

Projet de loi 106

Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels

Commission parlementaire pour l'étude du projet de loi 106

Mémoire présenté par

l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes

En collaboration avec :

le Regroupement provincial des maisons d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale,

la Fédération des ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec,

le Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel.

26 octobre 1993

Préambule

Nous tenons à remercier les membres de la Commission parlementaire de nous avoir permis de présenter nos observations dans le cadre de l'étude du projet de loi 106 sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Il faut dire d'emblée que sommes favorables à l'intention du législateur de réformer la loi actuelle. Ce projet de loi entend humaniser le traitement des victimes et favoriser un meilleur accès à la justice. Nous souscrivons à de tels objectifs.

Compte tenu du temps qui nous est alloué, nous mettrons l'accent sur ce qui devrait être amélioré dans le projet de loi 106. Lors de l'adoption de principe, le ministre de la justice s'est dit « ouvert à toute possibilité qui ferait en sorte qu'on aurait un projet encore plus équitable, plus juste et plus humain. » C'est dans cet esprit que nous vous transmettons aujourd'hui nos commentaires et recommandations.

Nos interventions vont porter plus particulièrement sur les droits des victimes et leurs recours, sur l'obligation de dénoncer le crime et de collaborer avec les autorités de justice compétentes comme condition d'admissibilité à l'indemnisation, sur la place de la réadaptation, les mécanismes de révision et l'organisation des services.

Titre I Droits et responsabilités

En adoptant la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* en juin 1988, le législateur visait à reconnaître les besoins des victimes d'actes criminels et ceux de leurs proches. Cette loi a énoncé un ensemble de droits pour les victimes, instauré un Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels et un Fonds d'aide pour financer les initiatives dans le secteur de l'aide aux victimes. Elle a aussi permis la création d'un réseau de centres d'aide dans dix régions du Québec depuis son adoption.

Cette loi a certes marqué un pas en avant. Elle s'est inscrite dans un vaste courant de pensée qui tend à reconnaître et à réparer les torts causés aux victimes, à leur offrir les services d'assistance que leur état requiert et à leur assurer un traitement plus équitable à toutes les étapes du processus judiciaire. Il faut admettre d'emblée que l'intention de reconnaître des droits aux victimes était fort louable de la part du législateur. Cela étant dit, il faut aussi souligner deux difficultés majeures depuis la mise en application de la loi, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance des droits des victimes : cette législation, largement méconnue, n'a eu que peu d'impact dans les pratiques et les victimes n'ont pu se prévaloir d'aucun recours lorsque l'un ou l'autre des droits prévus dans la loi étaient lésés. En d'autres termes, cette loi n'a permis que d'énoncer des principes.

Lors du Sommet de la Justice, en février 1992, l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes rappelait que la reconnaissance des droits des victimes ne pouvait être assurée par une loi aussi peu vigoureuse dans ses énoncés, aussi peu précise quant aux responsabilités qu'elle confie aux différents paliers du système d'administration de la justice et qui, surtout, n'offre aucun recours aux victimes et à leurs proches quand leurs droits ne sont pas respectés.

Le projet de loi 106, intitulé « Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels » que le gouvernement s'apprête à mettre en vigueur, permet-il d'assurer davantage la reconnaissance de droits véritables pour les victimes d'actes criminels ? La réponse est négative.

Ce projet de loi n'amène rien de neuf par rapport à l'ancienne loi

Sous le titre I, le législateur s'est contenté de reprendre intégralement les droits et les responsabilités énumérés dans la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* (Loi 8).

L'absence de recours

Dans la loi actuelle et dans le projet de loi 106, les victimes n'ont aucun recours si l'un ou l'autre des droits qui leur sont consentis ne sont pas respectés. À qui peuvent s'adresser les victimes qui n'ont pas été informées de l'issue de l'enquête policière, à qui on a pas remis rapidement leurs biens, qui n'ont pas reçu l'assistance médicale requise ou qui ont été lésées par rapport à l'un ou l'autre des droits énumérés dans ce projet de loi ? Aucun mécanisme pour acheminer des plaintes n'est prévu. Aucune instance n'est identifiée pour recevoir leurs représentations ou leurs plaintes, pour les examiner et prendre les décisions qui s'imposent s'il y a lieu.

Dans le cadre du Sommet de la Justice, l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes acheminait au ministre de la Justice une recommandation visant « à identifier un ou des organismes ayant pour mandat de surveiller la mise en oeuvre et l'application des politiques d'intervention visant le respect des droits des victimes et de recevoir leurs plaintes. »

Dans les *Actes du Sommet*, le ministre s'engageait à mettre sur pied un Bureau des plaintes ayant pour mission d'assurer un traitement équitable de toutes les plaintes formulées par les justiciables aux autorités du ministère. Ce Bureau a été mis en place en avril 1993. Deux fonctionnaires du ministère de la Justice sont chargés de recevoir les plaintes de tous les justiciables, victimes, témoins et accusés. La mise sur pied de ce Bureau a été peu publicisée et plusieurs intervenants du milieu judiciaire en ignorent l'existence encore à ce stade-ci. Quant aux citoyens, ils n'en ont guère mieux été informés.

« La raison d'être du Bureau des plaintes est de favoriser une qualité accrue au ministère grâce à un traitement efficace des plaintes. Son rôle est essentiellement d'assurer l'encadrement ministériel du traitement des plaintes et l'intégration de l'information de gestion qui y est associée, de coordonner le traitement des plaintes adressées aux autorités du ministère et d'analyser globalement les plaintes reçues au bénéfice des autorités du ministère. En règle générale, le citoyen qui serait insatisfait d'un service de l'administration ou d'une décision, action ou omission de la part d'un intervenant du système de justice (...) peut porter plainte. »

Ce mandat est large et il a des limites bien prévisibles. Ce bureau ne peut intervenir sur les services ou les intervenants qui ne relèvent pas du ministère de la Justice, nous a-t-on expliqué. Qu'advient-il alors si une victime n'est pas informée de l'état et de l'issue de l'enquête policière comme le stipule l'**article 5** du projet de loi ou lorsque qu'elle ne peut bénéficier de protection contre les manoeuvres d'intimidation et les représailles en vertu de l'**article 6.2**) ? La réponse : on acheminera la plainte aux autorités compétentes, en l'occurrence les services policiers. Quelles obligations auront ces derniers ? Aucune. On ne dispose pas présentement, pour l'ensemble des corps policiers, de politiques ou de directives claires à cet effet. Que valent d'ailleurs des directives ou des politiques lorsqu'elles ne s'appuient pas sur des lois ou des recours légaux ? Ce n'est là qu'un exemple parmi tant d'autres. On pourrait aussi penser aux victimes qui ne sont pas informées de l'existence des services d'assistance psychologique ou médicale en nous référant à

l'**article 4.3**) ou à celles qui ne peuvent présenter leurs points de vue devant les tribunaux à l'**article 3.4**). Quelles garanties peut-on leur accorder quant à l'exercice de leurs droits ?

Nonobstant l'existence du Bureau des plaintes, dont il n'est nullement fait mention dans le projet de loi, les victimes devraient avoir la possibilité de s'adresser à une instance autre que le ministère de la Justice pour faire valoir leurs représentations lorsque leurs droits sont lésés. Le ministère est ici juge et partie et cela offre peu de garantie au plan de la transparence, de l'objectivité et de l'impartialité.

L'absence d'obligations et de responsables

Les articles du Titre I énoncent les droits et responsabilités. Curieusement, les seules personnes qui écopent d'une responsabilité en vertu du Titre I ... sont les victimes elles-mêmes. En vertu de l'**article 7**, on leur impose l'obligation de collaborer avec les autorités chargées de l'application de la loi. Par ailleurs, quelles sont les responsabilités de ces mêmes autorités envers les victimes ? À la lecture du projet de loi, apparemment aucune responsabilité ou obligation ne leur incombe. Qui fait quoi ? À quoi peuvent s'attendre les victimes en regard de leurs droits ? Que peuvent-elles exiger, même minimalement ? Y a-t-il des conséquences ou des sanctions lorsque leurs droits ne sont pas respectés ? Aucune. Le projet de loi reste aussi silencieux à ce chapitre que ne l'est la loi actuellement en vigueur.

Des droits tempérés par un ensemble de conditions

Le vocabulaire utilisé pour tempérer les droits reconnus aux **articles 3, 4, 5 et 6**, amenuise l'impact réel de ces dispositions. Ainsi, les mots « dans la mesure prévue par la loi » à l'**article 3** obligent à conclure que cet article n'a rien de créateur de droit. Il est tributaire de toutes les autres dispositions contenues dans la loi.

À titre d'exemple, l'**article 3.2** prévoit le droit à l'indemnisation de façon prompte. Or, la loi adopte une notion beaucoup moins ferme de la promptitude en permettant au ministre de rendre sa décision « avec diligence » avant de rendre une décision (**article 125 et 126**). La pratique démontre très souvent que promptitude et décision judiciaire ne vont pas nécessairement de pair.

L'**article 4** reconnaît à la victime le droit d'être informée « aussi complètement que possible ». Quelle interprétation doit-on y donner ? Cette formulation n'est pas sans nous laisser craindre que « la mesure du possible » puisse toujours justifier l'excuse du fait que ce droit n'a pas été respecté.

Même dans des cas où il est « possible » de le faire, les victimes très souvent ne reçoivent pas l'information auxquelles elles devraient avoir droit. On pourrait donner comme exemple la situation des personnes qui produisent une Déclaration de la victime devant les tribunaux et qui ne sont pas informées que celle-ci peut être transmise au Service correctionnel canadien et à la Commission nationale des libérations conditionnelles. La plupart d'entre elles ne réalisent pas que leur déclaration peut être versée dans les dossiers de la détention ou des libérations

conditionnelles et que, par conséquent, elle devient accessible au détenu. Pourtant, il aurait été « possible » au ministère de la Justice de donner l'information aux victimes quant au caractère public de la Déclaration et elles auraient ainsi été mieux informées de leur rôle dans la procédure judiciaire. Il s'agit là d'un exemple parmi tant d'autres.

L'**article 5**, par l'utilisation des mots « dans toute la mesure du possible et compte tenu de l'intérêt public », atténue considérablement la portée des informations que pourront recevoir les victimes quant à l'état et à l'issue de l'enquête policière. Ce droit est fortement tempéré par d'autres lois qui traitent, de façon beaucoup plus spécifique, de la divulgation des renseignements détenus par les corps de police. Qu'on pense aux dispositions de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et à celles de la *Loi d'accès à l'information*.

On pourrait se demander aussi comment s'y prendrait la victime pour contester le refus d'un corps de police de l'informer pour des motifs d'intérêt public ?

À l'**article 6**, le droit de recevoir de l'assistance et de bénéficier de mesures de protection a peu de valeur tangible quand on le retranche, comme on le fait, derrière les mots « compte tenu des ressources disponibles ».

N'y a-t-il pas lieu de faire en sorte que l'administration soit astreinte à réaliser les objectifs de la Loi plutôt que la portée de la loi ne soit limitée aux décisions de l'administration ? Cela rend le respect des droits de l'**article 6** tributaire de toute décision incompatible avec les besoins réels des victimes, que cette décision soit politique ou administrative.

La **protection** des victimes devrait être une **priorité** clairement **affirmée** au plan de la reconnaissance des droits et ne devrait en aucun cas être tributaire des ressources disponibles.

À l'**article 6**, on aurait dû ajouter le droit à être informé dans les plus brefs délais des conditions de remise en liberté du prévenu ou du détenu ainsi que des diverses formes d'encadrement appliquées à la mise en liberté ou à la sentence. Dans les cas de violence conjugale, familiale ou d'agression sexuelle, ce droit constitue un minimum pour assurer la protection des victimes.

Nous recommandons

Que la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels instaure un mécanisme permettant aux victimes d'exercer des recours lorsque leurs droits sont lésés.

Que le mécanisme permette de nommer spécifiquement un répondant, qui dans un délai imparti, devra statuer sur les plaintes des victimes et ce, en toute indépendance et impartialité.

Sur les droits reliés à l'indemnisation

Le droit à l'indemnisation prévu à l'**article 3.2** est actuellement le seul droit dont peuvent se prévaloir les victimes d'actes criminels. Il est formulé de façon très générale. On devrait y raccrocher d'autres droits plus spécifiques.

Le droit pour le réclamant d'être avisé que toute matière relative à l'indemnisation, au remboursement des frais et à la réadaptation est sujette à enquête du ministre et de ses enquêteurs investis de pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* tel que le précisent les **articles 164 et 165** du projet de loi.

Il est facile d'imaginer des cas où une personne choisiraient de ne pas se porter réclamante si elle sait qu'une enquête pourrait être menée dans son entourage quant à la perpétration d'une infraction. Cette personne aurait d'excellentes raisons de choisir de s'abstenir de réclamer une indemnisation et ce, même si son droit d'être indemnisé est clair tel que défini par les dispositions du Titre II.

Le droit d'être informé sur demande de l'état de son dossier de réclamation présenté en vertu de la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels et des prochaines étapes de son évolution.

Nous recommandons que le réclamant ait le droit d'être rencontré et entendu lorsqu'il en fait la demande. Ils devrait pouvoir exercer ce droit lorsque le ministre rend une nouvelle décision en vertu de l'article 129 et lors de la révision en vertu de l'article 130. Cela donnerait la possibilité au réclamant de faire valoir ses préoccupations comme le stipule l'article 3.4.

En ce qui a trait à la réadaptation psychothérapeutique, les **articles 99 et 100** devraient reconnaître explicitement pour les victimes et leurs proches, le droit au clinicien de leur choix comme c'est le cas lorsque, à l'**article 112**, le réclamant doit se soumettre à l'examen d'un professionnel.

Nous recommandons que la loi crée l'obligation au ministre d'informer les victimes sur le processus de révision et d'appel de même que l'obligation de leur fournir toute l'assistance nécessaire pour s'y préparer.

Titre II

La dénonciation obligatoire

L'article 11.4 se lit comme suit :

« Les prestations prévues pour le présent titre ne peuvent être accordées

4 lorsque le réclamant n'a pas signalé, dans un délai raisonnable, l'infraction à l'autorité policière ou la situation au Directeur de la protection de la jeunesse, à moins qu'il ne justifie d'un motif sérieux de ne pas l'avoir fait ou que le signalement n'ait déjà été effectué. »

En d'autres mots, pour se prévaloir de son droit à l'indemnisation, une victime doit au préalable porter plainte à la police ou signaler à la Direction de la protection de la jeunesse.

Commentaires

Les victimes constitueraient-elles une catégorie de citoyens à part ?

Aucune loi n'impose aux citoyens de dénoncer les crimes. Ni les Chartes. Ni le Code criminel.

Une exception et selon des balises bien spécifiques : l'obligation de signalement est imposée à toute personne en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* si elle a un motif raisonnable de croire qu'un enfant est victime d'abus sexuels ou est soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence.

L'**article 11. 4** propose donc, il nous semble, une extension importante à l'obligation de signaler en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Il faut d'ailleurs souligner que la lecture de cet article porte à **confusion** et qu'il y aurait lieu de clarifier.

S'agit-il ici de l'obligation de signaler seulement dans les cas d'abus physiques ou de mauvais traitements envers les mineurs ? De signaler tous les crimes contre la personne commis **sur** des mineurs ou **par** des mineurs ? En d'autres termes, dans **quelles situations** outre celles déjà prévues à l'actuelle *Loi de la protection de la jeunesse*, les victimes auront-elles l'obligation de signaler au Directeur de la protection de la jeunesse ? Il est important que le législateur clarifie ses intentions.

Une loi dont ne pourra se prévaloir un grand nombre de victimes

Le caractère obligatoire de cette disposition est nettement défavorable pour bon nombre de victimes, notamment pour les femmes victimes de violence conjugale ou d'agression sexuelle qui, on le sait, ressentent un sentiment de non confiance envers le système judiciaire. Le faible taux de signalement des crimes de violence envers les femmes en témoigne.

Cette disposition est non seulement discriminatoire pour les femmes, mais elle risque d'affecter plus particulièrement certains groupes de femmes encore plus désavantagés. Nous pensons ici aux femmes handicapées. L'agression et l'exploitation sexuelle sont très souvent commises par des personnes chargées de leur fournir des soins de santé et des services de base. Elles enregistrent un taux de signalement encore plus faible parce qu'elles craignent d'être considérées comme incapables de se débrouiller seules et d'être institutionnalisées.

Tout indique que l'incidence de la violence envers les femmes et les enfants autochtones est encore plus élevée. Là encore, le taux de signalement est extrêmement faible pour des raisons qui ne sont pas difficiles à imaginer.

On ne saurait oublier les personnes âgées, lesquelles sont souvent victimisées ou abusées par leurs proches. À cause de leur dépendance et de leur vulnérabilité vis-à-vis de leur entourage, la non dénonciation du crime est aussi un phénomène important que plusieurs recherches ont démontré.

Bref, on peut d'ores et déjà le prédire, l'obligation de dénoncer va entraîner comme effet que beaucoup de victimes, et, parmi elles les plus vulnérables et les plus démunies, ne pourront se prévaloir du droit à l'indemnisation. On leur propose un « pacte » que beaucoup d'entre elles ne pourront accepter.

Le projet de loi donne une ouverture en permettant d'invoquer « des motifs sérieux » de ne pas avoir signalé le crime mais l'interprétation de tels motifs est laissée entièrement à la discrétion du Ministre et des personnes qu'il va déléguer pour administrer la future loi. Jusqu'où et comment les victimes devront-elles se justifier ? La méconnaissance de la loi, la peur des représailles de la part de l'agresseur, la non confiance dans le système de justice, l'éventualité d'une survictimisation, pour ne nommer que ceux-là, seront-ils jugés comme étant des « motifs sérieux » pour ne pas avoir signalé le crime ?

L'appréciation des « motifs sérieux » peut varier considérablement d'un fonctionnaire à un autre. Tout le monde sait cela. Le projet de loi actuel laisse la place à un large usage du pouvoir discrétionnaire et éventuellement, à une interprétation restrictive des motifs recevables. Quand les coffres de l'État sont vides, toutes les raisons pour resserrer les contrôles sont bonnes. La dénonciation obligatoire ouvre la porte à cela.

Un projet de loi à la remorque d'objectifs secondaires

À l'**article 11.2 et .3**, il nous apparaît légitime que le législateur veuille réduire les situations où des personnes pourraient prétendre indûment avoir droit d'être indemnisées. En liant l'admissibilité à l'obligation de dénoncer le crime, ce sont les personnes qui ont été partie à l'infraction ou qui ont contribué à la réalisation du préjudice, que l'on vise. Ce projet de loi entend-il d'abord favoriser la réparation et l'indemnisation des victimes ou a-t-il comme objectif d'empêcher une minorité de réclamants de s'enrichir indûment à nos frais ?

Pour contrer les demandes abusives d'une certaine clientèle, doit-on obliger **toutes les victimes** à dénoncer à la police ou à la Direction de la protection de la jeunesse ?

Prend-on les bons moyens pour y arriver ? Les pouvoirs d'enquête consentis à l'organisme en vertu de l'**article 165** permettent d'établir la preuve de la commission d'un acte criminel en l'absence d'un rapport de police ou lorsque celui-ci ne fournit pas toutes les informations. Par ailleurs, l'**article 117** oblige le réclamant à fournir tous les renseignements requis ou à donner toutes les autorisations nécessaires pour leur obtention. Il doit aussi fournir la preuve de tout fait établissant le préjudice. La victime a donc le fardeau d'amener tout ce qui est pertinent. On dispose déjà de bons mécanismes pour contrer les demandes abusives.

Serait-ce la réduction des coûts des services d'enquête qui légitimise l'élaboration de cette nouvelle condition d'éligibilité ?

Un projet de loi qui dévie de son objectif principal : favoriser la réparation pour le plus grand nombre de victimes

Pour les raisons évoquées précédemment, plusieurs victimes vont s'abstenir de présenter une demande d'indemnisation. Est-ce là le prix à payer pour satisfaire un objectif secondaire ?

Favoriser la coopération entre la victime et les autorités de justice est une chose. En faire une obligation ou une condition d'admissibilité à l'indemnisation en est une autre ! Il s'agit d'un projet de loi sur l'indemnisation des victimes et non pas d'une loi qui gère des questions de sécurité publique ou qui tente de régler les tenants et aboutissants de la criminalité. Cette loi intervient après que les crimes soient commis.

Il est tout à fait inacceptable que l'indemnisation soit conditionnelle à la participation de la victime à la résolution de la criminalité. Il s'agit d'une question beaucoup plus complexe et qui ne doit et ne peut pas relever d'une loi sur l'indemnisation. L'État, par un régime d'indemnisation, s'engage à « réparer » le préjudice suite à un crime et admet par le fait même qu'il a failli à son rôle de protection et de sécurité. Il ne peut pas « dans le détour se rattraper » en obligeant les victimes à dénoncer alors qu'il a lui-même failli à son rôle.

Cette disposition est d'autant plus ironique lorsqu'on songe aux droits de la victime énumérés d'entrée de jeu dans le projet de loi qui ne sont pas rattachés à des remèdes ou des recours en cas de non respect. On demande donc aux victimes de coopérer et de dénoncer aveuglément, sans avoir un minimum de garantie du respect de leurs droits. Et nous savons tous qu'il faudra plusieurs décennies avant que l'ensemble de l'appareil judiciaire intègre réellement les préoccupations des victimes.

Recommandation

Nous recommandons que l'article 11.4 soit retiré du projet de loi actuel.

Sur l'obligation de coopérer

Il est clair dans l'intention du législateur que les personnes victimes d'actes criminels, particulièrement celles qui veulent se prévaloir de l'indemnisation, doivent « coopérer » avec les autorités.

Sous le Titre I, à l'article 7, on peut lire :

Il incombe à la victime de coopérer, dans la mesure du possible, avec les autorités chargées de l'application de la loi à l'égard de l'infraction criminelle dont elle est victime. »

Sous le Titre II, à l'article 11.5 :

Les prestations prévues par le présent titre ne peuvent être accordées :

« au réclamant qui, avant de présenter sa réclamation, n'a pas coopéré avec l'autorité de justice compétente relativement à l'enquête et à la poursuite, à moins qu'il ne justifie d'un motif sérieux de ne pas l'avoir fait. »

à l'article 119.1c) au réclamant qui :

« après avoir présenté sa réclamation, ne coopère pas ou cesse de coopérer avec l'autorité de justice compétente relativement à l'enquête ou à la poursuite, à moins qu'il ne justifie d'un motif sérieux de le faire. »

Le message est sans équivoque. La victime doit coopérer à toutes les étapes du processus judiciaire et avec toutes les personnes impliquées (policiers, procureurs de la Couronne, juges), avant et après avoir présenté sa demande de réclamation.

Certes, la coopération de la victime est souhaitable et importante. Cependant, ce concept dans le présent projet de loi est fort élastique. Sous prétexte d'atteindre cet idéal, on laisse beaucoup de place au jugement discrétionnaire. Dans plusieurs situations, les victimes risquent d'être privées de leur droit à l'indemnisation. Prenons quelques exemples.

Les victimes de violence conjugale qui veulent laisser tomber la plainte.

Dans les cas d'abus sexuel auprès des enfants, les parents qui, voulant éviter les traumatismes liés au témoignage en cour, refusent de porter plainte ou de donner certaines informations.

Les victimes d'agression sexuelle qui refusent de témoigner si elles ne peuvent le faire à huis clos.

Dans de telles situations, les victimes seront-elles privées de leur droit à l'indemnisation, y compris à la réadaptation, parce que leur comportement est jugé comme étant de la non coopération ? À partir de quels critères, de quelles balises va-t-on interpréter ces dispositions ?

En contraignant les victimes à collaborer avec le système de justice afin que les agresseurs soient identifiés, poursuivis et condamnés, on nous fait valoir la protection de la société. À elles plus qu'à d'autres citoyens, on leur en fait porter le fardeau. Non seulement leur demande-t-on de dénoncer le crime mais elles auront aussi à démontrer, dans les cas où elles n'ont pu ou n'ont pas voulu le faire, que leurs motifs étaient sérieux.

Par ailleurs, on ne s'interroge aucunement sur le rôle de second plan auquel on les confine dans le système de justice. Les victimes sont citées uniquement à titre de témoins et elles encourent le risque d'être pénalisées lorsqu'elles refusent de témoigner. Peu d'entre elles auront la possibilité de faire entendre leurs points de vue et de faire part des préjudices qu'elles ont subis. Rarement aussi, elles pourront bénéficier des mesures de réparation ou de dédommagement. Elles ne pourront compter ni sur des mesures de protection, ni sur l'information qu'elles requièrent quant à l'état de leur dossier, l'issue de l'enquête, leurs recours. D'un bout à l'autre du processus judiciaire, elles seront un acteur secondaire dans un système où elles pourront difficilement faire valoir leurs besoins et qui ne leur reconnaît à toutes fins utiles aucun droit, mis à part le droit à l'indemnisation.

Recommandation

Il nous semble clairement prématuré d'imposer aux victimes l'obligation de coopérer avec le système de justice. Il serait beaucoup plus souhaitable que par des mesures incitatives, notamment une meilleure information et des services de support, on accompagne les victimes dans le processus judiciaire. Quand elles auront une meilleure compréhension du système de justice, de leur rôle et qu'elles sentiront que leurs droits sont davantage respectés, elles seront plus enclines à faire confiance.

Nous recommandons de retirer du projet de loi l'article 11.5.

L'obligation de collaborer avec l'organisme responsable de l'application de la loi

On peut lire à l'article 119.2 :

Le ministre peut refuser une prestation, en réduire le montant, en suspendre ou en cesser le paiement :

si le réclamant, sans raison valable :

- a) refuse un nouvel emploi, refuse de reprendre son ancien emploi ou abandonne un emploi qu'il pourrait continuer à exercer ;
- b) entrave un examen demandé par le ministre ou omet ou refuse de se soumettre à cet examen ;
- c) entrave les soins médicaux ou paramédicaux recommandés ou omet ou refuse de s'y soumettre ;
- d) pose un acte ou s'adonne à une pratique qui empêche ou retarde sa guérison ;
- e) entrave les mesures de réadaptation mises à sa disposition par le ministre en vertu de l'article 99 ou 100 ou omet ou refuse de s'en prévaloir.

Commentaires

La coopération de la victime avec l'organisme chargé de l'application de la loi est essentielle. Nous souscrivons entièrement à cette préoccupation de la part du législateur. Nous voudrions néanmoins exprimer certaines inquiétudes quant au pouvoir discrétionnaire dont dispose l'organisme responsable après qu'une réclamation lui ait été présentée.

Par rapport à l'emploi, aux examens exigés, aux soins et aux mesures de réadaptation recommandés, les victimes peuvent avoir de multiples raisons de ne pas être en accord avec ce qui leur est proposé ou d'exprimer des besoins autres que ceux identifiés par les responsables de l'indemnisation. Quelles seront les raisons qui seront jugées « valables » par l'organisme indemnisateur ? Comment les victimes pourront-elles faire reconnaître ce qui est valable **pour elles** ? La non coopération peut prendre toutes sortes de colorations. Quelles garanties avons-nous que les « motifs sérieux » qui pourraient être invoqués par les victimes ne seront pas interprétés de façon restrictive ?

La réadaptation

La première évaluation du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels remonte à 1983. En 1990, l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes mandatait un groupe de travail pour réexaminer certaines difficultés liées à la loi sur l'indemnisation et à son application. En novembre 1991, nous déposons un rapport de recherche dont les recommandations ont été acheminées au Sommet de la Justice. Ce rapport se terminait ainsi : « Nous souhaitons que l'IVAC fasse de la réadaptation sociale des victimes le point de mire de sa troisième décennie. » Le projet de loi va-t-il dans ce sens ?

Commentaires

Des énoncés très généraux

L'ensemble du projet de loi et, plus particulièrement, les articles 99 et 100 nous semblent plus que timides à cet égard.

L'**article 99** dit que :

« Le ministre peut prendre les mesures nécessaires pour contribuer à la réadaptation de la victime, pour atténuer ou faire disparaître l'incapacité qui résulte du préjudice qu'elle subit et pour faciliter son retour à la vie normale ou sa réinsertion dans la société ou sur le marché du travail.

Il peut aussi prendre les mesures nécessaires pour contribuer à la réadaptation psychothérapeutique d'un proche, lorsqu'une telle réadaptation est médicalement requise pour celle de la victime. »

La première partie de l'**article 99** est un énoncé général en ce qui a trait à la réadaptation sociale et aux mesures que le Ministre entend prendre.

Au plan de la réadaptation, on va **moins** loin avec le projet de loi 106 qu'avec le régime actuel. La Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles à l'**article 56** stipule que la Commission « prend les mesures qu'elle croit nécessaire » alors que le projet de loi établit un mécanisme laissé à l'entière discrétion du ministre qui **peut** prendre les mesures nécessaires.

De plus, l'**article 56.1** de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles définit les pouvoirs qui incombent à la Commission en matière de réadaptation, notamment :

- a) organiser et dispenser les services de réadaptation ;
- b) évaluer les services disponibles pour la réadaptation ainsi que leur efficacité ;
- c) faire effectuer des recherches sur des méthodes nouvelles de réadaptation ;

- d) diffuser toute information en matière de réadaptation ;
- e) faciliter (...) l'accès à des services de consultation dans le domaine de la réadaptation ;
- f) (...) notamment dans le domaine de l'orientation professionnelle, de la psychologie, du service social et de la main d'oeuvre (...) ;
- g) i) dans le cas où la réinsertion (du travailleur) est impossible (...), pourvoir à sa rééducation ou à sa formation et lui fournir toute forme d'assistance afin de lui permettre d'accéder à un travail adapté à sa capacité résiduelle ;
- h) assurer l'octroi d'une assistance financière (...) dans les cas où elle (la Commission) le juge utile ou nécessaire à sa réinsertion au travail, pendant un stage de formation, d'éducation ou d'apprentissage (...).

On a pas cru de bon de reprendre ce cadre, encore moins de l'ajuster aux besoins des victimes. On l'a tout simplement mis de côté marquant ainsi un recul par rapport aux dispositions actuelles.

À la lecture de l'**article 56.1**, on comprend mieux ce qu'on entend par des « mesures nécessaires en réadaptation » : l'assistance à des services d'orientation professionnelle, de psychologie ou de service social, la rééducation, la formation, l'assistance financière nécessaire à la réinsertion au travail.

Le projet de loi 106 ne fournit aucun indicateur, aucune balise quant à ce que peuvent comprendre les services liés à la réadaptation. Il n'est pas inutile de rappeler que le manque d'information est un problème majeur soulevé par les victimes et les intervenants dans les études réalisées en 1983 et 1991. Les victimes ne savent pas ce à quoi elles ont droit ni ce qu'on peut leur offrir. Dans le projet de loi, elles n'en apprendront guère plus. Certes, une loi n'est pas une réglementation mais, à tout le moins, on pourrait s'attendre à ce qu'elle soit plus explicite, qu'elle donne une certaine vision, qu'elle précise les intentions du législateur et les obligations qui y sont rattachées.

La réadaptation des proches

La seconde partie concerne la réadaptation des proches. Le libellé de l'**article 99** comporte beaucoup d'ambiguïtés. Que veulent dire les termes « médicalement requis » ? Que l'accès à des services thérapeutiques repose sur l'évaluation faite par des médecins ou des psychiatres ? Que la réadaptation psychothérapeutique repose sur la prestation de soins médicaux ? Ce n'est pas clair.

La réadaptation requiert les services d'un ensemble d'intervenants qui, chacun dans leur domaine de formation, peuvent contribuer à répondre aux besoins des victimes. Cela ne devrait pas être un bastion réservé aux médecins. Sans vouloir discréditer les omnipraticiens, on peut se demander si la plupart d'entre eux sont bien formés pour évaluer les traumatismes consécutifs à la victimisation ? Sont-ils aussi les seuls à détenir ce type d'expertise ? Plusieurs spécialistes ayant une formation en évaluation du syndrome post-traumatique auprès des victimes sont issus des

domaines de la psychologie et du service social. Les experts et les thérapeutes qui travaillent en collaboration avec l'IVAC sont membres de diverses corporations professionnelles. Leur expertise est reconnue par l'IVAC. Avec la nouvelle loi, deviendraient-ils tout à coup incompétents pour recommander un traitement psychothérapeutique ?

Dans le libellé de cet article, il faut bien comprendre aussi que, si la victime n'a pas besoin d'un support psychologique, les proches ne pourront bénéficier de ce type d'aide. Il y a en effet une condition : leur propre réadaptation doit être **médicalement requise pour celle de la victime**. Dès lors, la notion de réadaptation pour les proches doit être interprétée de façon plus restrictive qu'on ne le laisse croire.

Prenons l'exemple de parents d'un très jeune enfant victime d'abus sexuel. Il pourrait être inapproprié pour cet enfant, compte tenu de son âge, de parler d'aide psychothérapeutique mais cela n'exclut aucunement que ses parents, eux, puissent avoir besoin de support. L'interprétation du projet de loi laisse entendre clairement que ces parents ne seraient pas admissibles au support psychologique.

L'**article 100** stipule que :

« Le ministre peut prendre les mesures nécessaires pour contribuer à la réadaptation psychothérapeutique d'un proche d'une victime d'homicide ou d'enlèvement qui subit un préjudice en raison de cet événement. »

Ces dispositions répondent en partie aux demandes exprimées par l'Association Plaidoyer-Victimes lors du Sommet de la Justice. Outre les proches d'homicide et d'enlèvement, nous avons exprimé le souhait que les proches des victimes d'agression sexuelle et les parents d'enfants victimes d'abus sexuels aient accès à des services psychothérapeutiques. Doit-on comprendre que ces clientèles sont visées par l'article 99 ? Il nous semble que le législateur aurait pu se compromettre davantage face à ces victimes qui nécessitent une attention particulière.

En ce qui a trait à la réadaptation psychothérapeutique, les **article 99 et 100** devraient reconnaître explicitement pour les victimes et leurs proches, le droit au clinicien de leur choix comme c'est le cas lorsque, à l'**article 112**, le réclamant doit se soumettre à l'examen d'un professionnel.

On avait cru, suite au Sommet de Justice, qu'on amorcerait un virage majeur au plan de la réadaptation. On s'attendait à ce qu'elle soit au coeur de cette réforme. Or, il n'en est rien. Les **articles 99 et 100** sont des articles fourre-tout, où on a rien dissocié. On a mis ensemble la réadaptation des victimes et celle de leurs proches. Aucune obligation légale n'incombe au ministre de se commettre. Les responsabilités de l'organisme chargé d'appliquer la loi ne sont aucunement définies. Les services auxquels auront droit les victimes ou leurs proches ne sont pas même esquissés dans les grandes lignes. Ces deux articles manquent de clarté et de définition. Ils sont décevants. Bref, dans ce projet de loi, la réadaptation est laissée pour compte alors que cela aurait dû en être la pierre d'assise.

Recommandations

Nous recommandons que la réadaptation soit un droit enchâssé dans la loi.

Nous recommandons que les pouvoirs et responsabilités de l'organisme chargé d'appliquer la loi soient précisées.

Nous recommandons que le mot « médicalement » soit retiré de l'article 100 car il prête à confusion et il peut être interprété de façon restrictive.

Nous recommandons que les articles 99 et 100 reconnaissent explicitement, pour les victimes et les proches qui ont besoin de réadaptation psychothérapeutique, le droit au clinicien de leur choix comme c'est le cas à l'article 112, lorsque le réclamant doit se soumettre à l'examen d'un professionnel.

La compensation du retard scolaire

Le mode d'indemnisation pour compenser le retard scolaire des jeunes de moins ou de plus de 16 ans est un bon exemple de la place qu'occupe — ou pourrait occuper — la réadaptation dans ce projet de loi.

La loi actuelle permet de verser une indemnité de 35 \$ par semaine à l'enfant qui, à la suite d'un acte criminel, se trouve incapable de vaquer à ses occupations, notamment lorsqu'il ne peut fréquenter l'école. On fait valoir que ce type d'indemnité est une surcompensation car il n'y a pas, à proprement parler, de perte de revenu dans le cas de ces jeunes, en particulier les moins de 16 ans.

En adoptant le modèle du régime d'assurance automobile, on propose dorénavant de verser une somme forfaitaire de 3 386 \$ par année scolaire ratée au niveau primaire, de 6 208 \$ par année scolaire ratée au niveau secondaire et post-secondaire jusqu'à concurrence de 12 416 \$ par année. Comme le retard scolaire peut reporter l'entrée sur le marché du travail, on compenserait ainsi pour une éventuelle perte de revenu.

Au premier abord, les nouvelles dispositions semblent beaucoup plus généreuses que celles prévues dans le régime actuel. Elles ne sont pas cependant, sans poser certaines difficultés. En harmonisant le régime d'indemnisation avec celui de l'assurance automobile, on semble oublier que les jeunes victimes d'actes criminels présentent une problématique fort différente.

Pour les jeunes victimes d'un accident d'automobile, il est plus facile d'établir le lien de causalité entre l'abandon ou le retard scolaire et les lésions physiques. Quant aux jeunes victimes d'actes criminels, en indemnisation, on a plus souvent affaire à des jeunes abusés sexuellement, négligés ou victimes de violence intrafamiliale. Les traumatismes psychologiques sont davantage présents et pressants. Le lien de causalité entre la victimisation et le retard scolaire sera plus difficile à

établir. Plutôt que d'évaluer les besoins de ces jeunes et d'y répondre rapidement par des mesures de réadaptation, on mettra probablement beaucoup d'énergies à démontrer que le retard scolaire est relié ou non à la victimisation ... surtout avant de verser des indemnités. Il y a fort à parier que les parents et ces jeunes victimes auront à affronter toute une batterie d'experts et qu'ils auront le sentiment d'être re-victimisés par le système !

D'autres difficultés méritent également d'être soulignées. Dans certains cas, les enfants victimes d'abus continuent à cohabiter avec la personne responsable des abus. Les dispositions du projet de loi, à l'**article 145.2**, permettront-elles véritablement de s'assurer que l'abuseur ne s'enrichisse des prestations versées ? Il faut le souhaiter. Comment faire en sorte aussi que le versement d'indemnités ne constitue pas un incitatif à l'abandon ou au retrait scolaire ? Le problème risque de se poser.

La surcompensation est un autre problème. On a aboli les indemnités de 35 \$ par semaine parce qu'on jugeait qu'elles représentaient une forme de surcompensation. Or, le régime proposé risque d'accentuer la surcompensation. Après avoir reçu des services de réadaptation, dans le modèle actuel, l'enfant ou le jeune est réévalué afin de voir s'il y a eu amélioration ou s'il y a des atteintes permanentes résiduelles. Partant de là, on fixe un montant forfaitaire pour ce type de séquelles, en fonction de barèmes pré-établis. En vertu du nouveau projet de loi, on accorderait aux jeunes inscrits à l'école un montant forfaitaire pour les atteintes résiduelles permanentes et, en plus, une indemnité pour compenser le retard scolaire. Il y a là manifestement un danger de surcompensation beaucoup plus grand que dans le régime actuel.

Ce qui nous inquiète surtout, c'est l'objectif qu'on veut atteindre par les **articles 32 à 46**. Dans la cas des jeunes victimes d'actes criminels, ne vaudrait-il pas mieux tout mettre en oeuvre pour qu'ils puissent retrouver leur équilibre et actualiser leur potentiel autant à l'école que dans les autres sphères de leur vie ? N'est-il pas préférable de leur donner un meilleur support et l'accès à des ressources ? Qu'est-ce qui est le plus important : leur offrir de l'argent ou l'aide dont ils ont besoin ? La question doit être posée ainsi. S'il s'agissait de nos enfants, que souhaiterions-nous ? Il faut aussi entendre ce que les victimes ont à dire à cet égard : « On ne veut pas tous faire de l'argent, on a besoin d'aide pour vivre avec nos peurs, de l'écoute, un support moral. »

À une époque où les ressources financières sont de plus en plus limitées, investir dans la réadaptation et le support psychosocial auprès des jeunes représente certainement un meilleur placement à long terme.

On pourrait, bien sûr, nous répondre qu'à partir du moment où on a décidé d'harmoniser les régimes, le principe d'indemniser la perte future de revenu pour l'étudiant est tout aussi valable pour une victime d'acte criminel que pour une victime d'accident de la route.

On a pourtant dérogé à ce principe en remplaçant les indemnités forfaitaires par des services psychothérapeutiques pour les parents de la victime qui décède, lorsque celle-ci n'avait ni conjoint ni personne à charge à la date du décès. Pour ces proches, le régime de la SAAQ prévoit le versement d'une indemnité forfaitaire de 7 500 \$. Nous sommes en accord avec les mesures

proposées dans le projet de loi car elles permettent de répondre davantage aux besoins des proches d'homicides. Pour les mêmes raisons, on pourrait déroger au principe d'harmonisation des régimes en ce qui concerne la compensation pour le retard scolaire.

Recommandation

La réadaptation est une réponse plus judicieuse aux besoins des jeunes victimes d'actes criminels, une meilleure façon d'assumer nos responsabilités et un meilleur investissement à long terme. De plus, l'accroissement des demandes pour compensation scolaire risque de provoquer un fardeau financier plus lourd pour le régime.

C'est pourquoi nous recommandons d'abolir les indemnités forfaitaires pour compenser le retard scolaire et d'axer les efforts sur la réadaptation sociale et le support psychologique.

La décision, la révision et l'appel

L'impartialité dans le traitement des dossiers en révision

Dans la loi actuelle, les réclamants peuvent s'adresser à une seconde instance, le Bureau de révision, pour soumettre toute question relative au droit à l'indemnité, au montant de l'indemnité et au taux de diminution de la capacité au travail.

Dans le projet de loi 106, les réclamants perdent le droit d'être entendus devant une deuxième instance. Leur demande sera dorénavant jugée par des personnes désignées à cette fin par le ministre ... au sein du même organisme chargé d'appliquer la loi. Ce dernier devient un organisme décideur, indemniseur et reviseur. Quelles garanties les victimes auront-elles que leur dossier sera traité avec objectivité et impartialité ?

Il est fort inquiétant de voir qu'à l'**article 131**, on a pas au moins établi clairement que les personnes désignées par le ministre pour agir en révision ne peuvent être les mêmes que celles qui rendent la première décision en vertu de l'**article 162**. Cette précision devrait être apportée.

Le droit à être entendu

Le régime actuel d'indemnisation pour les victimes d'actes criminels et la Loi sur l'assurance automobile du Québec prévoient la possibilité pour le requérant qui le désire, d'obtenir une audition. Le projet de loi 106 propose un mécanisme de révision beaucoup moins formel, lequel donne à la victime l'occasion de présenter ses observations par écrit. En voulant assouplir et simplifier le processus de révision, lui donner moins l'apparence d'un tribunal judiciaire, on prive les victimes de leur droit de se faire entendre.

Pour bon nombre de personnes, il est difficile de faire valoir ses représentations par écrit. Ce n'est ni le seul moyen ni probablement le meilleur pour une majorité d'entre elles. Dans les deux rapports de recherche mentionnés précédemment, les victimes se plaignaient du fait qu'il y a beaucoup de « paperasse » à l'IVAC, du manque de contacts personnalisés avec les représentants de cet organisme.

La loi devrait obliger le ministre à donner au réclamant la possibilité d'être rencontré et entendu, lorsqu'il en fait la demande. Ils devrait pouvoir exercer ce droit lorsque le ministre rend une nouvelle décision en vertu de l'**article 129** et lors de la révision en vertu de l'**article 130**. Ce sont là des moyens tangibles pour humaniser davantage la loi, en faciliter véritablement l'accès et répondre à un souhait maintes fois réitéré par les victimes.

Le projet présente de graves lacunes à cet égard. Il faut mettre cela en parallèle avec l'**article 3.4** du Titre I dans lequel on s'est contenté de dire que les victimes peuvent faire valoir leurs points de vue et préoccupations à toute phase appropriée de la procédure judiciaire. On oublie que cela est essentiel lorsqu'elles ont fait des réclamations pour être indemnisées. Là aussi, leur « intérêt personnel est en cause. »

La responsabilité d'informer et d'aider les victimes dans leurs démarches

Avant ou au moment d'aller en révision, les victimes sont mal informées, ne savent pas comment se préparer, comment cela va se dérouler, ce qu'on va exiger d'elles. Elles se sentent démunies et souvent perdantes devant les experts qui, beaucoup mieux qu'elles, savent tirer les ficelles.

Les victimes devraient avoir la possibilité d'être informées et soutenues dans leurs démarches lorsqu'elles demandent une révision de leur dossier et vont en appel de la décision et ce, conformément à l'esprit de l'**article 4.1** et de l'**article 6.2**.

Les délais de révision

L'acceptation d'un dossier, la réception d'une première indemnité, le démarrage d'une thérapie, toutes ces étapes génèrent des délais qui ne font que raviver les traumatismes des victimes. La célérité de la prise en charge est particulièrement importante auprès des victimes qui souffrent du syndrome post-traumatique. Un effort pourrait être fait en ce sens en limitant le délai d'une décision de révision dans le projet de loi.

Recommandations

Nous recommandons que la loi accorde le droit au réclamant d'être rencontré et entendu, lorsqu'il en fait la demande. Ils devraient pouvoir exercer ce droit lorsque le ministre rend une nouvelle décision en vertu de l'article 129 et lors de la révision en vertu de l'article 130.

Nous recommandons que la loi crée l'obligation au ministre de bien informer les victimes sur le processus de révision et d'appel de même que l'obligation de leur fournir toute l'assistance nécessaire pour s'y préparer.

Nous recommandons que le projet de loi limite le délai d'une décision de révision.

L'organisation des services

La Commission d'aide et d'indemnisation

Au Sommet de la Justice, le ministre avait proposé de créer un guichet unique par la fusion de l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels. La mise en place d'une Commission pour structurer l'organisation de l'ensemble des services a été envisagée. Cette idée a été abandonnée en cours de route, sans doute parce qu'elle aurait généré des coûts que l'État n'était pas en mesure d'assumer. On aurait pu explorer d'autres solutions que celle de greffer à la structure actuelle, un organisme supra-gouvernemental. L'idée d'avoir un organisme consultatif indépendant aurait mérité plus ample réflexion. Cela aurait eu l'avantage d'assurer une meilleure transparence et de favoriser une plus grande consultation avec des organismes et des intervenants issus de divers milieux.

Dans la prochaine structure, tous les pouvoirs et tous les services sont concentrés entre les mains du ministère de la Justice tant au plan de l'aide que de l'indemnisation. Le Ministère est responsable de tout, à tous les niveaux et à toutes les étapes. Il administre les fonds, établit les priorités dans les différents secteurs, finance les services, décide de l'admissibilité, fixe les montants de l'indemnisation, détermine les mesures de réadaptation, reconsidère et révisé les décisions... et tout cela, en disposant d'un large pouvoir discrétionnaire !

Le guichet unique

On a conservé l'idée du guichet unique mais en se contentant de regrouper l'aide et l'indemnisation au sein du même ministère. On nous fait valoir dès lors que les démarches des victimes seront facilitées et qu'on leur évitera désormais de s'adresser à différents organismes. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une intention louable mais nous voyons difficilement en quoi le fait de regrouper le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels et la Direction de l'indemnisation, répond à cette préoccupation.

Au Québec, les services aux victimes sont encore très fragmentés. Financés par différentes sources, ils relèvent tantôt du secteur public, tantôt du secteur communautaire ou privé. En ce qui a trait à l'aide, le ministère de la Santé et des services sociaux a une implication importante dans le financement de l'aide aux victimes et dans l'élaboration de politiques et de programmes. Nous référons ici au réseau des maisons d'hébergement, à celui des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel et à l'ensemble des services qui sont mis en place pour répondre aux besoins des jeunes victimes d'abus et de négligence. Pour les victimes prises en charge par ces réseaux (maisons d'hébergement, CALACS, protection de la jeunesse), en quoi la fusion de l'IVAC et du BAVAC change-t-elle leur situation et facilite-t-elle leur démarche ? Seront-elles référées différemment ? Il nous semble que non.

Pour d'autres catégories de victimes, surtout en région, la porte d'entrée pourrait être le réseau d'aide financé par le ministère de la Justice (CAVACS). Cette alternative risque de faire surgir d'autres difficultés. Dans la nouvelle structure, les CAVACS auront à aider les victimes, à les informer et à les accompagner dans leurs démarches en vue d'obtenir des services d'indemnisation et de réadaptation. Certes, ils le font déjà. Mais il faut prévoir que les demandes d'indemnisation vont aller en augmentant. La loi est mieux connue auprès du grand public qu'il y a vingt ans et on en voit déjà les effets dans les activités de la direction de l'indemnisation. On peut penser que les CAVACS devront consacrer plus de temps et de ressources à ces tâches reliées à l'information et à l'accompagnement des victimes qui vont réclamer une indemnisation. Cela risque de se faire au détriment d'autres services que requièrent les victimes, notamment l'écoute et le support psychosocial. Est-ce souhaitable ?

Dans quelle direction le réseau des CAVACS entend-il se développer ? Quelles sont ses priorités ? Sont-elles toujours compatibles avec celles du ministère de la Justice ? Les CAVACS sont financés par ce ministère mais ils n'en demeurent pas moins des organismes communautaires. C'est ainsi qu'ils se définissent et que la loi les définit. Leur autonomie par rapport à l'appareil gouvernemental doit être préservée.

La centralisation

La centralisation des effectifs et des opérations nous inquiète beaucoup. Au cours des dernières années, on avait décentralisé les services en région. Pour les administrateurs, cela était perçu comme un effort pour se rapprocher de la clientèle, diminuer les délais et offrir aux victimes des régions éloignées des services semblables à ceux des grands centres. Avec la réforme, on revient à la centralisation. Sur quelles bases ?

Les victimes se plaignent que leurs rapports avec l'IVAC sont peu personnalisés. Elles veulent moins de « paperasse », avoir l'occasion de rencontrer les personnes qui s'occupent de leur dossier. Dans la nouvelle structure, on risque de bureaucratiser encore davantage l'ensemble du processus. Combien de temps une victime de la Côte-Nord ou de l'Abitibi devra-t-elle attendre la visite de son agent de réadaptation avant de recevoir des services ? Les délais pour le traitement de son dossier seront-ils moins longs ? Les discussions au téléphone, l'échange de correspondance ne deviendront-ils pas une autre source de frustrations ? La structure saura-t-elle répondre adéquatement à un souci d'humaniser les services ? Nous nous permettons d'exprimer des réserves.

Autres questions et recommandations

Article 9.1 a) Le critère de résidence

À l'article 9.1 a), on a pas cru bon d'harmoniser les dispositions du projet de loi avec celles de la loi sur l'assurance automobile lesquelles permettent d'être indemnisé si on est victime d'un accident d'automobile à l'extérieur du Québec. Le même principe s'applique dans le cas des accidentés au travail.

Cet article prive les citoyens québécois victime d'un acte criminel ailleurs qu'au Québec, de leurs droits et de leurs recours en matière d'indemnisation. Tous les citoyens, par leurs taxes, contribuent au régime d'indemnisation et ils pourraient s'étonner du fait que la loi semble plus généreuse pour les étrangers victimes d'un acte criminel sur le territoire québécois qu'elle ne l'est pour eux-mêmes lorsqu'ils sont victimes à l'extérieur du Québec.

Une telle disposition ne peut s'appuyer que sur des considérations monétaires. Le volume de réclamations justifierait-il qu'on ne puisse harmoniser cette disposition avec celle de la Loi sur l'assurance automobile du Québec ? Est-ce que les économies qu'on entend réaliser valent la peine qu'on prive ces citoyens de l'accès à l'indemnisation alors qu'ils ont tout autant besoin de notre aide et de notre support ?

En remplaçant les rentes viagères par des indemnités forfaitaires, l'État va réaliser des économies substantielles. C'est un impact majeur dans cette réforme et on le passe sous silence. Avec les économies réalisées, on pourrait se permettre d'être un peu plus généreux envers les citoyens victimes d'un crime hors du Québec et ce, toujours dans un souci d'humaniser le traitement des victimes.

Recommandation

Nous recommandons que les citoyens québécois victimes d'un acte criminel hors du Québec puissent se prévaloir des droits et recours prévus dans le projet de loi.

La description des infractions criminelles visées à l'annexe I

L'article 9.1 a) du projet de loi 106 établit que la victime ayant subi un préjudice corporel ou psychique a droit aux indemnités, aux remboursements de frais et aux services de réadaptation si le préjudice résulte directement de la perpétration au Québec d'une infraction criminelle visée à l'annexe I.

La lecture du contenu de l'annexe I nous laisse perplexe. Nous ne pouvons trouver la logique qui fait en sorte que le législateur choisisse d'indemniser une catégorie de victimes plutôt qu'une autre. En limitant, de façon arbitraire, les infractions criminelles donnant ouverture à une indemnisation, le législateur pénalise plusieurs victimes notamment les femmes violentées.

En matière de violence conjugale, les femmes sont souvent victimes d'infractions criminelles non décrites à l'annexe I. À titre d'exemples, mentionnons, l'article 264.1 C.Cr. (proférer des menaces), l'article 85 C.Cr. (user d'une arme à feu lors de la perpétration d'une infraction).

On doit en conclure que le législateur croit que la victime de l'un de ces crimes ne subit aucun préjudice corporel ou psychique direct nécessitant la reconnaissance des mêmes droits que ceux que l'on octroie aux victimes d'infractions criminelles énoncées à l'annexe I. Pourtant, la littérature abondante traitant de l'impact de la violence conjugale sur la santé des femmes démontre le contraire.

En déposant le projet de loi 106, le législateur doit privilégier l'esprit de la loi à savoir se responsabiliser face au problème social causé par la criminalité en fournissant à toute victime, la réparation du ou des préjudices subis.

Recommandation

Nous recommandons de modifier l'annexe I de façon à y inclure toutes les infractions contre la personne, y compris les menaces de mort.

Article 93

Les victimes ne savent pas ce à quoi elles ont droit au niveau du remboursement des frais. On peut comprendre que le projet de loi ne fasse pas une énumération de tous les frais admissibles. Il est quand même étonnant, compte tenu de la problématique et des besoins particuliers des victimes d'actes criminels qu'on ait pas au moins mentionné les frais relatifs à des services thérapeutiques lesquels sont beaucoup plus importants que le nettoyage ou la réparation de vêtements.

Recommandation

Nous recommandons qu'on mentionne les frais liés à la réadaptation psychothérapeutique à l'article 93.

Article 115

La loi devrait prévoir qu'une copie du rapport du professionnel soit transmis au réclamant et non seulement au professionnel de la santé désigné par le réclamant.

Article 136

L'indemnité de remplacement de revenu est due à compter du septième jour qui suit celui de la manifestation du préjudice.

On a appliqué ici le principe de l'assurance automobile, régime auquel cotisent les propriétaires et les conducteurs de véhicules automobile.

Ce délai de carence va pénaliser les personnes les plus démunies, celles qui n'ont pas d'assurance salaire pour compenser leur perte de revenu. Ce sont donc les travailleurs occasionnels, les étudiants, les employés dans les petits commerce, les personnes à contrat, qui vont surtout être touchés par cette disposition. Les sommes qu'on veut épargner justifient-elles une telle mesure ?

Article 145.1

La lecture de cette disposition nous amène à conclure que le législateur a tenté d'instaurer un mécanisme visant à contrôler les situations où l'auteur d'une infraction criminelle pourrait bénéficier des indemnités versées à « sa » victime.

Nous sommes en accord avec le principe. Toutefois, nous nous interrogeons sur la pertinence d'assujettir certaines catégories de victimes au contenu de cet article. Il nous apparaît évident que, les victimes susceptibles d'être soumises à l'application de cet article sont celles qui connaissent personnellement leurs agresseurs notamment les femmes violentées et les personnes âgées abusées par un proche. Est-ce à dire que ces catégories de victimes seront davantage « contrôlées » afin que le ministre puisse s'assurer que les prestations ne profitent aux auteurs du crime ?

De même, le libellé de l'**article 145.1** donne ouverture à plusieurs interprétations. À titre d'exemple, quelles sont les mesures que peut prendre le ministre pour s'assurer que les prestations de la victime ne profiteront pas à l'auteur du préjudice ? Est-ce que le ministre peut cesser de verser définitivement les prestations à la victime et ce, même si elle y a toujours droit en vertu de la loi ? À partir de quels critères ? Est-ce que l'exercice du droit de subrogation accordé au ministre en vertu de l'article 15 ne permet pas de faire en sorte que l'auteur du préjudice ne profite des prestations de la victime ?

Il serait peut-être **souhaitable de retirer l'article 145.1** du projet de loi.

Projet de loi 106

Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels

Liste des recommandations de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes

Nous recommandons que, sous le Titre I, la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels instaure un mécanisme permettant aux victimes d'exercer des recours lorsque leurs droits sont lésés. Ce mécanisme devrait permettre de nommer spécifiquement un répondant, qui dans un délai imparti, devra statuer sur les plaintes des victimes et ce, en toute indépendance et impartialité.

Nous recommandons que le réclamant soit informé, sur demande, de l'état de son dossier de réclamation présenté en vertu de la Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels et des prochaines étapes de son évolution.

Nous recommandons, à l'**article 9.1 a)** que les citoyens québécois victimes d'un acte criminel hors du Québec puissent se prévaloir des droits et recours prévus dans le projet de loi.

Nous recommandons de modifier l'**annexe I** de façon à y inclure toutes les infractions contre la personne, y compris les menaces de mort.

Nous recommandons de retirer du projet de loi les **articles 11.4 et 11.5**, soit l'obligation de dénoncer le délit et de coopérer avec les autorités de justice compétentes comme condition d'admissibilité à l'indemnisation.

Nous recommandons que la réadaptation soit un droit enchâssé dans la loi.

Nous recommandons que les pouvoirs et les responsabilités de l'organisme chargé d'appliquer la loi soient précisées.

Nous recommandons que le mot « médicalement » soit retiré de l'**article 100**.

Nous recommandons d'abolir les indemnités forfaitaires pour compenser le retard scolaire et d'axer les efforts sur la réadaptation sociale et le support psychologique.

Nous recommandons qu'on mentionne les frais reliés à la réadaptation psychothérapeutique à l'**article 93**.

Nous recommandons que l'**article 99 et 100** reconnaissent explicitement pour les victimes et les proches qui ont besoin de réadaptation psychothérapeutique, le droit au clinicien de leur choix.

Nous recommandons que le réclamant ait le droit d'être rencontré et entendu lorsqu'il en fait la demande. Ils devrait pouvoir exercer ce droit lorsque le ministre rend une nouvelle décision en vertu de l'**article 129** et lors de la révision en vertu de l'**article 130**.

Nous recommandons que la loi crée l'obligation au ministre d'informer les victimes sur le processus de révision et d'appel de même que l'obligation de leur fournir toute l'assistance nécessaire pour s'y préparer.

Nous recommandons que le projet de loi limite le délai d'une décision de révision.

Nous recommandons le droit pour tout réclamant d'être avisé que toute matière relative à l'indemnisation, au remboursement des frais et à la réadaptation est sujette à enquête du Ministre et de ses enquêteurs investis de pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête tel que le précisent les **articles 164 et 165** du projet de Loi.

L'absence d'applications effectives dans les pratiques

C'est un fait depuis longtemps admis que les droits des victimes pèsent bien peu dans la balance en comparaison de ceux des accusés. Les accusés ont des recours et la possibilité de faire valoir leurs droits bien davantage que les victimes. La Loi sur l'aide aux victimes n'a aucunement contribué à ramener un meilleur équilibre même si elle s'est inscrite dans une volonté de changement.

Depuis que cette Loi a été mise en vigueur le 17 juin 1988, les annuaires de jurisprudence du Québec comptent pour la période de 1988 à 1992, 3 053 références à des décisions ayant examiné une disposition de la Charte canadienne des droits et libertés vieille de onze ans. De ce nombre, en vertu de l'article 10, 156 analysent les droits reconnus qu'une personne acquière du fait qu'elle est arrêtée ou détenue ; en vertu de l'article 11, 490 analysent les droits reconnus qu'une personne acquière du fait qu'elle est inculpée ; l'article 24, relatif aux recours et remèdes lorsque les droits reconnus par la Charte ont été violés, fait l'objet de 455 références à des décisions de nos seuls tribunaux québécois.

Or, pour la même période de référence, la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels, dans son entier, n'a fait l'objet que d'une seule décision. On y conclut que la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels ne s'applique pas au cas soumis, puisque le substitut du procureur général n'a pas le pouvoir de représenter la victime. Comme il fallait s'y attendre, on a appuyé la décision, sur la primauté pour l'accusé de ses droits reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne et par le Code civil sur ceux que la victime invoque en vertu de la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels.

Ce cas illustre l'inutilité effective des dispositions de cette loi et de celles que reprend le projet de loi actuel. Louable dans ses intentions, cette législation ne s'est jamais avérée un outil valable de reconnaissance des droits des victimes. Ni les juges, ni les procureurs de la poursuite, ni les avocats de pratique privée, ni ceux de l'aide juridique dont les victimes requièrent les services, ni, il va sans dire les victimes elles-mêmes, n'y font appel. Parce qu'à toutes fins pratiques, ces dispositions ne garantissent rien.

On pourrait nous répondre que c'est par la réglementation et les politiques internes qu'on va pallier à ce manque de clarification et d'information. Nous savons tous que la réglementation et les politiques internes sont rarement accessibles ou du moins, qu'elles restent peu connues des usagers ou des bénéficiaires.