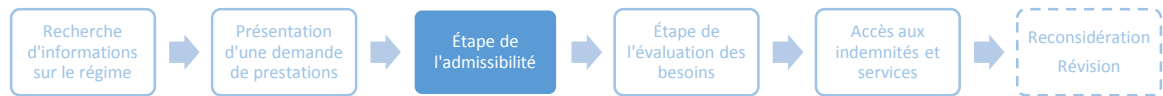
R-2 De corriger les lacunes du formulaire de demande de prestations et de ses annexes, ainsi que du formulaire de révision, et de bonifier l'information qu'ils contiennent en s'inspirant notamment des bonnes pratiques en semblables matières.

R-3 De concevoir un guide explicatif permettant aux victimes de remplir facilement la demande de prestations et ses annexes.

R-4 De concevoir un formulaire de rapport médical adapté au traitement des demandes de prestations des victimes d'actes criminels.

³⁶ SAAQ, *Demande d'indemnité pour incapacité de vaquer à ses occupations et pour frais occasionnés par l'accident*, Guide, 2014, [En ligne] (consulté le 27 juillet 2016).

2 L'admissibilité au régime



- 49 Dans un premier temps, la Direction de l'IVAC vérifie l'admissibilité du réclamant conformément aux conditions prévues par la loi.

2.1 Conditions d'admissibilité

- 50 De façon générale, une personne doit avoir été blessée lors ou à l'occasion de la perpétration au Québec d'un acte criminel figurant à l'annexe de la LIVAC pour être admissible au régime. De plus, la demande de prestations doit avoir été déposée dans les deux années suivant le moment où la victime prend conscience du préjudice subi et de son lien probable avec l'acte criminel.

2.1.1 La survenance d'un acte criminel

- 51 Une victime doit ainsi établir que le crime allégué est bel et bien survenu. En contexte de régime d'indemnisation de droit civil, la survenance du crime doit être démontrée de façon prépondérante³⁷ par la victime : elle n'a pas à être prouvée hors de tout doute raisonnable comme en situation de procès criminel. La LIVAC n'exige pas non plus le dépôt d'une plainte criminelle ni une condamnation de l'agresseur devant un tribunal³⁸. La preuve de l'acte criminel par la victime peut prendre des formes diverses, notamment : rapport de police, dossier médical, déclaration solennelle de témoins, rapport ambulancier, vidéo.
- 52 Bon an mal an, l'absence de preuve d'un acte criminel est la deuxième cause de rejet des demandes par la Direction de l'IVAC. Depuis 2012, près d'une demande sur quatre est rejetée pour ce motif³⁹.
- 53 Or, en examinant les critères internes élaborés par la Direction de l'IVAC, le Protecteur du citoyen note que cette dernière exige non seulement du réclamant qu'il démontre la survenance d'un acte criminel selon la balance des probabilités, mais qu'il en prouve de surcroît les circonstances précises.
- 54 En effet, le *Guide intranet à l'intention des agents décideurs* (ci-après « *Guide intranet* ») énumère les motifs possibles de refus liés aux conditions d'admissibilité déterminées par la LIVAC⁴⁰. Une section de ce document aborde spécifiquement l'absence d'acte criminel ou l'impossibilité d'en faire la preuve. Parmi la liste des éléments qui peuvent être considérés par les agents comme motif de refus, on trouve notamment celui-ci : « Considérant que R [le réclamant] n'a fourni aucun renseignement à la Direction de l'IVAC qui lui permettrait

³⁷ Selon la règle de droit commun prévue à l'article 2804 C.c.Q., « la preuve qui rend l'existence d'un fait plus probable que son inexistence est suffisante, à moins que la loi n'exige une preuve plus convaincante », ce qui n'est pas le cas de la LIVAC.

³⁸ Dans certains cas, le crime n'a pas été signalé à la police ou divulgué à quiconque. Bien que cela ne soit pas une exigence, la preuve de la survenance du crime est évidemment dans ces cas plus difficile à faire. Voir Direction de l'IVAC, « Acte criminel » dans Admissibilité, Site Internet, [En ligne] (consulté le 27 juillet 2016).

³⁹ En 2012, 22 % des demandes étaient rejetées pour ce motif (432 sur 2 007). En 2013, ce chiffre s'élevait à 24 % (360 sur 1 478) et à 27 % en 2014 (437 sur 1 641). Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 25.

⁴⁰ Direction de l'IVAC, *Guide intranet à l'intention des agents décideurs*, Montréal, 2014.

de **valider le mobile et les circonstances de l'acte criminel allégué**»⁴¹. Ce faisant, la Direction de l'IVAC introduit des conditions supplémentaires à celles qui sont prévues par la LIVAC, ce qui va au-delà des exigences de la loi.

- 55 À la fin de l'enquête du Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC l'a avisé que des modifications avaient été apportées au *Guide intranet* et aux libellés des lettres types transmises aux victimes. Après vérification, le Protecteur du citoyen constate que ces modifications concernent le retrait du titre de la sous-section « Absence de preuve d'acte criminel, tel qu'allégué » et la conclusion qui en découlait⁴². Cela dit, l'ensemble des éléments qui peuvent être considérés par les agents demeurent inchangés et sont désormais regroupés dans la sous-section « Absence de preuve d'acte criminel ». Parmi ceux-ci figure toujours le motif d'exclusion lié au défaut de la victime de fournir des renseignements qui permettraient à la Direction de l'IVAC de valider le mobile et les circonstances de l'acte criminel allégué. C'est donc dire que des demandes de prestations peuvent encore être refusées au motif que le réclamant n'a pas démontré les circonstances précises de la survenance de crime, degré de preuve supplémentaire à ce qu'exige la LIVAC.

Des imprécisions fatales

Marc a déposé une demande de prestations pour contusions au visage liées à une agression qu'il a subie. La Direction de l'IVAC a refusé cette demande parce que le réclamant n'avait pas démontré avoir été blessé de la façon et dans les circonstances alléguées. Selon elle, l'enquête menée a révélé des contradictions et des incohérences tant sur le mobile probable de l'agression que sur les blessures alléguées.

À l'examen du dossier, le Protecteur du citoyen était plutôt d'avis que la preuve de survenance du crime était faite selon la balance des probabilités, malgré certaines imprécisions de la victime dans le récit du crime et les intentions des agresseurs. La Direction de l'IVAC a toutefois refusé de réexaminer sa décision d'admissibilité.

- 56 Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une victime n'a pas à faire la preuve des circonstances précises de l'acte criminel qu'elle allègue, incluant par exemple le mobile du crime ou l'identité de l'agresseur⁴³. Des contradictions ou incohérences dans le récit de la victime ne peuvent ainsi mener la Direction de l'IVAC à refuser une demande au regard de cette condition, sauf si elles permettent clairement de remettre en question l'existence même d'un acte criminel.

⁴¹ [Caractères gras ajoutés]. *Id.*

⁴² En août 2014, le *Guide intranet* comportait cinq sous-sections : Absence d'acte criminel, absence de preuve d'acte criminel, absence de preuve d'acte criminel tel qu'allégué, acte criminel non prévu à l'annexe de la loi et actes criminels multiples. Il définissait ainsi la notion d'absence de preuve d'acte criminel tel qu'allégué : « Absence de preuve d'acte criminel, tel qu'allégué. N.B. Cette conclusion (qui n'est pas juridiquement la plus solide) devrait être réservée aux cas où on a la preuve d'un acte criminel, qu'on ne peut démontrer la faute lourde, mais qu'il y a des contradictions et des incohérences dans les versions. ». La conclusion qui en découlait se lisait ainsi : « Nous concluons que R [le réclamant] n'a pas démontré avoir été victime d'un acte criminel qui s'est produit de la façon et dans les circonstances alléguées ».

⁴³ Voir à ce sujet M.C c. Québec (*Procureur général*), 2015 QCTAQ 04587.

Recommandation :

Concernant les exigences de preuve de survenance d'un acte criminel

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* exige que la victime démontre la survenance d'un acte criminel selon une preuve prépondérante;

Que la Direction de l'IVAC ne peut imposer de conditions additionnelles à ce que prévoit la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que certains passages du « Guide intranet à l'intention des agents décideurs » sont susceptibles d'induire en erreur les agents sur la démonstration que doit faire la victime;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-5 De cesser d'exiger de la victime, au regard de la survenance de l'acte criminel, qu'elle démontre le mobile et les circonstances précises de l'acte criminel allégué.

2.1.2 La « victime directe »

- 57 Une personne doit ensuite démontrer qu'elle est une victime directe de l'acte criminel. La LIVAC précise à ce titre que la victime doit avoir été « tuée ou blessée en raison d'un acte ou d'une omission d'une autre personne et se produisant à l'occasion ou résultant directement de la perpétration d'une infraction »⁴⁴. Les victimes indirectes ou par ricochet, dont le préjudice est considéré comme puisant sa source non dans l'acte lui-même, mais dans le préjudice déjà causé par l'acte criminel, sont exclues du régime⁴⁵.
- 58 Le Protecteur du citoyen note que la notion de victime fait l'objet d'une interprétation restrictive de la Direction de l'IVAC, malgré l'emploi des termes « blessée à l'occasion de la perpétration d'un crime » dans la *Loi*, qui semblent indiquer que le législateur favorisait une interprétation large de la notion de victime directe⁴⁶. Dans la décision suivante, le TAQ confirme l'importance de donner une interprétation plus large à la notion de victime directe :

⁴⁴ LIVAC, préc., note 3, article 3 a).

⁴⁵ En d'autres termes, « est indirect le dommage issu du dommage ». Jean-Louis Baudoin et Patrice Deslauriers, *La responsabilité civile*, 8^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2014, p. 721. Voir aussi N.B. c. Québec (Procureur général), 2015 QCTAQ 07374, par. 16. Dans cette affaire, une enfant ne se qualifie pas comme victime aux fins du régime, sa blessure étant provoquée non par les meurtriers de ses parents mais plutôt par la mort de ses parents. Le juge considère ainsi que les conséquences du crime se situent au second degré de la chaîne de causalité, et que la victime est par le fait même une victime indirecte ou par ricochet. « Il a toujours été de jurisprudence constante tant à la Commission des affaires sociales qu'au Tribunal administratif du Québec que les victimes indirectes ou par ricochet ne pouvaient être indemnisées ».

⁴⁶ « Par l'emploi de l'expression « à l'occasion... de la perpétration de l'infraction », (...) le législateur n'a donc pas voulu limiter l'indemnisation au seul acte résultant directement de la perpétration de l'infraction. » B.L c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 05241, par. 59.

Scène de crime « encore brûlante »⁴⁷

Un homme s'est vu refuser par la Direction de l'IVAC la qualité de victime, alors qu'il avait développé un syndrome de stress post-traumatique sévère en trouvant ses enfants qui venaient tout juste d'être assassinés, avant même l'arrivée des services de premiers secours. Le refus de la Direction de l'IVAC a par la suite été annulé par le TAQ, qui a considéré pour sa part que l'homme répondait à la notion de victime. En effet, bien qu'il n'ait pas été présent lors du crime, il est tout de même arrivé, pour reprendre les termes du juge administratif, sur une scène de crime « encore brûlante ».

- 59 Qui plus est, dans un jugement subséquent résumé ci-après, le TAQ a infirmé une autre décision de la Direction de l'IVAC dans laquelle elle refusait de considérer une personne comme victime.

Une découverte traumatisante⁴⁸

Une femme a subi un choc post-traumatique en trouvant son fils et son ex-conjoint morts dans la résidence de ce dernier. Elle s'était rendue sur les lieux avec un sentiment de détresse et d'urgence pour tenter de prévenir la perpétration du crime.

Pour infirmer la décision de la Direction de l'IVAC et considérer que cette personne se qualifiait en tant que victime selon la Loi, le tribunal a notamment pris en compte le fait qu'elle avait contacté les policiers et qu'elle était physiquement présente sur place avec eux lors de la découverte des deux corps.

- 60 Dans ce jugement, le TAQ s'exprime ainsi au sujet des termes employés pour définir la notion de victime dans la LIVAC :

« Les deux expressions « **se produisant à l'occasion de** » et « **résultant directement de** », utilisées par le législateur au paragraphe a) de l'article 3 de Loi IVAC, laissent entendre qu'il doit y avoir **un lien très étroit** entre l'acte et la blessure, soit un lien de lieu et de temps, **soit** un lien direct de cause à effet, pour que la personne soit reconnue comme victime.

La particule "ou" utilisée par le législateur prend ici toute son importance.

Comme l'a déjà souligné le Tribunal, l'expression « **se produisant à l'occasion de** » est évidemment plus large que l'expression « **résultant directement de** ».

Il se peut ainsi qu'une personne soit reconnue comme une "victime" en raison de sa présence immédiate sur les lieux du crime, et de gestes qu'elle pose pour tenter d'éviter que cet acte se produise et ainsi tenter de sauver la personne sur qui s'acharne l'auteur du crime.

La contiguïté ou proximité **de lieu et de temps** devient ici très importante, puisque c'est elle qui établit alors le lien étroit devant

⁴⁷ P.D. c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 06498.

⁴⁸ C.P. c. Québec (Procureur général), 2015 QCTAQ 051035.

exister entre la blessure et la perpétration de l'acte pour satisfaire à l'application de l'expression **“se produisant à l'occasion de”**.

Il se peut tout aussi bien que la personne soit reconnue comme une “victime” si elle subit une blessure (un choc mental ou nerveux) **résultant directement** de la perpétration de l'acte, en ce sens que cette personne est également visée par cet acte, tout en n'étant pas présente sur les lieux au moment même de la perpétration de l'acte, mais s'y rendant dans un court laps de temps et posant des gestes dans le but de prévenir cette perpétration.

La personne satisfait, dans ce deuxième cas, au lien très étroit de cause à effet, caractéristique de l'expression **“résultant directement de”**.

Si par ailleurs, la personne est blessée, soit physiquement ou psychologiquement en tentant de prévenir, de façon légale et par des gestes concrets, la perpétration d'une infraction ou de ce que cette personne croit être une infraction, elle sera également considérée comme une « victime » au sens de la Loi IVAC ». ⁴⁹

- 61 Malgré ces deux décisions récentes, la Direction de l'IVAC maintient une interprétation étroite de la notion de victime directe, en exigeant que la personne soit présente sur les lieux au moment précis du crime et en soit un témoin direct, ce qui, de l'avis du Protecteur du citoyen, restreint indûment la notion de victime telle que définie par le législateur.
- 62 Sur la base du libellé actuel et de l'interprétation retenue par le TAQ dans ces deux décisions récentes, il paraît clair pour le Protecteur du citoyen que la Direction de l'IVAC peut dès maintenant interpréter la notion de victime directe plus largement, en reconnaissant comme telle notamment toute personne subissant un préjudice, alors qu'elle arrive peu de temps après les faits sur les lieux d'un crime qui l'affecte ou la vise directement de manière significative.

Recommandation :

Concernant l'interprétation de « victime directe »

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice, qui doit être interprétée de manière large et libérale;

Que l'emploi des termes « à l'occasion de la perpétration du crime » à l'article 3 a) de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* indique que le législateur souhaitait favoriser une interprétation large de la notion de victime;

Que l'interprétation restrictive de la Direction de l'IVAC limite de façon indue la notion de victime telle que définie par le législateur;

Que dans deux décisions récentes, le Tribunal administratif du Québec en arrive aux mêmes conclusions, dans le cas de personnes arrivant sur les lieux peu de temps après un crime les affectant ou les visant directement de manière significative;

⁴⁹ *Id.*, par. 122-129.

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-6 De donner plein effet à l'article 3a) de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, en incluant dans la notion de victime toute personne qui subit un préjudice en arrivant sur les lieux d'un crime venant juste d'être perpétré, et qui l'affecte ou la vise directement de manière significative.

2.1.3 Une blessure ou un décès

- 63 La victime doit de plus démontrer avoir subi une « blessure »⁵⁰ découlant directement de l'acte criminel, pour être admissible au régime. Lorsque la victime est décédée, les proches doivent faire la preuve du décès et de son lien avec l'acte criminel. Comme pour la survenance de l'acte criminel, cette preuve doit être faite de façon prépondérante.
- 64 Jusqu'à tout récemment, la Direction de l'IVAC favorisait une application souple de cette condition, en admettant la demande de certaines victimes malgré l'absence au dossier d'un rapport d'un professionnel de la santé indiquant un diagnostic ou constatant la présence de symptômes liés à l'acte criminel. Des demandes étaient ainsi acceptées sur la simple mention de symptômes allégués en lien avec l'acte criminel. Il s'agissait souvent de symptômes de nature psychologique (sentiment de méfiance, angoisse, cauchemars, craintes, difficultés à faire confiance aux autres ou à soi-même, par exemple), au sujet desquels la victime n'avait pas encore consulté un professionnel de la santé au moment du dépôt de sa demande.
- 65 Cette approche était retenue par la Direction de l'IVAC pour permettre à certaines victimes n'ayant pas été en mesure de consulter un professionnel de la santé, en raison de longs délais d'attente ou de coûts élevés, d'accéder à un suivi médical par l'entremise du régime.
- 66 Depuis avril 2016, la Direction de l'IVAC exige dorénavant une preuve de blessure, qu'elle soit physique ou psychique, sous forme de diagnostic émis par un médecin pour admettre une demande, conformément à ce qui est indiqué sur la page du site Internet concernant l'admissibilité :

« L'existence d'une blessure ou d'un décès résultant directement de l'acte criminel doit être démontrée.

La blessure peut être physique ou psychique.

Pour donner lieu à une indemnisation, la relation existant entre la blessure ou le décès et l'acte criminel doit être clairement établie.

Cette blessure doit être constatée par un médecin qui doit établir un diagnostic en lien avec le préjudice subit (sic). Pour ce faire, un formulaire "Rapport médical ou Attestation médicale" de la CNESST doit être rempli par celui-ci ».⁵¹

- 67 Le Protecteur du citoyen prend acte du virage récent de la Direction de l'IVAC, qui exige désormais un diagnostic à l'étape de l'admissibilité. Compte tenu de cette nouvelle exigence, il devient toutefois d'autant plus important à ses yeux que la Direction de l'IVAC demeure attentive à la possibilité d'accorder des mesures temporaires à une victime selon l'article 16 de la L'IVAC, notamment lorsque la personne est en situation de détresse ou fait

⁵⁰ Une blessure est définie comme « une lésion corporelle, la grossesse, un choc mental ou nerveux ». LAT, préc., note 5, art. 1b).

⁵¹ Direction de l'IVAC, « Blessure ou décès » dans *Admissibilité*, Site Internet, [En ligne] (consulté 27 juillet 2016).

valoir des contraintes particulières relatives à la consultation d'un professionnel de la santé⁵².

Recommandation :

Concernant l'évaluation de la possibilité d'accorder des mesures temporaires

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC exige désormais que la victime fournisse un rapport médical indiquant un diagnostic à l'étape de l'admissibilité;

Que l'article 16 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* prévoit la possibilité « de faire des paiements temporaires à la personne qui en fait la demande, pour son entretien et ses frais médicaux, si cette personne est dans le besoin »;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-7 De s'assurer d'évaluer l'opportunité d'accorder les mesures temporaires en vertu de l'article 16 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, notamment dans les cas où la victime démontre des difficultés d'accès à un professionnel de la santé.

2.1.4 Une demande déposée dans le délai prescrit

- 68 Pour être admissible au régime, l'article 11 de la *LIVAC* prévoit que toute demande doit être déposée dans les deux ans de la survenance du préjudice matériel, de la blessure ou de la mort de la victime⁵³. Il précise aussi que la survenance de la blessure correspond au moment où la victime prend conscience du préjudice subi et de son lien probable avec l'acte criminel.
- 69 Bien que cette prise de conscience du lien entre le préjudice et l'acte criminel soit généralement instantanée (en particulier pour les blessures physiques), il peut arriver qu'elle soit différée dans le temps, notamment dans les cas de blessures psychologiques causées par des abus dans l'enfance, où la victime peine souvent à réaliser le lien entre sa condition et les actes subis.
- 70 Le concept d'une telle prise de conscience a été développé par la Cour suprême spécifiquement à l'intention des victimes d'inceste et d'agression sexuelle qui ne réussissent souvent à établir ce lien que tardivement, notamment au cours d'une thérapie⁵⁴. En 2013, le législateur a donc élargi le principe de prise de conscience du lien à toute victime d'actes criminels en l'intégrant à la *LIVAC*. Depuis, toute personne en mesure de démontrer une prise de conscience récente du lien entre son préjudice et l'acte criminel dispose de deux ans suivant ce moment pour déposer sa demande.

⁵² La Direction de l'IVAC ne peut autoriser des mesures temporaires précédant l'admissibilité que si cette dernière est probable, en vertu de l'article 16 de la *LIVAC*. Or, lorsqu'une demande est transférée en admissibilité standard ou particulière, elle a autant de chance d'être acceptée que refusée. En 2014, 56,4 % des demandes transmises à l'admissibilité standard et 53,5 % des demandes transmises à l'admissibilité particulière ont été acceptées.

⁵³ Avant la modification législative du 23 mai 2013, ce délai était d'un an. Ce délai continue de s'appliquer pour les actes criminels survenus avant cette date.

⁵⁴ Voir *M. (K.) c. M. (H.)*, [1992] 3 RCS 6. Dans cet arrêt, la Cour suprême a établi que pour ces victimes, le délai de prescription en matière civile ne court qu'à compter du moment où un lien causal peut être établi entre la faute et le préjudice, ce qu'on appelle en droit la « cause d'action ».

- 71 L'alinéa 3 de l'article 11 précise pour sa part que la victime qui fait défaut de formuler sa demande dans le délai prescrit sera présumée avoir renoncé à se prévaloir des bénéfices de la Loi, sauf « s'il est démontré notamment que la victime est dans l'impossibilité d'agir »⁵⁵. Selon la doctrine et l'interprétation constante du TAQ, le délai de deux ans pour déposer une demande ne constitue donc pas un délai de rigueur⁵⁶, mais une simple mesure de temps au terme de laquelle naît une présomption de renonciation, que la victime peut repousser par tout moyen probant.
- 72 Une victime peut ainsi établir qu'elle n'a pas renoncé à se prévaloir des avantages prévus à la Loi et l'ensemble de la preuve soumise doit alors être considéré à cet égard⁵⁷. L'utilisation du terme « notamment » indique d'ailleurs que le législateur ne voulait pas limiter les possibilités de renverser la présomption à la seule « impossibilité d'agir », mais qu'il souhaitait au contraire protéger le recours pour les victimes en leur permettant de justifier leur retard par tout motif valable⁵⁸.
- 73 La jurisprudence fournit plusieurs exemples de motifs que la victime peut faire valoir pour justifier son retard à déposer une demande, hormis l'impossibilité d'agir : sa situation particulièrement vulnérable et désorganisée⁵⁹; ses limitations fonctionnelles ou intellectuelles expliquant une compréhension restreinte du fonctionnement de la LIVAC⁶⁰ et tout autre motif démontrant que, par son comportement, elle n'a jamais renoncé à produire une demande de prestations.
- 74 En résumé, au regard de la condition d'admissibilité prévue à l'article 11 de la LIVAC, la Direction de l'IVAC doit répondre à deux questions⁶¹ :
- ▷ La personne a-t-elle soumis sa demande de prestations dans les deux années de la prise de conscience du lien entre la blessure et l'acte criminel?
 - ▷ Si la demande est soumise hors délai, la personne a-t-elle des motifs valables permettant de repousser la présomption de renonciation à se prévaloir des bénéfices de la loi?
- 75 Bien que le délai imparti pour déposer une demande de prestations soit passé de un à deux ans depuis le 23 mai 2013, il demeure toujours le principal motif de refus, soit dans environ 40 % des cas⁶². Or, au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen note trois pratiques

⁵⁵ La victime pourra démontrer qu'elle était dans l'impossibilité d'agir pour des raisons médicales (hospitalisation ou coma) ou encore pour cause de contrainte psychologique (par exemple : crainte de représailles ou d'exclusion familiale). La Cour suprême a d'ailleurs établi les critères requis pour suspendre le délai de prescription en raison d'une impossibilité d'agir découlant de la crainte de la victime. Voir *Gauthier c. Beaumont*, [1982] 2 RCS 3.

⁵⁶ « En procédure civile, un délai de rigueur est un délai impératif prévu par la loi pour l'accomplissement d'un acte, sous peine de déchéance. Il ne peut être prorogé sauf du consentement des parties ». Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2015. Jean-Louis Baudoin et Patrice Deslauriers, préc., note 45, p. 1032 à 1035; A.M. c. Québec (*Procureur général*), 2009 QCTAQ 03487, par. 14-15; C.S. c. Québec (*Procureur général*), 2010 QCTAQ 06290; C.L. c. Québec (*Procureur général*), 2016 QCTAQ 06720.

⁵⁷ A.M. c. Québec (*Procureur général*), préc., note 56 ; C.S. c. Québec, préc., note 56.

⁵⁸ Voir notamment *P.W. c. Québec (Procureur général)*, 2012 QCTAQ 011138. Il est par ailleurs bien établi que plus la période écoulée après les deux ans est longue, plus les faits devront clairement établir que la victime n'avait pas renoncé à se prévaloir de ses droits dans l'intervalle.

⁵⁹ C.G. c. Québec (*Procureur général*), 2013 QCTAQ 06107 (consommation de drogues ou d'alcool, emprisonnement, autres conditions de précarité).

⁶⁰ K.B. c. Québec (*Procureur général*), 2013 QCTAQ 07103.

⁶¹ Voir L.S. c. Québec (*Procureur général*), 2007 QCTAQ 06612, par. 42.

⁶² En 2012, 42 % des demandes étaient rejetées pour ce motif (836 sur 2007). En 2013, ce chiffre s'élevait à 37 % (546 sur 1478) et à 37 % en 2014 (613 sur 1 641). Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 25.

de la Direction de l'IVAC qui lui paraissent préjudiciables pour les victimes dans le cadre de son examen du respect de l'article 11 de la LIVAC :

- ▷ La détermination automatique du point de départ du délai à la première blessure physique importante subie par la personne;
- ▷ La détermination automatique du point de départ du délai à la mention des abus à un professionnel de la santé, ou à la première séance d'une psychothérapie;
- ▷ L'examen incomplet des motifs valables de retard.

La détermination automatique du point de départ du délai à la première blessure physique importante subie par la personne

- 76 Dans les cas où la victime précise avoir subi une blessure physique importante liée à l'acte criminel (fractures, blessures ayant requis une consultation médicale, par exemple), la Direction de l'IVAC fait automatiquement courir le délai de deux ans à partir de la date de cette blessure physique. Selon l'orientation en vigueur⁶³ (ci-après « *Orientation sur la date d'évènement à retenir* »), elle considère en effet qu'une blessure physique entraîne une prise de conscience immédiate du lien. Si la victime ne présente pas sa demande dans les deux ans suivant ce moment, celle-ci sera considérée hors délai, et ce, « même si le client allègue une prise de conscience récente de l'impact psychologique de la violence vécue ».
- 77 Le Protecteur du citoyen est d'avis que pour donner à l'article 11 sa pleine portée, le délai pour présenter une demande devrait commencer à partir de la prise de conscience du lien entre l'acte criminel et la blessure faisant l'objet de la demande, et non exclusivement de la blessure physique importante. On ne peut raisonnablement présumer que la victime qui n'a pas déposé de demande dans les deux ans suivant une blessure physique importante causée par l'acte criminel a renoncé à l'avance à déposer une demande pour une autre blessure liée au même acte pouvant se manifester plus tard ou dont elle prend ultérieurement conscience de la relation avec les actes subis. De l'avis du Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC ne peut logiquement pénaliser une victime pour des situations qu'elle ne pouvait anticiper.

Une blessure physique importante? Le compteur tourne...

Anne a déposé une demande de prestations pour un préjudice psychologique lié à des agressions physiques et sexuelles commises par son père dans sa jeunesse. La demande a été refusée par la Direction de l'IVAC. Selon la loi en vigueur au moment des événements, elle avait un an pour faire sa demande à partir du moment où elle a pris conscience du lien entre sa blessure et les crimes subis. Bien que la femme ait déposé sa demande dans l'année où elle a pleinement réalisé le poids de sa blessure psychologique, la Direction de l'IVAC, conformément à son orientation, a considéré que le délai d'un an avait commencé à courir au moment où la victime avait subi une blessure physique importante liée aux agressions, en l'occurrence une grossesse qui est assimilée par la Loi à une blessure.

⁶³ Cette orientation prévoit que la Direction de l'IVAC fixe alors comme date d'évènement la date « qui justifie que la demande est considérée faite dans les délais ». Direction de l'IVAC, « Orientation : date d'évènement à retenir » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 126.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC a accepté la demande de la victime. Le Protecteur du citoyen était également d'avis que la victime était demeurée sous l'emprise de son agresseur jusqu'au dépôt de sa demande. Si la question du délai avait été soulevée au détriment de la victime, cette emprise lui aurait par ailleurs permis d'être relevée de son défaut de ne pas avoir déposé sa demande dans les temps prescrits.

- 78 En décembre 2014, le Protecteur du citoyen a interpellé la Direction de l'IVAC sur cette question. Celle-ci a conséquemment amorcé un travail visant à modifier l'*Orientation sur la date d'événement à retenir*. Cette dernière n'était cependant pas en vigueur au moment de finaliser le présent rapport.

Recommandation :

Concernant l'évaluation du délai de deux ans pour présenter une demande

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC retient automatiquement comme point de départ la blessure physique importante pour le calcul du délai, même lorsque la victime allègue une prise de conscience récente d'une blessure psychologique causée par l'acte criminel;

Que, ce faisant, la Direction de l'IVAC présume qu'une victime n'ayant pas déposé de demande pour une blessure physique importante a renoncé de ce fait à se prévaloir des avantages de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* pour toute autre blessure survenant ensuite;

Que l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ne peut être interprété comme prévoyant un délai unique lorsque la victime subit plusieurs blessures, chacune pouvant donner lieu à une prise de conscience distincte du lien avec l'acte criminel;

Que l'expression « la blessure » utilisée à l'alinéa 1 de l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* doit être interprétée comme référant à la blessure faisant l'objet de la demande de prestations;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-8 De retenir comme point de départ du délai de deux ans la prise de conscience du lien entre la blessure liée à la réclamation et l'acte criminel, et ce, même si la victime n'a pas déposé de demande pour une blessure physique antérieure.

La détermination automatique du point de départ du délai à la mention des abus à un professionnel de la santé ou à la première séance d'une psychothérapie

- 79 Sur la base d'un échantillon de 22 demandes rejetées en raison du délai de prescription⁶⁴, le Protecteur du citoyen constate que la Direction de l'IVAC refuse souvent, soit dans 15 des 22 cas échantillonnés, la date de prise de conscience récente déclarée par la

⁶⁴ 10 des 22 cas échantillonnés concernaient des actes sexuels commis de façon répétée sur une période prolongée par des personnes en situation d'autorité et de confiance (pendant l'enfance, par des parents ou des proches).

victime et la déplace à une date antérieure sur la base d'informations apparaissant, par exemple, dans la demande de prestations ou encore au dossier médical de la victime.

- 80 À l'analyse de ces cas, le Protecteur du citoyen constate que lorsque la victime a déjà parlé des violences vécues, même de façon superficielle, avec un professionnel de la santé, les agents de la Direction de l'IVAC fixent automatiquement la prise de conscience du lien à la date de cette consultation. De même, lorsque la victime a entrepris une démarche en psychothérapie liée aux violences subies, les agents fixent automatiquement la date de prise de conscience du lien à la première séance de cette thérapie.

Présumer une prise de conscience

Florence a déposé une demande de prestations à la Direction de l'IVAC cinq ans après avoir subi un viol commis par son ex-petit ami. Elle a allégué une prise de conscience du lien entre son état psychologique et l'agression sexuelle vécue à l'époque moins d'un mois avant le dépôt de sa demande.

La Direction de l'IVAC a pourtant considéré sa demande comme hors délai, car elle a constaté au dossier que la victime a rencontré une travailleuse sociale à l'hôpital où son père l'a menée le jour même de l'événement. Cette travailleuse sociale a rencontré la victime dans le cadre d'une intervention psychosociale liée à la victimisation, et lui a mentionné l'importance d'aller chercher de l'aide. Tablant sur ce fait, l'agent a fixé la prise de conscience du lien à ce moment et a considéré que la demande avait été déposée en retard.

- 81 Or, selon le Protecteur du citoyen, le fait de constater que la victime a mentionné les abus subis lors de consultations médicales passées ne suffit pas en soi à conclure que la victime a pris conscience du lien entre les violences subies et les préjudices dès ce moment. Les agents ne peuvent davantage fixer automatiquement la prise de conscience à la première séance d'une thérapie entreprise par la victime au sujet des abus. Souvent, la personne soupçonne que sa condition est liée aux événements traumatiques du passé, sans pour autant avoir éprouvé la prise de conscience qui est requise pour que le délai de l'article 11 commence à courir. « Une prise de conscience implique forcément un processus graduel [...] qui exige un caractère de continuité avant qu'on puisse cristalliser le moment où la prise de conscience s'est faite »⁶⁵. Notamment dans le cas d'une thérapie, les agents devraient accorder une importance relative aux premières consultations⁶⁶.

- 82 Dans un arrêt de la Cour suprême, la juge McLachlin tenait à faire à ce sujet certaines observations :

« J'estime que le commencement d'un rapport thérapeutique n'a rien de magique. Je crains notamment que certaines victimes d'inceste ne puissent découvrir leur cause d'action qu'après une longue thérapie ou plusieurs rapports thérapeutiques [...]. Je préférerais considérer le commencement du rapport comme l'un des nombreux facteurs dont il y a lieu de tenir compte pour déterminer [c]e moment ».⁶⁷

- 83 En outre, le Protecteur du citoyen est fortement préoccupé de constater, dans 14 des 15 cas analysés, que les agents établissant une date antérieure à la date de prise de

⁶⁵ M.B. c. Québec (Procureur général), 2014 QCTAQ 01142, par. 12.

⁶⁶ Voir en ce sens Id.; J.L. c. Québec (Procureur général), 2012 QCTAQ 05168; C.S. c. Québec (Procureur général), préc., note 56.

⁶⁷ M. (K.) c. M. (H), préc., note 54, p. 85.

conscience alléguée n'ont pas communiqué avec le professionnel de la santé à qui la victime a mentionné les abus ou avec qui elle a suivi une thérapie. Pourtant, le moment où la victime a réellement pris conscience du lien entre les agressions qu'elle a subies et les préjudices dont elle souffre relève d'une question de faits, dont la preuve est loin d'être évidente. De leur côté, les tribunaux recourent toujours à l'opinion de professionnels de la santé pour arriver à déterminer le moment de la prise de conscience du lien.

Recommandation :

Concernant l'évaluation du délai de deux ans pour présenter une demande

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice, qui doit être interprétée de façon large et libérale;

Que la notion de prise de conscience du lien, qui sert de point de départ au délai pour déposer la demande, doit être interprétée de façon à correspondre au moment d'une véritable prise de conscience par la victime;

Que l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ne peut être interprété comme prévoyant un délai unique lorsque la victime subit plusieurs blessures, chacune pouvant donner lieu à une prise de conscience du lien distincte;

Que les agents fixent cette date au moment de la première mention des actes criminels à un professionnel de la santé ou à la première séance d'une thérapie;

Que déterminer cette date constitue un exercice délicat, qui est difficile, voire impossible à réaliser sur la seule base du dossier;

Que la Direction de l'IVAC détermine une date de prise de conscience du lien sur dossier sans communiquer avec le professionnel de la santé consulté par la victime;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-9 D'établir des balises claires pour guider les agents dans l'appréciation de la notion de prise de conscience du lien entre le préjudice subi et l'acte criminel, incluant notamment l'obligation de prendre contact avec le professionnel consulté en cas de refus du moment de prise de conscience du lien allégué par la victime dans sa demande.

L'examen incomplet des motifs valables de retard

- 84 Le Protecteur du citoyen observe que lorsque les agents déterminent que la demande est hors délai en fonction du point de départ retenu, ils ne s'assurent pas d'examiner l'ensemble des motifs pouvant raisonnablement permettre à la victime de justifier son retard ou de démontrer qu'elle n'avait pas renoncé aux bénéfices de la *Loi*.
- 85 À cet égard, le Protecteur du citoyen note que la Direction de l'IVAC adopte une approche restrictive en n'acceptant que le seul motif de l'impossibilité d'agir pour repousser la présomption de renonciation de la victime, malgré ce que prévoit la *Loi* et sa propre *Orientation sur la date d'évènement à retenir*. En entrevue, le personnel a confirmé que ces autres motifs n'étaient à peu près jamais retenus. Par ailleurs, cette même

orientation ne précise pas que le motif de l'impossibilité d'agir inclut la contrainte psychologique vécue par les victimes sous l'emprise ou le joug de l'agresseur⁶⁸.

- 86 De plus, à l'analyse des 22 dossiers échantillonnés, le Protecteur du citoyen observe que lorsque la victime mentionne qu'elle ne connaissait pas la loi ou le régime alors que d'autres motifs peuvent également justifier son retard (peur de l'agresseur, contexte particulier expliquant le dévoilement récent à la police ou à la famille, entre autres), les agents inscrivent toujours l'ignorance de la loi comme motif de leur décision de refus d'admissibilité, sans référence aux autres motifs. Le Protecteur du citoyen n'a donc aucun moyen de vérifier si les agents ont réellement pris en compte l'ensemble des raisons possibles du retard. Pourtant, comme l'enseigne la jurisprudence, lorsque l'ignorance de la loi n'explique pas à elle seule le retard de la victime, la Direction de l'IVAC a la responsabilité d'apprécier tout motif valable pouvant permettre de renverser la présomption de renonciation aux bénéfices de la *Loi*. Par exemple, si l'état psychologique et le contexte socioaffectif de la victime l'empêchaient de présenter sa demande, malgré son ignorance de la *LIVAC*, la présomption qu'elle a renoncé à se prévaloir de la *Loi* devrait être repoussée⁶⁹.
- 87 Le Protecteur du citoyen estime important de rappeler que l'ignorance de la loi ne doit pas conduire automatiquement à rejeter une demande et à occulter de l'analyse les autres motifs, qui peuvent autrement permettre de justifier le retard. Ceci dit, la jurisprudence établit clairement que le motif d'ignorance de la loi ne peut, à lui seul, justifier une demande tardive.
- 88 Enfin, et toujours à la lumière des 22 dossiers échantillonnés, le Protecteur du citoyen constate que lorsque les agents fixent la prise de conscience de la victime à une date antérieure à celle qu'elle avait alléguée⁷⁰, ils n'avisent pas cette dernière de ce déplacement et ne lui donnent pas l'occasion de justifier son retard. Dans ces cas, les agents se limitent plutôt à considérer les raisons exposées dans le formulaire, alors que la victime, croyant être dans les temps prescrits au moment de remplir ce dernier, n'y a évidemment pas détaillé les circonstances factuelles susceptibles de justifier son retard.
- 89 Cette pratique constitue une entorse importante aux dispositions de la *LJA* imposant à l'instance administrative l'obligation de donner l'occasion à la personne de compléter son dossier avant de rendre une décision défavorable⁷¹. Aussi, lorsque l'analyse du dossier mène la Direction de l'IVAC à déterminer une date de prise de conscience qui place la victime dans une situation de retard à réclamer, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'agent devrait obligatoirement communiquer avec la victime afin qu'elle ait l'opportunité de transmettre des informations supplémentaires à celles qu'elle a initialement fournies dans un contexte où elle croyait, en toute bonne foi, respecter les délais prescrits.

⁶⁸ Comme l'établit clairement la Cour suprême dans l'arrêt *Gauthier c. Beaumont* (préc., note 55), la victime peut démontrer qu'elle était dans l'impossibilité d'agir pour des raisons médicales (hospitalisation ou coma) ou encore pour cause de contrainte psychologique.

⁶⁹ *S.L. c. Québec (Procureur général)*, 2011 QCTAQ 08533; *M.D. c. Québec (Procureur général)*, 2011 QCTAQ 08702 ; *K.B. c. Québec (Procureur général)*, préc., note 60; *A.G. c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCTAQ 061063.

⁷⁰ Rappelons que c'était le cas dans 15 des 22 demandes échantillonnées. Voir la sous-section précédente du présent rapport.

⁷¹ *LJA*, préc., note 16, art. 4(2) et 6.

Recommandations :

Concernant l'évaluation du délai de deux ans pour présenter une demande

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice qui doit être interprétée de manière large et libérale;

Que le législateur a employé le terme « notamment » à l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que la Direction de l'IVAC a la responsabilité d'examiner l'ensemble des faits aux fins de déterminer si des motifs valables peuvent justifier le retard d'une victime à déposer une demande;

Que la mention d'ignorance de la loi ne doit pas occulter dans l'analyse les autres motifs pouvant aussi justifier le retard;

Que, lors de l'analyse du dossier, les agents fixent souvent une date de prise de conscience autre que celle alléguée par la victime, rendant ainsi la demande hors délai sans que la victime n'en soit avisée;

Que les articles 4(2) et 6 de la *Loi sur la justice administrative* prévoient l'obligation pour l'autorité administrative de donner l'opportunité à la personne de compléter son dossier;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-10 De prévoir des balises supplémentaires pour l'examen de la justification du retard de la victime en cas de demande hors délai, incluant l'importance de considérer tout motif valable, même en cas de mention d'ignorance de la loi;

R-11 De prévoir l'obligation de recueillir les motifs de la victime en cas de déplacement de la date de prise de conscience du lien à une date antérieure à la date déclarée par la victime.

2.2 Motif d'exclusion : la faute lourde

- ⁹⁰ Une victime ne pourra bénéficier du programme si elle a contribué, « par sa faute lourde », à ses blessures ou à sa mort⁷². Contrairement aux autres conditions d'admissibilité précédemment présentées, il revient à la Direction de l'IVAC de démontrer la présence d'une telle faute. C'est du moins ce qu'ont très majoritairement estimé les tribunaux⁷³.

⁷² LIVAC, préc., note 3, art. 20 b).

⁷³ Voir notamment *J.H. c. Québec (Procureur général)*, 2010 QCCA 1626, par. 34; *A.T. c. Québec (Procureur général)*, 2011 QCTAQ 01645; *Québec (Procureur général) c. Lafontaine*, [2003] EYB 2003-43305 (QC CS); *N.K. c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCTAQ 07840.

- 91 La « faute lourde » n'est pas définie dans la LIVAC, mais ce concept est importé du droit civil et réfère à une faute « qui dénote une insouciance, une imprudence ou une négligence grossière »⁷⁴. C'est ainsi que le TAQ la définissait dans une décision-clé :

« [...] il peut y avoir faute lourde de la part d'une victime [...] lorsque cette dernière a eu un comportement qui dénote une insouciance grossière et complète de la conséquence des actes qu'elle pose, laquelle conséquence, en regard des faits, est à ce point probable et prévisible qu'il est à peine croyable que la victime n'ait pas accepté, en agissant, le dommage qui s'est réalisé »⁷⁵.

- 92 Un exemple possible de faute lourde pourrait être celui d'une personne qui serait blessée dans une bagarre qu'elle a initiée par des insultes, ou encore la victime d'un événement qui serait directement lié à son implication active dans une organisation criminalisée⁷⁶.
- 93 Un examen au cas par cas du comportement de la victime lors de l'agression au regard de la prévisibilité des conséquences de ses gestes est donc nécessaire pour conclure à la présence d'une faute lourde. Dans le cadre de cet exercice, l'expérience de la victime et sa connaissance effective des risques doivent être prises en compte⁷⁷.
- 94 Dans les situations où les conséquences résultant du comportement de la victime sont disproportionnées par rapport à ce que la victime était raisonnablement en mesure de prévoir, la faute lourde ne pourra être retenue pour l'exclure des bénéfices de la Loi. Par exemple, si une personne est blessée dans une bagarre, il importe de considérer la nature de la riposte : une personne proférant des insultes peut s'attendre à un coup de poing en guise de réplique, mais peut-être pas à être tirée à bout portant⁷⁸. Tout est donc une question de contexte et d'appréciation circonstancielle. « La proportionnalité entre le comportement et ses conséquences est un facteur contextuel important. Ainsi une disproportion trop grande entre les deux empêche de qualifier la faute lourde »⁷⁹.

⁷⁴ Assemblée nationale du Québec, Commission des institutions, *Journal des débats*, 37^e légis., 2^e sess. (7 novembre 2006), « Étude détaillée du projet de loi n° 25 – Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels et d'autres dispositions législatives », 12 h 00, (M. Marcoux).

⁷⁵ F.F. c. Québec (*Procureur général*), 2012 QCTAQ 021039, par. 33. Voir aussi N.K. c. Québec (*Procureur général*), préc., note 73, par. 24. C'est d'ailleurs ainsi que le terme est défini dans les rapports annuels d'activité de la Direction de l'IVAC : « La faute lourde est un comportement qui dénote une insouciance, une dangereuse imprudence, ou une négligence grossière de la part de la victime ». Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 25.

⁷⁶ Les tribunaux se sont prononcés plusieurs fois dans des litiges où la Direction de l'IVAC soutenait que la victime avait commis une faute lourde liée au milieu des stupéfiants ou à l'appartenance à un groupe criminalisé. Pour les tribunaux, les personnes qui s'adonnent à de telles activités ou qui sont affiliées ou identifiées à des gangs de rue adoptent « un mode de vie à haut risque ». L'implication active dans un milieu criminel malgré la connaissance des risques associés est considérée par les tribunaux comme une acceptation des conséquences qui peuvent en découler et donc comme une faute lourde. Voir notamment Québec (*Procureur général*) c. Lafontaine, préc., note 73.

⁷⁷ À ce titre, une personne qui est une habituée du milieu criminel et qui a une grande connaissance de son fonctionnement (par exemple du commerce des stupéfiants) devrait être distinguée de celle qui se trouve mêlée à un événement ou à une transaction isolée.

⁷⁸ Le TAQ rappelle également qu'il ne suffit pas d'établir qu'un requérant a un passé criminel et des condamnations pour crimes violents pour conclure à une faute lourde de sa part. Voir notamment R.C. c. Québec (*Procureur général*), 2015 QCTAQ 041141.

⁷⁹ Jean-Louis Baudoin et Yvon Renaud, *Code civil annoté*, 17^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2014, art. 1474, p. 26.

- 95 Depuis 2012, la Direction de l'IVAC a rejeté environ une demande sur 10 en raison d'une faute lourde⁸⁰. Dans le cadre du traitement de plaintes individuelles, le Protecteur du citoyen a noté que la Direction de l'IVAC refusait parfois l'admissibilité au régime parce que la victime n'avait pas démontré être « une victime innocente ». De l'avis du Protecteur du citoyen, ces décisions trahissent à la fois l'interprétation trop large de la faute lourde que retient la Direction de l'IVAC et sa propension à transférer le fardeau de preuve sur la victime à cet égard. La Direction de l'IVAC devrait cesser d'utiliser cette formulation qui crée de la confusion chez les victimes.
- 96 De surcroît, l'examen par le Protecteur du citoyen de 21 dossiers échantillonnés de demandes refusées au motif de faute lourde a permis d'identifier des lacunes d'analyse dans 8 cas sur 21.
- 97 Le Protecteur du citoyen a pu aussi observer que la Direction de l'IVAC conclut parfois à la faute lourde sans que le dossier n'offre de preuve prépondérante du comportement volontairement téméraire de la victime, de son implication dans des activités illicites régulières ou du lien entre ces dernières et l'acte criminel⁸¹. Dans d'autres cas, le Protecteur du citoyen constate qu'on ne considère pas l'aspect de la disproportion, soit le fait que la réplique de l'agresseur, quoique prévisible, était clairement démesurée et ne pouvait donc pas permettre de conclure que la personne avait à l'avance accepté les conséquences - imprévisibles - de sa conduite. À la lumière de ces dossiers, il appert que la Direction de l'IVAC n'appuie pas systématiquement son évaluation de la faute lourde sur la définition retenue par le TAQ en la matière.

Une agression provoquée?

Jonathan a déposé une demande de prestations, car il a été victime de voies de fait dans un centre de détention. La Direction de l'IVAC a refusé sa demande au motif de faute lourde, sur la base qu'il était incarcéré pour des crimes de nature sexuelle grave, susceptibles d'entraîner des conséquences préjudiciables prévisibles et probables.

Le Protecteur du citoyen a rappelé à la Direction de l'IVAC que la faute lourde ne s'apprécie pas au regard du statut de la personne, mais en fonction des gestes ou actes qu'elle a commis au moment de son agression. Or, la preuve prépondérante au dossier ne permettait aucunement d'établir un comportement fautif de la part du réclamant lié à l'agression qu'il avait subie. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC a accepté la demande et a accordé à Jonathan les prestations prévues à la loi.

- 98 Par ailleurs, selon l'information recueillie lors des entrevues qu'a menées le Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC conclut à la faute lourde rapidement, dès qu'il y a indication d'activités illicites comme la consommation ou la vente de stupéfiants, ou encore une référence quelconque à l'implication dans un gang de rue ou à la fréquentation de groupes criminels. Dans de tels cas, le personnel interrogé n'a pas mentionné la nécessité d'examiner le comportement de la victime eu égard aux conséquences probables et

⁸⁰ En 2012, 10 % des demandes étaient rejetées pour ce motif (209 sur 2007). En 2013, ce chiffre s'élevait à 13 % (188 sur 1 478) et à 10 % en 2014 (173 sur 1 641). Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 25.

⁸¹ Dans l'affaire *J. H. c. Québec (Procureur général)* (préc., note 73), la Cour d'appel précise à ce sujet que l'appartenance de la victime à un milieu criminalisé n'est pas une raison suffisante pour refuser à la personne les bénéfices de la Loi en raison d'une faute lourde de sa part. Il faut également pouvoir s'appuyer sur la preuve prépondérante d'un lien entre l'affiliation et l'acte criminel.

prévisibles dans chaque contexte, comme l'exige la définition du TAQ citée précédemment⁸².

Recommandation :

Concernant l'évaluation de la faute lourde

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice qui doit être interprétée de façon large et libérale;

Qu'il est de première importance de procéder à un examen au cas par cas du comportement de la victime lors de l'agression au regard de la prévisibilité des conséquences de sa conduite et de la disproportionnalité de la riposte;

Qu'il revient à la Direction de l'IVAC de démontrer de façon prépondérante la présence d'une faute lourde;

Que selon les dossiers échantillonnés, la Direction de l'IVAC a exclu des victimes des bénéfices de la *Loi* sans que leur comportement ne puisse raisonnablement être qualifié de « faute lourde » à la lumière de la définition-clé du Tribunal administratif du Québec en la matière;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-12 De s'assurer que l'examen de la faute lourde soit effectué au cas par cas au regard de la prévisibilité des conséquences et de la disproportionnalité de la riposte au comportement de la victime, en fonction de la preuve prépondérante au dossier et sur la base des enseignements des tribunaux, et qu'une directive à cet effet soit produite et diffusée au personnel.

2.3 Délais à rendre une décision d'admissibilité

99 Après analyse des plaintes qu'il a jugées fondées au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen est préoccupé par les délais requis pour rendre les décisions d'admissibilité. De plus, selon les résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle de la Direction de l'IVAC et le *Rapport Lemieux*, les longs délais figurent parmi les premiers motifs d'insatisfaction des victimes. Il importe de préciser que la décision d'admissibilité n'étant que la première étape du processus de traitement, les personnes victimes, une fois admises au régime, doivent encore attendre souvent plusieurs semaines supplémentaires, avant de recevoir des indemnités visant notamment à remplacer le revenu.

100 La *LJA* édicte pourtant que l'autorité administrative doit rendre ses décisions avec diligence⁸³.

2.3.1 Les délais de la Direction de l'IVAC

101 Selon les informations obtenues de la Direction de l'IVAC, résumées dans le tableau ci-dessous, la majeure partie des demandes reçues au cours des dernières années ont été

⁸² F.F. c. Québec (*Procureur général*), préc., note 75.

⁸³ *LJA*, préc., note 16, art. 4(3).

déclarées recevables par le service de la **répartition** sur la base des informations déjà disponibles au dossier.

- 102 Environ un tiers des demandes ont été transférées au service de l'**admissibilité standard**, qui traite les dossiers nécessitant une recherche d'information supplémentaire, notamment pour confirmer la survenance d'un acte criminel ou la présence d'une blessure (rapport policier ou dossier médical).
- 103 Enfin, une plus faible proportion des demandes ont été transférées au service de l'**admissibilité particulière**, qui traite celles nécessitant une recherche d'information plus approfondie (par une enquête terrain ou téléphonique), notamment lorsque la Direction de l'IVAC a des doutes concernant la survenance d'un acte criminel ou une possible faute lourde de la victime.

Tableau 2 : Nombre, pourcentage de demandes et délais moyens selon le service ayant analysé l'admissibilité

	2012			2013			2014		
	Nombre	%	Jours ⁸⁴	Nombre	%	Jours	Nombre	%	Jours
Répartition	4 287	49,8	3	4 244	56,1	4	4 475	52,6	3
Admissibilité standard	3 521	40,9	72	2 614	34,6	48	3 232	38,0	45
Admissibilité particulière	514	6,0	161	483	6,4	143	564	6,6	128
Autres⁸⁵	279	3,2	52	220	2,9	17	238	2,8	28
Total	8 601	100,0	40	7 561	100,0	28	8 509	100,0	28

- 104 Comme le démontrent les données ci-dessus, le délai moyen requis par la Direction de l'IVAC pour rendre ses décisions d'admissibilité, toutes catégories confondues, est passé de 40 à 28 jours ces dernières années. C'est là un progrès notable.
- 105 Toutefois, si le délai moyen pour rendre une décision d'admissibilité est de seulement 3 jours au service de la répartition, le Protecteur du citoyen constate que les délais moyens à l'étape de l'admissibilité standard et de l'admissibilité particulière, qui concernent près de la moitié des demandes, sont importants.
- 106 En effet, pour les demandes ayant dû être transférées au service de l'admissibilité standard en 2014, le délai moyen s'est élevé à 45 jours. Ces demandes concernent 3 232 victimes, c'est-à-dire près de 40 % des demandes déposées à la Direction de l'IVAC cette année-là. Le Protecteur du citoyen est d'avis que des mesures comme la bonification de l'information disponible sur le site Internet et dans les formulaires et annexes, concernant notamment l'importance de soumettre certaines pièces en appui aux demandes de prestations, pourraient permettre de réduire ces délais. Des dossiers plus complets présentés par les victimes diminueraient probablement la proportion des demandes devant être transférées au service de l'admissibilité standard.

⁸⁴ Les délais sont calculés en jours de calendrier tout au long de ce rapport.

⁸⁵ Cette catégorie regroupe les demandes concernant les rechutes, récidives ou aggravations (plus de la moitié), les « dossiers à accès restreint », ainsi que les dossiers transférés aux opérations avant l'inscription de la décision au système.

- 107 Pour les demandes ayant été transférées au service de l'admissibilité particulière, le délai moyen augmente encore davantage, atteignant 128 jours en 2014. Ces demandes concernent 564 victimes et représentent 6,6 % des demandes.
- 108 Il importe de rappeler que l'admissibilité n'est que la toute première d'une série d'étapes que doivent franchir les victimes s'adressant à la Direction de l'IVAC, alors qu'une prise en charge la plus rapide et efficiente possible de ces personnes est requise. De longs délais à cette étape initiale préoccupent le Protecteur du citoyen, notamment dans les cas où l'admissibilité est jugée trop incertaine pour que la Direction de l'IVAC puisse autoriser des mesures temporaires visant à combler les besoins urgents des victimes dans l'attente d'une décision⁸⁶.

Recommandation :

Concernant les délais à l'admissibilité standard et particulière

Considérant :

Que selon l'article 4(3) de la *Loi sur la justice administrative*, un organisme public doit rendre ses décisions avec diligence;

Que le Protecteur du citoyen constate de longs délais à rendre une décision d'admissibilité pour les victimes d'actes criminels lorsque le dossier est transféré en admissibilité standard et en admissibilité particulière;

Qu'il est primordial de répondre rapidement aux besoins des victimes, notamment en matière de soins, de médicaments ou d'indemnités visant à remplacer le revenu;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-13 D'établir un plan d'action visant à réduire les délais à l'admissibilité standard et à l'admissibilité particulière.

2.3.2 Les délais de transmission de documents par les tiers

- 109 Il ressort de l'enquête du Protecteur du citoyen que la Direction de l'IVAC est souvent confrontée à de longs délais de transmission de dossiers policiers ou médicaux dont elle a besoin pour effectuer son analyse et rendre sa décision d'admissibilité. En effet, les rapports d'événement ou d'enquête policière sont souvent déterminants dans l'analyse de l'admissibilité d'une demande de prestations, notamment pour valider la survenance de l'acte criminel ou évaluer si la victime a commis une faute lourde.
- 110 Or, selon l'information qu'a obtenue le Protecteur du citoyen, la lenteur des corps policiers à fournir à la Direction de l'IVAC les documents qu'elle requiert serait l'une des causes expliquant les longs délais à l'admissibilité. Ces délais de transmission seraient notamment attribuables au fait que les services de police sont peu sensibilisés au mandat de la Direction de l'IVAC et à l'importance d'une expédition diligente des documents nécessaires à ses prises de décisions. Ils ne seraient pas non plus au fait des pouvoirs de commissaires-

⁸⁶ La LIVAC prévoit la possibilité d'autoriser des mesures temporaires à la victime lorsque son admission est jugée probable, ce qui n'est pas le cas en contexte d'enquêtes visant par exemple à dissiper des doutes sur la faute lourde ou la survenance d'un acte criminel. LIVAC, préc., note 3, art. 16.

enquêteurs des agents de la Direction de l'IVAC, qui permettent à ces derniers, dans le cadre de leurs fonctions, d'exiger les documents qu'ils jugent pertinents⁸⁷.

- 111 Il semble donc que les agents de la Direction de l'IVAC doivent souvent gérer des refus ou des réticences des services de police, qui traitent leurs requêtes comme des demandes d'accès à l'information que seuls les responsables désignés à cette fin à l'interne peuvent traiter. D'autres n'offrent aucune collaboration depuis longtemps, interdisant même à leurs policiers de parler aux agents et enquêteurs de la Direction de l'IVAC et exigeant systématiquement la production d'une citation à comparaître (*subpoena duces tecum*) pour transmettre un dossier. De plus, il n'est pas rare que les services de police transmettent seulement quelques-uns des documents demandés ou des documents caviardés. Dans ces cas, les agents de la Direction de l'IVAC doivent rappeler et expliquer leur mandat, ce qui allonge les délais de traitement pour des motifs ne leur étant pas imputables.
- 112 Par ailleurs, outre les relances et suivis effectués de façon ponctuelle dans les dossiers problématiques afin de faire accélérer la transmission, le Protecteur du citoyen note que la Direction de l'IVAC n'a fait aucune intervention formelle récente auprès des services de police ou du ministère de la Sécurité publique afin de sensibiliser ces derniers à l'importance de transmettre rapidement les documents demandés par ses agents.
- 113 Pourtant, des ententes de transmission ont été conclues avec divers services de police⁸⁸. Bien qu'elles aient été signées il y a près de 25 ans, elles n'ont pas été révoquées et seraient toujours valides. Les difficultés rapportées par le personnel de la Direction de l'IVAC interrogé démontrent que ces ententes devraient être actualisées ou renouvelées afin d'assurer une transmission diligente des documents requis par les agents pour le traitement des demandes, selon une procédure qui convienne aux deux parties.
- 114 Lors de ces mêmes entrevues, le personnel a aussi mentionné comme cause de délai à l'admissibilité la lenteur des établissements de santé à fournir les dossiers médicaux demandés, notamment parce qu'ils contiennent des renseignements personnels.
- 115 Encore une fois, hormis les relances et suivis ponctuels dans les dossiers problématiques auprès des différents établissements du réseau de la santé et des services sociaux, la Direction de l'IVAC n'a fait aucune intervention ces dernières années auprès de ceux-ci ou du ministère de la Santé et des Services sociaux afin de les sensibiliser à l'importance de

⁸⁷ La LAT précise que « [l]es personnes désignées suivant le paragraphe 4 et les membres des bureaux de révision sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf de celui d'imposer l'emprisonnement » LAT, préc., note 5, art. 63(7).

⁸⁸ Voir *Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements entre le service de police de la Ville de Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (CSST) dans le cadre de l'administration de la LIVAC*, Québec, 11 mars 1986; *Entente relative à l'accès et à l'utilisation de renseignements personnels entre la Communauté urbaine de Montréal et la CSST dans le cadre de l'administration de la LIVAC*, Montréal, 20 mars 1985; *Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels entre le Service de la protection publique de la Ville de Jonquière et la CSST dans le cadre de la LIVAC*, Jonquière, 7 novembre 1985; *Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels entre le Service de la sécurité publique de la Ville de Chicoutimi et la CSST*, Chicoutimi, 26 septembre 1985; *Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels entre la Régie intermunicipale du corps de police St-Louis/Terrebonne et la CSST*, Terrebonne, 28 mai 1985; *Entente d'adhésion du service de l'IVAC au Bureau de recherche du Québec sur le crime organisé*, 18 février 1987. Voir aussi la Directive opérationnelle adoptée par la Sûreté du Québec, qui prévoit notamment un devoir d'assistance au Service de l'IVAC. Sûreté du Québec, « Assistance au Service de l'indemnisation des victimes d'actes criminels » dans *Directive opér. Gén.* – 21, 1992 et 1993, art. 2.7.10.

transmettre rapidement les documents demandés pour un traitement efficace des demandes.

- 116 À titre d'exemple, la *Loi sur l'assurance automobile* prévoit que tout établissement et tout professionnel de la santé qui, à la suite d'un accident de la route, a traité une victime ou a été consulté par celle-ci « doit, à la demande de la Société, lui faire rapport de ses constatations, traitements ou recommandations dans les six jours qui suivent la demande de la Société »⁸⁹. La Direction de l'IVAC peut certainement s'inspirer de cet exemple pour interpeller ses partenaires et faire appel à leur collaboration et diligence.

Recommandations :

Concernant les délais à l'admissibilité standard et particulière

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC affirme être souvent confrontée à de longs délais de transmission des documents dont elle a besoin pour traiter ses demandes;

Que la Direction de l'IVAC a tout intérêt à clarifier son mandat, ses besoins et ses échanges avec ses partenaires (établissements du réseau de la santé et des services sociaux et services de police) afin d'éviter des négociations à la pièce par les agents lors du traitement des demandes;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-14 De convenir avec le ministère de la Santé et des Services sociaux d'une procédure assurant la transmission diligente par les établissements de santé et de services sociaux de tous les documents requis par la DIVAC pour le traitement des demandes de prestations;

R-15 D'actualiser ou de conclure les ententes nécessaires avec les services de police afin d'assurer une transmission diligente de tous les documents requis par la DIVAC pour le traitement des demandes de prestations.

2.4 Prise de contact avec les victimes dès l'étape de l'admissibilité

- 117 À la suite de nombreuses plaintes à ce sujet, le Protecteur du citoyen a noté que la Direction de l'IVAC ne contactait pas les victimes à l'étape de l'admissibilité. Cette pratique posait problème pour les victimes dont les demandes étaient transférées à l'admissibilité standard et à l'admissibilité particulière, car elles n'étaient alors pas informées des longs délais requis pour traiter leurs demandes. Ainsi en 2013, selon l'information transmise par la Direction de l'IVAC, 3 097 victimes n'ont reçu aucun appel à la suite du dépôt de leur demande, ceci dans le contexte d'un délai moyen variant de 48 à 143 jours.
- 118 En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen a observé que la Direction de l'IVAC a mis en place une nouvelle procédure prévoyant l'appel d'un agent de l'admissibilité à tout réclamant dont la demande n'est pas admise à sa face même, pour l'informer de la réception de sa réclamation et, notamment, des délais de traitement⁹⁰. Considérant que cette nouvelle prise de contact obligatoire, survenant plus tôt dans le processus, permet désormais au réclamant d'obtenir de l'information sur les délais, mais aussi d'aviser la Direction de l'IVAC de ses besoins urgents avant le moment formel de l'évaluation de ses

⁸⁹ *Loi sur l'assurance automobile*, RLRQ, c. A-25, art. 83.15.

⁹⁰ La procédure est en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2014.

besoins, le Protecteur du citoyen est d'avis que cette mesure améliore significativement le service aux victimes à l'étape de l'admissibilité. Il salue donc l'introduction de cette nouvelle mesure.

3 La prise en charge et l'évaluation des besoins



- 119 Au terme de l'évaluation de l'admissibilité, la Direction de l'IVAC transmet sa décision au réclamant. Si cette décision est positive, on l'informe que son dossier est assigné à un agent qui sera chargé de l'évaluation de ses besoins et de la détermination des soins, services et indemnités auxquels il pourrait avoir droit. La lettre indique également la date d'événement retenue, qui a son importance. Cet aspect sera traité à la sous-section 4.1.
- 120 Le personnel de la Direction de l'IVAC interrogé par le Protecteur du citoyen a confirmé que l'évaluation des besoins d'une victime constitue une étape fondamentale du traitement d'une demande. C'est également à cette occasion que l'offre de services est détaillée, notamment dans le contexte des constats présentés à la section 1 du présent rapport, relativement aux informations publiées sur le site Internet.

3.1 La disparité du mode de contact pour l'évaluation des besoins

- 121 Après l'envoi de la lettre d'acceptation, la Direction de l'IVAC communique à nouveau avec la victime pour l'offre d'évaluation des besoins. Le mode de contact privilégié varie cependant selon la situation de la victime, ce qui crée de l'avis du Protecteur du citoyen une disparité de traitement préjudiciable. Quelques précisions à cet égard s'imposent.
- 122 Lors de la réception d'une demande de prestations, la Direction de l'IVAC réalise une première catégorisation de la situation du demandeur en fonction d'une grille de critères ou de facteurs de risque de chronicité. Sur la base de l'information contenue dans la demande, celle-ci est classée dans l'une des sept catégories définies (profils), permettant ultérieurement de l'acheminer vers l'équipe la plus à même de la traiter efficacement.
- 123 Les victimes dont la demande est classée dans la catégorie « **sans risque de chronicité et enfants** »⁹¹ sont contactées par écrit. La Direction de l'IVAC transmet alors une lettre type d'offre d'évaluation des besoins, qui invite la victime à communiquer avec l'agent responsable de son dossier afin que ce dernier puisse déterminer les indemnités, traitements et services auxquels elle a droit pour pallier les conséquences physiques et psychologiques résultant de l'acte criminel. La lettre précise également ce qui suit : « Il est possible que vous n'éprouviez en ce moment aucun problème particulier. Dans ce cas, nous procéderons à la fermeture de votre dossier le [date] »⁹².

⁹¹ Profils 1 à 3. Selon les informations obtenues auprès de la Direction de l'IVAC, bon an, mal an, les trois quarts des victimes admises sont classées dans cette catégorie. En 2014, cela représente près de 5 000 victimes.

⁹² Cette date semble correspondre à 60 jours à compter de la date d'envoi de la lettre d'évaluation des besoins. Notons ici que cette mention n'est pas très claire. La référence aux besoins particuliers actuels peut en effet laisser croire à une victime qu'elle n'a à communiquer avec la Direction de l'IVAC que si elle éprouve de nouveaux problèmes, différents de ceux qu'elle a déjà précisés dans son formulaire de demande.

- 124 Selon l'information obtenue pendant l'enquête, en plus de l'envoi de la lettre, la Direction de l'IVAC s'est donnée pour cible de communiquer dans les 48 heures par téléphone avec les victimes de cette catégorie qui ont déclaré être en arrêt de travail dans leur demande de prestations.
- 125 Pour ce qui est des victimes dont la demande est classée « **à risque de chronicité** »⁹³, la Direction de l'IVAC communique plutôt avec chacune d'elles par téléphone afin de procéder à l'évaluation de leurs besoins, sans égard à la situation professionnelle déclarée (arrêt de travail ou non). Aucune communication écrite ne précède cet appel.
- 126 Les victimes dont la demande est classée dans la catégorie « sans risque de chronicité et enfants » qui ont déclaré être sans emploi ou sans arrêt de travail reçoivent donc comme unique communication de la Direction de l'IVAC la lettre type d'offre d'évaluation des besoins suivant leur admissibilité⁹⁴.
- 127 Si une victime ne se manifeste pas à la suite de la réception de la lettre d'offre d'évaluation des besoins, la Direction de l'IVAC ferme son dossier sans autre formalité, et ce, même si la personne avait indiqué des besoins précis dans sa demande de prestations (suivi psychologique, médicaments, système d'alarme, par exemple).
- 128 La Direction de l'IVAC justifie sa décision d'agir ainsi à l'égard de cette catégorie de demandeurs par la nécessité d'établir des priorités compte tenu des ressources disponibles, dans un contexte d'augmentation des demandes de prestations⁹⁵. Dans cette optique, la priorité est de miser sur la « clientèle à risque de difficultés financières ».
- 129 La Direction de l'IVAC a aussi indiqué au Protecteur du citoyen que la transmission d'une lettre suscite à son avis une forme de responsabilisation chez les victimes, sans expliquer pour quelles raisons elle ne vise pas aussi une telle responsabilisation chez les victimes de la même catégorie qui sont en arrêt de travail.
- 130 Le Protecteur du citoyen déplore le traitement différencié en fonction de la situation professionnelle dans la catégorie « sans risque de chronicité et enfants ». Cela semble indiquer que la Direction de l'IVAC accorde un soin plus marqué aux victimes en arrêt de travail, alors qu'elle leur reconnaît pourtant des profils similaires. Il va de soi que les personnes sans emploi ou en emploi, mais sans arrêt de travail, peuvent avoir des besoins aussi essentiels et urgents que le remplacement de revenus, tels que le suivi médical ou psychologique ou le remboursement de médicaments.
- 131 Le Protecteur du citoyen est préoccupé par le fait que la Direction de l'IVAC se limite à communiquer uniquement par lettre avec certaines victimes admises, et à attendre passivement leur retour d'appel pour traiter leurs demandes. Cette pratique paraît particulièrement inadéquate dans le cas où les victimes ont pris le soin d'indiquer des besoins précis dans le formulaire de demande. Les demandes devraient être analysées et traitées par la Direction de l'IVAC systématiquement, sans que les victimes aient à faire de démarches supplémentaires.
- 132 En toute fin d'enquête, la Direction de l'IVAC a informé le Protecteur du citoyen que le choix de ne communiquer que par lettre avec les victimes sans emploi ou en emploi, mais sans arrêt de travail, de la catégorie « sans risque de chronicité et enfants » s'explique par

⁹³ Profils 4 à 7.

⁹⁴ Rappelons toutefois que depuis septembre 2014, les victimes dont les demandes sont transférées à l'admissibilité standard ou particulière (44,6 % des demandes reçues) reçoivent, au moment de ce transfert, un appel de l'agent de l'admissibilité. L'objectif est de les aviser d'un délai plus long d'analyse de leur demande. Voir sections 2.3 et 2.4 du présent document.

⁹⁵ Voir note 9 du présent document.

le fait « qu'une procédure spécifique à ces dossiers s'applique, soit la confirmation de leur volonté de donner suite à l'offre de services de l'IVAC ». Cette procédure a été mise en place dans ces cas « parce que, par le passé, un nombre important de victimes n'a pas donné suite à [l']offre de services, malgré de nombreux rappels téléphoniques ».

- 133 Le Protecteur du citoyen ne peut avaliser qu'une telle procédure de confirmation soit imposée à certaines victimes, alors qu'elle ne l'est pas à toutes et qu'elle n'est motivée que par pure commodité administrative.
- 134 La Direction de l'IVAC n'a d'ailleurs jamais mesuré l'impact de cette exigence supplémentaire. En effet, aucune statistique n'a pu être fournie au Protecteur du citoyen concernant le nombre de victimes admises n'ayant reçu qu'une lettre d'offre d'évaluation et dont le dossier a été fermé administrativement en raison d'absence de rétroaction de leur part.
- 135 À cet égard, le Protecteur du citoyen rappelle que la demande de prestations constitue une démarche difficile à effectuer pour de nombreuses victimes, qui peinent à rendre compte des événements vécus et de leurs répercussions sur leur vie. Dans ce contexte, leur imposer de prendre l'initiative de communiquer à nouveau avec la Direction de l'IVAC à la suite de leur admission constitue un fardeau déraisonnable susceptible de décourager certaines d'entre elles.
- 136 Aussi, le Protecteur du citoyen est d'avis que la Direction de l'IVAC devrait veiller à communiquer verbalement avec chacune des victimes admises, afin d'évaluer les besoins qu'elles ont déjà soulignés dans leur demande de prestations et de s'assurer ainsi de leur procurer les services et indemnités auxquels elles ont droit, en temps opportun. Une telle pratique est susceptible de faire une différence majeure pour les victimes, en plus de favoriser une prise en charge plus efficace.

Recommandation :

Concernant le mode de contact des victimes pour l'évaluation des besoins

Considérant :

Que l'évaluation des besoins est cruciale, car elle vise à déterminer les indemnités, les traitements et les services auxquels la victime peut avoir droit afin de pallier les conséquences physiques ou psychologiques résultant de l'acte criminel;

Qu'il ne devrait pas y avoir de disparité dans les modes de contact des victimes pour l'offre d'évaluation de leurs besoins;

Que la Direction de l'IVAC ne peut tenir pour acquis qu'une victime n'a pas de besoins du simple fait qu'elle ne se manifeste pas après avoir reçu la lettre d'offre d'évaluation; ceci est d'autant plus contestable si elle a exprimé des besoins dans sa demande de prestations;

Que la Direction de l'IVAC doit s'assurer de considérer les besoins identifiés dans les demandes de prestations afin d'accorder aux réclamants admis les indemnités, les soins et les services auxquels ils ont légalement droit;

Qu'il est essentiel de reconnaître la vulnérabilité particulière des victimes d'actes criminels et l'importance d'un contact humain pour plusieurs d'entre elles;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-16 De communiquer verbalement avec toutes les victimes admises au régime afin de s'assurer d'évaluer leurs besoins pour déterminer les indemnités, services ou soins auxquels elles ont légalement droit.

3.2 Les délais d'évaluation des besoins

- 137 Selon l'information obtenue de la Direction de l'IVAC, des cibles internes ont été établies concernant les délais visés pour évaluer les besoins d'un réclamant admis au régime. L'objectif est d'une semaine (7 jours) dans le cas des demandes avec indemnités pour ITT⁹⁶, et de 4 à 6 semaines (28 à 42 jours) pour les autres⁹⁷.
- 138 Les réponses que le Protecteur du citoyen a obtenues du personnel au sujet de l'existence ou de la teneur des cibles étaient cependant très variables. Par ailleurs, malgré les objectifs fixés, la Direction de l'IVAC n'a pu fournir d'information sur les délais effectifs d'évaluation des besoins, car elle ne les mesure pas.
- 139 Le Protecteur du citoyen a donc mesuré lui-même les délais moyens d'évaluation des besoins des victimes dans 39 dossiers échantillonnés, qui sont respectivement de 78,8 jours suivant la réception de la demande et de 59,9 jours suivant son acceptation⁹⁸. Ces délais sont élevés et dépassent largement les cibles fixées par la Direction de l'IVAC.
- 140 Dans certains dossiers, le Protecteur du citoyen a également observé une étape d'évaluation des besoins urgents par un agent de premier contact, avant l'évaluation complète des besoins. Les délais moyens pour effectuer cette première évaluation sont de 61,6 jours suivant la réception de la demande, et de 33,5 jours suivant son acceptation⁹⁹. Toutefois, de telles évaluations n'ont été réalisées que dans 18 dossiers sur 39, soit 46 % des cas, et le Protecteur du citoyen ne peut voir en vertu de quels critères les agents décident ou non d'effectuer cette première évaluation sommaire.
- 141 Le fait que la Direction de l'IVAC ait établi des cibles est en soi une bonne pratique. Toutefois, de l'avis du Protecteur du citoyen, une cible unique devrait être retenue pour toutes les victimes admises, étant donné que l'évaluation en question sert à identifier les différents types de besoins qu'une victime peut avoir afin de les prendre en charge le plus efficacement et diligemment possible.
- 142 Ensuite, les délais de prise en charge peuvent varier en fonction du caractère, plus ou moins urgent, des besoins identifiés ou évalués. À ce titre, le Protecteur du citoyen tient à répéter que dans certains cas, le besoin d'un suivi médical ou psychologique ou le remboursement de médicaments peut s'avérer aussi important et urgent que le remplacement de revenus, ce que l'évaluation des besoins permet précisément d'établir.

⁹⁶ Voir section 4.4, *Indemnités pour incapacités totales temporaires* du présent document.

⁹⁷ Le point de départ du calcul de ces cibles (suivant la date de réception de la demande ou la date d'acceptation) n'est pas précisé par la Direction de l'IVAC. Par contre, selon une autre information transmise à la toute fin de l'enquête, la Direction de l'IVAC se fixe, pour les cas à risque, une cible de 7 jours entre l'acceptation de la demande et une première conversation de prise de rendez-vous et d'évaluation des besoins immédiats, avant l'étape d'évaluation exhaustive.

⁹⁸ Aux fins du calcul et afin de ne pas imputer à la Direction de l'IVAC des portions de délais dont elle n'est pas responsable, nous avons privilégié la date la plus rapprochée dans les cas où l'évaluation initialement fixée par la Direction de l'IVAC a été reportée à une date ultérieure en raison, notamment, de l'absence de la victime.

⁹⁹ *Id.*

- 143 Étant donné que l'identification et la prise en charge rapides des besoins des victimes favorisent leur rétablissement optimal, la Direction de l'IVAC devrait avoir pour objectif d'évaluer leurs besoins au plus tard dans les 7 jours suivant leur admissibilité, peu importe la catégorisation administrative de la personne. De plus, un meilleur rétablissement des victimes est un facteur de diminution des coûts du régime.
- 144 La Direction de l'IVAC doit s'assurer de faire connaître et de mesurer l'atteinte de la cible qu'elle s'est fixée. Il va de soi qu'une cible n'a d'utilité que dans la mesure où le personnel en est dûment informé et que les gestionnaires en font un suivi continu.

Recommandation :

Concernant les délais d'évaluation des besoins

Considérant :

Que l'évaluation des besoins est cruciale, car elle vise à déterminer les indemnités, les traitements et les services auxquels le réclamant peut avoir droit afin de pallier les conséquences physiques ou psychologiques résultant de l'acte criminel;

Qu'une cible unique devrait être fixée aux fins de l'évaluation des besoins de toutes les victimes admises;

Que la Direction de l'IVAC doit informer son personnel de la cible fixée, la mesurer et en assurer un suivi continu;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-17 De fixer une cible unique de sept jours permettant d'évaluer rapidement les besoins de chaque victime admise et d'établir un plan d'action visant à atteindre cette cible.

4 Les indemnités et les services



- 145 Une fois les besoins évalués, les soins, les services et les indemnités auxquels la victime a droit peuvent être établis et accordés. Pour ce faire, plusieurs éléments doivent être déterminés et, là encore, l'enquête du Protecteur du citoyen permet d'identifier certaines problématiques.

4.1 La détermination de la date d'événement

- 146 Dans sa lettre d'acceptation de la demande, la Direction de l'IVAC inscrit une date d'événement. Bien qu'elle ne soit définie ni dans la *LIVAC* ni dans la *LAT*, cette date « administrative » est cruciale pour le traitement d'une demande de prestations, car elle sert à déterminer plusieurs éléments :

- ▷ le statut professionnel de la victime (en emploi ou sans emploi);
- ▷ la base salariale servant aux paiements des indemnités pour incapacité totale et temporaire et pour incapacité permanente;

- ▷ l'évaluation de l'incapacité;
- ▷ le début du versement des indemnités;
- ▷ le droit à l'assistance médicale;
- ▷ le droit à la réadaptation.

147 Dans la majorité des cas, la date fixée ne pose aucun problème : la Direction de l'IVAC retient la date réelle à laquelle est survenu l'acte criminel. Cependant, le Protecteur du citoyen note que l'*Orientation sur la date d'événement à retenir* de la Direction de l'IVAC prévoit qu'une date d'événement distincte de la date des événements réels doit être retenue pour certains types de demandes de prestations. Il en est ainsi notamment des demandes présentées plusieurs années après les événements et des demandes concernant des actes criminels subis sur une période continue et/ou différentes périodes dans le temps.

148 Le traitement de demandes en fonction d'une date qui ne reflète pas celle où les événements se sont produits est souvent préjudiciable pour les victimes, car les conséquences du crime survenant avant la date administrative fixée (blessures, arrêt de travail, par exemple) se trouvent alors à ne pas être prises en compte aux fins de l'évaluation des indemnités. Les victimes sont donc privées d'une partie des sommes auxquelles elles auraient autrement droit.

Les demandes présentées plusieurs années après les événements

149 Dans le cas de la présentation d'une demande concernant des actes criminels s'étant produits il y a plusieurs années, l'*Orientation sur la date d'événement à retenir* dicte de retenir comme date d'événement la « date qui justifie que la demande soit considérée faite dans les délais (prise de conscience du lien, élément déclencheur), ou celle de la fin de l'incapacité d'agir ». Voici deux exemples de cette situation :

- ▷ Une personne est victime d'inceste de janvier à juin 1985. Elle dépose sa demande de prestations le 22 mai 2015, quelques semaines après une prise de conscience du lien entre les abus et sa condition lors d'une séance psychothérapeutique le 14 avril 2015. La Direction de l'IVAC retient comme date d'événement le 14 avril 2015.
- ▷ Une personne est victime de violence conjugale en juin 1985. Elle dépose sa demande de prestations le 5 septembre 2015 et indique qu'elle n'a pas agi auparavant, car elle était sous le joug de son agresseur jusqu'à la mort de ce dernier, le 7 novembre 2014. La Direction de l'IVAC retient comme date d'événement le 7 novembre 2014.

150 En vertu du principe de la réparation intégrale, bien établi en droit civil, les tribunaux visent plutôt à indemniser les victimes pour toutes les conséquences qu'elles peuvent démontrer comme étant liées aux abus depuis le moment où ils ont été subis, même lorsque les requêtes sont déposées longtemps après le délai de prescription en raison d'une prise de conscience récente ou d'une impossibilité d'agir¹⁰⁰. Dans ces cas, les tribunaux ne limitent aucunement l'indemnisation du préjudice à la période postérieure à la date de prise de

¹⁰⁰ Voir en ce sens T.C. c. Québec (*Procureur général*), 2014 QCTAQ 03407 et M.B c. Québec (*Procureur général*), 2013 QCTAQ 01162. Dans cette dernière affaire, le Tribunal administratif du Québec (TAQ) est intervenu pour modifier la date d'événement inscrite au dossier d'une victime d'abus sexuels pour la date des agressions, au lieu de la date où la demande de prestations avait été faite. D'autres décisions du TAQ font état que, dans le cas de demandes acceptées malgré le fait qu'elles aient été présentées hors délai, la date d'événement à retenir est celle où les actes criminels se sont produits et non la date de la prise de conscience. Voir H.C. c. Québec (*Procureur général*), 2012 QCTAQ 05223; D.C. c. Québec (*Procureur général*), 2013 QCTAQ 06187; D.T. c. Québec (*Procureur général*) 2010 QCTAQ 09819.

conscience ou de la fin de l'impossibilité d'agir. Au contraire, ils considèrent alors toutes les répercussions des abus depuis le moment où ils ont été subis, et accordent des dommages en conséquence dans la mesure où ils peuvent être démontrés par une preuve prépondérante. À l'instar des tribunaux, le Protecteur du citoyen considère que la Direction de l'IVAC doit évaluer le droit aux indemnités des victimes admises sur la base des dates réelles des actes subis.

- 151 De l'avis du Protecteur du citoyen, les notions de prise de conscience du lien entre le préjudice et l'acte criminel et de l'impossibilité d'agir, utiles pour déterminer si une demande est admissible ou non en regard de l'article 11 de la *LIVAC*, n'ont plus aucune pertinence au moment de déterminer le droit aux indemnités et leur versement. Une fois qu'une demande de prestations est jugée admissible en raison d'une prise de conscience du lien récente ou d'une impossibilité d'agir, la Direction de l'IVAC devrait indemniser la victime pour tout le préjudice découlant de l'acte criminel commis à son endroit, tel que prévu au régime. La Direction de l'IVAC ne peut se servir de ces notions pour limiter le droit de la victime d'être indemnisée, en restreignant administrativement la période pendant laquelle les conséquences du crime peuvent être indemnisées.

Les demandes concernant des actes criminels subis sur une période continue et/ou sur différentes périodes dans le temps

- 152 Dans des cas de violence comptant au moins un événement permettant de considérer que la demande est faite dans les délais prévus (exemple : violence conjugale¹⁰¹), l'Orientation prévoit que la date d'événement doit être fixée à la date du « premier acte criminel couvert par la loi et qui s'est produit dans les deux ans précédant la date de réception de la demande de prestations »¹⁰². Ainsi, une personne victime de violence conjugale de juin 2013 à septembre 2015 et qui déposerait une demande de prestations en octobre 2015 verrait la Direction de l'IVAC retenir comme date d'événement octobre 2013.
- 153 La Direction de l'IVAC prétend que cette pratique est avantageuse pour les victimes de violence sur une période prolongée, car elle les exempte de subir le test de l'article 11 de la *LIVAC*, applicable aux demandes hors délai.
- 154 Le Protecteur du citoyen est plutôt d'avis que la Direction de l'IVAC ne peut décider de soustraire a priori certaines demandes de l'examen de l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Souvent, les victimes concernées sont encore en relation avec leur agresseur, et pourront donc être considérées sous son emprise¹⁰³. De plus, tel qu'expliqué précédemment, fixer une date d'événement à un autre moment qu'à celui où il est survenu prive la victime des indemnités pour les conséquences de l'ensemble des actes subis. En l'occurrence, une victime de violence conjugale se voit privée des indemnités liées aux conséquences des actes subis dans la période précédant les deux ans rétroactifs pour fixer la date d'événement administrative.

Une date d'événement « administrative »

Chantal a déposé en 2008 une demande de prestations pour un préjudice psychologique et esthétique (cicatrices très apparentes sur 90 % de la surface du cou et de la poitrine) découlant d'abus sexuels et de violence physique commis par son beau-père plus de 30 ans auparavant, alors qu'elle était enfant. La demande a d'abord été refusée par l'agent, puis acceptée par le Bureau de

¹⁰¹ Ces cas constituaient 37 % des demandes en 2014, soit 2 438 sur 6 591 victimes admises. Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 14.

¹⁰² Direction de l'IVAC, *Orientation sur la date d'événement à retenir*, préc., note 63.

¹⁰³ Voir note 55 du présent document.

la révision administrative, qui a considéré la plainte que la femme et ses frères et sœurs, aussi victimes, avaient récemment déposée à la police.

Conformément à son orientation, la Direction de l'IVAC a fixé la date d'événement « à la date justifiant que la demande de prestations soit considérée faite dans les délais ». La date du dépôt de la demande de prestations, soit le 1^{er} août 2008, est donc la date qui est retenue administrativement aux fins du traitement de la demande. Elle remplace la date d'événement réelle. Conséquemment, la Direction de l'IVAC a refusé de prendre en considération les séquelles permanentes relatives à la brûlure qui a été infligée à la victime dans son enfance, puisque cette blessure est survenue avant la date d'événement retenue aux fins de l'évaluation du droit aux indemnités.

- 155 En décembre 2014, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Direction de l'IVAC relativement à la détermination de la date d'événement et des effets préjudiciables de l'orientation pour les victimes. À la suite de cette intervention, la Direction de l'IVAC a produit une nouvelle orientation, mais le projet qui a été transmis au Protecteur du citoyen prévoit encore dans certains cas la fixation d'une date d'événement « administrative » distincte de la date à laquelle le crime s'est réellement produit. Au moment de rédiger le présent rapport, la Direction de l'IVAC n'avait pas encore fixé une date d'entrée en vigueur de cette nouvelle orientation.

Recommandation :

Concernant la détermination de la date d'événement

Considérant :

Que l'*Orientation sur la date d'événement à retenir* est un outil administratif qui ne peut avoir pour effet de restreindre la portée de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que la date d'événement retenue pour traiter les demandes présentées plusieurs années après les événements, en raison d'une prise de conscience récente ou d'une impossibilité d'agir, prive les victimes d'une partie de leurs indemnités parce qu'elles ont été dans une situation les empêchant d'exercer leur recours plus tôt;

Que la date d'événement retenue pour traiter les demandes concernant des actes criminels s'étant produits sur une période continue, et dont au moins un événement s'est produit dans les deux dernières années, prive les victimes du droit aux indemnités pour les préjudices subis avant la date fixée;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-18 De modifier l'*Orientation sur la date d'événement à retenir* afin que la date d'événement servant à évaluer les indemnités corresponde à la date réelle de l'acte criminel subi ou au début de la période pendant laquelle les actes criminels ont été subis.

4.2 La détermination du statut professionnel et de la base salariale

- 156 Au début du traitement de la demande, et après l'évaluation des besoins, la Direction de l'IVAC rend une décision établissant le statut professionnel et la base salariale qui servira à calculer les indemnités de la victime, si elle y a droit.

- 157 Si la victime est sans emploi au moment de la date d'événement, la détermination du statut professionnel est simple et la Direction de l'IVAC utilise alors, comme base salariale, le salaire minimum en vigueur au moment de la demande de prestations.
- 158 Dans le cas où la personne est en emploi, la Direction de l'IVAC doit déterminer le statut professionnel spécifique de la victime en fonction des cas prévus dans la politique 2.3 sur le calcul des indemnités¹⁰⁴. Cette politique encadre le calcul des indemnités et prévoit de multiples statuts de travailleurs. Le personnel de la Direction de l'IVAC a exprimé au Protecteur du citoyen que la politique était complexe et difficile à appliquer.
- 159 Depuis décembre 2013, la Direction de l'IVAC a établi une procédure de vérification de l'application de cette politique : tous les dossiers où le réclamant déclare être travailleur autonome ou président d'une entreprise sont approuvés par un conseiller en indemnisation désigné. Entre décembre 2013 et août 2014, 152 dossiers ont été examinés et 32 % d'entre eux ont été retournés aux agents afin que des corrections soient apportées. Le taux de conformité est donc en deçà de 70 %, ce qui paraît insuffisant.
- 160 En 2014, l'équipe des cas « sans risque de chronicité » a également instauré des ateliers sur la détermination des statuts professionnels et des bases salariales pour l'ensemble de ses agents d'indemnisation. Ces ateliers se déroulent chaque semaine et ont pour objectif d'uniformiser les évaluations et de s'assurer de la conformité dans l'application de la politique.
- 161 Le Protecteur du citoyen prend acte des mesures que la Direction de l'IVAC a mises en place pour contrôler a posteriori l'application de sa politique. Il considère toutefois que de telles mesures, utiles pour soutenir les agents et circonscrire les difficultés qu'ils rencontrent, ne peuvent à terme remplacer un exercice de révision plus général de la politique si la compréhension et l'application de celle-ci engendrent des problèmes récurrents. La Direction de l'IVAC ne peut faire l'économie d'une clarification qui lui permettrait de prévenir en amont les erreurs.

Recommandation :

Concernant la détermination du statut professionnel et de la base salariale

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC doit prendre les mesures nécessaires afin de déterminer adéquatement le statut professionnel des victimes d'un acte criminel;

Que le personnel de la Direction de l'IVAC a affirmé au Protecteur du citoyen que la politique était complexe et difficile d'application;

Que les mesures de contrôle a posteriori mises en place ne peuvent remplacer ultimement une clarification du texte de la politique;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-19 De clarifier sa politique 2.3 sur le calcul des indemnités afin d'en simplifier l'application et d'en contrôler l'efficacité un an suivant sa mise en vigueur.

¹⁰⁴ Direction de l'IVAC, « Politique 2.3 : Politique sur le calcul des indemnités » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 17.

4.3 La détermination du lien entre la blessure et l'acte criminel

- 162 Pour avoir droit à l'un ou l'autre des différents services ou indemnités du régime, la victime doit démontrer, par une preuve prépondérante, que sa blessure est directement liée à l'acte criminel, tel que l'exige l'article 3 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. L'objectif est ici de s'assurer d'accorder des services et des indemnités (assistance médicale, indemnités pour ITT, indemnités pour incapacité permanente, réadaptation, entre autres) pour une blessure que l'acte criminel a réellement contribué à causer, en écartant les cas où la blessure relève uniquement d'une « condition préalable personnelle ». Il importe donc pour la Direction de l'IVAC d'identifier et de distinguer ce qui relève de cette condition préalable de ce qui relève de l'acte criminel.
- 163 Toutefois, lorsque des personnes ont notamment des prédispositions de santé qui les rendent plus fragiles ou vulnérables, et qu'elles sont donc plus susceptibles d'être grandement affectées par les conséquences d'un acte criminel, la règle du *Thin Skull Rule* (« crâne fragile ») s'applique. Cette règle énonce qu'il faut prendre la victime dans l'état où elle se trouve. Si une victime plus fragile se trouve à subir un préjudice plus important que celui qu'aurait subi une personne en parfaite condition physique ou mentale pour le même crime, cela ne peut la pénaliser et faire obstacle à la réclamation. Il suffit que la personne démontre que l'acte criminel a, dans son cas, contribué à la blessure à l'origine de sa demande pour qu'elle ait droit aux bénéfices de la *Loi*, même si une personne moins fragile n'aurait possiblement pas été blessée – ou aussi gravement – dans les mêmes circonstances.

4.3.1 Le moment de la détermination

- 164 Malgré l'importance de la détermination du lien causal entre la blessure et l'acte criminel, aucune directive de la Direction de l'IVAC ne précise le moment où une décision à ce titre doit être rendue suivant l'admissibilité. À l'analyse de plaintes individuelles, le Protecteur du citoyen observe que cette décision intervient parfois au début, parfois à un stade très avancé, et même à la toute fin du traitement du dossier par les agents. Il arrive par exemple que cette décision soit rendue au stade de l'évaluation des séquelles permanentes, donc à un moment où la Direction de l'IVAC a déjà procédé à une évaluation des besoins, statué sur le statut professionnel et la base salariale, et autorisé des soins et des traitements, notamment psychologiques, pendant des périodes souvent assez longues.
- 165 Dans d'autres dossiers, aucune décision concernant le lien causal n'est rendue, ce qui entraîne de la confusion dans la compréhension du dossier et nuit à la cohérence des décisions des différentes équipes intervenant dans le traitement d'une demande de prestations ou d'une demande pour rechute, récidive ou aggravation. De telles situations sont pour le moins surprenantes.

Une décision oubliée

Patricia a déposé une demande de prestations à la Direction de l'IVAC pour des blessures psychologiques subies à la suite d'un acte criminel. Elle a été admise et a reçu, entre autres, des indemnités pour des séquelles permanentes. Quatre ans plus tard, elle a fait une demande pour rechute, afin de bénéficier d'un suivi psychologique. Cette demande a été refusée.

En analysant sa plainte, le Protecteur du citoyen constate qu'aucune décision n'a été rendue dans le cadre de sa première demande quant aux blessures spécifiques reconnues comme liées à l'acte criminel. Par la suite, la victime a eu des difficultés à prouver la rechute ou l'aggravation des symptômes liés aux diagnostics initialement acceptés.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC a rendu une décision selon laquelle le syndrome de stress post-traumatique et le trouble anxieux étaient reconnus comme liés à l'acte criminel dans le premier dossier. La victime a ainsi pu obtenir de son médecin un rapport médical attestant l'aggravation de ces symptômes au regard des deux diagnostics reconnus.

Recommandation :

Concernant le moment de détermination du lien entre la blessure et l'acte criminel

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC doit s'assurer d'accorder des services et des indemnités pour une blessure que l'acte criminel a réellement contribué à causer;

Que les indemnités et les services doivent être réservés aux victimes ayant une blessure directement liée à l'acte criminel;

Que, conséquemment, une des premières questions à trancher à la suite de l'admissibilité est la question du lien direct réel entre la blessure et l'acte criminel;

Que le moment de cette décision varie selon les dossiers;

Que certains dossiers ne comportent aucune décision à ce sujet;

Qu'il est de première importance pour les victimes d'avoir une décision sur le lien entre la blessure et le crime, notamment pour les demandes en cas de rechute, récidive ou d'aggravation ou en prévision d'une contestation éventuelle;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-20 Qu'une décision sur le diagnostic lié à l'acte criminel soit systématiquement rendue dans tous les dossiers, le plus rapidement possible suivant la décision d'admissibilité.

4.3.2 La question du « lien partiel »

166 Dans le cadre d'une plainte individuelle, le Protecteur du citoyen a constaté que la Direction de l'IVAC avait imposé un fardeau de preuve plus exigeant que celui prévu par la LIVAC quant au lien entre la blessure et l'acte criminel.

Un fardeau trop lourd

Annabelle a déposé une demande de prestations à la Direction de l'IVAC pour blessures psychologiques consécutives à des actes incestueux subis dans l'enfance. La Direction de l'IVAC a refusé de lui accorder une indemnité pour incapacité totale temporaire, en raison de la contribution « partielle minoritaire » des événements aux blessures constatées (avis du psychiatre-conseil du Bureau médical) et de la présence de « stressseurs externes ». Le Bureau de la révision administrative a confirmé cette décision parce que les blessures doivent résulter « majoritairement ou totalement » de l'acte criminel.

Le Protecteur du citoyen considère que le fardeau imposé à la victime a dépassé l'exigence de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels d'établir si l'acte criminel, selon la prépondérance de preuve, est susceptible d'avoir contribué à la survenance des blessures et non de déterminer si la contribution de l'acte criminel est plus ou moins prépondérante par rapport à d'autres facteurs. Or, de l'avis du Protecteur du citoyen, la preuve médicale au dossier démontrait, de façon prépondérante, que l'acte criminel avait contribué à la survenance des blessures et à l'incapacité de la victime.

- 167 En cours d'enquête, les dirigeants de la Direction de l'IVAC ont informé le Protecteur du citoyen qu'une instruction était en préparation pour rappeler au personnel que le fardeau de la victime à cet égard n'était effectivement pas de démontrer que l'acte criminel est la cause prépondérante de la blessure, mais que, selon la preuve prépondérante, il a causé ou contribué à celle-ci.
- 168 Le Protecteur du citoyen a toutefois constaté, à la lecture récente d'une note interne à ce sujet, que la Direction de l'IVAC maintient toujours une exigence plus élevée que celle qui est prévue à la LIVAC pour certaines victimes. En effet, cette note précise notamment que lorsqu'il existe de « multiples facteurs extérieurs » (séparation ou divorce, deuil, faillite, entre autres) non documentés médicalement, qui ont pu aussi contribuer à l'apparition de la blessure, la Direction de l'IVAC doit évaluer que l'acte criminel, selon la balance des probabilités, « a causé de manière prédominante ou déterminante la blessure » pour accepter le lien causal donnant droit aux services et aux indemnités¹⁰⁵.
- 169 Selon le Protecteur du citoyen, en procédant de la sorte, la Direction de l'IVAC va au-delà de l'exigence de la Loi. Selon la LIVAC, la victime doit démontrer qu'il est plus probable que l'acte criminel ait contribué à la blessure que le contraire. La Direction de l'IVAC exige non seulement cette preuve, mais elle demande aussi à la victime de démontrer que parmi tous les facteurs qui ont pu contribuer à la blessure, l'acte criminel est la cause la plus importante ou prédominante.
- 170 Dès que la victime peut démontrer un lien entre l'acte criminel et sa blessure, elle a droit aux bénéfices de la Loi, et ce, même si la contribution de l'acte criminel dans la survenance de la blessure est moins importante que celle d'autres facteurs¹⁰⁶. La contribution de l'acte criminel, prise isolément, n'a aucunement à être déterminante ou prédominante.
- 171 En prévoyant cette condition supplémentaire, la Direction de l'IVAC restreint administrativement l'accès au régime à certaines victimes. Qui plus est, ce fardeau plus

¹⁰⁵ Le Guide de travail du Bureau médical, transmis par la Direction de l'IVAC, reprend la même idée : « Pour déterminer qu'un diagnostic est en relation, il faut que l'événement soit la cause prédominante ou déterminante du diagnostic ». Direction de l'IVAC, Bureau médical, Guide de travail, Montréal, 28 avril 2016, p. 5.

¹⁰⁶ Katherine Lippel et al., *L'indemnisation des victimes d'actes criminels : une analyse jurisprudentielle*, Cowansville, Yvon Blais, 2000, p. 117.

lourd est imposé aux victimes qui se trouvent à subir un crime alors qu'elles traversent déjà des épreuves ou qu'elles sont soumises à des facteurs de stress les plaçant dans une situation de vulnérabilité.

Recommandation :

Concernant les exigences de preuve du lien entre la blessure et l'acte criminel

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC doit s'assurer d'accorder des services et des indemnités pour une blessure que l'acte criminel a réellement contribué à causer;

Que le droit à des indemnités et services doit être réservé aux victimes ayant une blessure directement liée à l'acte criminel;

Que la Direction de l'IVAC ne peut exiger davantage que ce qui est prévu à la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que les victimes étant considérées comme ayant une « condition personnelle préalable » ne doivent pas se voir imposer le fardeau supplémentaire de démontrer que l'acte criminel est la cause principale de leur blessure;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-21 D'élaborer une orientation statuant clairement que le fardeau de la victime est de démontrer, de façon prépondérante, que l'acte criminel est une cause contributoire de la blessure, et non qu'elle est la cause prédominante ou prépondérante, et de diffuser cette orientation à ses agents.

4.4 Les indemnités pour incapacité totale temporaire

- 172 Le régime prévoit une indemnité pour toute personne se trouvant dans une situation d'ITT¹⁰⁷ en raison d'une blessure liée à l'acte criminel. La Direction de l'IVAC définit l'ITT comme « la période au cours de laquelle la victime d'un acte criminel est incapable d'accomplir son travail ou de vaquer à ses occupations habituelles »¹⁰⁸. La victime doit aussi bénéficier de soins ou de traitements pour être admissible à des indemnités pour ITT, qui se voit ainsi versée dans environ 20 % des demandes admises.
- 173 La règle du « crâne fragile », expliquée précédemment¹⁰⁹, trouve encore ici application : si l'acte criminel entraîne chez la victime des conséquences plus graves qu'elles ne l'auraient été pour une personne en parfaite condition physique ou mentale en raison notamment d'une santé fragile préalable, elle ne peut être pénalisée. Une telle victime qui subit un crime entraînant chez elle une incapacité devra donc être indemnisée par la Direction de l'IVAC, même si les conséquences du crime n'auraient peut-être pas été si graves pour une personne moins fragile dans les mêmes circonstances.

¹⁰⁷ Il est à noter que le régime prévoit également la notion d'incapacité partielle temporaire. Dans ces cas, l'indemnité est déterminée en proportion du pourcentage de l'incapacité. *LIVAC*, préc., note 3, art. 18; *LAT*, préc., note 5, art. 42 al. 2.

¹⁰⁸ Direction de l'IVAC, « Politique 2.1 : Incapacité totale temporaire » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 12.

¹⁰⁹ Voir section 4.3, *La détermination du lien entre la blessure et l'acte criminel* du présent document.

4.4.1 Les victimes sans emploi : une définition trop restreinte des activités de la vie quotidienne et domestique

- 174 Dans le cas des victimes en emploi, l'ITT réfère à l'incapacité à accomplir son travail. Lorsque la victime subit une blessure la rendant provisoirement incapable d'accomplir son travail, des indemnités correspondant à 90 % du revenu net qu'elle recevait comme travailleur lui sont versées, le temps que dure cette incapacité¹¹⁰. La victime doit fournir une preuve médicale (ordonnance d'arrêt de travail).
- 175 Dans le cas des victimes sans emploi, qui représentent plus de la moitié des réclamants auprès de la Direction de l'IVAC¹¹¹, l'incapacité réfère à l'incapacité à accomplir les activités habituelles de la vie quotidienne et domestique. Rappelons que les avantages dont peuvent bénéficier les victimes d'un crime sont ceux prévus à la *Loi sur les accidents du travail*. Or, puisqu'à l'origine cette dernière visait l'indemnisation des travailleurs blessés dans le cadre de leur emploi, la situation des victimes sans emploi n'y est pas prévue. Néanmoins, les indemnités des victimes sans emploi au moment de l'acte criminel sont déterminées au moyen d'une « adaptation » des dispositions pertinentes de la LAT à leur situation, tel que le prévoit l'article 15 de la L'IVAC.
- 176 La *Politique sur le calcul des indemnités* prévoit que « dans les cas où la notion de revenu d'emploi n'existe pas ou n'existe plus, le principe de l'indemnisation fondée sur l'incapacité de la personne victime à exercer la majorité de ses activités habituelles s'applique »¹¹². Cette notion d'activités habituelles, qui peut varier énormément selon la situation de chaque personne, est précisée dans la même politique : « Pour avoir droit au versement d'indemnités pour ITT, la personne sans emploi au moment de l'événement doit, à la suite de l'acte criminel, être incapable d'accomplir la majorité de ses activités habituelles de la vie quotidienne et domestique »¹¹³.
- 177 La personne sans emploi a conséquemment droit à des indemnités correspondant à 90 % du salaire minimum en vigueur au moment de l'événement¹¹⁴, durant le temps que dure cette incapacité, toujours conditionnellement à la présentation d'une preuve médicale à cet effet¹¹⁵.

¹¹⁰ Jusqu'à concurrence du revenu maximum assurable en vigueur au moment de l'événement. Direction de l'IVAC, « Annexe 2 : Salaire maximum assurable annuel » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 130.

¹¹¹ En 2013, seulement 43 % des victimes acceptées étaient en emploi (2 508 sur 5 866). Bien que ces données aient été transmises au Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC prévient qu'elles sont peu fiables étant donné qu'elles sont compilées à partir des déclarations de la victime dans sa demande de prestations. La Direction de l'IVAC ne les publie donc pas dans ses rapports annuels. En 2002, le Comité consultatif sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels notait toutefois dans son rapport une donnée comparable : « le régime d'indemnisation est mal adapté à une clientèle composée de personnes victimes d'actes criminels dont les deux tiers sont sans revenu d'emploi lors de l'événement ». *Rapport du Comité consultatif*, préc., note 15, p. 15.

¹¹² Direction de l'IVAC, « Politique 2.3 : Politique sur le calcul des indemnités » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 17. L'information figure également sur le site Internet de la Direction de l'IVAC. Direction de l'IVAC, « Incapacité temporaire » dans *Indemnités et services*, Site Internet, [En ligne] (consulté le 28 juillet 2016).

¹¹³ Direction de l'IVAC, « Orientation : Indemnités pour incapacité totale temporaire - Clientèle sans emploi » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 127.

¹¹⁴ Lorsque l'indemnité en cas d'incapacité totale ou partielle ne peut être déterminée sur la base du salaire de la victime, la CNESST l'établit elle-même selon la méthode qu'elle croit la mieux appropriée aux circonstances. L'IVAC, préc., note 3, art. 18.

¹¹⁵ Direction de l'IVAC, « Politique 2.1 : Incapacité totale temporaire » et « Politique 2.3 : Politique sur le calcul des indemnités », *Manuel des politiques*, précité, note 27, p. 14 et 24 respectivement.

- 178 Le Protecteur du citoyen ne remet pas en question l'utilisation du critère de l'incapacité d'accomplir la majorité des activités habituelles de la vie quotidienne et domestique (ci-après « AVQ/AVD ») pour évaluer l'incapacité des personnes sans emploi. Toutefois, l'examen des plaintes individuelles et l'information obtenue des personnes interrogées lui permettent de constater que la Direction de l'IVAC retient une définition très restreinte des AVQ/AVD. Celles-ci sont limitées à quatre activités primaires, soit se nourrir, s'habiller, se laver et se déplacer par soi-même¹¹⁶. Il s'ensuit que, sur la base de cette définition, seules les victimes hospitalisées par suite de blessures subies en raison de l'acte criminel parviennent à se qualifier pour des indemnités pour ITT lorsqu'elles sont sans emploi¹¹⁷.
- 179 Le TAQ a eu à se prononcer sur quelques décisions de la Direction de l'IVAC portant sur cet enjeu. En cette matière, le Protecteur du citoyen constate que les décisions du TAQ sont diverses. Certains juges administratifs retiennent un éventail très large d'activités pour évaluer l'incapacité, en considérant les activités habituelles que réalisait *de facto* la personne avant l'acte criminel, pour autant qu'elles soient « significatives » dans son existence, et non simplement occasionnelles¹¹⁸. D'autres considèrent plutôt des listes d'activités qui sont inspirées de l'outil d'évaluation multiclientèle qu'utilise le ministère de la Santé et des Services sociaux pour évaluer les limitations fonctionnelles, et qui comprennent toutes un nombre beaucoup plus important d'activités que les quatre auxquelles se limite actuellement la Direction de l'IVAC¹¹⁹.
- 180 La liste citée dans une décision du TAQ datant de 2007 est la formulation la plus claire de ce que devraient comprendre les AVQ/AVD selon le Protecteur du citoyen, soit :
- a) Se lever ou se coucher;
 - b) S'habiller ou se déshabiller;
 - c) Mettre des chaussures et défaire des chaussures;
 - d) Se laver et exécuter des soins d'apparence (peigner, brosser les cheveux);
 - e) Exécuter des soins préventifs pour la peau;
 - f) Uriner seul;
 - g) Exécuter les activités nécessaires à l'élimination intestinale;
 - h) Préparer un repas simple;
 - i) Manger seul;
 - j) Prendre sa médication (...);
 - k) Utiliser les commodités du logis;
 - l) Utiliser les commodités du quartier (...);
 - m) Gérer son budget;
 - n) Effectuer l'entretien de son logement (laver la vaisselle, balayer, faire le lit, passer l'aspirateur, laver les planchers, épousseter);
 - o) Entretenir son linge (...) ¹²⁰.

¹¹⁶ Il est important de noter l'exception que fait la Direction de l'IVAC en ce qui a trait aux victimes sans emploi, mais étudiant à temps plein, qui peuvent recevoir de l'ITT si elles démontrent que les blessures subies les ont rendues incapables de poursuivre leur programme d'étude.

¹¹⁷ La Direction de l'IVAC n'a pas été en mesure de nous dire combien de victimes sans emploi admises ont reçu des indemnités pour ITT ces dernières années, puisqu'elle ne comptabilise pas cette donnée.

¹¹⁸ C. M. c. Québec (Justice), 2005 CanLII 69442 (QC TAQ), par. 50; J.P. (Succession) c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 06742 par. 41; R.F. c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 12126, par. 62.

¹¹⁹ L.M. c. Québec (Justice), 2007 QCTAQ 0455, par. 53; A.R. c. Québec (Procureur général), 2014 QCTAQ 064, M.C. c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 05484; B.V. c. Québec (Procureur général), 2012 QCTAQ 10444; M.D. c. Québec (Procureur général), 2011 QCTAQ 12534; F.L. c. Québec (Procureur général), 2007 QCTAQ 06319, par. 11.

¹²⁰ L.M. c. Québec (Justice), préc., note 119.

- 181 On peut remarquer que les éléments a) à g) correspondent aux « activités de base de la vie quotidienne », associées aux soins personnels, et que les h) à o) correspondent plutôt aux « activités relatives à la vie domestique ».
- 182 La liste très limitative d'AVQ/AVD qu'utilise la Direction de l'IVAC restreint indûment la possibilité pour les victimes sans emploi de se voir reconnaître le droit à des indemnités pour ITT. De l'avis du Protecteur du citoyen, les listes utilisées par le TAQ, elles-mêmes basées sur l'outil d'évaluation multiclientèle utilisé dans le réseau de la santé et des services sociaux, doivent guider la Direction de l'IVAC dans la détermination de l'incapacité des victimes sans emploi.
- 183 Par contre, si une victime fournit un rapport médical attestant d'une incapacité à accomplir ses AVQ/AVD en raison des événements subis, la Direction de l'IVAC en tiendra compte et l'indemniser. Le Protecteur du citoyen note toutefois que les agents n'informent pas systématiquement les victimes sans emploi qu'elles peuvent consulter un médecin pour évaluer si les blessures physiques ou psychologiques causées par l'acte criminel les ont rendues incapables d'accomplir la majorité de leurs AVQ/AVD à la suite des événements. Comme mentionné à la première section du rapport, cette information n'est pas non plus diffusée sur le site Internet ou dans les formulaires de l'organisme¹²¹.

Recommandation :

Concernant le critère retenu pour l'évaluation du droit des victimes sans emploi à des indemnités pour incapacité totale temporaire

Considérant :

Que le critère pour évaluer l'incapacité d'une victime sans emploi établi par la Direction de l'IVAC est basé sur les « activités habituelles de la vie quotidienne et domestique »;

Que la Direction de l'IVAC assimile ces dernières à quatre activités de base et n'indemnise que les victimes sans emploi ayant dû être hospitalisées consécutivement à l'acte criminel;

Que la liste des activités de la vie quotidienne et domestique utilisée par la Direction de l'IVAC est plus limitative que les listes les plus restrictives retenues par le Tribunal administratif du Québec;

Que la Direction de l'IVAC a le devoir d'informer clairement les victimes sans emploi de ses exigences en matière de preuve à cet égard;

Que la Direction de l'IVAC prend en considération un rapport médical fourni par la victime qui atteste de son incapacité à accomplir ses « activités habituelles de la vie quotidienne et domestique » en raison des événements subis;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-22 D'élargir sa définition des activités de la vie quotidienne et domestique en se guidant sur les listes d'activités retenues par le TAQ, et de s'assurer d'informer les victimes sans emploi qu'elles peuvent consulter un médecin pour obtenir un avis sur la question.

¹²¹ Voir section 1, *L'information destinée aux victimes d'actes criminels* du présent document.

4.4.2 Les délais de versement des indemnités pour incapacité totale temporaire

- 184 La Direction de l'IVAC précise également que « si une preuve est fournie, le versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire est autorisé dès le lendemain du jour où une blessure physique ou psychologique rend la victime incapable d'accomplir son travail ou ses activités habituelles »¹²². Selon les informations transmises par la Direction de l'IVAC, la cible interne fixée pour le versement des indemnités pour ITT est de 60 jours¹²³.
- 185 Malgré cette cible, l'enquête du Protecteur du citoyen permet de constater que le délai moyen entre la date d'ouverture du dossier et la date du premier paiement d'indemnités pour ITT était de 135 jours en 2014.
- 186 Parmi les 1 339 victimes à qui la Direction de l'IVAC a versé des indemnités pour ITT en 2014, près du quart, soit 334 personnes, ont dû attendre au-delà de 6 mois après l'ouverture de leur dossier pour recevoir leur premier paiement. Près du tiers, soit 371 personnes, ont dû attendre entre 3 et 6 mois, et moins de 15 % du nombre, soit 190 personnes, ont vu leur revenu remplacé à l'intérieur d'un mois.

Tableau 3 : Délai moyen entre la réception d'une demande de prestations et le premier versement des indemnités pour incapacité totale temporaire

	2012	2013	2014
Nombre de dossiers avec paiement d'indemnités pour incapacité totale temporaire	1 216	1 093	1 339
Délai moyen entre la date d'ouverture du dossier et la date du premier paiement d'indemnités pour incapacité totale temporaire	153 jours	134 jours	135 jours

Tableau 4 : Répartition des demandes en fonction des délais de versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire en 2014

Délai de traitement	Nombre de dossiers	Pourcentage (%)
0-30 jours	190	14,2
31-60 jours	238	17,8
61-90 jours	206	15,4
91-180 jours	371	27,7
Plus de 180 jours	334	24,9
Total	1 339	100,0

- 187 Ces délais sont préoccupants. À titre comparatif, la SAAQ, qui gère un volume annuel beaucoup plus considérable de demandes, réussit année après année à verser une indemnité de remplacement du revenu dans un délai moyen de 16 jours ouvrables après

¹²² Direction de l'IVAC, « Politique 2.1 : Incapacité totale temporaire » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 12.

¹²³ Le point de départ pour calculer le délai (date de réception de la demande ou date d'admissibilité) n'est pas précisé par la Direction de l'IVAC. Voir aussi note 97 du présent document.

la réception de la demande d'indemnités, conformément à l'engagement qu'elle a pris à cet effet dans sa *Déclaration de services aux citoyens*.

188 La Direction de l'IVAC explique ces longs délais par la difficulté à obtenir des preuves d'emploi ou de salaire fiables et précise avoir instauré des mesures permettant de verser des prestations plus tôt, sur la base du salaire minimum. En cours d'enquête, la Direction de l'IVAC a également affirmé au Protecteur du citoyen qu'elle travaillait à redresser la situation et à réduire durablement ces délais. Le *Plan directeur 2015-2018* de la Direction de l'IVAC n'aborde cependant aucunement cette question¹²⁴.

189 Le Protecteur du citoyen est d'avis que la Direction de l'IVAC doit identifier rapidement des mesures concrètes permettant de verser les indemnités pour ITT de façon diligente. Par ailleurs, la cible de 60 jours fixée à cet égard paraît peu adéquate. Les victimes incapables de reprendre leur travail à la suite de l'acte criminel sont privées du revenu leur permettant d'assurer leur subsistance (logement, alimentation, entre autres) et se trouvent donc placées dans une situation de précarité financière. Rappelons qu'au Québec, plusieurs citoyens ne sont pas détenteurs d'une assurance individuelle ou collective qui garantit leur revenu en cas d'invalidité. Compte tenu de ces situations, le Protecteur du citoyen considère qu'une cible raisonnable pourrait être de 30 jours suivant l'admissibilité.

Recommandation :

Concernant les délais de versement des indemnités pour incapacité totale temporaire

Considérant :

Que le délai moyen pour verser des indemnités pour incapacité totale temporaire était de 135 jours en 2014;

Que la cible interne de 60 jours paraît inadéquate, dans la mesure où les victimes en arrêt de travail suivant l'acte criminel, privées de revenus, peuvent rapidement se retrouver en situation de précarité;

Que l'autorisation de mesures temporaires ne peut remplacer un plan visant à réduire durablement les délais de versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-23 D'établir un plan d'action visant à réduire à 30 jours les délais de versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire.

4.5 Les indemnités pour incapacité permanente

190 Si certaines victimes parviennent à guérir complètement, d'autres demeurent avec des séquelles permanentes malgré les soins qui leur sont prodigués. Une fois les blessures de la personne consolidées, c'est-à-dire lorsqu'est atteint ce que les médecins nomment « un plateau thérapeutique », soit un seuil au-delà duquel des améliorations significatives ne sont pas prévisibles, la Direction de l'IVAC détermine l'incapacité permanente de la personne découlant de l'acte criminel¹²⁵.

¹²⁴ Voir section 9, *Gestion des délais* du présent document.

¹²⁵ Direction de l'IVAC, « Politique 2.4 : Incapacité permanente » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 30.

- 191 Pour ce faire, la Direction de l'IVAC procède à deux types d'évaluation : l'évaluation du déficit anatomophysiologique, soit les « séquelles d'une blessure évaluées médicalement et qui portent une atteinte à l'intégrité physique ou psychologique de la personne victime »¹²⁶ et l'évaluation de l'incapacité de la victime à reprendre le travail ou la majorité de ses activités habituelles¹²⁷.
- 192 Le calcul de l'indemnité pour incapacité permanente s'établit en additionnant les pourcentages obtenus à la suite de chacune de ces évaluations. Le montant des indemnités est ensuite calculé en fonction de la base salariale établie selon le statut professionnel de la victime : salaire brut pour la victime en emploi et salaire minimum en vigueur pour la victime sans emploi. L'indemnité est ensuite versée à la victime sous forme de rentes mensuelles sa vie durant, sauf les cas prévus par la loi.

4.5.1 La ventilation des différents pourcentages et séquelles reconnues

- 193 L'évaluation du déficit anatomophysiologique comprend les aspects physique, psychologique et esthétique, qui doivent tous être évalués avant que la victime puisse recevoir son premier versement d'indemnités. À cet égard, le Protecteur du citoyen observe que les décisions rendues en matière d'indemnités pour incapacité permanente ne détaillent pas systématiquement les pourcentages associés aux trois volets dont le déficit anatomophysiologique est composé. Lorsqu'aucun pourcentage n'est accordé pour l'un d'eux, la Direction de l'IVAC ne l'indique pas non plus. Les décisions ne précisent pas davantage les lésions reconnues pour chacun en vertu du *Règlement sur le barème des déficits anatomophysiologiques*¹²⁸. En comparaison, la SAAQ fournit aux accidentés de la route des lettres détaillées à ce titre, qui comportent des indications précises sur les lésions reconnues en vertu du barème ainsi que le niveau de gravité qu'elle reconnaît. En cas de condition personnelle préalable, la SAAQ indique la situation pré et post événementielle.
- 194 Cette absence de détails peut entraîner des préjudices pour la victime. En effet, n'étant pas informée des pourcentages et des séquelles reconnus en regard des différents volets du déficit anatomophysiologique, elle ne peut s'apercevoir de l'oubli d'évaluation de certains volets ou de la non-considération de certaines séquelles. Des informations plus complètes éviteraient probablement des recours en révision administrative ou judiciaire.
- 195 L'absence de précisions quant aux séquelles reconnues complexifie également les démarches d'une victime qui fait une rechute et qui entend démontrer une dégradation ou une aggravation de son état, puisqu'elle ignore ce que la Direction de l'IVAC lui avait préalablement reconnu¹²⁹.

¹²⁶ Le DAP est déterminé suivant le *Règlement sur le barème des déficits anatomo-physiologiques* (c. A-3, r. 2) adopté en 1982 par la CNESST conformément à l'article 125 de la LAT. Il contient 11 titres couvrant l'ensemble des blessures pouvant porter atteinte à l'intégrité physique ou psychologique d'une personne.

¹²⁷ Direction de l'IVAC, « Politique 2.4 : Incapacité permanente » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 30.

¹²⁸ Préc., note 126.

¹²⁹ Seulement 22 % des demandes pour rechutes, récidives ou aggravations (RRA), soit 26 sur 118, ont été acceptées en 2014. Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 26.

Recommandation :

Concernant le contenu des décisions portant sur les indemnités pour incapacité permanente

Considérant :

Que les décisions de la Direction de l'IVAC portant sur l'indemnité pour incapacité permanente ne ventilent pas systématiquement les pourcentages reconnus pour chaque catégorie de séquelles;

Que ces décisions ne détaillent pas non plus les lésions reconnues dans chacune des catégories;

Que le défaut de préciser ces éléments prive la victime d'une information qui pourrait lui être utile ou nécessaire dans le cadre d'une éventuelle contestation;

Qu'une décision correctement motivée permettrait à la victime de mieux en saisir la teneur et éviterait dans certains cas une contestation en révision ou devant le Tribunal administratif du Québec;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-24 De rendre des décisions portant sur l'indemnité pour incapacité permanente qui détaille les pourcentages ainsi que la nature des séquelles reconnues pour chacun des volets psychologique, physique et esthétique du déficit anatomophysiologique.

4.5.2 La capitalisation de la rente viagère

- 196** La LAT prévoit que lorsque la rente viagère versée à la victime pour incapacité permanente « n'excède pas 60 \$ par mois au moment où naît le droit à cette rente »¹³⁰, la CNESST doit convertir cette rente en un capital qui est payé à la victime à l'expiration des délais de contestation ou lorsque le Bureau de la révision ou le TAQ a rendu sa décision selon le cas, **à moins qu'il ne soit pas dans l'intérêt de la victime d'agir ainsi.**
- 197** Conformément à cet article, la Direction de l'IVAC prévoit que le paiement pour incapacité permanente s'effectue en un seul versement lorsque le montant mensuel de la rente n'excède pas le maximum prévu pour le paiement du capital. La Direction de l'IVAC indexe chaque année ce montant maximal. En 2014, il était fixé à 203,87 \$ par mois¹³¹.
- 198** Toutefois, à l'issue de son enquête, le Protecteur du citoyen constate que la Direction de l'IVAC ne vérifie aucunement, dans ces cas, s'il n'est pas contraire à l'intérêt de la victime de capitaliser sa rente comme l'y oblige pourtant la loi. La Direction de l'IVAC convertit plutôt automatiquement la rente en un capital déterminé en fonction de l'âge de la victime, et selon un facteur actuariel établi à l'annexe E de la LAT.
- 199** Par ailleurs, lorsque le montant de la rente excède le montant maximum fixé, la même politique prévoit que la Direction de l'IVAC peut autoriser le versement en capital si

¹³⁰ LAT, préc., note 5, art. 38(3).

¹³¹ Direction de l'IVAC, « Annexe 9 : Rente mensuelle maximum pour paiement de capital » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 140.

certaines conditions sont respectées¹³². Dans ces cas, la DIVAC procède à une analyse des situations au cas par cas selon des critères établis.

Dans l'intérêt de la personne

Myriam, âgée de 40 ans, s'est vu reconnaître une rente de 92,58 \$ par mois pour un déficit anatomophysiologique de 3 %, en fonction de son salaire annuel. Puisque sa rente était inférieure au montant mensuel maximal, la Direction de l'IVAC l'a avisée qu'elle serait automatiquement convertie en un montant de 13 300 \$ à l'expiration des délais prévus. Ce montant correspondait à environ 145 mois ou 12 ans et un mois d'espérance de vie.

En pareil cas, même s'il est à l'évidence financièrement plus avantageux pour la personne de continuer à recevoir une rente viagère, la Direction de l'IVAC n'offre aucun choix et la rente est automatiquement capitalisée sur la base du calcul actuariel prévu à la Loi sur les accidents du travail.

- 200 Cet exemple démontre qu'il y a une différence importante entre le montant capitalisé et le montant global que la victime pourrait recevoir si elle continuait de recevoir une rente mensuelle, sa vie durant. Lorsque la Direction de l'IVAC informe la victime de la capitalisation de sa rente, cette dernière n'est pas informée des calculs réalisés pour établir le montant de la capitalisation. Si cette information lui était donnée, elle serait en mesure de constater l'écart, le cas échéant, et de donner son avis, contribuant ainsi à l'évaluation, par la Direction de l'IVAC, de son intérêt, ou non, à recevoir un montant capitalisé.
- 201 Le Protecteur du citoyen considère que la Direction de l'IVAC ne respecte pas l'article 38(3) de la LAT en convertissant automatiquement la rente en capital lorsque cette dernière n'excède pas le montant maximal prévu. La Loi prévoit en effet expressément que la capitalisation n'est pas effectuée lorsqu'elle n'est pas dans l'intérêt du réclamant. La Direction de l'IVAC ne peut donc pas omettre d'évaluer cet intérêt avant de procéder à la capitalisation.

Recommandation :

Concernant l'évaluation de l'intérêt de la victime dans les cas de capitalisation de la rente viagère

Considérant :

Que l'article 38(3) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit que la rente pour incapacité partielle et permanente doit être convertie en capital lorsqu'elle n'excède pas le montant maximal, à moins qu'il ne soit pas dans l'intérêt du réclamant d'agir ainsi;

Que la politique 5.12 prévoit une capitalisation automatique dans ces cas, sans examen de l'intérêt de la victime;

Que la Direction de l'IVAC ne respecte pas l'exception prévue par le législateur;

¹³² Direction de l'IVAC, « Politique 5.12 : Capitalisation de la rente » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 121.

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-25 D'informer la victime des calculs menant au montant capitalisé et d'évaluer systématiquement, avant de procéder à la capitalisation prévue à l'article 38(3) de la Loi sur les accidents du travail, s'il n'est pas contraire à l'intérêt de la victime de procéder ainsi.

5 Les pratiques du Bureau médical

- 202 La Direction de l'IVAC doit rendre des décisions sur le droit aux indemnités et services sur la base de la preuve médicale prépondérante au dossier. Dans certains dossiers, le médecin traitant de la victime, un spécialiste consulté par elle, s'est déjà prononcé, par exemple, sur l'existence de blessures ou sur le lien probable entre ces blessures et l'acte criminel. Toutefois, comme à la SAAQ, la Direction de l'IVAC n'est pas liée par l'avis du médecin aux fins du traitement du dossier.
- 203 Dans certaines situations, notamment lorsque la preuve médicale au dossier est contradictoire ou ne lui permet pas de trancher, l'agent peut recourir au Bureau médical de la Direction de l'IVAC afin d'obtenir un avis-conseil.

5.1 Les avis contraires à celui du médecin ou de l'expert consulté par la victime

- 204 Le Protecteur du citoyen constate que le Bureau médical émet parfois des avis qui vont à l'encontre de la preuve médicale prépondérante disponible au dossier, sans qu'aucun élément médical ne permette de les appuyer.

Un avis aux fondements obscurs

Rachel a fait une demande de prestations après avoir été victime d'une tentative de meurtre. Au moment de l'événement, elle était déjà en arrêt de travail. Les rapports médicaux post événement du médecin traitant qui la suit depuis longtemps indiquent un arrêt de travail conséquent à un syndrome de stress post-traumatique (ci-après « SSPT ») en relation avec l'acte criminel qu'elle a subi.

Malgré une preuve médicale prépondérante au dossier comme quoi la citoyenne souffre d'un SSPT lié à l'agression et dont découle une incapacité au travail, l'agent consulte le Bureau médical de la Direction de l'IVAC, qui est plutôt d'avis, après examen du dossier, que la condition personnelle de la victime, à l'avant-plan, explique sa symptomatologie. Il ne retient donc aucun symptôme lié à l'acte criminel. De plus, selon lui, d'autres facteurs que le SSPT expliquent l'incapacité au travail de la victime depuis l'acte criminel. La Direction de l'IVAC rend donc une décision de refus d'indemnités pour incapacité totale temporaire.

Pourtant, le Protecteur du citoyen ne trouve au dossier aucune preuve médicale contraire ou élément probant justifiant l'exclusion complète des rapports du médecin traitant. Aucune précision n'a pu non plus être obtenue de la part du Bureau médical pour expliquer pour quelle raison médicale le SSPT n'était pas reconnu comme diagnostic et n'avait pu causer l'arrêt de travail à compter de la date de l'acte criminel.

- 205 Le Protecteur du citoyen comprend que le professionnel du Bureau médical peut rendre un avis contraire au médecin ou à l'expert consulté par la victime. Il ne peut toutefois pas simplement substituer son opinion à celle du médecin traitant : il doit appuyer son avis sur des faits médicaux objectifs, déjà présents au dossier ou tirés de la littérature médicale notamment.
- 206 L'analyse menant le Bureau médical à un avis contraire à la preuve médicale prépondérante au dossier doit pouvoir être démontrée et compréhensible. À défaut, un tel avis laisse une perception d'opinion subjective et arbitraire, basée sur la poursuite de l'intérêt de l'organisme à limiter le plus possible les décisions favorables à la victime.
- 207 De plus, dans le contexte où le professionnel du Bureau médical ne rencontre pas lui-même la victime, contacte rarement le médecin ou l'expert de la victime et recourt peu à des expertises externes¹³³, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est essentiel qu'il prenne minimalement le soin de communiquer avec le médecin ou l'expert consulté par la victime dans les cas où il entend s'écarter de son avis. Signalons à cet effet que la SAAQ communique systématiquement avec ces professionnels ou requiert une expertise dans les cas où elle s'apprête à conclure différemment.
- 208 Ce contact préalable est capital pour obtenir des précisions sur l'avis déjà rendu au dossier sur la base du suivi clinique de la personne. Par ailleurs, si des doutes persistent, des rapports médicaux complémentaires et/ou une expertise externe devraient être demandés par le Bureau médical.
- 209 De plus, le Protecteur du citoyen considère que le Bureau médical doit chaque fois être en mesure de justifier sa position sur la base de faits médicaux objectifs. À cette fin, il devrait systématiquement s'assurer de consigner au dossier les éléments sur lesquels il s'appuie pour rendre un avis contraire à l'opinion du médecin ou de l'expert consulté par la victime.
- 210 À la toute fin de l'enquête, la Direction de l'IVAC a transmis au Protecteur du citoyen le *Guide de travail* du Bureau médical¹³⁴, qui prévoit que les professionnels doivent consigner « les éléments importants retrouvés au dossier qui ont permis de prendre la décision (diagnostic posé, par qui; symptomatologie...) ou qui a été discuté si c'est un bilan médical [sic] ». Le Protecteur du citoyen prend acte de ces instructions et surveillera attentivement le respect de ces mesures. Il tient cependant à préciser que tous les éléments considérés aux fins de la décision doivent être consignés, et non seulement ceux « retrouvés au dossier ».

Recommandation :

Concernant les avis du Bureau médical contraires aux avis du médecin ou de l'expert consulté par la victime

Considérant :

Que le Bureau médical peut rendre des avis contraires à la preuve médicale prépondérante au dossier;

Que le Bureau médical doit appuyer son avis sur des éléments médicaux objectifs;

¹³³ En 2014, 482 expertises ont été demandées, dans 7,3 % des demandes admises (6 591).

¹³⁴ Préc., note 105.

Que le Protecteur du citoyen ne retrouve parfois aucun élément au dossier lui permettant d'identifier les éléments médicaux sur lesquels se fonde le Bureau médical pour rendre des avis contraires au médecin ou à l'expert consulté par la victime;

Que le Bureau médical ne communique que rarement avec les médecins traitants ou les experts des victimes, et recourt peu à des expertises;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-26 De s'assurer que lorsqu'un professionnel de son Bureau médical s'apprête à rendre un avis contraire à l'opinion du médecin de la victime, il communique préalablement avec ce dernier, et au besoin, demande une information médicale complémentaire, ou recoure à une expertise médicale externe.

5.2 Les délais à rendre ses avis

- 211 Selon les informations obtenues de la Direction de l'IVAC en cours d'enquête, les délais moyens du Bureau médical à rendre les avis requis des agents ne sont pas disponibles, cette donnée n'étant pas compilée. Aucune cible n'est par ailleurs fixée à cet égard par la Direction de l'IVAC, chaque cas étant unique et priorisé selon l'urgence.
- 212 Toutefois, selon l'information obtenue de professionnels du Bureau médical, leurs délais à rendre les avis sont souvent longs, en raison de leurs horaires restreints et du nombre élevé d'avis qui leur seraient demandés par les agents.
- 213 Or, ces délais ont une incidence sur la période qui s'écoule avant de verser des indemnités pour ITT ou incapacité permanente. Rappelons que le Bureau médical est consulté chaque fois qu'un déficit anatomophysiologique doit être déterminé, ce qui est le cas d'une bonne proportion des dossiers traités annuellement. En 2014, un déficit anatomophysiologique a été déterminé dans 1 463 dossiers.

Délais déraisonnables

Diane a reçu sa décision d'admissibilité de la Direction de l'IVAC en avril 2015. Vivant de l'aide sociale avec contraintes sévères à l'emploi au moment de l'acte criminel, elle a continué à recevoir ses prestations, mais les nombreuses consultations médicales de suivi après l'événement criminel et les frais de transport en découlant ont fait qu'elle arrivait difficilement à joindre les deux bouts à la fin du mois.

En novembre 2015, le dossier de la victime était complet, mais elle a été informée qu'il s'écoulerait encore de 3 à 6 mois d'attente avant qu'elle obtienne une décision sur l'incapacité totale temporaire, parce que son dossier devait être évalué par le Bureau médical, qui avait accumulé plusieurs demandes. Le Protecteur du citoyen considère que ce délai est déraisonnable.

- 214 À titre comparatif, à la suite d'une intervention du Protecteur du citoyen portant sur les délais généraux de traitement des réclamations par la SAAQ, celle-ci s'est fixé comme objectif de rendre ses avis médicaux dans un délai maximal de 30 jours, cible qu'elle respecte depuis lors.

Recommandation :

Concernant les délais du Bureau médical à rendre ses avis

Considérant :

Qu'il n'existe aucune cible relative aux délais du Bureau médical à rendre ses avis;

Que ces délais sont souvent longs en raison des horaires restreints des professionnels impliqués et du volume des avis à livrer, selon les intervenants du Bureau médical;

Que ces délais ont une incidence, notamment sur la durée de l'attente avant le versement d'indemnités;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-27 De fixer une cible de 30 jours au Bureau médical pour rendre ses avis, et d'établir un plan d'action visant à l'atteindre.

6 La motivation des décisions rendues en première instance

- 215** Depuis 1997, l'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit que l'autorité administrative a l'obligation de motiver ses décisions défavorables. L'article 4(3) de cette loi précise par ailleurs que les décisions rendues doivent être communiquées aux citoyens en termes clairs et concis¹³⁵.
- 216** L'article 63(8) de la *Loi sur les accidents du travail* complète ces obligations procédurales générales par des règles particulières applicables à la CNESST, en précisant que cette dernière « doit rendre ses décisions suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas; elle peut, par tous les moyens légaux qu'elle juge les meilleurs, s'enquérir des matières qui lui sont attribuées. Ses décisions doivent être motivées ». Les décisions écrites ne sont pas spécifiquement imposées, sauf en révision. À l'alinéa 5 de l'article 64, le législateur prévoit en effet que toute décision rendue par le Bureau de la révision administrative, dans les matières prévues à l'article 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail*, doit être « écrite, motivée et notifiée au demandeur », ce que confirment d'ailleurs les observations du Protecteur du citoyen.
- 217** Par ailleurs, les politiques de la Direction de l'IVAC prévoient que des « décisions écrites, motivées et notifiées » doivent être rendues relativement à la plupart des types d'indemnités, de traitements ou de services¹³⁶.
- 218** Malgré ces obligations, le Protecteur du citoyen observe généralement, au gré des plaintes qui lui sont soumises, que les décisions écrites de la Direction de l'IVAC sont peu motivées,

¹³⁵ Au début des années 1980, la Cour suprême affirmait que « toute décision affectant les droits d'un individu se doit d'être motivée pour contrer les risques de décisions arbitraires, raffermir la confiance du public et permettre aux parties d'évaluer les possibilités d'appel ou de révision ». *Northwestern Utilities Ltd. et al. c. Edmonton (Ville de)*, [1979] 1 RCS 684, p. 705-706.

¹³⁶ Voir à cet effet le tableau de l'Annexe 2 : *Exigences relatives aux décisions dans les politiques de la Direction de l'IVAC* du présent document qui résume les obligations prévues à ce titre aux politiques de la Direction de l'IVAC. Plusieurs précisent en outre de façon expresse que ces décisions doivent être motivées. Dans certains cas, les politiques prévoient plutôt que l'agent peut motiver une décision au moyen des notes évolutives au dossier.

et ne précisent pas les éléments spécifiques que l'agent a considérés pour rendre sa décision.

- 219 Souvent, seule la norme applicable est indiquée, sans que l'agent n'explique en quoi cette norme trouve application ou non à l'égard des éléments soumis ou de la situation particulière du réclamant.
- 220 Par exemple, les refus d'admissibilité pour faute lourde mentionnent que la victime qui a contribué à ses blessures est privée des avantages de la Loi, mais ne donnent pas d'explications sur les éléments qui ont conduit l'agent à considérer que la victime, dans son cas précis, avait pris part à son préjudice. Autre exemple : les décisions de refus d'admissibilité pour absence de preuve d'acte criminel ou prescription indiquent laconiquement qu'« aucun élément du dossier ne permet de conclure qu'il s'agit d'un acte criminel », ou qu'« aucun motif valable n'a été démontré pour justifier le retard », sans préciser en quoi ces éléments ou ces motifs sont insuffisants ou ne permettent pas d'accepter la demande.
- 221 Une décision qui se limite à référer à la norme et au fait qu'elle n'est pas respectée ne permet pas à la victime de connaître les éléments précis sur lesquels s'est fondée la Direction de l'IVAC pour en arriver à sa conclusion. La victime n'est donc pas en mesure de comprendre le raisonnement qui a mené à la décision ni d'en apprécier le bien-fondé. Ce faisant, les principes de la LJA, notamment son article 8, ne sont pas respectés.
- 222 Privées d'information sur les fondements de la décision, certaines victimes éprouvent un sentiment d'injustice basé sur l'idée que le décideur a omis de considérer des aspects de leur situation. Cette impression est parfois à elle seule suffisante pour inciter la victime à contester une décision de l'administration en révision et, à terme, devant le TAQ, entraînant du même coup une judiciarisation qui aurait pu être évitée.
- 223 Ce manque d'information rend également le droit à la contestation difficile pour la victime. Lorsque la Direction de l'IVAC ne précise pas le raisonnement qu'elle a suivi, la victime ignore les aspects à contester en révision, et peut difficilement faire valoir des éléments de son dossier qui pourraient lui permettre de remédier à certaines lacunes, lorsque cela est possible.
- 224 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen observe une autre pratique préoccupante en matière de motivation : lorsque plusieurs raisons justifient un refus, les décisions n'en mentionnent souvent qu'une seule ou seulement quelques-unes. Il s'ensuit que la victime, qui déploie des efforts pour contester le motif soulevé, se voit parfois opposer en révision un ou plusieurs autres motifs qui ne lui avaient pas été révélés initialement. Renseignées au sujet de l'ensemble des motifs de la décision, les victimes auraient pourtant l'opportunité de faire des choix plus éclairés quant à la pertinence d'une contestation et d'éviter ainsi des démarches vouées à l'échec.
- 225 La Direction de l'IVAC a expliqué au Protecteur du citoyen que ses décisions sont peu élaborées, car elles sont rédigées sur la base de lettres types générées par le système informatique. Elle soutient également que les agents écrivent les motifs détaillés à l'appui de leurs décisions dans leurs notes évolutives, et qu'ils s'assurent de les communiquer verbalement aux victimes.
- 226 Dans 30 dossiers échantillonnés, comportant 65 décisions, le Protecteur du citoyen a en effet constaté que les agents ont indiqué des motifs supplémentaires aux motifs indiqués dans leurs lettres dans 88 % des cas (57 sur 65). Les agents n'ont cependant donné les explications verbales concernant ces motifs supplémentaires aux victimes que dans 37 %

des cas (24 sur 57), les autres personnes n'ayant pas pu être jointes par téléphone ou n'ayant tout simplement pas été appelées¹³⁷.

- 227 La Direction de l'IVAC a informé le Protecteur du citoyen qu'elle a émis une directive, en février 2015, obligeant son personnel à tenter de contacter le réclamant à au moins deux reprises afin de lui expliquer verbalement l'ensemble des motifs de la décision rendue. Lorsque ces tentatives sont infructueuses, les agents doivent faire parvenir une lettre indiquant au réclamant qu'il peut, s'il le souhaite, communiquer avec la Direction de l'IVAC pour obtenir des explications relatives à la décision.
- 228 Dans le contexte où la Direction de l'IVAC transige avec des citoyens souvent placés dans une situation de vulnérabilité particulière en raison des événements qu'ils ont vécus, le Protecteur du citoyen considère important que ceux-ci puissent accéder à un écrit justifiant clairement la décision rendue par la Direction de l'IVAC. Une victime risque en effet d'oublier certains aspects d'une explication transmise verbalement, et peut alors difficilement en rendre compte. Au contraire, l'écrit permet de consulter au besoin les motifs de la décision et peut aisément être remis à des proches ou à un représentant, au besoin.
- 229 De façon générale, le Protecteur du citoyen considère que la communication verbale des motifs d'une décision ne devrait être faite qu'en complément à une lettre de décision dûment motivée. Cela permettrait à la Direction de l'IVAC de rencontrer pleinement l'obligation imposée par la LJA à tout organisme en pareilles circonstances, soit de prendre les mesures pour communiquer ses décisions aux citoyens en termes clairs et concis. Le Protecteur du citoyen a remarqué dans le cadre de son enquête que les lettres types de la Direction de l'IVAC offrent des options dans des menus déroulants, qui permettent facilement aux agents de les adapter à la situation particulière du réclamant.
- 230 Le Protecteur du citoyen est ainsi d'avis que l'ensemble des décisions défavorables aux victimes doivent être motivées par écrit en première instance, afin de permettre aux réclamants de savoir clairement sur quels motifs se sont fondés les agents pour rendre leurs conclusions, comprendre le raisonnement qui y a mené, s'y référer au besoin et être mieux en mesure d'exercer leur droit de révision le cas échéant. À titre d'exemple, la Direction de l'IVAC doit s'assurer d'expliquer en quoi les faits particuliers ne lui ont pas permis de conclure à la commission d'un acte criminel dans un dossier, ou pour quelles raisons les circonstances soumises par le réclamant pour justifier son retard à déposer sa demande ne sont pas accueillies favorablement.

Recommandation :

Concernant la motivation des décisions de première instance

Considérant :

Que la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur les accidents du travail* prévoient l'obligation de motiver les décisions concernant un citoyen;

Que les politiques de la Direction de l'IVAC prévoient une motivation écrite de la plupart des décisions;

¹³⁷ Dans les dossiers examinés, lorsque l'agent accède à une boîte vocale, il ne laisse souvent pas de message détaillé et ne fait aucune autre démarche si la personne ne le rappelle pas.

Qu'il est de première importance pour les citoyens de comprendre les fondements des décisions rendues à leur endroit;

Qu'une explication détaillée peut permettre au destinataire d'une décision de bien en saisir la teneur et d'éviter chez lui un sentiment d'injustice qui peut donner lieu à un recours en contestation;

Que cette compréhension est nécessaire à l'exercice adéquat des recours en révision;

Que les décisions de la Direction de l'IVAC peuvent toutes être contestées, dont certaines au Tribunal administratif du Québec;

Que les agents ne sont souvent pas en mesure de transmettre verbalement les motifs de leurs décisions consignés dans leurs notes évolutives;

Que les personnes qui ont recours à la Direction de l'IVAC sont souvent en situation de vulnérabilité;

Qu'il est nécessaire pour les victimes de disposer d'un document écrit;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-28 De s'assurer que ses décisions écrites font état de tous les motifs les justifiant, ceux-ci étant nécessaires à la victime pour en comprendre les fondements et exercer adéquatement un éventuel recours.

7 Les pratiques du Bureau de la révision administrative



231 Toutes les décisions que rendent les agents de la Direction de l'IVAC peuvent faire l'objet d'une contestation au Bureau de la révision administrative, qui consiste soit en une révision, soit en une reconsidération, selon l'objet de la décision contestée¹³⁸.

232 Les décisions pour lesquelles une **demande de révision** peut être transmise au Bureau de la révision administrative portent sur les objets suivants¹³⁹:

- ▷ Admissibilité légale;
- ▷ ITT;
- ▷ Durée d'une indemnité;
- ▷ Quantum d'une indemnité;

¹³⁸ Direction de l'IVAC, « Politique 6.1 : Droit de révision, révision administrative et reconsidération administrative » dans *Manuel des politiques*, préc., note 27, p. 123. On y précise que « toute personne qui se croit lésée par une décision rendue par un fonctionnaire ou professionnel désigné par la Direction de l'IVAC peut en demander, par écrit, la reconsidération ou la révision ».

¹³⁹ LAT, préc., note 5, art. 63(4) et (5).

- ▷ Relation entre la blessure et l'acte criminel;
- ▷ Taux d'incapacité partielle permanente.

233 Les demandes de révision doivent être faites dans les 30 jours de la notification de la décision, si celle-ci porte sur le droit à une indemnité ou sur le quantum d'une indemnité, et dans les 90 jours de la notification de la décision, si celle-ci porte sur le degré de diminution de capacité de travail¹⁴⁰.

234 Les décisions pour lesquelles une **demande de reconsidération** peut être transmise au Bureau de la révision administrative portent sur les objets suivants :

- ▷ Assistance médicale;
- ▷ Admissibilité et toute décision relative au programme de réadaptation (sauf l'incapacité de la victime à reprendre le travail);
- ▷ Sommes versées en trop.

235 Selon la politique de la Direction de l'IVAC, les demandes de reconsidération doivent être faites dans les 30 jours de la notification de la décision initiale.

236 Seules les décisions ayant fait l'objet d'une révision par le Bureau de la révision administrative sont contestables au Tribunal administratif du Québec. Les décisions ayant fait l'objet d'une reconsidération sont quant à elles finales et sans appel¹⁴¹.

7.1 Les délais à rendre une décision

237 Selon la LJA, l'autorité administrative doit rendre ses décisions avec diligence¹⁴². De plus, la *Loi sur les accidents du travail* prévoit la possibilité de contester directement une décision de la Direction de l'IVAC devant le TAQ, si le Bureau de la révision administrative n'a pas rendu de décision la concernant dans les 90 jours suivant la réception de la contestation¹⁴³.

238 À noter qu'il existe toutefois deux exceptions à cette règle : 1) Si le réclamant a requis un délai pour présenter ses observations ou produire des documents, le délai doit être calculé à partir de la réception de ces observations ou documents; 2) si le Bureau de la révision administrative estime qu'un examen par un professionnel de la santé ou la transmission de documents est nécessaire à la prise de décision, le délai est prolongé de 90 jours.

Tableau 5 : Délais moyens en jours entre la réception de la demande de révision et la décision du Bureau de la révision administrative¹⁴⁴

	2012	2013	2014
Révision	98	83	83
Reconsidération	112	93	80
Moyenne	101	86	82

¹⁴⁰ *Id.*, art. 64(2).

¹⁴¹ Le TAQ n'a compétence que sur les recours formés à l'encontre de décisions rendues par un Bureau de la révision sur l'une des matières prévues à l'article 63 (4) de la LAT. Voir *C.P. c. Québec (Procureur général)*, préc., note 48, par. 106.

¹⁴² LJA, préc., note 16, art. 4(3).

¹⁴³ LAT, préc., note 5, art. 65.

¹⁴⁴ À noter que les délais de prolongation ou additionnels sont exclus de ces délais.

- 239 À cet égard, le Protecteur du citoyen observe une tendance à la baisse des délais du Bureau de la révision administrative ces dernières années et la bonne performance globale de 2014, en deçà du délai prévu à la LAT.
- 240 Toutefois, au cours de l'été 2015, le Bureau de la révision administrative a vu ses délais augmenter considérablement. En juillet 2015, la Direction de l'IVAC a confirmé au Protecteur du citoyen que le délai moyen à rendre une décision avait atteint 150 jours.

Recommandation :

Concernant les délais du Bureau de la révision administrative à rendre ses décisions

Considérant :

Qu'il est primordial de tenir compte de la finalité de l'article 4(3) de la *Loi sur la justice administrative*, soit que les décisions soient prises avec diligence;

Que l'article 65 de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit un délai de 90 jours, à l'issue duquel le réclamant peut contester directement au Tribunal administratif du Québec;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-29 D'établir un plan d'action prévoyant des mesures concrètes pour réduire les délais du Bureau de la révision administrative à rendre ses décisions.

7.2 Les pouvoirs des réviseurs

- 241 La LAT confère aux agents réviseurs le pouvoir de requérir des documents additionnels ou de demander un examen par un professionnel de la santé s'ils le jugent pertinent aux fins de la révision d'un dossier¹⁴⁵. Cette même loi prévoit aussi une possibilité de prolonger de 90 jours le délai pour rendre une décision lorsque le Bureau de la révision administrative estime que de telles démarches sont nécessaires¹⁴⁶.
- 242 Or, en entrevues, des réviseurs ont indiqué au Protecteur du citoyen avoir reçu comme consigne de ne pas aller chercher de documents ou d'informations médicales supplémentaires ni de demander une expertise médicale externe, une enquête ou un complément d'enquête au service des enquêtes. Le Protecteur du citoyen n'a cependant retrouvé aucune trace d'une directive ou orientation formelle en ce sens. Par ailleurs, les réviseurs ont affirmé avoir occasionnellement recours au Bureau médical.

¹⁴⁵ LAT, préc., note 5, **art. 63(7)** : « Les personnes désignées suivant le paragraphe 4 et les membres des bureaux de révision sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf de celui d'imposer l'emprisonnement » ; **art. 63(8)** : « La commission rend ses décisions suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas; elle peut, par tous les moyens légaux qu'elle juge les meilleurs, s'enquérir des matières qui lui sont attribuées. Ses décisions doivent être motivées » ; **art. 65(2)** : « Toute personne qui se croit lésée par une décision rendue par un bureau de révision peut, dans les 60 jours de sa notification, la contester devant le Tribunal administratif du Québec. En outre, une personne peut contester devant le Tribunal la décision dont elle a demandé la révision si le bureau n'a pas disposé de la demande dans les 90 jours suivant sa réception, sous réserve de ce qui suit: [...] 2° lorsque le bureau estime qu'un examen par un professionnel de la santé ou la transmission de documents est nécessaire à la prise de la décision, le délai est prolongé de 90 jours; la personne qui a demandé la révision doit en être avisée ».

¹⁴⁶ LAT, préc., note 5, art. 65.

Recommandation :

Concernant l'exercice des pouvoirs des réviseurs

Considérant :

Que selon l'article 63(7) de la *Loi sur les accidents du travail*, « les membres des bureaux de révision sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* »;

Que selon l'article 63(8) de la *Loi sur les accidents du travail*, « la commission rend ses décisions suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas; elle peut, par tous les moyens légaux qu'elle juge les meilleurs, s'enquérir des matières qui lui sont attribuées »;

Que l'article 65(2) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit un délai de 90 jours supplémentaires lorsque le Bureau de la révision administrative « estime qu'un examen par un professionnel de la santé ou la transmission de documents est nécessaire à la prise de la décision »;

Que les réviseurs indiquent avoir reçu instruction informelle de ne pas exercer les pouvoirs que leur confère la *Loi*;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-30 De s'assurer que les réviseurs exercent pleinement leurs pouvoirs, notamment en demandant tout document utile à la prise de décision et tout examen à un professionnel de la santé lorsqu'ils le jugent requis.

8 Le pouvoir de reconsidération des décisions erronées

- 243** Dans le cadre du traitement de plaintes individuelles, il arrive au Protecteur du citoyen de conclure que la décision rendue par la Direction de l'IVAC, en première instance ou par le Bureau de la révision administrative (révision ou reconsidération), est erronée. Il recommande alors à la Direction de l'IVAC de reconsidérer sa décision.
- 244** La CNESST, par l'entremise de sa Direction de l'IVAC peut, en tout temps, reconsidérer une de ses décisions pour toute cause non frivole ou arbitraire, sauf pour les matières qui peuvent faire l'objet d'une révision et qui sont énumérées à l'article 63(4) de la LAT¹⁴⁷.
- 245** Pour les décisions portant sur les matières énumérées à cet article, le Protecteur du citoyen est d'avis que la Direction de l'IVAC possède un pouvoir de reconsidération implicite, notamment fondé sur l'équité, lorsque la décision est entachée d'une erreur de nature à

¹⁴⁷ LAT, préc., note 5, **art. 63(3)** : « Sauf dans les cas où elle a délégué ses pouvoirs suivant les paragraphes 4 et 5, la commission peut en tout temps, relativement aux matières qui sont de sa compétence, reconsidérer une question décidée par elle, rescinder, amender ou changer ses décisions et ses ordonnances »; **art. 63(4)** : « La commission peut déléguer généralement à ceux de ses fonctionnaires qu'elle désigne ses pouvoirs pour examiner et décider toute affaire et question relative au droit à une indemnité, au quantum d'une indemnité, au taux de diminution de capacité de travail et à la recevabilité d'une demande d'un proche d'une victime d'un acte criminel visé à l'article 5.1 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (chapitre I-6) pour des services de réadaptation psychothérapeutique ».

l'invalider. L'erreur observée doit toutefois être suffisamment importante pour rendre illégale la décision initialement rendue. Selon la Cour Suprême, les cas d'ouverture possible au pouvoir de reconsidération implicite sont les suivants¹⁴⁸ :

- ▶ Erreur matérielle, lapsus, erreur dans l'expression de l'intention;
- ▶ Omission de se prononcer sur une question;
- ▶ Décision illégale :
 - ▷ rendue sans compétence;
 - ▷ vice de procédure violant les principes de justice naturelle;
 - ▷ vice de fond ou erreur déterminante sur un fait essentiel, de nature à invalider la décision (incluant la fraude).

246 Une décision rendue en vertu du pouvoir implicite de reconsidération remplace la nouvelle décision, qui pourra à nouveau être contestable au Bureau de la révision administrative et faire l'objet d'un recours au TAQ, le cas échéant.

247 Malgré les discussions à ce sujet entre le Protecteur du citoyen et la Direction de l'IVAC, celle-ci accepte difficilement de reconsidérer une décision, notamment du Bureau de la révision administrative, même lorsqu'elle reconnaît qu'elle est entachée d'une erreur manifeste ou flagrante, arguant que ni la LIVAC ni la LAT ne lui confient expressément un tel pouvoir.

Encourager la judiciarisation

Caroline a déposé une demande de prestations en raison de préjudices liés à de multiples abus physiques et sexuels subis dans son enfance. La Direction de l'IVAC a rendu une décision en matière d'indemnités pour incapacité totale temporaire. La victime a contesté au Bureau de la révision administrative, en soumettant des documents médicaux supplémentaires et un affidavit de son proche aidant. Ces documents ont été reçus, mais égarés par la suite. Le réviseur a donc rendu sa décision sans considérer ces nouveaux éléments au dossier.

Considérant que cette décision était entachée d'un vice de procédure important ayant privé la personne de l'opportunité de compléter son dossier, le Protecteur du citoyen a demandé à la Direction de l'IVAC de reconsidérer la décision du réviseur. Cette demande fut refusée au motif qu'en vertu des dispositions de la Loi sur les accidents du travail, le seul palier d'appel pour obtenir une correction lorsque le Bureau de la révision administrative s'est prononcé est le droit de contestation au TAQ, exception faite des erreurs de calcul ou cléricales qui peuvent, pour leur part, être rectifiées.

248 Cette position amène une judiciarisation inutile des différends en forçant le citoyen à exercer des recours judiciaires pour régler une situation qui aurait pu être résolue en amont par une attitude plus souple ou moins formaliste. Une telle attitude bénéficierait tant au citoyen qu'à l'administration, l'un et l'autre pouvant ainsi s'épargner des litiges administratifs longs et coûteux.

¹⁴⁸ Chandler c. Alberta Association of Architects, [1989] RCS 848.

Recommandations :

Concernant le pouvoir de reconsidération des décisions erronées

Considérant :

Que l'article 63(3) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit explicitement que la Direction de l'IVAC peut reconsidérer en tout temps toutes ses décisions, sauf celles pouvant faire l'objet d'une révision par le Bureau de la révision administrative et qui sont énumérées à l'article 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail*;

Que selon la jurisprudence, dans les matières énumérées à l'article 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail*, la Direction de l'IVAC dispose également d'un pouvoir de reconsidération implicite fondé notamment sur l'équité dans les cas d'erreur de droit ou de faits manifeste ou flagrante;

Que des délais et procédures inutiles peuvent être évités au réclamant lorsque la Direction de l'IVAC procède elle-même à la reconsidération;

Que l'article 4(1) de la *Loi sur la justice administrative* prescrit que les procédures doivent être conduites selon les exigences de la bonne foi;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-31 De permettre la reconsidération de toute décision rendue dans les matières autres que celles qui sont énumérées à l'article 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail*, pour toute cause non frivole ou arbitraire et en tout temps.

R-32 De permettre la reconsidération d'une décision rendue dans les matières de 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail* pour toute erreur grave de nature à l'invalidier, notamment afin d'éviter une judiciarisation inutile.

9 La gestion des délais

249 Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a requis plusieurs informations de la Direction de l'IVAC relativement aux délais à différentes étapes du traitement d'une demande de prestations. Certains de ces délais ne sont tout simplement pas mesurés. Par ailleurs, des cibles ne sont pas systématiquement fixées pour encadrer les délais et, lorsqu'elles le sont, celles-ci ne sont inscrites dans aucun document officiel. Le personnel ne semble pas en avoir été formellement avisé non plus, à la lumière des réponses variables obtenues dans le cadre de l'enquête du Protecteur du citoyen. Enfin, la Direction de l'IVAC n'effectue aucune reddition de comptes concernant les délais dans son rapport annuel, mis à part les délais d'admissibilité au régime¹⁴⁹.

250 En cours d'enquête, la Direction de l'IVAC a informé le Protecteur du citoyen que des rectificatifs seraient apportés à ce titre dans son *Plan directeur 2015-2018*. Toutefois, dans le document transmis en mai 2015, le Protecteur du citoyen constate la présence de cibles pour seulement deux étapes du traitement d'une demande : le délai à rendre une décision d'admissibilité (25 jours en 2017) et le délai de décision au Bureau de la révision administrative (120 jours en 2017 et 90 jours en 2018). De plus, le plan ne détaille aucune des

¹⁴⁹ Direction de l'IVAC, *Rapport annuel d'activité 2014*, préc., note 6, p. 24 et 26.

mesures concrètes que la Direction de l'IVAC entend mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'elle a définis relativement à ces deux délais.

- 251 Le Protecteur du citoyen est d'avis que la Direction de l'IVAC doit s'assurer d'établir des délais cibles pour chaque étape du traitement d'une demande, de les diffuser aux personnes chargées de les respecter, de les mesurer afin d'en assurer un suivi constant et d'en rendre compte. Elle doit aussi instaurer des correctifs lorsque des écarts sont constatés.

Recommandation :

Concernant la gestion des délais des différentes étapes de traitement d'une demande

Considérant :

Qu'il est de la responsabilité de l'organisme chargé de l'administration d'un régime public d'en surveiller la bonne application;

Que la Direction de l'IVAC n'exerce pas le contrôle requis, serré et rigoureux, des délais relatifs aux différentes étapes du traitement d'une demande de prestations;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-33 D'établir des délais cibles pour chaque étape de traitement d'une demande de prestations, ainsi qu'un plan d'action prévoyant des mesures concrètes pour les atteindre.

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport

Le Protecteur du citoyen demande à la Direction de l'IVAC :

De lui faire parvenir, au plus tard le 9 décembre 2016, un plan de travail pour le suivi des recommandations du présent rapport et de lui faire état de l'avancement de ce plan au 1^{er} mars 2017, puis selon un échéancier à convenir alors.

Conclusion

- 252 À maintes reprises déjà, le Protecteur du citoyen a souligné la nécessité que le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels soit revu et modernisé, son cadre légal depuis longtemps désuet étant basé encore essentiellement sur les dispositions de la *Loi sur les accidents du travail* (LAT) adoptée en 1931.
- 253 Mais, indépendamment d'une telle révision, il est impératif de revoir la gestion du régime en place, déficiente à plusieurs égards, notamment parce qu'elle ne respecte pas en tout temps la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* et la *Loi sur la justice administrative*. En effet, les plaintes soumises par les victimes d'actes criminels au cours des dernières années ont permis au Protecteur du citoyen de constater que plusieurs situations préjudiciables vécues par les victimes peuvent être corrigées en apportant des modifications au processus de traitement administratif d'une demande de prestations par la Direction de l'IVAC. La nette augmentation de plaintes jugées fondées par le Protecteur du citoyen à cet égard l'a convaincu de l'importance de mener une intervention spéciale sur différents aspects de ce processus, dont les constats sont exposés au présent rapport.
- 254 Pour remédier aux situations préjudiciables constatées, le Protecteur du citoyen formule trente-trois recommandations d'amélioration aux pratiques de la Direction de l'IVAC dans le cadre de son administration du régime. Leur mise en œuvre devrait favoriser une approche plus adaptée aux besoins des citoyens avec lesquels elle interagit, qui sont dans une situation de vulnérabilité particulière en raison des événements subis. Cette approche adaptée serait plus en phase avec la finalité de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (LIVAC) ainsi que de certains des principes qui fondent la *Loi sur la justice administrative*.

Annexe 1 : Liste des recommandations

Recommandation :

Concernant la qualité de l'information destinée aux victimes

Considérant :

Qu'il est important que le site Internet de la Direction de l'IVAC mette à la disposition des victimes toute l'information susceptible de leur être utile;

Que la victime ne peut mentionner dans sa demande de prestations, ou à l'agent responsable de son dossier, les services et indemnités dont elle ne connaît pas l'existence;

Que le *Règlement sur la diffusion et sur la protection des renseignements personnels* prévoit explicitement les obligations de diffusion des références légales et réglementaires;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-1 De bonifier le contenu de son site Internet afin que toute victime ait accès à l'ensemble de l'information pertinente dans le cadre d'une démarche d'indemnisation.

Recommandations :

Concernant la qualité de l'information destinée aux victimes

Considérant :

Que des formulaires et annexes plus précis et adaptés pourraient permettre à la victime de mieux remplir sa demande de prestations en fonction des exigences de la Direction de l'IVAC;

Que ces modifications pourraient également faciliter et accélérer le traitement des demandes par les agents en évitant notamment des retours de formulaires aux réclamants;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-2 De corriger les lacunes du formulaire de demande de prestations et de ses annexes, ainsi que du formulaire de révision, et de bonifier l'information qu'ils contiennent en s'inspirant notamment des bonnes pratiques en semblables matières.

R-3 De concevoir un guide explicatif permettant aux victimes de remplir facilement la demande de prestations et ses annexes.

R-4 De concevoir un formulaire de rapport médical adapté au traitement des demandes de prestations des victimes d'actes criminels.

Recommandation :

Concernant les exigences de preuve de survenance d'un acte criminel

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* exige que la victime démontre la survenance d'un acte criminel selon une preuve prépondérante;

Que la Direction de l'IVAC ne peut imposer de conditions additionnelles à ce que prévoit la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que certains passages du « Guide intranet à l'intention des agents décideurs » sont susceptibles d'induire en erreur les agents sur la démonstration que doit faire la victime;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-5 De cesser d'exiger de la victime, au regard de la survenance de l'acte criminel, qu'elle démontre le mobile et les circonstances précises de l'acte criminel allégué.

Recommandation :

Concernant l'interprétation de « victime directe »

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice, qui doit être interprétée de manière large et libérale;

Que l'emploi des termes « à l'occasion de la perpétration du crime » à l'article 3 a) de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* indique que le législateur souhaitait favoriser une interprétation large de la notion de victime;

Que l'interprétation restrictive de la Direction de l'IVAC limite de façon indue la notion de victime telle que définie par le législateur;

Que dans deux décisions récentes, le Tribunal administratif du Québec en arrive aux mêmes conclusions, dans le cas de personnes arrivant sur les lieux peu de temps après un crime les affectant ou les visant directement de manière significative;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-6 De donner plein effet à l'article 3a) de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, en incluant dans la notion de victime toute personne qui subit un préjudice en arrivant sur les lieux d'un crime venant juste d'être perpétré, et qui l'affecte ou la vise directement de manière significative.

Recommandation :

Concernant l'évaluation de la possibilité d'accorder des mesures temporaires

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC exige désormais que la victime fournisse un rapport médical indiquant un diagnostic à l'étape de l'admissibilité;

Que l'article 16 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* prévoit la possibilité « de faire des paiements temporaires à la personne qui en fait la demande, pour son entretien et ses frais médicaux, si cette personne est dans le besoin »;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-7 De s'assurer d'évaluer l'opportunité d'accorder les mesures temporaires en vertu de l'article 16 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, notamment dans les cas où la victime démontre des difficultés d'accès à un professionnel de la santé.

Recommandation :

Concernant l'évaluation du délai de deux ans pour présenter une demande

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC retient automatiquement comme point de départ la blessure physique importante pour le calcul du délai, même lorsque la victime allègue une prise de conscience récente d'une blessure psychologique causée par l'acte criminel;

Que, ce faisant, la Direction de l'IVAC présume qu'une victime n'ayant pas déposé de demande pour une blessure physique importante a renoncé de ce fait à se prévaloir des avantages de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* pour toute autre blessure survenant ensuite;

Que l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ne peut être interprété comme prévoyant un délai unique lorsque la victime subit plusieurs blessures, chacune pouvant donner lieu à une prise de conscience distincte du lien avec l'acte criminel;

Que l'expression « la blessure » utilisée à l'alinéa 1 de l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* doit être interprétée comme référant à la blessure faisant l'objet de la demande de prestations;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-8 De retenir comme point de départ du délai de deux ans la prise de conscience du lien entre la blessure liée à la réclamation et l'acte criminel, et ce, même si la victime n'a pas déposé de demande pour une blessure physique antérieure.

Recommandation :

Concernant l'évaluation du délai de deux ans pour présenter une demande

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice, qui doit être interprétée de façon large et libérale;

Que la notion de prise de conscience du lien, qui sert de point de départ au délai pour déposer la demande, doit être interprétée de façon à correspondre au moment d'une véritable prise de conscience par la victime;

Que l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ne peut être interprété comme prévoyant un délai unique lorsque la victime subit plusieurs blessures, chacune pouvant donner lieu à une prise de conscience du lien distincte;

Que les agents fixent cette date au moment de la première mention des actes criminels à un professionnel de la santé ou à la première séance d'une thérapie;

Que déterminer cette date constitue un exercice délicat, qui est difficile, voire impossible à réaliser sur la seule base du dossier;

Que la Direction de l'IVAC détermine une date de prise de conscience du lien sur dossier sans communiquer avec le professionnel de la santé consulté par la victime;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-9 D'établir des balises claires pour guider les agents dans l'appréciation de la notion de prise de conscience du lien entre le préjudice subi et l'acte criminel, incluant notamment l'obligation de prendre contact avec le professionnel consulté en cas de refus du moment de prise de conscience du lien allégué par la victime dans sa demande.

Recommandations :

Concernant l'évaluation du délai de deux ans pour présenter une demande

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice qui doit être interprétée de manière large et libérale;

Que le législateur a employé le terme « notamment » à l'article 11 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que la Direction de l'IVAC a la responsabilité d'examiner l'ensemble des faits aux fins de déterminer si des motifs valables peuvent justifier le retard d'une victime à déposer une demande;

Que la mention d'ignorance de la loi ne doit pas occulter dans l'analyse les autres motifs pouvant aussi justifier le retard;

Que, lors de l'analyse du dossier, les agents fixent souvent une date de prise de conscience autre que celle alléguée par la victime, rendant ainsi la demande hors délai sans que la victime n'en soit avisée;

Que les articles 4(2) et 6 de la *Loi sur la justice administrative* prévoient l'obligation pour l'autorité administrative de donner l'opportunité à la personne de compléter son dossier;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-10 De prévoir des balises supplémentaires pour l'examen de la justification du retard de la victime en cas de demande hors délai, incluant l'importance de considérer tout motif valable, même en cas de mention d'ignorance de la loi;

R-11 De prévoir l'obligation de recueillir les motifs de la victime en cas de déplacement de la date de prise de conscience du lien à une date antérieure à la date déclarée par la victime.

Recommandation :

Concernant l'évaluation de la faute lourde

Considérant :

Que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est une loi à vocation sociale et réparatrice qui doit être interprétée de façon large et libérale;

Qu'il est de première importance de procéder à un examen au cas par cas du comportement de la victime lors de l'agression au regard de la prévisibilité des conséquences de sa conduite et de la disproportionnalité de la riposte;

Qu'il revient à la Direction de l'IVAC de démontrer de façon prépondérante la présence d'une faute lourde;

Que selon les dossiers échantillonnés, la Direction de l'IVAC a exclu des victimes des bénéfices de la *Loi* sans que leur comportement ne puisse raisonnablement être qualifié de « faute lourde » à la lumière de la définition-clé du Tribunal administratif du Québec en la matière;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-12 De s'assurer que l'examen de la faute lourde soit effectué au cas par cas au regard de la prévisibilité des conséquences et de la disproportionnalité de la riposte au comportement de la victime, en fonction de la preuve prépondérante au dossier et sur la base des enseignements des tribunaux, et qu'une directive à cet effet soit produite et diffusée au personnel.

Recommandation :

Concernant les délais à l'admissibilité standard et particulière

Considérant :

Que selon l'article 4(3) de la *Loi sur la justice administrative*, un organisme public doit rendre ses décisions avec diligence;

Que le Protecteur du citoyen constate de longs délais à rendre une décision d'admissibilité pour les victimes d'actes criminels lorsque le dossier est transféré en admissibilité standard et en admissibilité particulière;

Qu'il est primordial de répondre rapidement aux besoins des victimes, notamment en matière de soins, de médicaments ou d'indemnités visant à remplacer le revenu;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-13 D'établir un plan d'action visant à réduire les délais à l'admissibilité standard et à l'admissibilité particulière.

Recommandations :

Concernant les délais à l'admissibilité standard et particulière

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC affirme être souvent confrontée à de longs délais de transmission des documents dont elle a besoin pour traiter ses demandes;

Que la Direction de l'IVAC a tout intérêt à clarifier son mandat, ses besoins et ses échanges avec ses partenaires (établissements du réseau de la santé et des services sociaux et services de police) afin d'éviter des négociations à la pièce par les agents lors du traitement des demandes;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-14 De convenir avec le ministère de la Santé et des Services sociaux d'une procédure assurant la transmission diligente par les établissements de santé et de services sociaux de tous les documents requis par la DIVAC pour le traitement des demandes de prestations;

R-15 D'actualiser ou de conclure les ententes nécessaires avec les services de police afin d'assurer une transmission diligente de tous les documents requis par la DIVAC pour le traitement des demandes de prestations.

Recommandation :

Concernant le mode de contact des victimes pour l'évaluation des besoins

Considérant :

Que l'évaluation des besoins est cruciale, car elle vise à déterminer les indemnités, les traitements et les services auxquels la victime peut avoir droit afin de pallier les conséquences physiques ou psychologiques résultant de l'acte criminel;

Qu'il ne devrait pas y avoir de disparité dans les modes de contact des victimes pour l'offre d'évaluation de leurs besoins;

Que la Direction de l'IVAC ne peut tenir pour acquis qu'une victime n'a pas de besoins du simple fait qu'elle ne se manifeste pas après avoir reçu la lettre d'offre d'évaluation; ceci est d'autant plus contestable si elle a exprimé des besoins dans sa demande de prestations;

Que la Direction de l'IVAC doit s'assurer de considérer les besoins identifiés dans les demandes de prestations afin d'accorder aux réclamants admis les indemnités, les soins et les services auxquels ils ont légalement droit;

Qu'il est essentiel de reconnaître la vulnérabilité particulière des victimes d'actes criminels et l'importance d'un contact humain pour plusieurs d'entre elles;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-16 De communiquer verbalement avec toutes les victimes admises au régime afin de s'assurer d'évaluer leurs besoins pour déterminer les indemnités, services ou soins auxquels elles ont légalement droit.

Recommandation :

Concernant les délais d'évaluation des besoins

Considérant :

Que l'évaluation des besoins est cruciale, car elle vise à déterminer les indemnités, les traitements et les services auxquels le réclamant peut avoir droit afin de pallier les conséquences physiques ou psychologiques résultant de l'acte criminel;

Qu'une cible unique devrait être fixée aux fins de l'évaluation des besoins de toutes les victimes admises;

Que la Direction de l'IVAC doit informer son personnel de la cible fixée, la mesurer et en assurer un suivi continu;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-17 De fixer une cible unique de sept jours permettant d'évaluer rapidement les besoins de chaque victime admise et d'établir un plan d'action visant à atteindre cette cible.

Recommandation :

Concernant la détermination de la date d'événement

Considérant :

Que l'*Orientation sur la date d'événement à retenir* est un outil administratif qui ne peut avoir pour effet de restreindre la portée de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que la date d'événement retenue pour traiter les demandes présentées plusieurs années après les événements, en raison d'une prise de conscience récente ou d'une impossibilité d'agir, prive les victimes d'une partie de leurs indemnités parce qu'elles ont été dans une situation les empêchant d'exercer leur recours plus tôt;

Que la date d'événement retenue pour traiter les demandes concernant des actes criminels s'étant produits sur une période continue, et dont au moins un événement s'est produit dans les deux dernières années, prive les victimes du droit aux indemnités pour les préjudices subis avant la date fixée;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-18 De modifier l'*Orientation sur la date d'événement à retenir* afin que la date d'événement servant à évaluer les indemnités corresponde à la date réelle de l'acte criminel subi ou au début de la période pendant laquelle les actes criminels ont été subis.

Recommandation :

Concernant la détermination du statut professionnel et de la base salariale

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC doit prendre les mesures nécessaires afin de déterminer adéquatement le statut professionnel des victimes d'un acte criminel;

Que le personnel de la Direction de l'IVAC a affirmé au Protecteur du citoyen que la politique était complexe et difficile d'application;

Que les mesures de contrôle a posteriori mises en place ne peuvent remplacer ultimement une clarification du texte de la politique;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-19 De clarifier sa politique 2.3 sur le calcul des indemnités afin d'en simplifier l'application et d'en contrôler l'efficacité un an suivant sa mise en vigueur.

Recommandation :

Concernant le moment de détermination du lien entre la blessure et l'acte criminel

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC doit s'assurer d'accorder des services et des indemnités pour une blessure que l'acte criminel a réellement contribué à causer;

Que les indemnités et les services doivent être réservés aux victimes ayant une blessure directement liée à l'acte criminel;

Que, conséquemment, une des premières questions à trancher à la suite de l'admissibilité est la question du lien direct réel entre la blessure et l'acte criminel;

Que le moment de cette décision varie selon les dossiers;

Que certains dossiers ne comportent aucune décision à ce sujet;

Qu'il est de première importance pour les victimes d'avoir une décision sur le lien entre la blessure et le crime, notamment pour les demandes en cas de rechute, récidive ou d'aggravation ou en prévision d'une contestation éventuelle;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-20 Qu'une décision sur le diagnostic lié à l'acte criminel soit systématiquement rendue dans tous les dossiers, le plus rapidement possible suivant la décision d'admissibilité.

Recommandation :

Concernant les exigences de preuve du lien entre la blessure et l'acte criminel

Considérant :

Que la Direction de l'IVAC doit s'assurer d'accorder des services et des indemnités pour une blessure que l'acte criminel a réellement contribué à causer;

Que le droit à des indemnités et services doit être réservé aux victimes ayant une blessure directement liée à l'acte criminel;

Que la Direction de l'IVAC ne peut exiger davantage que ce qui est prévu à la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*;

Que les victimes étant considérées comme ayant une « condition personnelle préalable » ne doivent pas se voir imposer le fardeau supplémentaire de démontrer que l'acte criminel est la cause principale de leur blessure;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-21 D'élaborer une orientation statuant clairement que le fardeau de la victime est de démontrer, de façon prépondérante, que l'acte criminel est une cause contributoire de la blessure, et non qu'elle est la cause prédominante ou prépondérante, et de diffuser cette orientation à ses agents.

Recommandation :

Concernant le critère retenu pour l'évaluation du droit des victimes sans emploi à des indemnités pour incapacité totale temporaire

Considérant :

Que le critère pour évaluer l'incapacité d'une victime sans emploi établi par la Direction de l'IVAC est basé sur les « activités habituelles de la vie quotidienne et domestique »;

Que la Direction de l'IVAC assimile ces dernières à quatre activités de base et n'indemnise que les victimes sans emploi ayant dû être hospitalisées consécutivement à l'acte criminel;

Que la liste des activités de la vie quotidienne et domestique utilisée par la Direction de l'IVAC est plus limitative que les listes les plus restrictives retenues par le Tribunal administratif du Québec;

Que la Direction de l'IVAC a le devoir d'informer clairement les victimes sans emploi de ses exigences en matière de preuve à cet égard;

Que la Direction de l'IVAC prend en considération un rapport médical fourni par la victime qui atteste de son incapacité à accomplir ses « activités habituelles de la vie quotidienne et domestique » en raison des événements subis;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-22 D'élargir sa définition des activités de la vie quotidienne et domestique en se guidant sur les listes d'activités retenues par le TAQ, et de s'assurer d'informer les victimes sans emploi qu'elles peuvent consulter un médecin pour obtenir un avis sur la question.

Recommandation :

Concernant les délais de versement des indemnités pour incapacité totale temporaire

Considérant :

Que le délai moyen pour verser des indemnités pour incapacité totale temporaire était de 135 jours en 2014;

Que la cible interne de 60 jours paraît inadéquate, dans la mesure où les victimes en arrêt de travail suivant l'acte criminel, privées de revenus, peuvent rapidement se retrouver en situation de précarité;

Que l'autorisation de mesures temporaires ne peut remplacer un plan visant à réduire durablement les délais de versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-23 D'établir un plan d'action visant à réduire à 30 jours les délais de versement d'indemnités pour incapacité totale temporaire.

Recommandation :

Concernant le contenu des décisions portant sur les indemnités pour incapacité permanente

Considérant :

Que les décisions de la Direction de l'IVAC portant sur l'indemnité pour incapacité permanente ne ventilent pas systématiquement les pourcentages reconnus pour chaque catégorie de séquelles;

Que ces décisions ne détaillent pas non plus les lésions reconnues dans chacune des catégories;

Que le défaut de préciser ces éléments prive la victime d'une information qui pourrait lui être utile ou nécessaire dans le cadre d'une éventuelle contestation;

Qu'une décision correctement motivée permettrait à la victime de mieux en saisir la teneur et éviterait dans certains cas une contestation en révision ou devant le Tribunal administratif du Québec;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-24 De rendre des décisions portant sur l'indemnité pour incapacité permanente qui détaille les pourcentages ainsi que la nature des séquelles reconnues pour chacun des volets psychologique, physique et esthétique du déficit anatomophysiologique.

Recommandation :

Concernant l'évaluation de l'intérêt de la victime dans les cas de capitalisation de la rente viagère

Considérant :

Que l'article 38(3) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit que la rente pour incapacité partielle et permanente doit être convertie en capital lorsqu'elle n'excède pas le montant maximal, à moins qu'il ne soit pas dans l'intérêt du réclamant d'agir ainsi;

Que la politique 5.12 prévoit une capitalisation automatique dans ces cas, sans examen de l'intérêt de la victime;

Que la Direction de l'IVAC ne respecte pas l'exception prévue par le législateur;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-25 D'informer la victime des calculs menant au montant capitalisé et d'évaluer systématiquement, avant de procéder à la capitalisation prévue à l'article 38(3) de la *Loi sur les accidents du travail*, s'il n'est pas contraire à l'intérêt de la victime de procéder ainsi.

Recommandation :

Concernant les avis du Bureau médical contraires aux avis du médecin ou de l'expert consulté par la victime

Considérant :

Que le Bureau médical peut rendre des avis contraires à la preuve médicale prépondérante au dossier;

Que le Bureau médical doit appuyer son avis sur des éléments médicaux objectifs;

Que le Protecteur du citoyen ne retrouve parfois aucun élément au dossier lui permettant d'identifier les éléments médicaux sur lesquels se fonde le Bureau médical pour rendre des avis contraires au médecin ou à l'expert consulté par la victime;

Que le Bureau médical ne communique que rarement avec les médecins traitants ou les experts des victimes, et recourt peu à des expertises;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-26 De s'assurer que lorsqu'un professionnel de son Bureau médical s'apprête à rendre un avis contraire à l'opinion du médecin de la victime, il communique préalablement avec ce dernier, et au besoin, demande une information médicale complémentaire, ou recourt à une expertise médicale externe.

Recommandation :

Concernant les délais du Bureau médical à rendre ses avis

Considérant :

Qu'il n'existe aucune cible relative aux délais du Bureau médical à rendre ses avis;

Que ces délais sont souvent longs en raison des horaires restreints des professionnels impliqués et du volume des avis à livrer, selon les intervenants du Bureau médical;

Que ces délais ont une incidence, notamment sur la durée de l'attente avant le versement d'indemnités;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-27 De fixer une cible de 30 jours au Bureau médical pour rendre ses avis, et d'établir un plan d'action visant à l'atteindre.

Recommandation :

Concernant la motivation des décisions de première instance

Considérant :

Que la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur les accidents du travail* prévoient l'obligation de motiver les décisions concernant un citoyen;

Que les politiques de la Direction de l'IVAC prévoient une motivation écrite de la plupart des décisions;

Qu'il est de première importance pour les citoyens de comprendre les fondements des décisions rendues à leur endroit;

Qu'une explication détaillée peut permettre au destinataire d'une décision de bien en saisir la teneur et d'éviter chez lui un sentiment d'injustice qui peut donner lieu à un recours en contestation;

Que cette compréhension est nécessaire à l'exercice adéquat des recours en révision;

Que les décisions de la Direction de l'IVAC peuvent toutes être contestées, dont certaines au Tribunal administratif du Québec;

Que les agents ne sont souvent pas en mesure de transmettre verbalement les motifs de leurs décisions consignés dans leurs notes évolutives;

Que les personnes qui ont recours à la Direction de l'IVAC sont souvent en situation de vulnérabilité;

Qu'il est nécessaire pour les victimes de disposer d'un document écrit;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-28 De s'assurer que ses décisions écrites font état de tous les motifs les justifiant, ceux-ci étant nécessaires à la victime pour en comprendre les fondements et exercer adéquatement un éventuel recours.

Recommandation :

Concernant les délais du Bureau de la révision administrative à rendre ses décisions

Considérant :

Qu'il est primordial de tenir compte de la finalité de l'article 4(3) de la *Loi sur la justice administrative*, soit que les décisions soient prises avec diligence;

Que l'article 65 de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit un délai de 90 jours, à l'issue duquel le réclamant peut contester directement au Tribunal administratif du Québec;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-29 D'établir un plan d'action prévoyant des mesures concrètes pour réduire les délais du Bureau de la révision administrative à rendre ses décisions.

Recommandation :

Concernant l'exercice des pouvoirs des réviseurs

Considérant :

Que selon l'article 63(7) de la *Loi sur les accidents du travail*, « les membres des bureaux de révision sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* »;

Que selon l'article 63(8) de la *Loi sur les accidents du travail*, « la commission rend ses décisions suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas; elle peut, par tous les moyens légaux qu'elle juge les meilleurs, s'enquérir des matières qui lui sont attribuées »;

Que l'article 65(2) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit un délai de 90 jours supplémentaires lorsque le Bureau de la révision administrative « estime qu'un examen par un professionnel de la santé ou la transmission de documents est nécessaire à la prise de la décision »;

Que les réviseurs indiquent avoir reçu instruction informelle de ne pas exercer les pouvoirs que leur confère la *Loi*;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-30 De s'assurer que les réviseurs exercent pleinement leurs pouvoirs, notamment en demandant tout document utile à la prise de décision et tout examen à un professionnel de la santé lorsqu'ils le jugent requis.

Recommandations :

Concernant le pouvoir de reconsidération des décisions erronées

Considérant :

Que l'article 63(3) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit explicitement que la Direction de l'IVAC peut reconsidérer en tout temps toutes ses décisions, sauf celles pouvant faire l'objet d'une révision par le Bureau de la révision administrative et qui sont énumérées à l'article 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail*;

Que selon la jurisprudence, dans les matières énumérées à l'article 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail*, la Direction de l'IVAC dispose également d'un pouvoir de reconsidération implicite fondé notamment sur l'équité dans les cas d'erreur de droit ou de faits manifeste ou flagrante;

Que des délais et procédures inutiles peuvent être évités au réclamant lorsque la Direction de l'IVAC procède elle-même à la reconsidération;

Que l'article 4(1) de la *Loi sur la justice administrative* prescrit que les procédures doivent être conduites selon les exigences de la bonne foi;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-31 De permettre la reconsidération de toute décision rendue dans les matières autres que celles qui sont énumérées à l'article 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail*, pour toute cause non frivole ou arbitraire et en tout temps.

R-32 De permettre la reconsidération d'une décision rendue dans les matières de 63(4) de la *Loi sur les accidents du travail* pour toute erreur grave de nature à l'invalidier, notamment afin d'éviter une judiciarisation inutile.

Recommandation :

Concernant la gestion des délais des différentes étapes de traitement d'une demande

Considérant :

Qu'il est de la responsabilité de l'organisme chargé de l'administration d'un régime public d'en surveiller la bonne application;

Que la Direction de l'IVAC n'exerce pas le contrôle requis, serré et rigoureux, des délais relatifs aux différentes étapes du traitement d'une demande de prestations;

Le Protecteur du citoyen recommande à la Direction de l'IVAC :

R-33 D'établir des délais cibles pour chaque étape de traitement d'une demande de prestations, ainsi qu'un plan d'action prévoyant des mesures concrètes pour les atteindre.

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport

Le Protecteur du citoyen demande à la Direction de l'IVAC :

De lui faire parvenir, au plus tard le 9 décembre 2016, un plan de travail pour le suivi des recommandations du présent rapport et de lui faire état de l'avancement de ce plan au 1^{er} mars 2017, puis selon un échéancier à convenir alors.

Annexe 2 : Exigences relatives aux décisions dans les politiques de la Direction de l'IVAC

Politique	Objet	Décision écrite	Décision notifiée	Décision motivée	Explications dans les notes évolutives
1.1.	Accident travail vs acte criminel			x	
2.1	Indemnités pour incapacité totale temporaire	x	x		
2.3	Statut et base salariale	x	x		
2.4	Indemnités pour incapacité permanente	x	x		
3.1	Prothèses dentaires	x	x	x	
3.2	Détermination du préjudice esthétique	x	x	x	
4.2	Admissibilité à la réadaptation	x	x		
4.3	Services professionnels d'intervention psychosociale	x	x	x	
4.5	Aide personnelle	x	x	x	
4.6	Frais d'entretien du domicile	x	x		x
4.7	Frais de déménagement	x	x		x
4.8	Frais de protection	x	x		x
4.9	Frais de garde d'enfants	x	x		
4.10	Adaptation du domicile	x	x		x
4.11	Adaptation du véhicule principal	x	x		x
4.12	Frais spéciaux	x	x		x
5.1	Réadaptation professionnelle	x	x		
5.2	Indemnités de réadaptation	x	x	x	

Politique	Objet	Décision écrite	Décision notifiée	Décision motivée	Explications dans les notes évolutives
5.3	Adaptation d'un poste de travail	x	x	x	
5.4	Programme de recyclage	x	x	x	
5.5	Programme de formation professionnelle	x	x	x	
5.6	Recherche d'emploi	x	x		
5.7	Subventions	x	x	x	
5.8	Stabilisation clinique	x	x	x	
5.9	Stabilisation économique	x	x	x	
5.10	Stabilisation sociale	x	x	x	
5.11	Évaluation de l'inaptitude à reprendre le travail	x	x		
5.12	Capitalisation de la rente	x	x		x
O1	Date d'événement à retenir	x	x		

Annexe 3 : Améliorations au processus de traitement d'une demande de prestations

Les indemnités de décès

L'article 7 de la *LIVAC* prévoit que le père et la mère d'une personne à charge décédée en raison d'un acte criminel peuvent obtenir une indemnité de 6 000 \$ chacun. Dans certaines circonstances, un seul des parents peut avoir droit à une indemnité de 12 000 \$, notamment si l'autre parent ayant droit à l'indemnité n'a pas déposé sa demande à l'expiration du délai de deux ans prévu à l'article 11 de la *LIVAC*. Dans ce cas, la Direction de l'IVAC verse une indemnité additionnelle de 6 000 \$ au parent qui a produit sa demande dans le délai requis.

Or, le personnel rencontré en entrevue a affirmé au Protecteur du citoyen que malgré le libellé clair de la loi et la procédure, la Direction de l'IVAC ne verserait ce montant que lorsque le parent à qui on a déjà versé une indemnité se manifeste à nouveau.

Toutefois, après vérifications, la Direction de l'IVAC a dit au Protecteur du citoyen avoir instauré un mécanisme de versement automatique de l'indemnité de décès prévue à l'article 7 de la *LIVAC* lorsque les 6 000 \$ n'ont pas été réclamés par l'autre parent dans le temps prescrit. En janvier 2015, les agents au service des rentes ont reçu la consigne verbale de garder en leur possession les dossiers où un seul des parents a réclamé l'indemnité pour le décès d'un enfant, et d'inscrire une relance au système informatique afin de s'assurer que soient automatiquement versés, après le délai de deux ans, les 6 000 \$ supplémentaires au parent qui a déjà produit sa réclamation, sans autres formalités. Le Protecteur du citoyen considère donc que cette situation est réglée.

Le remboursement de médicaments

Lors de l'examen de plaintes individuelles, le Protecteur du citoyen a noté que la Direction de l'IVAC avait refusé de rembourser les médicaments de réclamants au-delà d'une période d'un an suivant la stabilisation de leur condition physique ou psychologique (consolidation), suivant un avis émis à cet effet par le Bureau médical (BM) de la Direction de l'IVAC. Or, le *Règlement sur l'assistance médicale* indique que « les soins, les traitements, les aides techniques et les frais prévus au présent règlement font partie de l'assistance médicale à laquelle peut avoir droit un travailleur, lorsque le requiert son état en raison d'une lésion professionnelle ». L'article 53 de la *LAT* énonce le même principe. La Direction de l'IVAC ne peut donc déterminer à l'avance la fin d'un droit à des soins ou à des traitements sans violer la loi.

Par suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la Direction de l'IVAC a avisé, en juin 2014, l'ensemble de ses agents de veiller à ne plus indiquer à l'avance de date de fin d'autorisation pour des frais d'assistance médicale. La consigne précisait également de ne pas tenir compte, le cas échéant, de décisions déterminant une date de fin du remboursement de médicaments de la part du Bureau médical. Un rappel a aussi été fait à ce sujet au Bureau médical ainsi qu'au Bureau de la révision administrative.

Ainsi, selon les informations obtenues de la Direction de l'IVAC, les médicaments pour blessures physiques ou psychologiques sont maintenant remboursés, dans tous les cas, tant et aussi longtemps qu'ils sont prescrits par le médecin traitant. Le Protecteur du citoyen restera attentif à l'application de ces directives, mais considère que cette situation est réglée.

La consignation des notes du Bureau de la révision administrative au dossier de la victime

Le Protecteur du citoyen a noté que les réviseurs ne consignent pas de notes évolutives permettant de reconstituer la démarche et le raisonnement qu'ils ont suivis.

Toutefois, à la suite du sondage sur la satisfaction de la clientèle qu'a administré la Direction de l'IVAC en juillet 2013, de nouvelles obligations ont été établies dans le plan d'action 2014-2016. Depuis l'automne 2014, une nouvelle procédure rend obligatoire la prise de notes évolutives par les réviseurs (concernant notamment leurs démarches auprès du Bureau médical le cas échéant) et leur annexion au dossier de réclamation de la victime à la fin de la révision.

De plus, les réviseurs ne se limitent plus à envoyer un accusé de réception de la contestation invitant les réclamants à présenter leurs observations ou tout document qu'ils jugent utile dans les 90 jours. La procédure actuelle prévoit qu'ils contactent eux-mêmes les réclamants à cette fin pour toutes les demandes. Ils doivent aussi communiquer avec les réclamants une fois leur décision rendue afin de les en informer. Auparavant, la décision était simplement transmise par écrit à l'expiration du délai de 90 jours précisé dans l'accusé de réception.

Le Protecteur du citoyen salue l'initiative de la Direction de l'IVAC à cet égard et restera attentif à l'application de ces nouvelles pratiques, qui lui semblent de nature à améliorer l'administration du régime à l'étape de la révision.

Bibliographie

TABLE LÉGISLATIVE

TEXTES QUÉBÉCOIS

Code civil du Québec

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1.

Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1, r. 2.

Loi sur l'administration publique, RLRQ, c. A-6.01.

Loi sur l'assurance automobile, RLRQ, c. A-25.

Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, RLRQ, c. I-6.

Règlement sur la demande et l'avis d'option d'une victime d'actes criminels, RLRQ, c. I-6, r. 1.

Règlement sur la réadaptation psychothérapeutique des proches des victimes d'actes criminels, RLRQ, c. I-6, r. 2.

Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3.

Loi sur la santé et la sécurité du travail, RLRQ, c. S-2.1.

Loi sur les accidents du travail, RLRQ, c. A-3.

Règlement sur le barème des déficits anatomo-physiologiques, RLRQ, c. A-3, r. 2.

Règlement sur le remboursement d'un vêtement, d'une prothèse ou d'une orthèse endommagé ou brisé, RLRQ, c. A-3, r. 4.

Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, RLRQ, c. A-3.001.

Règlement sur l'assistance médicale, RLRQ, c. A-3.001, r. 1.

Règlement sur les frais de déplacement et de séjour, RLRQ, c. A-3.001, r. 8. *Règlement sur les normes et barèmes de l'aide personnelle à domicile*, RLRQ, c. A-3.001, r. 9.

Règlement sur les programmes de stabilisation sociale et de stabilisation économique, RLRQ, c. A-3.001, r. 14.

Loi sur les commissions d'enquête, RLRQ, c. C-37.

Loi visant à favoriser le civisme, RLRQ, c. C-20.

PROJET DE LOI ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Assemblée nationale du Québec, Commission des institutions, *Journal des débats*.

Projet de loi n° 25, *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, 37^e légis., 2^e sess., Québec, 2006 (sanctionné).

Comité consultatif sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels, *Vers une réforme au service des personnes*, 2002, en ligne : <http://cdeacf.ca/actualite/2006/09/05/regime-dindemnisation-victimes-dactes-criminels-creation-dun>.

JURISPRUDENCE CANADIENNE

- Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] RCS 848.
Gauthier c. Beaumont, [1982] 2 RCS 3.
M. (K.) c. M. (H), [1992] 3 RCS 6.
Northwestern Utilities Ltd. et al. c. Edmonton (Ville de), [1979] 1 RCS 684.

JURISPRUDENCE QUÉBÉCOISE

- A.G. c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCTAQ 061063.
A.M. c. Québec (Procureur général), 2009 QCTAQ 03487.
A.T. c. Québec (Procureur général), 2011 QCTAQ 01645.
A.R. c. Québec (Procureur général), 2014 QCTAQ 064.
B.L. c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 05241.
B.V. c. Québec (Procureur général), 2012 QCTAQ 10444.
C.G. c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 061076.
C.M. c. Québec (Justice), 2005 CanLII 69442 (QC TAQ).
C.S. c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 06290.
C.P. c. Québec (Procureur général), 2015 QCTAQ 051035.
D.C. c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 06187.
D.T. c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 09819.
F.F. c. Québec (Procureur général), 2012 QCTAQ 021039.
F.L. c. Québec (Procureur général), 2007 QCTAQ 06319.
H.C. c. Québec (Procureur général), 2012 QCTAQ 05223.
J.H. c. Québec (Procureur général), 2010 QCCA 1626.
J.L. c. Québec (Procureur général), 2012 QCTAQ 05168.
J.P. (Succession) c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 06742.
K.B. c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 07103.
L.M. c. Québec (Justice), 2007 QCTAQ 0455.
L.S. c. Québec (Procureur général), 2007 QCTAQ 06612.
M.B. c. Québec (Procureur général), 2014 QCTAQ 01142.
M.C. c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 05484.
M.D. c. Québec (Procureur général), 2011 QCTAQ 12534.
M.B. c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 01162.
M.C. c. Québec (Procureur général), 2015 QCTAQ 04587.
M.D. c. Québec (Procureur général), 2011 QCTAQ 08702.
N.B. c. Québec (Procureur général), 2015 QCTAQ 07374.
N.K. c. Québec (Procureur général), 2014 QCTAQ 07840.
P.W. c. Québec (Procureur général), 2012 QCTAQ 011138.
P.D. c. Québec (Procureur général), 2013 QCTAQ 06498.
Québec (Procureur général) c. Lafontaine, [2003] EYB 2003-43305 (QC CS).
R.C. c. Québec (Procureur général), 2015 QCTAQ 041141.
R.F. c. Québec (Procureur général), 2010 QCTAQ 12126.
S.L. c. Québec (Procureur général), 2011 QCTAQ 08533.
T.C. c. Québec (Procureur général), 2014 QCTAQ 03407.

DOCTRINE : MONOGRAPHIES ET OUVRAGES COLLECTIFS

Baudoin, Jean-Louis et Patrice Deslauriers, *La responsabilité civile*, 8^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2014.

Baudoin, Jean-Louis et Yvon Renaud, *Code civil annoté*, 17^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2014.

Lippel, Katherine et al., *L'indemnisation des victimes d'actes criminels : une analyse jurisprudentielle*, Cowansville, Yvon Blais, 2000.

DOCTRINE : ARTICLES, THÈSES ET EXTRAITS D'OUVRAGES COLLECTIFS

DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX, ADMINISTRATIF ET D'ORDRES PROFESSIONNELS

Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)

Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels entre la Régie intermunicipale du corps de police St-Louis/Terrebonne et la CSST, Terrebonne, 28 mai 1985.

Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels entre le service de police de la Ville de Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (CSST) dans le cadre de l'administration de la LIVAC, Québec, 11 mars 1986.

Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels entre le Service de la sécurité publique de la Ville de Chicoutimi et la CSST, Chicoutimi, 26 septembre 1985.

Accord administratif relatif à la communication et à l'utilisation de renseignements personnels entre le Service de la protection publique de la Ville de Jonquière et la CSST dans le cadre de la LIVAC, Jonquière, 7 novembre 1985.

« Autorisation de recueillir des renseignements relatifs à mon état de santé » dans *Réclamation du travailleur (RTR)*, Formulaire 1939, 2013, en ligne : <http://www.csst.qc.ca/formulaires/Pages/1939.aspx?ga=1.163935231.1392882279.1412178523>.

Direction des affaires corporatives et du secrétariat général, *Sondage sur la satisfaction de la clientèle de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC)*, Québec, juillet 2013.

Entente d'adhésion du service de l'IVAC au Bureau de recherche du Québec sur le crime organisé, 18 février 1987.

Entente relative à l'accès et à l'utilisation de renseignements personnels entre la Communauté urbaine de Montréal et la CSST dans le cadre de l'administration de la LIVAC, Montréal, 20 mars 1985.

Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (Direction de l'IVAC)

Admissibilité, Site Internet, en ligne : http://www.ivac.qc.ca/VAC_2.asp.

Bureau médical, *Guide de travail*, Montréal, 28 avril 2016.

Déclaration de services, Montréal, en ligne : http://www.ivac.qc.ca/PDF/DC100-1096-2_DeclarServiceIvac_2013-10_du.pdf.

Guide intranet à l'intention des agents décideurs, Montréal, 2014.

Indemnités et services, Site Internet, en ligne : http://www.ivac.qc.ca/IND_inctotale.asp.

Manuel des politiques, Montréal, 2015, en ligne : http://www.ivac.qc.ca/PDF/politiques_.pdf.

Rapport annuel d'activité 2014, Montréal, 2015, en ligne :
<http://www.ivac.qc.ca/PDF/Rapport_annuel_IVAC_2014.pdf>.

Groupe de travail sur la révision du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels,
L'indemnisation des victimes d'actes criminels - Une question de solidarité et d'équité (Rapport
Lemieux), Québec, 2008, en ligne :
<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministere/acces/doc-public/pdf/rapp_lemieux.pdf>.

Ministère de la Justice (Canada), « Recueil des recherches sur les victimes d'actes criminels, n° 4 »
dans *Rapports et publications : Justice pénale*, Site internet, Ottawa, 2011, en ligne :
<<http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/rr4-rd4/index.html>>.

Ministère de la Sécurité publique, *La criminalité au Québec en 2014 : principales tendances*, Site
Internet, en ligne : <<http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/publications-et-statistiques/statistiques-criminalite/2014/18847.html>>.

Protecteur du citoyen
*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*, Rapport spécial, Québec, 2002, en
ligne : <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs1762820>>.

Commentaire du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 25, Lettre de la protectrice du
citoyen adressée au ministre de la Justice, Québec, 12 juin 2006.

*Présentation de la protectrice du citoyen devant le groupe de travail chargé de réviser le
régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels*, Québec, 6 février 2007.

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), *Demande d'indemnité pour incapacité de
vaquer à ses occupations et pour frais occasionnés par l'accident*, Guide, 2014, en ligne :
<<http://www.saaq.gouv.qc.ca/formulaires/7236-45.pdf>>.

Sûreté du Québec, « Assistance au Service de l'indemnisation des victimes d'actes criminels » dans
Directive opér. Gén. – 21, 1992 et 1993.

AUTRES SOURCES

Reid, Hubert, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2015.

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca