

## Chapitre 5

# L'IVAC au service de la personne

## Les auteures<sup>1</sup>

Rolande Couture

*Rolande Couture est directrice à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC) depuis octobre 1985. Elle fut admise au Barreau en 1972. Avant de joindre l'IVAC en 1983, elle a été commissaire enquêteur à la Régie de la langue française, a fait du droit criminel en pratique privée et a participé à l'organisation de la première clinique juridique populaire au Québec. Madame Couture a donné de nombreuses sessions de formation sur la Loi sur l'IVAC à des services de police tels la Sûreté du Québec et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal ainsi qu'à des étudiants en techniques juridiques ou policières.*

## Marielle Hétu

*Marielle Hétu est agente de recherche au Service des communications à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC) depuis octobre 1994. Elle détient un baccalauréat en criminologie de l'École de criminologie de l'Université de Montréal. En 1989, elle a été consultante pour l'organisation de la Conférence nationale des jeunes sur la prévention de la criminalité pour le Bureau régional du Québec du Solliciteur général du Canada. En 1993-1994, elle donnait, pour l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes, la formation sur l'intervention auprès des victimes d'actes criminels offerte aux policiers du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal.*

## Résumé Summary

This article assesses the 23 years of existence of the Québec Crime Victims' Compensation Act. At its conception, this act was intended for persons with work related injuries; but it has had to adapt its rules and methods

---

<sup>1</sup> Les auteures remercient Sophie Genest, Louise Lévesque-Vachon et Denise Picard de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels pour leur précieuse collaboration.

of intervention for a particular clientele: crime victims. First, the authors make a brief history of the passing into effect of the act, followed by its comparison with other Canadian Crime Victims' Compensation Acts. Then, the present system, its admissibility and exclusion criteria, and the functional organization of the CVCA are discussed. Finally, the authors ask themselves what the stakes and the future views are.

« *La vérité du crime, ce n'est pas uniquement la victime, mais c'est aussi la victime* » (Baril, 1981).

## Introduction

Dans le domaine de la politique criminelle, le mouvement pour l'indemnisation des victimes d'actes criminels a, dès les années soixante, intéressé les criminologues québécois. Denis Szabo, criminologue reconnu internationalement, écrivait en 1968 que « l'indemnisation des victimes représentait la pièce maîtresse d'une réforme en profondeur de la philosophie pénale et de certains mécanismes de l'administration de la justice » (dans Baril, 1985).

Micheline Baril, chercheure québécoise renommée pour ses travaux dans le domaine de la victimologie, affirmait que les sondages de victimisation amorcés dans les années 1970 - surtout aux États-Unis - attiraient l'attention sur deux nouveaux thèmes de recherche: la phénoménologie de l'acte criminel et ses conséquences chez les personnes qui le subissent. Puis, avec le temps, les résultats de ces sondages ont commencé à être alimentés et critiqués par des monographies de plus en plus axées sur les victimes.

Jusqu'à cette époque, dans le domaine de la justice pénale, les chercheurs s'étaient plus attardés à comprendre et à traiter les auteurs d'actes criminels qu'à reconnaître les droits et les intérêts des victimes d'actes criminels. Les premières mesures pour venir en aide à ces dernières étaient des mesures d'urgence et d'intervention en période de crise.

Le courant en faveur des victimes a alors pris deux directions: l'assistance aux victimes et la promotion de leurs droits. C'est dans ce contexte, qu'en 1971, on adoptait au Québec une première loi reconnaissant aux victimes d'actes criminels le droit à l'indemnisation.

Dans les pages qui suivent, nous traçons un bilan des vingt-trois années de l'existence de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. En premier lieu, nous faisons un bref historique de la loi, puis nous

abordons l'évolution du régime québécois tout en le comparant aux autres régimes canadiens. En deuxième lieu, il est question du régime actuel avec ses critères d'admissibilité et d'exclusion, puis de l'organisation fonctionnelle de l'IVAC. En conclusion, nous nous demandons quels sont les enjeux et les perspectives d'avenir.

## Historique

C'est en 1963 que fut élaboré, en Nouvelle-Zélande, le premier système étatique d'indemnisation des victimes d'actes criminels. En 1964, suivit la Grande-Bretagne, puis l'État de la Californie en 1965. Aujourd'hui, aux États-Unis, tous les états possèdent une loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

La première province canadienne à adopter un régime d'indemnisation financé par les fonds publics fut la Saskatchewan, en 1967, *The Criminal Injuries Compensation Act* et la dernière fut la Nouvelle-Écosse dont le *Compensation for Victims of Crime Act*, adopté en 1975, est entré en vigueur seulement le 12 mai 1981.

Au Québec, c'est en décembre 1971 que fut sanctionné le Bill-83 intitulé *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels (Loi sur l'IVAC)*. L'Assemblée nationale adopta la *Loi sur l'IVAC*, qui entra en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1972, faisant ainsi du Québec la huitième province canadienne à se doter d'une telle loi. Le ministre de la Justice de l'époque, Jérôme Choquette, expliqua les raisons qui amenaient le gouvernement à prendre cette décision. Les principaux motifs invoqués alors sont les suivants: l'augmentation de la criminalité violente, les difficultés pour une victime d'être indemnisée par l'agresseur, souvent insolvable ou introuvable, et le désir de suivre l'exemple des autres provinces canadiennes et de faire mieux (Gouvernement du Québec, 1971).

L'État québécois décidait donc d'assurer aux victimes d'actes criminels les mêmes services qu'aux travailleurs victimes d'accidents du travail ou souffrant d'une maladie professionnelle. Dans le but d'éviter la création d'un nouvel organisme pour superviser l'indemnisation des victimes d'actes criminels, on confiait à la Commission des accidents du travail, devenue en mars 1980 la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le mandat d'administrer cette loi.

À l'époque, au cours des discussions suscitées par l'adoption d'une telle loi, on tenait – mais sans trop donner de raisons précises – à ce que les deux types de victimes (d'actes criminels ou d'accidents du travail) soient traités de façon identique. Certains trouvaient qu'il serait

injuste et indécent que les victimes d'actes criminels reçoivent plus que les victimes d'accidents du travail. Le ministre de la Justice affirmait: «l'esprit de la loi est de rendre identiques les deux indemnisations». Dans cette optique, à titre d'exemple, il fut ardu de statuer sur les enfants nés à la suite d'un viol puisqu'une telle problématique n'existait pas sur le plan des accidents du travail. Des dispositions spécifiques pour ce cas particulier ont donc été prévues dans la loi.

Le ministre de la Justice devenait responsable de l'exécution de la *Loi sur l'IVAC*. Les dépenses encourues pour l'indemnisation des victimes d'actes criminels étaient remboursées à la CSST via le fonds consolidé du revenu. Par l'implantation d'un tel programme, on voulait encourager les citoyens à collaborer avec la justice; par ailleurs, des programmes d'indemnisation existaient dans d'autres pays ou provinces. Le gouvernement fédéral avait même préparé un projet modèle d'indemnisation.

Au cours des années 1970, le mouvement en faveur des victimes d'actes criminels s'inscrivait dans un contexte mondial de revendications. Partout, on voyait apparaître des groupes de pression, les premières féministes sortaient dans la rue pour manifester. C'est grâce à l'action et au travail accompli par les femmes et les groupes issus de la communauté qu'on a pu assister à la création des ressources d'hébergement pour les femmes et les enfants victimes de violence. Les premiers centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel ont également vu le jour dans ces mêmes années. Il s'agissait surtout d'actions curatives et protectrices à travers lesquelles on prenait la défense des droits sociaux.

En réalité, la victime d'un acte criminel devrait pouvoir obtenir de son agresseur la réparation complète des dommages qu'elle a subis. Les assises morales de ce principe trouvent leur fondement juridique dans plusieurs textes de loi. Entre autres, l'article 1457 du Code civil prévoit l'obligation de réparer le dommage causé par autrui. Puis, l'article 11 du Code criminel énonce: «Aucun recours civil pour un acte ou une omission n'est suspendu ou atteint du fait que l'acte ou l'omission constitue une infraction». Depuis 1988, la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* édicte par son article 3 que: «La victime a droit, dans la mesure prévue par la loi, de recevoir, de façon prompte et équitable, réparation ou indemnisation des dommages subis».

Mais voilà que les victimes de violence ne peuvent obtenir réparation pour plusieurs raisons. Elles ne peuvent tenter de poursuites civiles, car trop souvent leur agresseur est insolvable ou introuvable. Par ailleurs, lorsque son identité est connue, il arrive malheureusement que la victime ne soit pas en état d'assumer les frais d'un procès civil qui peut s'avérer long, coûteux et susceptible, dans certains cas, d'aggraver

le préjudice subi. La victime peut également avoir peur des représailles ou tout simplement ne pas souhaiter revoir son agresseur. On comprend aisément cette crainte d'une deuxième victimisation compte tenu des nombreux cas de récidive des agresseurs, surtout dans les situations de violence familiale et conjugale. Enfin, la victime est rarement couverte par un régime d'assurances offert par l'employeur.

Signalons à ce propos que le 29 novembre 1985, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité*. Cette déclaration consacre le principe selon lequel l'État doit assumer une indemnisation financière à la victime lorsqu'il est impossible d'obtenir une indemnisation complète auprès du contrevenant ou d'autres sources. Ajoutons que l'État a peut-être failli dans sa responsabilité d'assurer la sécurité publique de ses citoyens, ce qui le rend redevable vis-à-vis des personnes ayant subi des dommages.

C'est pour toutes ces raisons que, dans plusieurs pays, on a confié à l'État la mission de mettre sur pied un système d'indemnisation financé à même les fonds publics ou encore d'imposer aux contrevenants certaines amendes par l'entremise des tribunaux. Au Canada, en août 1989, deux mesures sentencielles ont été adoptées pour venir en aide aux victimes d'actes criminels : la suramende compensatoire et l'ordonnance de dédommagement.

## Comparaison des systèmes canadiens d'indemnisation

On proclame souvent que la loi québécoise est la plus libérale et la plus généreuse des législations canadiennes tant sur le plan de l'admissibilité des demandes de prestations que sur le plan des indemnités octroyées. Cette affirmation fut constatée dans une étude réalisée en 1987 par Jean Héту, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.

Le régime québécois, comme d'ailleurs ceux de la Colombie-Britannique et du Manitoba, est administré par l'organisme responsable de l'application du régime des accidents du travail. Ces régimes sont donc encadrés et soumis à des règles édictées en vertu des lois et règlements dans ce domaine. Dans les autres provinces, les commissions d'indemnisation relèvent directement de leur ministère de la Justice. Le processus d'admissibilité s'apparente au processus judiciaire où le décideur tient une audition et jouit d'une grande discrétion dans l'appréciation des faits.

Si on compare le régime québécois au régime ontarien quant au type de criminalité et quant au nombre de demandes reçues, on remarque

des similarités. Par exemple, selon les données des rapports annuels de 1993, l'Ontario mentionne avoir reçu un total de 3 472 demandes contre 3 293 pour le Québec. Dans les deux provinces, les voies de fait simples ou graves et les agressions sexuelles représentent environ 80% des demandes. Le Québec et l'Ontario, contrairement aux autres provinces canadiennes, n'ont pas de seuil minimum d'indemnisation pour accepter une demande. Ailleurs, aucune ordonnance d'indemnisation n'est rendue si le préjudice subi est inférieur à un certain montant.

Par ailleurs, on remarque des différences au sein des régimes d'indemnisation administrés par l'État. En ce qui a trait au délai de prescription, dans toutes les provinces à l'exclusion du Manitoba, le délai est d'un an pour présenter une demande. Au Manitoba, le délai est de deux ans. À l'exception du Québec, toutes les législations prévoient la prolongation des délais pour des motifs autres que l'impossibilité d'agir soit, par exemple, en raison de l'ignorance de la loi. Au Québec, le seul motif permettant de repousser la prescription d'une demande d'indemnisation est l'impossibilité d'agir.

En effet, l'interprétation jurisprudentielle actuelle dans les cas particuliers de violence conjugale et d'agression sexuelle (enfants victimes d'inceste ou autre forme d'agression sexuelle et survivantes d'inceste) fait montre d'une grande ouverture dans l'acceptation de ces cas, présentés habituellement de façon tardive. Pour les enfants, par exemple, on considère la demande à partir de la date du dévoilement de l'agression. Pour les autres, on calcule le délai d'un an à partir du moment où la victime, si elle n'a pas fait sa demande, est présumée avoir renoncé aux avantages de la loi. Elle devra donc démontrer que telle n'était pas son intention.

Toutes les législations tiennent compte du comportement de la victime ayant contribué directement ou indirectement à son décès, à ses blessures ou aux dommages matériels qu'elle a subis pour décider s'il y a lieu ou non de rendre une ordonnance d'indemnisation. La loi québécoise a retenu le critère de faute lourde comme motif d'exclusion aux bénéfices de la loi. La faute lourde est définie en droit civil comme «une insouciance, une imprudence ou une négligence grossière de la part de la victime».

Les droits d'appel d'une décision d'indemnisation diffèrent d'une province à l'autre. La Commission d'indemnisation de la Colombie-Britannique a juridiction exclusivement pour examiner, entendre et décider de toute question relative à la loi. La décision de la Commission est finale et ne peut faire l'objet d'une contestation ou d'une révision devant un tribunal (*art. 20*). La Commission d'indemnisation de l'Ontario, quant à elle, rend une décision définitive sur les faits. Toutefois, un appel peut être interjeté devant la Cour divisionnaire concernant une question de droit (*art. 23*).

Au Québec, il peut être interjeté appel d'une décision de première instance devant le Bureau de révision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, puis devant la Commission des affaires sociales en dernière instance (*Loi sur les accidents du travail, art. 64 et 65*). Les motifs d'appel ne sont pas restreints uniquement à des questions de droit comme dans la majorité des autres provinces, il s'agit plutôt d'une révision complète du dossier (procès de novo). Une reconsidération administrative est également possible dans le régime québécois pour des questions relatives aux frais encourus pour l'assistance médicale et tout ce qui concerne la réadaptation (physique, sociale, professionnelle).

L'étude de la demande et le calcul des indemnités accordées selon la loi québécoise s'inscrivent dans un cadre juridique et un processus administratif basé sur des normes et des politiques. Durant toute la période où la victime est incapable de retourner au travail ou de vaquer à ses occupations habituelles, elle recevra 90% de son revenu net ou, si elle était sans emploi au moment de l'agression, 90% du salaire minimum. Mentionnons que la plupart des provinces canadiennes, à l'exception du Manitoba, n'accordent pas d'indemnité pour perte financière lorsque la victime est sans revenu d'emploi. Si la victime souffre d'une incapacité permanente, elle recevra sa vie durant une rente mensuelle établie en fonction des barèmes prévus à cet effet. De plus, alors que certains régimes posent des limites à l'indemnisation (montants forfaitaires pour un maximum de 25 000\$), le régime québécois ne présente pas de telles contraintes sauf pour des dépenses bien spécifiques telles que les frais funéraires. À noter également que le maximum annuel assurable en 1995 est de 48 000\$, ce qui en fait de loin le régime le plus généreux au Canada, sinon en Amérique du Nord.

Enfin, les systèmes compensatoires canadien et américain visent principalement à rembourser les coûts médicaux et la perte de salaire découlant d'expériences de victimisation criminelle. La prise en charge des victimes aux fins de réadaptation, qu'elle soit sociale, psychologique ou professionnelle, ne fait pas partie de leurs préoccupations comme c'est le cas au Québec.

Soulignons enfin que l'Ontario est la seule province qui n'a pas prévu une liste de crimes donnant lieu à une indemnisation. L'article 5(a) du *Compensation for Victims of Crime Act* le mentionne. Une telle disposition législative d'ordre général a été empruntée à la Grande-Bretagne, alors que la méthode de la liste nous vient plutôt de la Nouvelle-Zélande.

Tout récemment, les régimes étatiques d'indemnisation des victimes ont été abolis à Terre-Neuve et au Yukon. De 1974 à 1992, en vertu d'une entente fédérale-provinciale, le gouvernement fédéral remboursait au Québec une partie, au prorata de la population, des prestations versées

aux bénéficiaires de la *Loi sur l'IVAC*. Il s'en est retiré pour des raisons de restrictions budgétaires.

## Évolution du régime québécois

Plusieurs dates ont été marquantes dans l'évolution du régime québécois d'indemnisation des victimes d'actes criminels, dont voici les plus importantes.

En décembre 1977, dans une optique d'harmonisation des régimes, la Commission s'est vu confier également l'administration de la *Loi visant à favoriser le civisme*. Cette loi a pour objet la réparation des préjudices subis par un sauveteur lorsqu'il porte secours à une personne dont la vie ou l'intégrité physique est en danger.

À l'automne 1981, la Direction de l'IVAC, avec l'appui du ministre de la Justice du Québec exprimait le désir de faire le point sur une expérience de plus de huit ans. Une volonté d'améliorer l'efficacité de son action l'animait. Son initiative correspondait à des interrogations présentes aux ministères fédéral et provincial de la Justice.

Une concertation de ces organismes a donné lieu à une recherche évaluative. On a confié cette lourde tâche à un groupe de chercheurs de l'École de criminologie de l'Université de Montréal (Baril et Laflamme-Cusson, 1983). La démarche constituait à toutes fins utiles une première en la matière, puisqu'il s'est avéré qu'une seule autre recherche semblable avait été faite, en 1971, en Californie.

L'étude a combiné les approches dites quantitative et qualitative; la première ayant consisté en une étude systématique de variables telles que l'âge, le sexe, la situation économique, les circonstances du crime, le type de crime, les conséquences personnelles de la victimisation, et la deuxième ayant consisté en entrevues auprès d'une quarantaine de victimes. Pour cette dernière approche, on a privilégié la diversité des cas et l'importance de la blessure comme critères de sélection des répondants. L'objectif de ces entrevues était d'obtenir une information plus approfondie sur l'expérience de victimisation, sur les besoins des victimes et sur leur degré de satisfaction avec le service de l'IVAC.

Le rapport est riche en informations de toutes sortes et certaines constatations sont ressorties, tel le désir unanime pour la clientèle de l'IVAC d'un contact plus humain avec l'appareil administratif. En effet, la structure de cette époque, où les victimes et les intervenants évoluaient dans un milieu créé pour une clientèle d'accidentés du travail, permettait



difficilement aux intervenants de développer une expertise et une sensibilité à l'égard des besoins des victimes d'actes criminels. D'autres lacunes avaient également été soulignées, telles que le mode d'indemnisation conçu pour les accidentés du travail, ses bases de calcul et le manque d'information sur la loi.

Les chercheurs affirmaient également la modestie de leur contribution, dans un domaine où les besoins d'information étaient aussi importants que la nécessité de contrôler les coûts tout en rendant les services nécessaires. Par ailleurs, leur apport fut considéré comme original étant donné que, pour la première fois, les clients du service étaient consultés afin de connaître leurs attentes et leurs besoins. Un des constats importants de cette étude fut que les pauvres sont non seulement plus souvent victimes, mais qu'ils sont aussi plus souvent blessés, moins couverts par des régimes d'assurances et qu'enfin ils connaissent moins les recours possibles. Il faut également comprendre que, contrairement aux accidentés du travail, les victimes d'actes criminels ne font pas partie d'un milieu structuré comme le marché du travail et réagissent souvent au traumatisme en s'isolant de tout contact extérieur pendant quelques jours et, dans certains cas, pour une longue période. En conclusion, les chercheurs souhaitaient que leur effort d'évaluation se poursuive et se systématisse jusqu'à ce qu'on sache mieux comment venir en aide aux victimes.

Certaines recommandations de cette étude ont vu le jour dans les années suivant la publication du rapport. À titre d'exemple, la substitution du concept de remplacement de revenu par la notion de *capacité de remplir ses tâches ou obligations régulières*. Le « retour aux activités normales » remplacerait le « retour au travail ». De cette façon, l'IVAC tient compte de sa nombreuse clientèle de non travailleurs. Cette recommandation fait dorénavant partie du manuel des politiques de la réparation en vigueur depuis 1986 et qu'on nomme *Politique relative à l'indemnisation des victimes d'actes criminels ou de civisme ayant pour objet les calculs des indemnités*.

Une autre année importante à la Direction de l'IVAC fut 1982, marquant la création du Service des enquêtes. Cette procédure a pris beaucoup plus d'importance, d'une part en raison de l'accroissement des demandes de prestations présentées par des éléments criminels et, d'autre part, à cause de la complexité grandissante des réclamations. À la demande d'un avocat, le personnel de ce service mène des enquêtes afin de déterminer, en l'absence du rapport de police ou parce que celui-ci est incomplet, les circonstances ayant entouré la perpétration d'un crime et le comportement de la victime. À ces fins, l'enquêteur rencontre toute personne susceptible de fournir des renseignements pertinents (victimes, auteurs d'actes criminels, témoins, policiers et autres personnes susceptibles d'être des sources

de renseignements). Il recueille les faits et les consigne dans des déclarations sous serment. Il identifie les parties en cause et fait ressortir, dans leurs témoignages, les similarités et les contradictions, aux fins de l'admissibilité légale.

Ainsi, on a amélioré le processus d'enquête et d'administration des demandes de prestations, en mettant sur pied de nouvelles méthodes d'enquête et de gestion s'appuyant sur une meilleure collaboration avec les corps policiers et les autres organismes. On a pu rejeter un plus grand nombre de demandes de prétendues victimes qui n'avaient aucun droit fondé aux indemnités prévues à la loi, telles les demandes provenant du milieu du crime organisé, des trafiquants de drogue ou des motards.

Depuis près de trois ans, en collaboration avec les services policiers, on a développé des attitudes pro-actives. Dès qu'il se produit un crime violent, un enquêteur de l'IVAC a la responsabilité de communiquer avec les policiers responsables du cas afin qu'ils informent la victime de l'existence de la loi. Les contraintes de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ne permettent pas aux organismes d'agir directement auprès de la victime. Cette procédure nécessite évidemment une étroite collaboration entre les divers intervenants. Ce faisant, il en découle des gains importants pour la victime lorsque l'information est transmise rapidement.

En 1983, la Direction de l'IVAC a vu à l'élaboration de politiques spécifiques à sa clientèle. C'est ainsi que fut mis sur pied un projet de référence précoce en réadaptation sociale pour certaines victimes telles les personnes âgées, les enfants et les victimes d'agression sexuelle. En effet, dans le but de pallier à la désorganisation psychologique consécutive au choc subi et ce, le plus tôt possible après l'agression, ce projet de référence précoce, comme la politique proposée par la suite, permettait une prise en charge immédiate de la victime. Cette prise en charge avait pour but d'identifier la nature des besoins de la victime, de définir un plan de traitement et d'amener la personne à s'engager dans les meilleurs délais possibles dans un processus de retour à l'équilibre.

Le projet s'est avéré un succès et on a constaté que la plupart des victimes référées désiraient davantage un soutien psychosocial qu'une compensation financière. De plus, les effets positifs étaient nombreux, notamment en ce qui concernait le traitement en indemnisation, qui souvent provoquait la désorganisation chronique de la victime.

En 1989, la Direction de l'IVAC se dotait d'un Service de communications. Ce service joue un rôle de conseil et de soutien auprès des autres services. Il réalise notamment des activités d'information et de sensibilisa-

tion auprès des diverses clientèles et des partenaires de l'IVAC. En 1990, l'organisation d'une tournée provinciale auprès des services policiers a été l'un de ses principaux mandats. En 1993, un vidéo informatif et un *Guide à l'intention des services de police* ont été produits et distribués.

En 1991, quelques membres du personnel de l'IVAC ont participé au Groupe de travail chargé de réviser la *Loi sur l'IVAC*. Ce comité a produit un rapport qu'il a soumis au ministre de la Justice du Québec, recommandant des changements législatifs au régime et à sa structure.

Cette même année, l'IVAC a collaboré à la réflexion critique de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels tout en participant, notamment, à une journée d'étude réunissant une soixantaine de spécialistes oeuvrant auprès des victimes d'actes criminels. L'Association a, par la suite, déposé des recommandations au Sommet de la Justice, tenu à Québec en février 1992. Le résultat de cette réflexion a été l'adoption de la *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, en décembre 1993, par l'Assemblée nationale; cette nouvelle loi n'est toutefois pas encore en vigueur.

En 1992, la Direction de l'IVAC adoptait un nouveau symbole représentant une éclipse de soleil, signifiant que l'acte criminel subi est un « passage noir dans la vie d'une personne ». Une nouvelle devise, *Au service de la personne*, a aussi été adoptée. Ces dispositions représentent les efforts que la Direction déploie afin de mieux répondre aux besoins des victimes. Ainsi, on a répondu aux recommandations inscrites au rapport de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes de novembre 1991, suggérant la conception d'un dépliant clair, précis, simple, attrayant et visant à l'essentiel, à l'intention du public en général et des victimes d'actes criminels en particulier.

Au cours des années 1992-1993, on a également mis en application une autre recommandation inscrite au rapport de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes afin de mieux faire connaître la loi et les services offerts. Un *Guide sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* à l'intention des intervenants des différents réseaux judiciaires et sociaux a été produit et est diffusé de façon continue. En 1994, poursuivant le même objectif de sensibilisation, un vidéo intitulé *Au delà de la blessure* a été produit et est également distribué de façon continue aux services d'urgence du réseau hospitalier.

## Régime actuel d'indemnisation

Les recherches en victimologie nous apprennent que certaines catégories de personnes sont plus sujettes que d'autres à la victimisation. Par exemple, les

enfants et les personnes âgées, en raison de leur état de vulnérabilité, peuvent parfois paraître des proies faciles. D'autres facteurs, tels le mode de vie, le comportement, le milieu social sont également des éléments de nature à exposer certaines personnes à des risques plus élevés d'agression.

Les données scientifiques et l'expérience acquise ont démontré que les problèmes, notamment d'ordre psychologique, engendrés par les actes de violence avaient tendance à perdurer si l'intervention démarrait tardivement.

Par ailleurs, on peut affirmer que, depuis quelques années, la clientèle de l'IVAC reflète différents types de violence, créant ainsi de nouvelles attentes. Que l'on songe par exemple aux abus sexuels par des personnes en relation d'autorité, aux abus par des thérapeutes, à la recrudescence des demandes pour les enfants en très bas âge, aux demandes pour les personnes handicapées, aux victimes des gangs de rue...

Ces changements dans les types de demandes de services sont dus en grande partie à l'information dispensée aux divers intervenants, policiers, travailleurs sociaux, médecins et autres, ainsi qu'à l'interprétation de plus en plus libérale du délai de prescription (un an). De plus, comme nous le constatons depuis quelques années, la clientèle de l'IVAC est constituée de femmes victimes d'agression sexuelle et de violence conjugale dans une proportion de 54 %, et de 24 % de jeunes enfants, très souvent victimes d'agression sexuelle. Il arrive alors fréquemment que le dévoilement de l'agression se fasse plus d'une année après la survenance de la blessure, tel que cité plus haut et ce, à cause des circonstances particulières de ces victimisations.

En ce qui a trait aux demandes des femmes victimes d'abus de toutes sortes, les intervenants de l'IVAC ont privilégié un traitement rapide des demandes ainsi que la référence à des ressources spécialisées et appropriées si elles n'ont pas été prises en charge. Leur réadaptation sociale, psychologique ou parfois même professionnelle vise à réparer les séquelles et à faciliter un retour à l'autonomie. L'IVAC peut leur offrir des frais de relocalisation (déménagement), des frais de psychothérapie, des cours d'autodéfense, de l'aide personnelle à domicile et tous autres frais justifiés pouvant les aider à surmonter les traumatismes.

Par ailleurs, on note une recrudescence de dossiers relatifs à la victimisation des enfants, principalement des demandes suite à une agression sexuelle. L'acte criminel peut affecter un enfant pendant de nombreuses années et peut-être même toute sa vie. Pour certains, les conséquences se manifestent rapidement après l'agression. Pour d'autres, elles peuvent apparaître plusieurs années après l'événement. Il est donc difficile de

déterminer le moment opportun pour évaluer le préjudice. Un expert devra également prendre en considération divers facteurs influents, tels le type d'abus, sa durée, sa fréquence, l'âge de l'enfant, son lien avec l'agresseur, le soutien reçu dans la famille, etc.

En fait, il suffit d'appliquer les critères généraux d'évaluation pour se rendre compte de leur inadéquation pour la clientèle des mineurs. À lui seul, l'examen clinique ne permet pas de mesurer l'ampleur des séquelles présentes sur le plan mental, psychoaffectif, adaptatif et comportemental de l'enfant abusé. Malheureusement pour l'expert, la « radiographie psychologique » n'a pas encore été inventée pour réussir un tel exploit !

Dans ces situations, l'intervention a été orientée vers la réadaptation sociale. Les programmes déjà existants ont été conçus pour une clientèle adulte, il a fallu procéder à l'implantation de nouvelles politiques et de nouveaux programmes. Une première étape fut de privilégier une approche sociale plutôt qu'une approche médicale. Depuis novembre 1988, tout dossier d'enfant admissible aux avantages de la Loi est dirigé au Service de réadaptation pour une évaluation des besoins et pour l'établissement d'un plan de traitement. L'évaluation des besoins s'effectue dans le cadre d'entrevues avec l'enfant ou ses parents et par la lecture des évaluations produites par les professionnels des services sociaux lorsqu'ils sont impliqués. Il s'agit d'un processus individualisé et dynamique. Une des difficultés majeures à laquelle se heurte souvent le conseiller en réadaptation est d'arriver à distinguer l'origine des divers traumatismes observés, par exemple ceux découlant d'une agression sexuelle et ceux causés par une situation familiale instable.

Il est possible qu'une partie des problèmes de l'enfant soient dus à la difficulté des parents à faire face à la réalité de l'agression sexuelle. Le Service de la réadaptation peut alors proposer une aide spécialisée afin d'éviter que leur comportement ne cause plus de traumatismes à l'enfant que l'agression elle-même. Cet aspect doit être pris en considération puisque la dynamique familiale est un des facteurs les plus déterminants quant aux conséquences de l'acte criminel chez l'enfant.

Puisque dans la conception de la loi, en 1972, on n'avait pas pensé spécifiquement à cette clientèle, il a fallu procéder à des ajustements. À cette fin, le réseau social (Centres de protection de l'enfance et de la jeunesse [CPEJ] et Centres locaux de services communautaires [CLSC]) est devenu un partenaire important en matière d'aide aux jeunes victimes. Cette interdépendance est essentielle afin que soient élargies les portes d'accès à l'indemnisation et que soient accrues la variété et les modalités d'aide pour que chaque organisme puisse agir en complémentarité.

Bref, comme nous l'avons déjà mentionné, les avantages dont peuvent bénéficier les victimes découlent de l'ancienne *Loi sur les accidents du travail* (sections III-IV-V) mais les politiques et programmes ont été progressivement adaptés aux besoins particuliers des victimes.

La *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* est cependant soumise à des exigences. Compte tenu de leur importance, il faut préciser chacune de celles-ci.

**Critères d'admissibilité** Pour être admissible au régime d'indemnisation, les personnes doivent rencontrer un des trois critères suivants :

- l'acte criminel (crime contre la personne) doit avoir été commis au Québec et être prévu à l'annexe de la *Loi sur l'IVAC*; la loi a une portée territoriale et ne s'applique pas aux Québécois agressés à l'extérieur de la province; elle s'applique cependant aux étrangers agressés au Québec;
- la blessure (lésion corporelle, grossesse à la suite d'une agression sexuelle, choc mental ou nerveux) ou le décès doit résulter directement de l'acte criminel;
- la demande doit être présentée dans l'année au cours de laquelle la victime a subi des dommages matériels<sup>2</sup>, des blessures, ou est décédée.

**L'acte criminel** On retrouve à l'annexe de la loi la description des actes criminels pouvant donner ouverture à son application. Ce ne sont que des crimes contre la personne, la loi ne couvrant pas les crimes contre les biens.

Les actes criminels les plus fréquemment rencontrés dans l'ensemble des demandes d'indemnisation sont les vols qualifiés ainsi que toute la gamme des voies de fait et des agressions sexuelles. Ces trois catégories d'agression représentaient en, 1994, plus de 80% des demandes reçues par la Direction de l'IVAC.

La preuve de l'existence d'un acte criminel doit être prépondérante, et non, comme c'est le cas dans un procès criminel, hors de tout

---

<sup>2</sup> La loi prévoit (article 3, paragraphe B) qu'une victime qui procède ou tente de procéder à l'arrestation d'un contrevenant ou qui prévient ou tente de prévenir la perpétration d'une infraction peut présenter une demande même si elle ne subit que des dommages matériels.

doute raisonnable. Une demande peut donc être acceptée par l'IVAC même si l'agresseur est acquitté au procès criminel, puisque le fardeau de preuve n'est pas le même. Rien n'empêche, de plus, qu'une décision soit rendue avant la fin du procès de l'agresseur. Généralement, la preuve de l'existence d'un acte criminel est confirmée par des documents tels rapports policiers et médicaux, jugements des tribunaux, résultats d'enquête, etc. Actuellement, il n'y a pas d'obligation légale pour une victime de porter plainte contre son agresseur. La connaissance de l'identité de l'agresseur n'est également pas nécessaire pour présenter une demande de prestations, puisque de nombreux agresseurs sont inconnus des victimes. Toutefois, l'enquête policière résultant de la plainte fournit des éléments significatifs déterminants et souvent pertinents à l'étude de la demande de prestation. En l'absence du rapport policier ou de tout autre document juridique démontrant que l'agression subie s'est déroulée telle que décrite dans la demande, la Direction de l'IVAC recueillera les déclarations des témoins, s'il y a lieu, y compris celle de la victime.

**La blessure ou le décès** En vertu de la *Loi sur l'IVAC*, il est essentiel que l'acte criminel ait occasionné une blessure physique ou psychologique, ou un décès pour donner lieu à une indemnisation. La relation entre la blessure et l'acte criminel doit donc être établie.

Cette blessure doit avoir été constatée par un professionnel compétent : médecin, psychologue ou travailleur social, membre d'une corporation professionnelle ou tout autre professionnel travaillant au sein d'organismes publics tels que les Centres locaux de services communautaires ou les Centres de protection de l'enfance et de la jeunesse. La preuve de blessure est essentielle à l'étude de la demande.

**Le délai de prescription** La demande de prestations doit être acheminée à la Direction de l'IVAC dans l'année au cours de laquelle la victime subit des dommages matériels, des blessures, ou décède.

Le délai de prescription prévu à l'article 11 de la *Loi sur l'IVAC* entraîne parfois des difficultés d'application, notamment pour les enfants victimes d'agression sexuelle, comme nous l'avons mentionné précédemment.

**Critères d'exclusion** Une victime ou un réclamant ne peut bénéficier des avantages prévus à la *Loi sur l'IVAC* dans les circonstances suivantes :

- L'acte criminel donne ouverture à l'application de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* (art. 20a,

*Loi sur l'IVAC*). Cette dernière loi a priorité. On reconnaît cependant une exception pour les travailleurs autonomes (chauffeurs de taxi, propriétaires de dépanneur, ...) qui ne possèdent pas de protection personnelle à la CSST. Ceux-ci doivent donc présenter leur demande à la Direction de l'IVAC.

- Le crime donne ouverture à la *Loi sur l'assurance-automobile* (art. 20d, *Loi sur l'IVAC*). Il y a une exception pour la personne victime de voies de fait commises intentionnellement au moyen d'un véhicule automobile qui peut, à son choix, opter pour une indemnisation en vertu de la *Loi sur l'assurance-automobile du Québec* ou de la *Loi sur l'IVAC*.
- La victime commet une faute lourde (art. 20d, *Loi sur l'IVAC*). Elle s'expose volontairement et consciemment en connaissant les risques encourus (provocation, imprudence grossière, participation à des activités illégales, ...). Elle ne peut donc bénéficier des avantages de la loi.
- Le réclamant est partie à l'infraction qui a causé la mort de la victime (art. 20c, *Loi sur l'IVAC*).
- Il y a absence de preuve d'un acte criminel ou de blessure, ou il s'agit d'un crime non prévu à l'annexe (fait accidentel, menaces de mort par téléphone).
- La demande est formulée hors délai. Dans cette dernière situation, la personne qui néglige de présenter sa demande dans les délais prescrits est présumée avoir renoncé à se prévaloir des avantages de la loi (art. 11, *Loi sur l'IVAC*) à moins qu'elle ne démontre son impossibilité d'agir plus tôt.

## Organisation fonctionnelle de la Direction de l'IVAC

Depuis 1993, toutes les opérations concernant l'indemnisation et la réparation aux victimes d'actes criminels, jusqu'ici réalisées dans les directions régionales, sont désormais sous la responsabilité de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC) au bureau de Montréal. Ces fonctions s'ajoutent à celles centralisées depuis 1989; ouverture des dossiers, collecte d'informations, évaluation de l'admissibilité légale et traitement initial. Ce fonctionnement permet d'intervenir dans le cycle complet du traitement des dossiers des victimes.



Ce rapatriement fait suite à une évaluation administrative globale de toutes les opérations nécessaires au traitement des dossiers. Les victimes d'actes criminels représentent moins de 2 % des bénéficiaires de la CSST. Malgré toute la bonne volonté des employés des bureaux régionaux, il devenait donc de plus en plus difficile d'appliquer, pour un si faible volume, une approche adaptée aux besoins particuliers de cette clientèle et de développer une expertise appropriée.

**La centralisation** La centralisation a permis de former une équipe d'intervention spécialisée dans le suivi des victimes d'actes criminels. Pour répondre à ce nouveau mandat, la Direction a augmenté le personnel de première ligne auprès de la clientèle, soit dans les postes de conseillers en réadaptation, d'agents d'indemnisation, de préposés aux renseignements et d'agents de soutien. Les nouveaux employés ont bénéficié d'une formation personnalisée et adaptée à leurs fonctions.

**Le service à la clientèle** Le service à la clientèle demeure une préoccupation majeure dans ce processus de centralisation et d'après centralisation. La Direction de l'IVAC a favorisé la prise en charge personnalisée des dossiers rapatriés, la mise en place d'un service d'accueil et de renseignements, l'instauration d'une ligne téléphonique 1-800 pour les usagers en régions, le maintien du service d'accueil de base aux victimes dans les bureaux régionaux de la CSST ainsi que la mise en valeur du potentiel des ressources communautaires et professionnelles des régions.

De plus, les conseillers en réadaptation, assignés à des régions particulières, se déplacent dans toutes les régions du Québec pour rencontrer les victimes lorsque les besoins l'exigent. Ces conseillers ont recours à des ressources spécialisées du milieu afin d'assurer à la victime, dans sa région, l'aide dont elle a besoin.

**L'approche intégrée d'aide aux victimes** À la suite de la centralisation de ses services, l'IVAC a introduit une nouvelle approche intégrée d'aide aux victimes afin de fournir des services mieux adaptés aux besoins de sa clientèle. Dans le passé, le modèle fonctionnel visait en premier lieu l'indemnisation de la victime. Ce modèle était appliqué systématiquement à toute la clientèle, ce qui pouvait retarder de plusieurs mois l'accès à des services de réadaptation.

D'ailleurs, à ce sujet, dans l'évaluation faite par Baril et Laflamme-Cusson, en 1983, on concluait que le régime répondait bien, à l'époque, aux besoins financiers des victimes, mais que leurs besoins émotifs étaient grandement négligés.

Dorénavant, chaque demande acceptée est analysée rapidement, en équipe, par un conseiller en réadaptation et un agent d'indemnisation. Le personnel du Service de l'admissibilité légale ainsi que celui du Bureau médical peut, dans certains cas, participer à l'analyse de la demande. Par la suite, le dossier est traité par le service le plus apte à répondre aux besoins particuliers de la victime, soit la réadaptation, l'indemnisation ou ces deux services dans le cas d'une intervention conjointe.

Les avantages de la nouvelle approche font que le modèle est beaucoup moins séquentiel et accélère la prise en charge des victimes par des services spécialisés. Les victimes sont plus rapidement informées du cheminement de leur demande et des services dont elles peuvent bénéficier. Pour le personnel, le travail d'équipe est stimulant, formateur, valorisant et enrichissant. La concertation et les stratégies d'intervention sont facilitées. La multiplication des interventions est évitée et les renseignements recueillis par les conseillers en réadaptation peuvent éclairer les agents d'indemnisation sur les décisions qu'ils auront à prendre ultérieurement.

Le processus de traitement des demandes est plus efficace et la période d'indemnisation correspond davantage à la durée réelle de l'incapacité. Par cette nouvelle approche, l'IVAC vise l'amélioration continue des services offerts à sa clientèle et adopte des stratégies de gestion proactives. D'ailleurs, cette nouvelle approche remplace de plus en plus la prise en charge précoce.

## Conclusion

L'indemnisation ne règle qu'une infime partie des problèmes découlant de la violence et de la victimisation. De plus, elle a ses limites légales d'application. Des phénomènes sociaux, économiques et politiques amènent des problématiques de plus en plus complexes. Les statistiques sur la criminalité au Canada démontrent que, depuis 1980, les crimes de violence sont une des seules catégories des infractions au Code criminel qui affichent une progression constante, et le Québec n'échappe pas à cette tendance.

On est alors continuellement interpellé en tant qu'organisme chargé d'administrer une loi à caractère social, devant des tendances de société où on reconnaît que la violence est toujours présente et que les problèmes reliés au trafic de stupéfiants vont en croissant. On assiste également à l'insécurité grandissante de la population où les jeunes entre 12 et 14 ans ont peur d'être attaqués par d'autres jeunes, les gens ne se sentent pas en sécurité lorsqu'ils sortent le soir dans leur quartier. Est-

ce que tous ces phénomènes vont contribuer à l'augmentation du nombre de victimes dans les années à venir?

Qu'advient-il de la mise en application de la nouvelle *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*? Dans une conjoncture économique où on assiste à des coupures dans la plupart des programmes sociaux et où les régimes d'indemnisation ont été supprimés dans plusieurs provinces canadiennes, peut-on espérer aller de l'avant?

Si c'est le cas, concrètement, le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels (BAVAC), rattaché actuellement au ministère de la Justice, et la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, actuellement administrée par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), seront regroupés dans une seule et même structure sous la responsabilité du ministère de la Justice.

Dans une optique où tout se concrétiserait et afin d'assurer un meilleur support à la victime, la nouvelle loi prévoit quelques améliorations considérables pour leur venir en aide. Les proches des victimes de crimes très graves seront admissibles à des traitements de psychothérapie. De tels services de réadaptation seront également offerts aux proches d'une victime décédée par homicide ou disparue à la suite d'un enlèvement. Actuellement, aucun proche n'est admissible à ces services.

Le nouveau régime d'indemnisation couvrira également certains crimes contre la personne qui ne donnent pas ouverture actuellement à l'indemnisation. Pensons à la prise d'otages et aux menaces de mort. De plus, les victimes bénéficieront d'un délai de trois ans pour présenter une demande.

En définitive, il ne faut pas perdre de vue la capacité de plus en plus limitée de l'État de payer pour tout. Les nouvelles tendances visent des services d'aide et d'accompagnement ainsi que la nécessité pour la victime d'obtenir un support psychologique. Tous ces services pourraient être donnés par l'entremise du secteur sociosanitaire, qui possède déjà les structures nécessaires, évitant ainsi de nouveaux investissements.

## Références

**Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies**, (1985). *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*.

**Baril, M.**, (1981). «La criminologie et la justice pénale à l'heure de la victime», *Revue internationale de criminologie et de police technique*, XXXIV, 4, p. 353-366.

**Baril, M.**, (1985). «Une nouvelle perspective: la victimologie», dans Szabo D., Leblanc M., *La criminologie empirique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 161-184.

**Baril, M., Laflamme-Cusson, S.**, (1983). *L'indemnisation des victimes d'actes criminels: une évaluation du service québécois (IVAC)*, Victimes d'actes criminels, document de travail no 12, Ottawa, ministère de la Justice.

**Couture, R.**, (1990). «Indemnisation des victimes d'actes criminels», *Bulletin de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes*, 5, 1, p. 12-13.

**Genest, S., Picard, D.**, (printemps 1991). «L'indemnisation des enfants: une nouvelle réalité», *Bulletin de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes*, p. 15-18.

**Gouvernement du Québec, Assemblée nationale, Journal des débats**, (1971). Vol. II, no 76-100, mardi 2 novembre 1971, p. 1010-1012.

**Gouvernement du Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux**, (1987). *Une politique d'aide aux femmes violentées*, édition révisée.

**Gouvernement du Québec, Commission de la santé et de la sécurité du travail, Indemnisation des victimes d'actes criminels**, (1993). *Guide sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*.

**Gouvernement du Québec, ministère de la Sécurité publique**, (1993). *Pour un Québec plus sécuritaire: partenaires en prévention*, Rapport de la Table ronde sur la prévention de la criminalité.

**Héту, J.**, (1987). *La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, examen critique*, Étude réalisée pour le ministère de la Justice du Québec, Faculté de droit de l'Université de Montréal.

**Laflamme-Cusson, S.**, (1991). *L'indemnisation des victimes d'actes criminels: vingt ans après*, Montréal, Association québécoise Plaidoyer-Victimes.

**Picard, D., Lévesque-Vachon, L.,** (1995). «L'indemnisation des enfants et l'IVAC», *Sexologie actuelle*, Association des sexologues du Québec, III, 3, p. 12 à 15.

**Service de police de la Communauté urbaine de Montréal,** (1990). *Analyse des tendances à long terme, Vision 2000*, Plan stratégique du SPCUM 1991-1996.

### Lois citées

*Code civil du Québec*, (1980), c. 39.

*Code criminel*, (1985), L.R.C., c. C-46.

*Compensation for Victims of Crime Act*, (1980), R.S.O. c. 82.

*Compensation for Victims of Crime Act*, (1975), C.S.N.S., c. C-68, abrogé en 1992, C-36.

*Compensation for the Victims of Crime Ordinance*, (1986), Y.T.C.O., c. 27, c. C-10.1, abrogé en 1993, C-1.

*Criminal Injuries Compensation Act*, (1980), R.S.A., c. C-33.

*Criminal Injury Compensation Act*, (1979), R.S.B.C., c. C-83.

*Criminal Injuries Compensation Ordinance*, (1974), R.O.N.T., c. C-23, abrogé en 1989, C-32.

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

*Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. A-13.2.

*Loi sur l'assurance-automobile*, L.R.Q., c. A-25.

*Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q., c. A-3.

*Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. I-6.

*Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, (1988), R.S.N.B., c. C-14.

*Loi visant à favoriser le civisme*, L.R.Q., c. C-20.

*The Criminal Injuries Compensation Act*, (1970), R.S.NFLD., c. 68, abrogé en 1993, C-40.

*The Criminal Injuries Compensation Act*, (1978), R.S.S., c. C-47.

*The Criminal Injuries Compensation Act*, (1987), R.S.M., c. C-305.

*Victims of Crime Act*, (1988), S.P.E.I., c. 67.