



Association québécoise
Plaidoyer-Victimes

Projet de loi C-75, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à certaines lois

Commentaires et position sur la suramende compensatoire fédérale

Mémoire préparé par **Arlène Gaudreault** pour l'**Association québécoise Plaidoyer-Victimes** et soumis au **Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat du Canada**

2 mai 2019

Avant-propos

En 1984, l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes (AQPV) est née de la volonté de faire avancer les droits des victimes et de leur donner une voix. Elle est forte de la présence de ses quelque 200 membres qui soutiennent la cause des victimes et qui proviennent des services d'aide aux victimes, du système d'administration de la justice, du réseau de la santé et des services sociaux, du milieu de l'enseignement et de la recherche ou de la pratique privée. L'AQPV est membre de plusieurs tables de concertation, comités de travail et conseils d'administration. Son expertise est mise à contribution tant au Québec qu'au Canada.

L'AQPV a répondu à de nombreuses demandes de personnes victimes et à celles de leurs proches qui avaient besoin de conseils et d'accompagnement dans leurs démarches afin d'exercer leurs droits et recours auprès de diverses instances. Elle a accompli un long et patient travail d'éducation et de sensibilisation auprès de divers organismes et du grand public en général. Par ses représentations sur diverses tribunes et auprès de nombreux comités, l'AQPV a contribué à l'amélioration des politiques, des législations et des pratiques à l'endroit des victimes d'actes criminels et des témoins qui participent à l'œuvre de justice.

Le présent mémoire s'inscrit dans la continuité de sa mission pour représenter les droits et les intérêts des victimes d'actes criminels ainsi que ceux de leurs proches. Il se penche uniquement sur la question de la suramende compensatoire.

I. L'adoption et la mise en application de la suramende compensatoire: un bref retour en arrière

La suramende compensatoire fédérale (SCF) faisait partie de la longue liste des recommandations du *Rapport du Groupe fédéral-provincial : La justice pour les victimes d'actes criminels* (1983). Mise en vigueur dans le Code criminel en 1989, cette « surtaxe pénale » visait à amener les contrevenants à reconnaître leur responsabilité face aux conséquences et aux coûts des crimes qu'ils avaient commis. La SCF représentait aussi une source de financement à une époque où les premiers programmes d'aide et d'indemnisation destinés aux victimes voyaient le jour. Au moment de l'adoption du projet de loi C-89, des dispositions ont été prévues dans le Code criminel afin que les SCF soient versées dans un fonds d'aide aux victimes d'actes criminels administré par chaque province et chaque territoire.

La mise en application de cette mesure ne s'est pas faite sans difficulté, comme en témoignent des études menées par le ministère de la Justice du Canada au cours des dernières années. En effet, trois d'entre elles ont signalé que les taux d'exemption de la SCF étaient élevés et qu'ils variaient considérablement d'une juridiction à l'autre (Law et Sullivan, 2008; Ha, 2009; Justice Canada, 2014). L'étude menée en Saskatchewan par le ministère de la Justice du Canada (2014) révèle que, dans bon nombre de cas, les juges ne remettaient pas en question les demandes d'exemption et posaient peu ou pas de questions sur la situation financière du délinquant avant de décider d'imposer ou non une telle mesure lorsque le contrevenant était représenté par un avocat de l'aide juridique ou était au chômage. Dans plusieurs dossiers, les chercheurs ont constaté également que les juges ne motivaient pas leur décision, même si le Code criminel les y obligeait.

Les taux d'exemption élevés sont une des principales raisons pour expliquer que les recettes plus élevées qui auraient dû être générées par l'imposition de la SCF ne se sont pas concrétisées et ce, même après les modifications introduites dans le Code criminel pour la rendre automatique à partir de 1999 (Justice Canada, 2014). Lorsque la SCF a été rendue obligatoire après les modifications apportées lors de l'adoption en 2013 de la Loi sur la responsabilisation des contrevenants à l'égard des victimes, des « approches créatives » ont été mises de l'avant par certains juges afin d'éviter d'imposer la suramende ou encore, pour l'imposer à des conditions qui la rendaient pratiquement inexécutable (Justice Canada, 2016).

Pour augmenter les revenus de leur fonds d'aide, plusieurs provinces se sont tournées vers d'autres sources de financement. Par exemple, le Québec a adopté la Loi modifiant le Code de procédure pénale (2002), laquelle a permis d'ajouter une suramende à certaines infractions liées à des lois provinciales, principalement celles au Code de la sécurité routière.

Malgré les difficultés et les obstacles, les suramendes compensatoires et d'autres sommes versées dans les fonds d'aide aux victimes d'actes criminels ont permis de faire des avancées quant au financement des services aux victimes. Au Québec, elles ont contribué au développement et à la consolidation du réseau des centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) dans toutes les régions du Québec. Chaque année, ces organismes offrent à des milliers de victimes et à leurs proches de nombreux services, qu'il s'agisse de leur transmettre des informations sur le système de justice pénale, de les accompagner aux différentes étapes des procédures pénales ou de les aider à composer avec les multiples impacts du crime. Le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels (FAVAC) soutient également la mission d'organismes tels que le Centre d'expertise Marie-Vincent ou la Ligne SOS violence conjugale. Il a contribué à la mise en place de plusieurs activités visant à améliorer et à diffuser la recherche et les connaissances en victimologie, à dispenser de la formation à des professionnels œuvrant dans différents domaines d'intervention et à élaborer divers programmes qui ont pu rejoindre des groupes et des personnes plus vulnérables ou qui n'avaient pas accès à des services auparavant. En d'autres termes, ce Fonds a permis de mieux répondre aux besoins des victimes et de leurs proches, d'adapter et de diversifier les services qui leur sont offerts et d'améliorer les pratiques à leur endroit.

On ne doit pas cependant perdre de vue que l'aide et l'indemnisation des victimes restent encore largement sous-financées partout au Canada, et ce, malgré les efforts consentis au cours des dernières années. Dans ce contexte, on comprendra que la décision de la Cour suprême invalidant la SCF rendue en décembre 2018 a suscité de vives inquiétudes pour nombre d'organismes dont la mission ou les projets sont soutenus financièrement, en grande partie, par les suramendes compensatoires versées au FAVAC. Au Québec, chaque année, elles représentent le tiers des sommes qui y sont transférées. En 2017-2018, elles s'élevaient à 11,8 M\$.

Au Québec et ailleurs au Canada, les pertes financières sont donc importantes et l'AQPV espère qu'elles seront compensées afin d'assurer la continuité et une certaine stabilité à de nombreux organismes dédiés à l'aide aux victimes.

II. La position de l'AQPV sur la suramende compensatoire fédérale

Le 1^{er} mai 2019, lors de sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, l'Honorable David Lametti, ministre de la Justice et procureur général du Canada, a fait part de sa volonté de rétablir la SCF et il a évoqué le fait que des discussions étaient en cours avec ses homologues provinciaux et territoriaux afin de s'assurer qu'elle ne fasse pas l'objet d'autres contestations devant les tribunaux. Le ministre a aussi réitéré aussi l'importance de la SCF pour le financement des services d'aide aux victimes.

Il n'en reste pas moins que nous avons peu de réponses à ce stade-ci quant aux modifications qui seraient mises de l'avant et quant à la teneur et à l'avancée des discussions entre le ministre et ses homologues. Est-il réaliste de croire que la SCF pourrait être réintroduite dans le cadre de l'étude du projet de loi C-75? L'AQPV est très inquiète, car l'échéancier prévu pour l'étude de ce projet de loi est très court compte tenu de sa complexité et de son envergure.

Dans l'éventualité où la SCF serait réintroduite, l'AQPV serait en accord avec des dispositions qui autoriseraient les juges à prendre en compte la situation financière des contrevenants au moment d'imposer cette mesure, particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes marginalisées et vulnérables ou qui, pour diverses raisons, sont dans l'incapacité financière de s'en acquitter.

Nous estimons aussi qu'il est très important que des critères précis encadrent et soutiennent les décisions prises par les tribunaux au moment d'imposer ou non la suramende compensatoire fédérale. Ces derniers devraient avoir à leur disposition les informations nécessaires sur la situation financière du contrevenant pour établir que le paiement de la SCF lui causerait un préjudice injustifié et pour décider de l'en exempter. Cette décision devrait être motivée par écrit dans tous les cas, sans exception.

L'AQPV espère que les discussions et les travaux entourant le rétablissement de la suramende compensatoire fédérale seront menés avec diligence afin qu'elle retrouve sa place dans l'éventail des mesures permettant aux contrevenants de se responsabiliser davantage face aux torts causés aux victimes et à leurs proches.

III. Pistes de réflexion pour l'avenir

Il est déplorable de constater que, encore aujourd'hui, plusieurs intervenants du système de justice pénale connaissent peu, sinon pas du tout, l'existence de la suramende compensatoire et qu'ils ne savent pas à quoi elle sert (Justice Canada, 2014). Si elle est réintroduite, ils devraient être mieux informés pour en saisir l'importance et pour remplir leurs obligations, notamment lorsqu'il leur incombe de faire le suivi et l'encadrement des contrevenants qui doivent s'acquitter du versement d'une suramende. Par ailleurs, on devrait aussi prendre le temps d'expliquer aux contrevenants les raisons pour lesquelles cette peine leur est imposée afin qu'ils en comprennent le sens.

Il faut continuer à réfléchir aux mesures qui favorisent le dédommagement et la réparation des préjudices causés aux victimes et à leurs proches, en tenant compte équitablement de leurs besoins et de ceux des contrevenants. L'aide aux victimes et les services qui leur sont offerts ne doivent pas être tributaires de mesures législatives comme les amendes ou de décisions politiques ponctuelles. Les différents paliers de gouvernements doivent s'engager à assurer la stabilité et la consolidation des organismes qui leur viennent en aide. Le ministère de la Justice du Canada, le Centre de la politique concernant les victimes et le Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels doivent, dans leur mandat respectif, aider à faire avancer les connaissances et à approfondir les discussions sur ces questions.

Chaque année, des milliers de personnes et leurs familles subissent des pertes liées à la commission d'un crime, qu'il s'agisse du deuil d'un être cher, de la diminution de leur qualité de vie, du manque à gagner, de blessures les empêchant de retourner au travail ou de vaquer à leurs occupations quotidiennes. Le droit à la réparation des préjudices doit se traduire dans les pratiques. Il doit être mieux enchâssé dans la Charte canadienne des droits des victimes.

Références

GROUPE D'ÉTUDE FÉDÉRAL-PROVINCIAL CANADIEN SUR LA JUSTICE POUR LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS. (1983). *La Justice pour les victimes d'actes criminels*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.

HA, L. (2009). La suramende compensatoire fédérale dans les Territoires du Nord-Ouest. Repéré à http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/jus/J4-75-2014-fra.pdf

LAW, M. (2016). La suramende compensatoire fédérale : les modifications de 2013 et leur mise en œuvre dans neuf administrations. Repéré à https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/rr16_vic/rr16_vic.pdf

LAW, M. et SULLIVAN, M. A. (2008). *Imposition de la suramende compensatoire fédérale au Nouveau-Brunswick : un examen opérationnel*. Repéré à https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/rr07_vic2/rr07_vic2.pdf

MCDONALD, S., NORTHCOTT, M. et RAGUPARAN, M. (2014). *La suramende compensatoire fédérale en Saskatchewan*. Repéré à https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/rr10_vic2/rr10_vic2.pdf

MCDONALD, S. et WARRILOW, L. (2008). Résumé d'études sur la suramende compensatoire fédérale au Nouveau-Brunswick et dans les Territoires du Nord-Ouest. *Recueil des recherches sur les victimes d'actes criminels*, 1, 22-25.