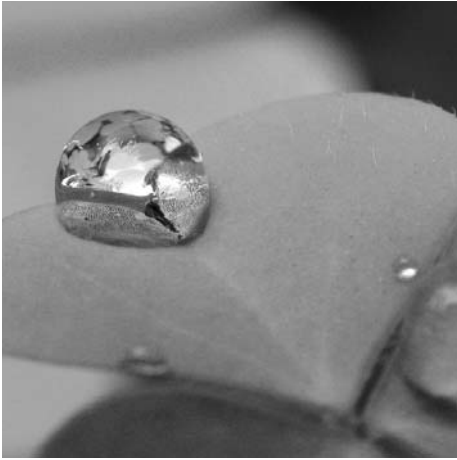




# L'indemnisation des victimes d'actes criminels au Québec : pour le meilleur et pour le pire

Daniel Gardner, professeur, Faculté de droit, Université Laval

Être victime d'un acte criminel est l'une des choses les plus difficiles à accepter pour un être humain. L'atteinte à son intégrité physique et psychique apparaît moins choquante lorsqu'un véritable accident est à l'origine de nos blessures — par exemple, être frappé par la foudre. Mais lorsque la malveillance d'une autre personne est la source de nos malheurs, notre esprit se révolte face à cette atteinte qui aurait pu être évitée et la recherche d'une compensation quelconque — soit la satisfaction morale de voir notre agresseur condamné, soit la réception d'une indemnité — est alors tout à fait naturelle. Le texte qui suit s'intéressera à cette deuxième forme de compensation.

En principe, les règles de la responsabilité civile en vigueur au Québec remplissent parfaitement ce rôle. La victime d'un acte criminel peut poursuivre son agresseur au civil et obtenir la compensation de toutes les pertes matérielles et des souffrances — physiques et morales — qui découlent de cet acte criminel. Elle pourra

même obtenir des dommages punitifs en apportant la preuve de l'intentionnalité de l'acte commis, ces derniers étant établis en fonction du patrimoine de son agresseur et de la gravité de sa faute.

En pratique toutefois, ces règles sont de peu d'utilité pour la majorité des victimes

d'actes criminels : l'agresseur pourra se révéler introuvable ou insolvable, la crainte de représailles pourra empêcher la victime d'agir, tout comme les coûts associés à l'introduction d'un recours civil. Ces données n'étant pas nouvelles, on ne sera pas surpris de constater que le législateur s'intéresse à la question depuis des décennies.

## Une origine bien précise

Plusieurs juridictions à travers le monde se sont dotées d'un mécanisme favorisant l'indemnisation des victimes d'actes criminels. On va constater que la richesse collective d'une nation et son niveau de cohésion sociale sont des facteurs primordiaux en la matière. La Nouvelle-Zélande a été le premier État moderne à mettre en place un régime collectif d'indemnisation, en 1964 : ce petit pays de 2,4 millions d'habitants joue depuis longtemps un rôle de leader en matière d'indemnisation. En fait, depuis 1974, toutes les victimes d'accidents — peu importe la cause — sont prises en charge par l'État.

Ces derniers facteurs — richesse collective, cohésion sociale — expliquent que le Québec a emboîté le pas peu de temps après. C'est la Crise d'octobre 70 qui a accéléré l'adoption de la *Loi sur l'indemni-*

*sation des victimes d'actes criminels* (LIVAC) en 1971 et son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 1972. On notera que la veuve du ministre Pierre Laporte était nominalement désignée dans la loi d'origine et qu'elle s'est vue accorder une pension viagère à la suite du décès de son mari.

Deux motifs ont été invoqués au soutien de la mise en place d'un tel régime : le premier reconnaît à l'État un *devoir légal* de protéger ses citoyens contre le crime. L'État serait en quelque sorte responsable — au sens juridique du terme — de la sécurité de tous ses citoyens et devrait répondre de ses « manquements » en offrant des indemnités aux victimes. Le second motif, plus largement accepté, veut que l'État rende ainsi officielle son obligation *morale* de répondre des actes de ses citoyens les plus délinquants envers des victimes innocentes. Ainsi, l'État ne commet pas de faute en « laissant » commettre un acte criminel sur son territoire, mais il devrait offrir un soutien aux victimes, basé sur des principes de solidarité sociale.

## Un régime en mutation

Lorsque la loi a été adoptée, il y a près de 40 ans, l'idée que l'on se faisait de la victime d'un acte criminel était celle qui est encore véhiculée par la télévision américaine : le client d'une banque atteint par une balle perdue lors d'un hold-up — c'était l'époque des Jacques Mesrine et autres Richard Blass —, la victime d'un enlèvement avec demande de

rançon, la femme violée par un inconnu dans un boisé, etc. Aujourd'hui, les statistiques nous indiquent que la moitié des actes criminels sont commis au domicile de la victime (qui connaît souvent son agresseur) et que les actes criminels commis dans une banque comptent pour moins de 1 % des cas d'indemnisation. En fait, les crimes à caractère sexuel dépassent de beaucoup le nombre de ceux commis à l'aide d'une arme à feu. Les hold-up sont aujourd'hui réalisés avec un ordinateur ou un habit-cravate, en se parant d'un titre ronflant de conseiller en placements...

Si l'acte criminel type a changé au fil des ans, il en va de même du genre de blessures subies. L'évidence d'une blessure causée par une arme à feu saute aux yeux et ses conséquences sont immédiates : on comprend alors pourquoi la loi accorde un court délai d'un an à la victime pour présenter une demande d'indemnisation (art. 11). Les choses se compliquent pour la victime d'inceste, qui ne prend conscience que des années plus tard des conséquences psychologiques des attouchements qu'elle a subis pendant des mois ou des années. Les tribunaux administratifs ont été ainsi peu à peu amenés à considérer que le délai pour demander une indemnité n'est « ni un délai de déchéance, ni un délai de prescription, mais une simple mesure de temps, au terme de laquelle naît une présomption de renonciation » (*Sauveteurs et victimes d'actes criminels* — 1, [1995] C.A.S. 1, p. 4). Il n'en

demeure pas moins qu'au-delà de cette période initiale d'un an, le fardeau de la preuve repose sur les épaules de la victime et que cette ouverture des tribunaux administratifs reste confinée à la demande d'indemnisation en vertu de la LIVAC : si la victime choisit d'intenter un recours devant les tribunaux ordinaires contre son assaillant, ceux-ci se montrent largement réfractaires à toute forme de relaxation du délai accordé pour intenter le recours (exemple : *Catudal c. Borduas*, 2006 QCCA 1090).

La plus grande mutation observée concerne toutefois les normes d'indemnisation applicables.

## Des normes d'indemnisation dépassées

Si l'on retourne au début des années 70, le seul modèle de référence existant à cette époque était celui des accidents du travail. Il est donc normal que le législateur ait eu recours au régime d'indemnisation prévu dans la *Loi sur les accidents du travail* alors en vigueur — celle de 1931 — afin de fixer les modalités de la compensation offerte aux victimes d'actes criminels. C'est ce qui explique que l'administration du régime a été confiée à la Commission des accidents du travail lors de l'entrée en vigueur de la loi. Depuis 1979, la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) a pris le relais et une branche autonome de l'organisme s'occupe de l'indemnisation des victimes d'actes criminels. On comprend donc que les normes d'indemnisation n'ont pas fait l'objet d'un choix mais se sont imposées au législateur, à défaut de mieux.

Parler d'inadaptation des règles d'indemnisation pour certaines catégories de victimes est un euphémisme. Il pouvait difficilement en être autrement quand on pense que le régime de référence a été conçu pour des personnes sur le marché du travail au moment de l'accident. Il est

vrai que les pertes salariales peuvent être indemnisées jusqu'à concurrence de 90 % du revenu net de la victime : une telle approche, purement économique, a toutefois des conséquences désastreuses pour une bonne partie de la clientèle de la Commission — enfants, retraités, personnes au foyer —, qui ne se trouvaient pas sur le marché du travail au moment où elles furent victimes de l'acte criminel. En moyenne, près de 30 % des victimes sont âgées de moins de 18 ans, sans oublier le fait qu'une proportion significative des victimes adultes proviennent de milieux défavorisés où le taux de non-emploi est élevé (on estime que deux personnes sur trois n'étaient pas sur le marché du travail au moment où l'acte criminel a été commis). Dans le meilleur des cas, ces victimes recevront une indemnité correspondant à 90 % du salaire minimum. En fait, le poids des rentes pour incapacité temporaire et incapacité permanente dans l'ensemble du budget de la LIVAC est environ deux fois plus faible que dans le cadre des régimes d'indemnisation des accidents d'automobile et du travail. Le montant de la rente dépend principalement du degré d'incapacité de la victime, établi à la suite d'une évaluation médicale.

Par ailleurs, l'indemnisation de la souffrance et de la douleur était vue avec suspicion jusqu'au dernier quart du 20<sup>e</sup> siècle. On a longtemps considéré que monnayer sa douleur était une chose immorale et que le droit ne devait pas cautionner une telle vision des choses. On ne sera donc pas étonné de constater que le régime de référence — la *Loi sur les accidents du travail* de 1931 — ne fasse aucune place à un tel type de compensation. Ainsi, les indemnités pour souffrances et douleurs sont inexistantes pour les victimes d'actes criminels et certaines indemnités de décès sont très faibles (par exemple, le décès d'un enfant mineur donne droit à une indemnité de 2 000 \$ à ses parents).

Mais alors, pourquoi ne pas avoir apporté des modifications au régime, au fil des ans ? Le décès d'un enfant mineur, tué par un « criminel de la route », donne droit à une indemnité de plus de 50 000 \$ à ses parents en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile*. La *Loi sur les accidents du travail* a été remplacée en 1985 par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* et des indemnités pour souffrances et douleurs ont alors fait leur

apparition pour les travailleurs blessés. Qu'est-ce qui peut expliquer que les normes d'indemnisation de l'ancienne *Loi sur les accidents du travail* soient toujours appliquées, en 2010, aux victimes d'actes criminels?

## Une différence fondamentale

Parce que le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels ne fait l'objet d'aucun financement préalable — les sommes sont puisées à même le fonds consolidé du revenu — toutes les tentatives visant à le moderniser sont restées lettre morte jusqu'à ce jour. La tentative la plus importante a eu lieu en 1993 avec l'adoption de la *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.Q. 1993, c. 54, qui prévoyait l'octroi des mêmes indemnités que celles existant dans la *Loi sur l'assurance automobile*. Or, cette loi a bel et bien été adoptée par l'Assemblée nationale mais elle n'est jamais entrée en vigueur, tout simplement parce la mise à niveau du régime d'indemnisation aurait nécessité l'injection de sommes beaucoup trop importantes. Il est en effet impossible qu'un régime fonctionnant sur une base de déboursés (*pay as you go*) puisse égaler celui offert aux victimes de la route ou d'un accident du travail, régimes pleinement capitalisés et faisant l'objet de cotisations préalables (*fully funded system*). Si les employeurs et les automobilistes acceptent de financer à 100% des régimes d'indemnisation parce qu'ils sont susceptibles de causer un accident dans l'avenir, il en va différemment des criminels potentiels, catégorie de citoyens difficile à conscientiser...

Cela ne signifie pas que le régime d'indemnisation en vigueur ne présente aucun avantage. Ainsi, les mesures de réadaptation offertes à la victime d'un acte criminel sont similaires à celles applicables aux victimes d'accidents du travail. Cela comprend autant la réadaptation physique (par exemple, les frais de physiothérapie) que la réadaptation sociale de la victime, tel l'aménagement de son domicile ou de son poste de travail. Il s'agit ici de l'un des avantages majeurs du régime d'indemnisation par rapport au régime « général » offert par le réseau de la santé puisque ces mesures sont appliquées sans délai, sans liste d'attente et sans limite budgétaire. En fait, lorsque l'on examine la situation en Amérique du Nord, on se rend compte que le régime québécois constitue une référence pour les victimes hors Québec, soit parce que les normes d'indemnisation sont encore plus basses ailleurs — comme en Ontario —, soit parce qu'il n'existe tout bonnement aucun régime étatique d'indemnisation — comme à Terre-Neuve. Quand on se compare, on se console.

## Le préjudice corporel, 3<sup>e</sup> édition (2009)

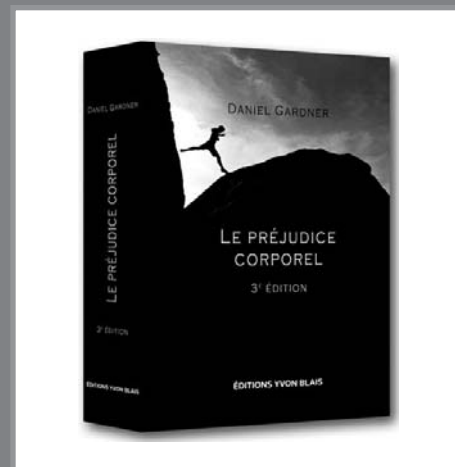
Daniel Gardner

Éditions Yvon Blais

*Le préjudice corporel*, 3<sup>e</sup> édition couvre tous les aspects du préjudice corporel. Cela explique la modification apportée au titre (la seconde édition était intitulée *L'évaluation du préjudice corporel*) et l'ajout de 250 nouvelles pages.

On y traite plus en détail de la frontière entre les notions de préjudice corporel et moral, de la prescription du recours, de la notion d'aggravation du préjudice et de la théorie des prédispositions. Certaines sections, notamment celles concernant l'indemnisation des pertes non pécuniaires en cas de survie et de décès de la victime immédiate, ont été améliorées, et des tableaux récapitulatifs sont présentés dans les sections consacrées aux dommages punitifs et aux pertes non pécuniaires résultant d'un décès.

Afin de faire mieux connaître les régimes dits « spéciaux » d'indemnisation, le traitement de la *Loi sur l'assurance automobile* est maintenant omniprésent alors que celui de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* a été bonifié. Les régimes fédéraux relatifs aux accidents aériens et maritimes sont analysés de façon plus complète et une présentation sommaire de plusieurs régimes universels d'indemnisation (assurance maladie, rentes d'invalidité, aide sociale, etc.) a été ajoutée. La question du cumul des indemnités, tant avec les régimes publics que les assurances privées, est ainsi traitée en profondeur.



Le droit comparé occupe toujours une place importante dans l'ouvrage : le mode de versement de l'indemnité, l'indemnisation des pertes non pécuniaires et la transaction à paiements différés font l'objet d'une attention particulière, puisque les législateurs étrangers sont massivement intervenus sur ces questions.

On rappellera également les modifications apportées à la loi québécoise en 2006, qui permettent notamment aux proches de la victime décédée d'obtenir de l'aide psychologique (L.Q. 2006, c. 41, art. 2, ajoutant les articles 5.1. et 5.2 à la loi existante). Ces modifications ont toutefois une portée financière très limitée. Ainsi, le décès d'un enfant ne donne toujours droit qu'à la même «indemnité» de 2 000\$ (art. 7), dont le montant demeure inchangé depuis 1971. Il est tout de même bizarre que le montant accordé pour les frais funéraires — près de 3 200 \$ en 2009 — dépasse de plus de 50 % celui de l'indemnité de décès proprement dite.

## Une mise en contexte nécessaire

Dans le meilleur des mondes, où l'État dispose des moyens nécessaires pour assurer toutes ses missions, le sort des victimes d'actes criminels pourrait être grandement amélioré en haussant leurs indemnités au niveau de celles prévues pour les victimes d'accidents de la route. Mais il faut bien comprendre que l'État doit arbitrer différentes revendications, toutes aussi valables les unes que les autres. À partir du moment où les souffrances des victimes d'actes criminels seraient pleinement compensées, comment ne pas reconnaître le même droit aux personnes handicapées, elles aussi victimes d'un coup du sort ? Cet exemple montre bien le gouffre financier dans lequel l'État québécois risquerait de plonger. Qu'il suffise de signaler que le régime actuel, aussi perfectible soit-il, a déjà coûté près d'un milliard de dollars à l'État — et donc aux payeurs de taxes — pour constater que la capacité de payer doit être un élément à ne pas négliger dans tout projet de réforme du régime d'indemnisation.

On pourrait bien sûr souligner que les victimes d'actes criminels sont mieux indemnisées en Nouvelle-Zélande qu'ici, mais cela ne peut se réaliser qu'au prix d'une baisse générale des indemnités pour toutes les catégories de victimes. À titre d'exemples, seulement 80 % — et non 90 % — des pertes salariales des Néo-Zélandais sont compensées par l'État, qui prévoit également des indemnités pour pertes non pécuniaires deux fois plus faibles que pour les victimes québécoises d'un accident d'automobile.

On pourrait également relever le fait que la France a mis en place un système original de financement en mettant à contribution les assureurs privés : chaque contrat d'assurance de biens est accompagné d'une taxe spéciale fixée à 3,30 euros (pour 2008). Cette façon de fonctionner a été qualifiée de «logique plus financière que juridique» par des spécialistes (Y. Lambert-Faivre et S. Porchy-Simon, *Droit du dommage corporel*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2008, p. 1000, n<sup>o</sup> 800). Par ailleurs, outre le fait que les indemnités accordées au Québec sont généralement supérieures à celles octroyées par les tribunaux français — le principe de la réparation intégrale n'est pas compris de la même manière de chaque côté de l'Atlantique —, on notera qu'il s'agit en fait d'une forme de taxation indirecte et que ce sont les citoyens français qui se trouvent à financer leur régime d'une manière détournée. L'idée n'en demeure pas moins fort astucieuse, plusieurs assureurs ayant choisi d'absorber le coût de cette nouvelle taxe sans augmentation correspondante des primes.

D'une manière moins ambitieuse, on pourrait apporter certaines modifications au régime actuel sans pour autant faire sauter la banque. En voici deux exemples.

## Des pistes de solution

À l'heure où les victimes d'abus sexuels sortent du placard et où la violence familiale est de moins en moins acceptée dans notre société, le moins que l'on puisse faire est d'aider ces victimes en ne les enfermant pas dans un délai trop court pour déposer une demande d'indemnisation. Le délai actuel d'un an est inacceptable pour ce genre de victimes et on pourrait s'inspirer de l'expérience française tout en l'adaptant au cas des victimes d'actes criminels. Depuis 1985, le Code civil français édicte un délai de base de dix ans en matière de responsabilité civile. En 1998, un second alinéa a été ajouté afin de porter le délai à 20 ans lorsque le préjudice «est

causé par des tortures et des actes de barbarie, des violences ou des agressions sexuelles commises contre un mineur» (art. 2226). Il suffirait d'étendre cette solution à toutes les victimes d'actes criminels. Une telle solution ne nous apparaît pas trop favorable à la victime puisque le préjudice ne se présume jamais. Il lui incombera toujours d'établir la réalité de son préjudice et de le relier à la commission d'un acte criminel : plus le temps passe et plus cette preuve deviendra difficile à faire.

Le caractère viager des indemnités devrait par ailleurs être revu. Cette mesure, qui remonte à la loi de 1931, pouvait se comprendre à une époque où l'espérance de vie des travailleurs était à peine de 60 ans. Elle n'a plus de sens aujourd'hui, alors

que l'espérance de vie des hommes approche la barrière des 80 ans — elle est de 83 ans pour les femmes. La logique de remplacement du revenu qui sous-tendait la règle est disparue, d'autant plus que le supplément fédéral du revenu garanti et le régime de rentes du Québec assurent un revenu minimal à tous les Québécois âgés de plus de 65 ans.

En fait, ce dernier exemple montre que le régime actuel est en «déficit d'équité» : alors que certaines victimes sont trop bien indemnisées, plusieurs ne le sont pas assez. Si l'on veut pousser plus loin l'exercice de réforme, c'est toute la logique d'une indemnisation basée sur le remplacement du revenu qu'il faudrait revoir. En effet, nous voyons mal pourquoi un système

d'indemnisation fondé sur la solidarité sociale devrait accorder plus d'argent à la victime qui avait la chance d'occuper un emploi rémunérateur au moment de l'accident, puisque le fondement de la compensation en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* ne repose pas sur l'idée de réparer le préjudice causé par sa faute à autrui.

En fait, l'approche basée sur l'indemnisation du revenu perdu résulte davantage d'une absence de solutions alternatives dans la législation québécoise que d'un désir d'avantager ceux et celles qui sont sur le marché du travail au moment de leur accident. Dans une conception individualiste de la responsabilité basée sur la faute, il est acceptable de faire supporter au fautif toutes les conséquences de sa conduite et de faire correspondre l'indemnité versée à la situation patrimoniale de la victime. Dans le cadre d'un régime collectif d'indemnisation fondé sur des principes d'équité et de solidarité sociale, une telle approche n'a plus sa place. La remise en état de la victime dans sa situation antérieure n'est pas

un critère approprié lorsque la société prend charge de certains coups du sort dont elle n'est pas responsable selon les principes de la responsabilité civile. D'ailleurs, ces dernières règles demeurent toujours en place puisque la LIVAC n'empêche aucunement les poursuites civiles contre le responsable du préjudice subi (art. 10). On ne peut cependant pas demander à l'État de jouer le rôle du responsable et de compenser la victime de la même façon.

Encore ici, nous nous contenterons de résumer deux pistes de solution :

- Octroi d'une allocation monétaire établie sur des bases égalitaires, pour toute la durée de l'incapacité. Afin de déterminer le montant de cette allocation non imposable, on pourrait s'inspirer du régime d'allocations pour enfants handicapés qui prévoit le versement d'un montant mensuel fixe, sans égard aux revenus des parents et au type de handicap — passé un certain seuil.

- Se concentrer sur l'indemnisation des souffrances, douleurs et perte de jouissance de la vie encourues par chacune des victimes, à partir d'un barème où chacune des fonctions du corps humain — tant sous l'aspect physique que psychique — feraient l'objet d'une évaluation médicale. En contrepartie, aucune indemnité pour pertes salariales ne serait offerte, sauf lorsque la victime a des personnes à sa charge.

La société québécoise a souvent montré son attachement aux principes de la solidarité sociale. Si l'idée de base d'un régime d'indemnisation pour les victimes d'actes criminels fait l'objet d'un consensus assez large au sein de la population, cela ne doit pas empêcher de nous livrer à un examen complet de ses modalités d'application, afin d'atteindre une plus grande équité dans l'indemnisation.

