
Consultation sur la *Charte canadienne des droits des victimes*

Commentaires
préparés par **Arlène
Gaudreault** pour
l'**Association québécoise
Plaidoyer-Victimes** et
soumis au **Comité
permanent de la justice et
des droits de la personne
de la Chambre des
communes.**

15 juin 2021

Mission de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes (AQPV)

L'Association québécoise Plaidoyer-Victimes (AQPV) a pour mission de défendre et de promouvoir les droits et les intérêts des victimes d'actes criminels en agissant auprès d'elles, de leurs proches, des intervenants et des décideurs par des activités de représentation, d'information, de formation et de mobilisation sociale. Elle regroupe un réseau de plus de 200 organismes de divers secteurs d'intervention, majoritairement impliqués dans le réseau communautaire.

Implication de l'AQPV dans diverses initiatives en lien avec la mise en œuvre de la *Charte canadienne des droits des victimes (CCDV)*

Grâce au financement du Fonds d'aide aux victimes et avec la collaboration des ministères de la Justice du Canada et du Québec, l'AQPV a initié et dirigé d'importants projets au cours des cinq dernières années :

- Diffusion de plus de 1 400 affiches pour faire connaître la CCDV.
- Diffusion de plus de 14 000 brochures à l'intention des victimes afin de se familiariser avec les droits reconnus dans la CCDV et leur application à différentes étapes dans le système de justice pénale.
- Lancement en mars 2021 d'un site web interactif destiné aux victimes mineures de jeunes contrevenants afin de les informer de leurs droits en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.
- Tenue de 23 sessions de formation sur la CCDV (2017-2020) qui ont rejoint plus de 500 professionnels et organismes en contact avec les victimes, dans plusieurs régions du Québec.
- Développement en cours d'une formation à distance sur les droits et recours des victimes et de leurs proches dans le système de justice à l'intention des intervenants et des étudiants intéressés par ces questions.
- Octroi d'un financement (2021-2022) pour documenter les besoins et les droits des victimes lorsque la personne accusée est reconnue non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux.

Préambule

En 2015, lors de l'adoption du projet de loi C-32, Loi édictant la *Charte canadienne des droits des victimes* et modifiant certaines lois, le législateur a reconnu l'importance de renforcer les droits des victimes en les enchâssant dans une loi et en leur permettant d'exercer des recours lorsqu'ils sont lésés. C'était un grand pas en avant.

Le présent document met en lumière certains obstacles qui entravent la mise en œuvre de la CCDV et quelques défis à relever afin que les victimes puissent pleinement faire valoir leurs droits et recours.

1. Méconnaissance de la CCDV

D'emblée, il faut souligner le travail entrepris par le gouvernement fédéral afin de faire connaître la CCDV auprès des victimes, des intervenants et des organismes qui leur viennent en aide. Nous tenons à reconnaître particulièrement les efforts déployés par Justice Canada, Sécurité publique Canada (Service correctionnel du Canada (SCC) et Commission des libérations conditionnelles du Canada (CLCC)) et le Bureau de l'Ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels (BOFVAC).

Malgré ces efforts, la CCDV reste méconnue auprès d'un bon nombre de victimes et du public en général. Ce problème est clairement ressorti de la consultation publique sur l'examen du système de justice pénale menée en 2017 par le BOFVAC dans plusieurs régions du Canada.

« On nous a fait comprendre sans équivoque que la sensibilisation sur le terrain au sujet de la CCDV demeure limitée et que des mesures devraient être prises pour la faire connaître davantage. »

Au Québec, qu'il s'agisse des victimes ou des intervenants sur le terrain, nous en sommes venus aux mêmes constats lors des travaux menés par le Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agression sexuelle et de violence conjugale, lesquels ont permis de rencontrer plus d'une centaine d'organismes et de recueillir 56 mémoires.

« Nous sommes préoccupés par la méconnaissance de la Charte canadienne des droits des victimes auprès du public. Le problème principal identifié réside dans sa diffusion et dans le soutien à son application. »

Ordre professionnel des criminologues du Québec

1.1 Perception des intervenants quant à leur compréhension de la CCDV lors des formations offertes par l'AQPV

Sur le terrain, l'AQPV a pu constater que nombre d'intervenants n'avaient pas eu l'opportunité de se familiariser avec ce nouvel outil législatif, que ce soit dans le cadre d'une formation ou d'une réflexion dans leur milieu de travail. C'est ce qui ressort des questionnaires auxquels ont répondu 306 professionnels œuvrant principalement dans le réseau d'aide aux victimes lors de sessions de formation sur la CCDV dispensées par l'AQPV dans la période du 29 mars 2017 au 31 mars 2020.

Voici comment les participants jugeaient leur niveau de connaissance de la CCDV :

- Très bonne connaissance: 1 %
- Assez bonne connaissance: 11 %
- Assez faible connaissance: 61 %
- Aucune connaissance: 26 %

Au surplus,

- 63 % avaient reçu de l'information dans leur milieu de travail ;
- 5 % avaient lu le texte de loi ;
- 5 % avaient reçu de la formation concernant la CCDV.

1.2. Quelques défis à relever

Il faut poursuivre les efforts en vue de mieux faire connaître la CCDV. Il importe également de vulgariser et de préciser les informations liées à l'exercice des droits des victimes enchâssés dans cette loi, car :

- ces droits s'appliquent à différentes étapes du système de justice pénale;
- ces droits sont balisés par plusieurs lois (*Code criminel*, *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC), *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*).
- ces droits dépendent souvent du pouvoir discrétionnaire des instances ou des organismes qui interviennent dans le système de justice (CCDV, article 20).
- les mesures ou programmes qui permettent aux victimes d'exercer concrètement leurs droits peuvent différer selon le contexte, les ressources et la mission des organismes. Par exemple, les mesures pour présenter une déclaration sur l'impact du crime ne sont pas les mêmes devant la cour criminelle, la Commission d'examen des troubles mentaux, la Commission des libérations conditionnelles du Canada ou la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Ces droits doivent donc être présentés et expliqués avec toutes les nuances nécessaires. Il importe de ne pas susciter de fausses attentes et contribuer ainsi à alimenter la méfiance et la désillusion des victimes envers le système de justice.

Les victimes doivent aussi recevoir des informations mises à jour et qui reflètent l'évolution et les changements qui sont introduits dans les lois qui les concernent.

Les intervenants vers lesquels se tournent les victimes doivent être bien formés pour prodiguer les informations dont elles auront besoin lors de leur parcours dans le système de justice et pour les accompagner lorsqu'elles souhaitent porter plainte. Dans un domaine où les connaissances évoluent constamment et rapidement, il est nécessaire de soutenir des programmes de formation continue pour enrichir les pratiques sur le terrain et la réflexion critique face à l'avancement des droits des victimes.

2. Changements législatifs à apporter à la CCDV

Le libellé des droits dans la CCDV est peu précis. Ce sont des énoncés généraux qui, très souvent, ne veulent pas dire grand-chose pour les victimes. Ils ne leur permettent pas vraiment de comprendre ce à quoi elles peuvent s'attendre.

Voici quelques défis à relever :

- Il faut revoir les libellés de ces droits afin de les préciser et de les renforcer. On devrait y retrouver les mesures liées aux dispositions du *Code criminel* et de la LSCMLC qui permettent aux victimes d'exercer leur droit à l'information, à la participation, à la protection et au dédommagement.
- L'Ombudsman fédérale pour les victimes d'actes criminels, Heidi Illingworth, a rappelé dans son plus récent rapport l'importance que l'information soit prodiguée de façon proactive et non sur demande. L'AQPV appuie cette proposition, mais croit qu'elle devrait faire l'objet d'une plus large consultation afin d'évaluer les moyens qui devraient être mis en place et les enjeux relatifs au partage et à la confidentialité des informations qui doivent et peuvent être transmises.
- M^{me} Illingworth a également proposé d'élargir la notion de dédommagement et d'enchâsser plutôt le droit à la réparation dans la CCDV. L'AQPV avait fait la même recommandation lors de l'étude du projet de loi C-32. Elle avait alors fait valoir que le droit

à la réparation englobe le droit d'une victime à la restitution de ses biens, le droit au remboursement des frais engagés lors de sa participation dans le système de justice en tant que témoin, le droit au dédommagement et le droit à des services de justice réparatrice.

3. Obligations des différents acteurs et reddition de compte

Si l'on entend donner effet à ces lois...

- Les victimes doivent connaître les obligations qui incombent aux principaux intervenants et acteurs du système de justice, et ce, à toutes les étapes des procédures.
- Les organismes concernés doivent préciser leurs responsabilités et identifier des normes de prestation de services à l'endroit des victimes. Le *Code of Practice for Victims of Crime* adopté au Royaume-Uni en 2003 pourrait être une source d'inspiration pour le Canada.
- Des mécanismes et des indicateurs permettant d'évaluer périodiquement la mise en application de la CCDV doivent impérativement être mis en place.
- Tous les organismes devraient être imputables devant une autorité indépendante au fédéral, dans les provinces et les territoires. C'est dans cette perspective que l'AQPV a recommandé qu'un ombudsman provincial pour les victimes soit nommé au Québec lors des consultations du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agression sexuelle et de violence conjugale.

4. L'exercice des recours

En 2015, lors de l'adoption du projet de loi C-32, le législateur voulait répondre à une critique importante à l'effet que les lois qui encadrent les droits des victimes sont déclaratoires et qu'elles n'ont aucune force exécutoire. C'est la raison pour laquelle il a introduit des recours.

4.1. Au fédéral

L'article 25 de la CCDV précise que les diverses instances doivent disposer d'un mécanisme d'examen et de traitement des plaintes. Elles ont aussi l'obligation d'informer les personnes victimes des résultats et peuvent recommander des mesures correctives.

Rapidement après l'adoption de la CCDV, la plupart des organismes se sont acquittés de leurs obligations (p. ex. : politiques et formulaires régissant les plaintes, informations sur le site web et via d'autres sources) et pour rendre compte de leurs obligations (p. ex. : bilans annuels des plaintes reçues et de leur traitement).

Malheureusement, ces efforts n'ont pas donné des résultats très concluants.

Le *Rapport du portefeuille de Sécurité publique Canada 2019* montre qu'un total de 27 plaintes a été enregistré. De ce nombre, 19 ont été jugées admissibles (13 concernant le SCC et 6 la CLCC). Ce rapport conclut :

« Quatre ans après l'entrée en vigueur de la CCDV, il y a encore peu de plaintes liées à la CCDV [...] Il ne faut pas oublier qu'il y avait, en 2018-2019, environ 23 000 délinquants sous supervision fédérale et 8 480 victimes inscrites auprès du système correctionnel fédéral. Compte tenu de ces chiffres, le nombre de plaintes formulées par les victimes demeure très faible. Peut-être est-ce parce que les victimes ne savent pas qu'elles ont le droit de porter plainte ? »

Le Rapport révèle également qu'aucune plainte n'a été adressée au ministère de la Justice du Canada ni à la Gendarmerie royale du Canada. Faut-il en conclure qu'aucune victime n'a été insatisfaite du traitement qui lui a été accordé dans le système de justice ? Manifestement, ces données exigent une analyse critique afin de cerner les raisons pour lesquelles si peu de victimes portent plainte et d'identifier des pistes de solutions.

4.2. Dans les provinces et territoires

En ce qui a trait aux organismes ou ministères provinciaux, l'article 26 de la CCDV stipule que les victimes peuvent porter plainte « selon les lois en vigueur ». Le législateur a ainsi voulu respecter leur champ de compétences. Sur le terrain, cet article semble avoir eu peu d'écho.

- Au Québec, présentement, plusieurs organismes ou ministères (services policiers, procureurs, services correctionnels et commission de libération conditionnelle) ont des mécanismes permettant aux « clientèles » ou aux « bénéficiaires » de porter plainte, y

compris les victimes. Mais ces dernières sont des « clients » parmi d'autres, et il n'y a présentement aucun mécanisme spécifique lié à la CCDV. Cela semble être le cas ailleurs au Canada.

- Les rapports annuels de la plupart des organismes concernés ne documentent pas le nombre de plaintes formulées par les victimes et le suivi qui leur a été accordé.

4.3 Une avancée...

Au cours des derniers mois, l'AQPV a fait plusieurs interventions lors des consultations et de l'étude du projet de loi n°84, *Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement*, afin qu'on introduise des recours pour renforcer l'exercice des droits des victimes. Le ministre de la Justice du Québec, Simon Jolin-Barrette, a donné suite à nos demandes. Cela représente un autre pas en avant.

Pour le moment, force est toutefois de constater que les recours prévus dans la CCDV sont inopérants, voire inexistant.

Les faire connaître, les améliorer, susciter l'engagement de tous les organismes concernés: ce sont des enjeux de taille. Cela exigera des changements majeurs afin que:

- les recours prévus dans la CCDV soient mis en place dans toutes les provinces et territoires.
- l'accès aux mécanismes actuels pour porter plainte soit simplifié et que les démarches des victimes soient facilitées.
- Le suivi accordé au traitement de leurs plaintes permette d'améliorer les services et les programmes qui leur sont offerts.
- Les victimes soient mieux accompagnées dans leurs démarches lorsqu'elles souhaitent porter plainte.

5. Examen statutaire et révision périodique

Le peu d'empressement à examiner la mise en œuvre de la CCDV en 2021, une obligation pourtant prévue lors de l'adoption de la Loi édictant cette Charte, est fort inquiétant.

- Quelles ressources, programmes et mesures ont été mis en place ou ont été améliorés afin que les victimes puissent exercer véritablement leurs droits et recours?
- Quels résultats ont été obtenus?
- Quels obstacles les victimes ont-elles rencontrés pour faire reconnaître leurs droits?

- Pourquoi les mécanismes de recours ont-ils été si peu utilisés au sein des organismes fédéraux? Et pourquoi les provinces et territoires n'ont-ils pas donné suite aux obligations que leur imposait la loi ?

Ces questions, et bien d'autres, devraient faire l'objet d'un examen afin de nous permettre de:

- examiner les problèmes auxquels des solutions doivent être apportées pour faire avancer les droits des victimes.
- tirer des leçons des expériences et initiatives soutenues par le gouvernement fédéral et celles des provinces et territoires.
- mettre en valeur et transposer dans nos milieux les bonnes pratiques et les projets développés partout au Canada depuis l'adoption de la CCDV.

Conclusion

La CCDV peut être un levier pour faire avancer et renforcer les droits des victimes. Cependant, elle est tributaire de la mobilisation de tous les acteurs concernés.

Cinq ans après son adoption, il incombe à tous de tracer le bilan de sa mise en œuvre et d'envisager les changements à apporter pour une meilleure reconnaissance des droits des victimes. L'AQPV espère que les parlementaires réunis au sein du Comité permanent de la justice et des droits de la personne vont encourager le ministre de la Justice du Canada, ainsi que ses partenaires à aller dans ce sens.