

Les lois et chartes qui enchâssent les droits des victimes d'actes criminels : réflexions autour de l'expérience canadienne

Arlène Gaudreault, présidente, Association québécoise Plaidoyer-Victimes et chargée de cours, Université de Montréal

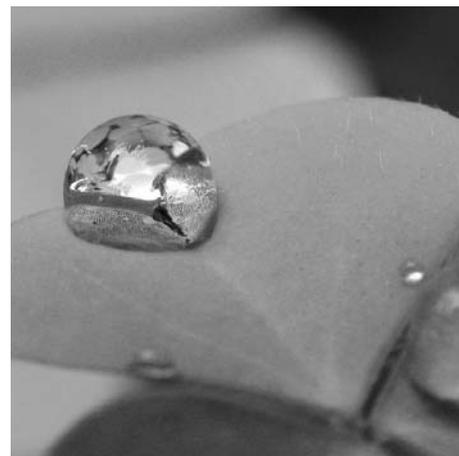
Pendant longtemps, la justice et les institutions se sont montrées sourdes et aveugles face aux besoins des victimes d'actes criminels. Il fallait que les règles de droit et les pratiques soient modifiées afin qu'elles soient traitées avec plus de dignité, d'équité et de compassion. Les perceptions ont progressivement changé à leur endroit. Plutôt que de les considérer uniquement ou principalement comme des collaboratrices de la Justice, elles sont devenues des personnes dont les préjudices doivent être pris en compte et ayant des droits (Reeves, 1999).

Les premiers jalons

Au milieu des années 1970, les premières voix s'élèvent pour dénoncer les pratiques discriminatoires et sexistes dont les femmes étaient victimes lorsqu'elles font affaire avec la justice et les agences sociales. Elles mettent en lumière le laxisme des sentences et elles réclament un plus juste équilibre entre leurs droits et ceux des contrevenants. Avec peu de moyens, des groupes de femmes organisent les premiers services d'aide aux femmes victimes d'agression sexuelle ou de violence conjugale. Dans le sillon du mouvement féministe, ces pionnières travaillent à la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation, de politiques et de changements législatifs visant à contrer la violence envers les femmes. Elles exercent un leadership déterminant au plan politique. À la même période, d'autres acteurs s'engagent pour améliorer le sort des enfants victimes d'abus et de maltraitance. Des initiatives surgissent sur plusieurs fronts : élaboration de politiques en violence conjugale (1985, 1986), adoption d'une loi pour la protection des mineurs (*Loi sur la protection de la jeunesse*, 1979), modifications au *Code criminel* (1983) afin d'humaniser les pratiques du système de justice à l'endroit des femmes victimes d'agression sexuelle. Ces actions pavent la voie à de nombreuses initiatives qui, à partir du milieu des années 1980, vont permettre de mieux prendre en compte les besoins de l'ensemble des victimes d'actes criminels.

Le mouvement en faveur des victimes se met en marche

Au cours de la même période, le mouvement en faveur des victimes se met en marche dans plusieurs pays. Dès 1974, l'Angleterre établit un premier service d'aide aux victimes et, dans les années qui vont suivre, des milliers de bénévoles contribuent à l'édification d'un réseau regroupé sous l'égide du Victim Support. En 1984, le travail de cet organisme est reconnu et il obtient un financement du gouvernement; en 1986, il tient sa première conférence nationale et publie un *Code of Practice* afin d'appuyer le travail des professionnels de l'assistance aux victimes. Aux États-Unis, en 1982, le Congrès américain met sur pied le *President's Task Force on Victims of Crime*, un groupe de travail chargé d'établir des normes pour améliorer le traitement des victimes et de faire des recommandations au gouvernement. Il conclut qu'il y a un grand déséquilibre entre les droits des contrevenants et



« (...) tout ceci revient à dire qu'il n'y a pas de véritable volonté politique ou sociale pour assurer aux victimes d'actes criminels la place qu'elles devraient occuper dans nos institutions. Et pourtant, les victimes c'est comme les malades : un jour ou l'autre, c'est nous ».

Micheline Baril, *Déviance et Société*,
1981

ceux des victimes; il recommande un amendement à la Constitution des États-Unis afin que les victimes aient « le droit d'être présentes et entendues à toutes les étapes cruciales des procédures pénales » (U.S. Department of Justice, 1998a). Cette proposition sera ramenée sur le tapis au cours des années qui vont suivre, mais sans succès. En France, le rapport Milliez (1982) préparé à la demande de Robert Badinter, alors Garde des Sceaux, se traduit par la mise en place dès 1983 d'un Bureau d'aide aux victimes au sein du ministère de la Justice et d'un financement pour les organismes dédiés aux victimes et, en 1986, par la création d'un réseau associatif chapeauté par l'Institut National d'Aide aux Victimes Et de Médiation (INAVEM).

Pendant ce temps au Canada et Québec

Au Canada, la problématique des victimes émerge dans différents contextes. En 1980, elle est abordée lors du *Colloque national sur les services d'aide aux victimes du crime* organisé par le ministère du Solliciteur général du Canada à Toronto (Solliciteur général du Canada, 1981). Cet événement est l'occasion de présenter le programme national d'aide aux victimes et aux témoins de la Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) aux États-Unis. En ce qui concerne l'expérience canadienne, on fait état des rares programmes qui, à ce moment-là, sont surtout offerts au sein de services de police comme la Gendarmerie royale du Canada. Les thèmes de ce colloque portent sur l'importance de circonscrire la notion de victime, de définir les diverses formes de violence familiale et les modèles de services que l'on devrait offrir dans les collectivités.

En 1981, la réflexion se poursuit au sein d'un comité de fonctionnaires mandaté par le ministre de la Justice du Canada et par les ministres provinciaux responsables de la justice afin d'étudier les besoins des victimes et la nature de leurs contacts avec le système judiciaire. Ce comité dépose, en 1983, le *Rapport du Groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels* qui formule soixante-dix-neuf (79) recommandations pour améliorer la situation des victimes et celle de certains groupes ou personnes plus vulnérables. La démarche de ce comité s'inspire de l'expérience américaine mais elle s'en démarque aussi à certains égards. Aux États-Unis, le *President's Task Force on Victims of Crime* (1982) avait mis l'accent sur les droits des victimes et ses membres étaient surtout des représentants des groupes de défense issus du courant de droite. Au Canada, le comité est principalement composé de bureaucrates et ses propositions mettent l'emphase sur les services qui doivent être prodigués aux victimes et sur des mesures susceptibles de faciliter leur collaboration avec le système de justice pénale (Roach, 1999). Le huis clos, la déclaration de la victime, l'ordonnance de non publication et de dédommagement font partie des recommandations qui furent introduites plus tard dans le *Code criminel*¹. Reconnaissant que la victime est « un acteur oublié », le rapport du Groupe d'étude fédéral-provincial encourage en conclusion les gouvernements et la société civile à mieux prendre en compte les « aspirations légitimes des victimes ». Encore aujourd'hui, c'est un document de référence à la fois pour comprendre les réformes alors jugées nécessaires et pour jauger les avancées dans le domaine de l'assistance aux victimes au Canada.

Au Québec, le ministre de la Justice consacre un chapitre aux victimes d'actes criminels dans son *Livre vert sur les politiques correctionnelles* (Gouvernement du Québec, 1981). Même si on admet que la province accuse un retard considérable dans le développement des services aux victimes et que l'on juge cette question « prioritaire », les quelques propositions formulées par le gouvernement dans ce document sont assez laconiques. Elles vont rester sans suite.

Malgré la lenteur du gouvernement québécois à se mobiliser, la réflexion et l'action continuent à progresser sur le terrain grâce à des personnes et à des organismes qui contribuent, avec le mouvement féministe, à jeter les bases de l'assistance aux victimes au Québec. Micheline Baril fait partie de ces entrepreneurs. Autour de ce qui allait devenir l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes (1984), elle initie les premières recherches centrées sur l'expérience et les témoignages des victimes. Elle obtient des fonds pour mettre en place le premier centre d'aide aux victimes (AVI) et elle soutient le développement des

centres expérimentaux (AVI, AVTAC, Victim'Aide, Recours Victimes, YMCA) qui émergent dans quelques régions du Québec. Elle introduit la victimologie dans l'enseignement à l'École de criminologie de l'Université de Montréal et elle ouvre des stages dans ce secteur d'intervention. Avec ses collaborateurs et collaboratrices, elle supervise l'implantation et la démarche de recherche du premier service d'accueil aux victimes et aux témoins (Baril et coll., 1984) et celle du programme de déclaration de la victime au tribunal au Palais de justice de Montréal (Baril et Laflamme-Cusson, 1990). Avec peu de ressources, elle travaille sans relâche à la promotion des droits sociaux et juridiques dont devraient jouir toutes les victimes. Elle entraîne dans son sillage de nombreux chercheurs et praticiens qui vont partager ses idéaux et, plus tard, poursuivre son œuvre (Cario et coll., 2002).

L'émergence des lois déclaratoires et des chartes de droits pour les victimes

Si l'organisation des services d'aide aux victimes et leur financement sont une préoccupation dominante à cette époque, la question des droits des victimes n'est pas pour autant évacuée. En 1982, André Normandeau dépose un projet de *Charte des droits des victimes d'actes criminels* qui est entériné lors du XXI^e Congrès de la Société de criminologie du Québec (SCQ) ayant pour thème « Crime, Victime et Communauté ». Le professeur Normandeau propose des actions novatrices dont plusieurs seront mises en œuvre vers le milieu des années 2000 : la nomination d'un Ombudsman des victimes et la création d'un Office des droits des victimes, la mise sur pied d'une Semaine publique annuelle des victimes et l'allocation de 20 % du budget des ministères de la Justice et du Solliciteur général au financement de programmes d'aide aux victimes.

¹ *Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)*, S.C. 1988, c. 30, L.R.C. 1985, c. 23 (4^e suppl.).

La même année, Irvin Waller et Micheline Baril² participent à un projet de déclaration universelle sur les droits des victimes d'actes criminels qui est déposé lors de la rencontre préparatoire du 7^e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Cette démarche voit son aboutissement le 29 septembre 1985, avec l'adoption de la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir* par les pays membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ce texte comble un vide important par rapport aux chartes existantes, notamment la *Charte internationale des droits de l'homme*, qui prévoient des dispositions pour la protection des personnes accusées ou condamnées mais ne reconnaissent aucun droit spécifique aux victimes d'actes crimi-

nels. Cent cinquante-sept (157) États membres y adhèrent.

Cette déclaration stipule que les victimes, tout comme les personnes accusées et condamnées, ont des droits et qu'elles doivent être traitées avec respect et équité. Elle aborde ces droits dans une perspective globale et multidisciplinaire en mettant l'accent sur l'aide matérielle, psychologique, sociale et médicale qui doit être prodiguée aux victimes par les services gouvernementaux, bénévoles et communautaires. Elle reconnaît également que le système de justice traditionnel ne peut prétendre répondre à l'ensemble des besoins des victimes et que ce n'est pas la seule voie. Elle n'endosse pas une politique de confrontation ni de criminalisation et fait une place aux mesures alternatives et aux règlements des conflits (Roach, 1999).

Dans la foulée de cette initiative à laquelle il a contribué avec d'autres pays comme la France, l'Australie et l'Angleterre, le Canada adopte en 1988 un *Énoncé canadien de principes de justice pour les victimes d'actes criminels* qui met principalement l'accent sur la participation de la victime dans le système de justice pénale. Toutes les provinces et les territoires vont par la suite adopter des lois visant à reconnaître les droits des victimes. Au cours de cette période, de l'autre côté de l'Atlantique, un même mouvement de compassion et de solidarité à l'endroit des victimes se fait sentir (Cario, 2001). Au fil des ans, les ministres du Conseil de l'Europe vont adopter plusieurs recommandations qui touchent notamment le dédommagement, la violence au sein de la famille, la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale.

Le Québec emboîte le pas

Dans un communiqué diffusé le 2 mars 1987, le ministre de la Justice du Québec, Herbert Marx, fait connaître son intention de déposer le projet de loi 8 (*Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*) pour enchâsser les droits des victimes. Il souligne alors que leur sort était « l'une de ses grandes préoccupations » et que son geste était guidé par des « objectifs de justice sociale ».

Pour alimenter les travaux entourant l'étude de ce projet de loi, le ministre Marx met sur pied une commission de consultation qui va se déplacer dans seize (16) villes du Québec afin de recueillir les opinions de la population et de différents groupes. Le ministère de la Justice du Québec publie aussi *Les victimes d'actes criminels. Document de consultation* (Gouvernement du Québec, 1987) et invite les citoyens « à réfléchir sur la situation des victimes d'actes criminels ». Dans son mémoire intitulé *Le statut des victimes et le statut des services d'aide aux victimes* (1987), l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes se montre plutôt critique face à ce document de consultation qui, à son avis, dresse un « portrait incomplet » de l'assistance aux victimes au Québec et cible les problèmes « exclusivement d'un point de vue juridique ». En effet, on y met l'accent sur des initiatives visant à améliorer l'expérience des victimes devant les tribunaux comme le programme d'information INFOVAC, le service d'accueil aux victimes et aux témoins, la déclaration de la victime. Toutes ces mesures en sont encore à leurs balbutiements. Quant à l'aide aux victimes, le document de consultation se limite à rappeler l'existence du régime d'indemnisation mis en vigueur au Québec en 1972. On ne fait aucunement mention des services psychosociaux qui sont offerts aux femmes victimes de violence sexuelle ou conjugale, ni des services spécialisés (AVI, AVTAC, Victim'Aide, Recours Victimes, Engel et Associés, YMCA) qui ont émergé au Québec à cette époque.

« La société québécoise n'est pas indifférente au sort des victimes mais elle réagit de façon échevelée, elle donne trop ou trop peu, elle est active ici et muette là, son intérêt est sporadique, elle est tantôt généreuse, tantôt réservée. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un plan d'ensemble, d'une action concertée, d'une politique (...) »

Micheline Baril, *Déviance et Société*,
1981

Adoptant une démarche proactive dans ce mémoire, l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes formule vingt-et-une (21) recommandations couvrant différents volets de l'aide et de l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Elle propose une loi cadre qui comporte une définition de la victime et une liste de droits, notamment le droit à des services spécialisés et le droit à l'autodétermination. Elle suggère l'établissement d'une politique assurant le financement et le soutien des organismes spécialisés dans l'aide aux victimes. Elle rappelle aussi qu'il faut « (...) éviter que les services soient géographiquement inégaux ».

² Respectivement professeur de criminologie à l'Université d'Ottawa et professeure de criminologie à l'Université de Montréal.

Le projet de Loi 8 (*Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*) est soumis pour étude au Parlement québécois le 24 mai 1988. La lecture du *Journal des débats* (Assemblée Nationale, 2^e session, 33^e législature) permet de constater que les organismes alors impliqués auprès des victimes sont absents des discussions et que leur expertise est en bonne partie occultée. Peu d'élus s'expriment sur le contenu et le contexte du projet de loi et, lorsque c'est le cas, leurs commentaires reflètent des connaissances peu approfondies quant aux besoins des victimes et au développement des services au Québec et au Canada. Dans l'ensemble, les débats restent à un niveau assez superficiel; on ne fait pas toujours les distinctions nécessaires entre l'aide et l'indemnisation. Les enjeux quant à l'assistance aux victimes ne font l'objet d'aucune véritable analyse et ne s'appuient sur aucune donnée, même pas sur celles dont on commence à disposer dans les sondages de victimisation ou dans les recherches en victimologie.

N'empêche que la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* est sanctionnée par l'Assemblée nationale le 17 juin 1988. Elle donne une définition élargie de la victime, c.-à-d. qu'elle englobe les victimes directes, leurs proches et leurs personnes à charge. Sous certaines réserves, elle leur accorde le droit de recevoir des informations sur le système de justice pénale et l'état d'avancement de leur dossier, d'être protégées contre l'intimidation et les représailles, de recevoir du soutien, d'être indemnisées, de se voir restituer leurs biens. Elle permet aussi la mise en place d'un Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels (BAVAC), d'un réseau de centres d'aide pour les victimes d'actes criminels (CAVAC) et comprend des dispositions sur l'utilisation du *Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels* (FAVAC) alimenté par la suramende compensatoire, une disposition adoptée depuis peu dans le *Code criminel*³.

Des textes de lois qui n'ont pas beaucoup « de mordant »

La *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir* de même que les chartes et législations qui ont été adoptées dans la même foulée ont fait l'objet de plusieurs critiques au cours des dernières années (Élias, 1986; Centre canadien de ressources pour les victimes de crime, 1998; Young, 2001). Nous examinerons tout particulièrement la situation au Canada, laquelle illustre dans une large mesure ce qui se passe ailleurs.

Soulignons d'abord que, dans la plupart des législations des provinces et territoires du Canada, les droits des victimes sont libellés dans des formulations très générales. Ce sont des principes assez vagues qui sont censés guider les pratiques. Ils sont aussi peu explicites. Par exemple, dans la loi québécoise et celles d'autres provinces, le droit à être informé sur le système de justice est tellement flou qu'une victime ne peut savoir quelles informations peuvent lui être prodiguées, dans quels types de procédures, à quels moments et par quelles instances. Même pour obtenir des informations de base, la plupart du temps, les victimes doivent en faire la demande auprès des organismes ou des représentants de la justice. Certaines informations, disons « sensibles », comme celles qui touchent le déroulement de l'enquête policière, les décisions concernant l'auteur du délit devant des instances comme les commissions des libérations conditionnelles ou les commissions d'examen pour les accusés souffrant de troubles mentaux sont assorties de nombreuses réserves ou sont écrites de façon telle qu'il est difficile pour les victimes de savoir ce à quoi elles peuvent s'attendre. À toutes fins pratiques, les victimes se butent à nombre de difficultés pour avoir accès aux informations qu'elles sollicitent à différentes étapes ou auprès des diverses instances. Et encore faut-il que ces lois déclaratoires aient été mises à jour afin de tenir compte de l'évolution et des changements apportés dans d'autres textes ou politiques en vigueur. Par exemple, au Canada, plusieurs de ces lois déclaratoires n'évoquent aucunement la possibilité de faire une déclaration sur l'impact du crime au moment de la révision judiciaire (*Code criminel*, article 745.6) ou lors des audiences de la Commission d'examen des troubles mentaux (CETM) et ce, même si toutes, elles reconnaissent le droit des victimes d'être entendues aux phases appropriées des procédures qui les concernent.

« Most officials are not disdainful of victims or their rights, as is sometimes the case in the highly contentious and occasionally combative relationship between defendants and those in law enforcement. Indeed, malevolence, or even true indifference towards victim's rights, is largely unknown. Instead, I believe that officials fail to honor victim's rights largely as a result of inertia, past learning, insensitivity to the unfamiliar needs of victims, lack of training, and inadequate and misdirected institutional incentives ».

Mosteller et Powell, 2000

« À la différence des délinquants, l'inobservation des droits de la victime ne compromet aucunement l'issue des poursuites. La procédure pénale ne prévoit aucun système de sanctions en cas d'inobservation et les garanties légales de ces droits sont rares, si tant qu'elles existent ».

Dixième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Vienne, 10-17 avril 2000

³ *Loi modifiant le Code criminel (victimes d'actes criminels)*, S.C. 1988, c. 30, L.R.C. 1985, c. 23 (4^e suppl.).

L'exercice des droits des victimes est aussi assujéti à de nombreuses restrictions ou conditions liées «à la disponibilité des ressources», «à ce qui est raisonnable dans les circonstances», à ce qui est «de l'intérêt public», à ce qui est prévu dans d'autres lois ou dispositifs. On comprend qu'il s'agit de limites importantes qui peuvent servir à justifier l'inaction des diverses agences ou institutions. D'ailleurs, celles-ci sont rarement imputables lorsqu'elles ne s'acquittent pas de leurs obligations. La plupart du temps, ces textes déclaratoires ne sont assortis d'aucun recours, d'aucun mécanisme pour acheminer une plainte et d'aucune sanction lorsque les droits des victimes sont lésés. Ces droits restent symboliques dans la mesure où ils s'appuient sur des textes se limitant à énoncer des généralités et des principes qui n'ont aucune force exécutoire (Élias, 1986; Roach, 1999; Associa-

tion québécoise Plaidoyer-Victimes, 1996; Young, 2001). La législation manitobaine est la seule au Canada où l'on a fait l'effort d'identifier les agences et organismes responsables de répondre aux demandes des victimes. Le Manitoba se démarque aussi avec la Colombie-Britannique en offrant des recours aux victimes lorsqu'elles veulent revendiquer l'exercice de leurs droits.

Des lois qui n'ont pas ou peu subi l'épreuve des tribunaux

Au Canada, au cours des vingt dernières années, ces lois déclaratoires n'ont guère été à l'avant-scène du monde juridique. Les déclarations canadiennes de principes pour les victimes de crime (1988, 2003) n'ont jamais été évoquées devant les tribunaux ou d'autres instances pour valider ou faire avancer les droits des victimes. Quant aux législations provinciales, les causes se comptent sur les doigts de la main.

Au Québec, en 1992, on s'est appuyé sur la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* dans la cause Louis Beaulieu afin de faire valoir le droit des victimes au respect et à la dignité (article 2). Dans ce dossier, une victime d'agression sexuelle réclamait que l'accusé subisse un test de dépistage du sida et de l'hépatite B afin de déterminer la présence du virus dans son sang. Elle voulait se rassurer sur son état de santé et souhaitait que «(...) cette question soit débattue publiquement» pour aider d'autres victimes (Martha Gagnon, *La Presse*, 1993). De son côté, l'accusé refusait de se soumettre à ce test parce que cela risquait de brimer ses droits. C'était la première fois qu'un juge était saisi d'une telle demande et, à l'époque, le procureur de la couronne au dossier a rappelé qu'il s'agissait d'un «droit nouveau». Le juge a conclu que rien dans la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* n'autorisait le

recours exercé par la victime et il a rappelé que la Couronne n'avait pas le pouvoir de formuler une telle demande. Cette loi a subi un deuxième test dans l'affaire Richard Barnabé, cause dans laquelle la famille de la victime réclamait le droit d'avoir accès au rapport de l'enquête policière. Dans son jugement rendu le 28 février 1994, la Commission d'accès à l'information du Québec a statué que ce droit entraînait en conflit avec celui des prévenus à une défense pleine et entière. En Ontario, deux victimes d'actes criminels ont fait valoir que leurs droits avaient été bafoués parce qu'elles n'avaient pas été avisées des dates d'audience du tribunal et qu'elles n'avaient pas été consultées quant aux ententes de négociation de plaidoyer de culpabilité dans leur dossier. Le juge a rejeté la demande, se fondant sur le fait que la déclaration ontarienne ne donnait aucun recours pour exercer un tel droit (Young, 2001). Le juge du tribunal statuait :

[TRADUCTION] J'en conclus que la législature ne précisait pas que l'article 2.1 de la Déclaration des droits des victimes devait procurer des droits aux victimes d'actes criminels. La Loi articule un certain nombre de principes dont la force ne se limite pas qu'à un langage précatif mais également à une myriade d'autres facteurs qui font partie des vastes rubriques de la disponibilité des ressources, du caractère raisonnable dans les circonstances, de la cohérence par rapport au droit et à l'intérêt public et de la nécessité de s'assurer que les procédures se règlent rapidement. En dernier lieu, même s'il survenait une violation indéfendable de ses principes, la législation écarte la possibilité de tout recours concernant le présumé méfait. Alors que les demandeurs peuvent être déçus des efforts de la législature, ils n'ont aucune prétention devant les tribunaux pour cette raison⁴.

Ces jugements montrent que lorsque la reconnaissance des droits prend la forme de déclarations dépourvues de tout effet juridique, il est difficile, voire illusoire, de pouvoir les exercer pleinement. Ils ne reçoivent qu'un faible écho.

D'importantes disparités entre les provinces et territoires

L'examen de ces textes de lois révèle également d'importantes disparités à plusieurs points de vue. Il n'y a pas de consensus quant à la définition des victimes. Les différences sont particulièrement importantes lorsque ces lois recouvrent à la fois l'aide et l'indemnisation des victimes comme c'est le cas dans quelques provinces (Alberta, Saskatchewan, Île-

⁴ *Vanscoy et Even c. Sa Majesté la Reine du Chef de l'Ontario*, (1999) O. J. n° 1661 (C.S.O.).

du-Prince-Édouard). Certains textes mettent de l'avant des droits (Québec, Nouvelle-Écosse), d'autres des principes (Ontario, Nouveau-Brunswick, Saskatchewan, Alberta), voire une déclaration de principes suivie d'une liste de droits plus spécifiques (Manitoba), ou encore des objectifs (Nunavut) qui doivent guider le gouvernement dans la promotion des droits des victimes. La plupart du temps, ces droits sont principalement définis ou délimi-

tés en fonction des procédures pénales devant les tribunaux adultes. Ainsi, dans plusieurs textes, on ne fait pas référence aux droits dont les victimes peuvent se prévaloir devant d'autres instances comme les commissions de libération conditionnelle, les tribunaux dans le système de justice pour les mineurs ou ceux qui agissent en révision ou en appel des décisions rendues dans le cadre de régimes sociaux comme l'indemnisation des victimes. La majorité des provinces canadiennes n'ont prévu aucun recours lorsque ces droits ou principes sont lésés. Comme nous l'avons souligné précédemment, le Manitoba et la Colombie-Britannique font exception puisqu'ils offrent des mécanismes permettant aux victimes de porter plainte auprès du directeur des services aux victimes ou de l'Ombudsman provincial.

Renforcer les droits des victimes : un enjeu de taille

La mise en application des droits reconnus dans ces lois déclaratoires ou chartes est devenue un enjeu à partir des années 1990. Plusieurs réunions d'experts ont permis d'examiner les mesures susceptibles de mieux garantir l'exercice des droits reconnus dans la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*. Afin d'appuyer les initiatives sur le terrain, ces rencontres ont aussi donné lieu à la production d'outils comme le *Guide à l'intention des décideurs sur la mise en œuvre* de la Déclaration et le *Manuel de pratique sur la justice pour les victimes*. À Vienne, en 1999, le Rapporteur spécial de la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale a rappelé l'importance de ces instruments pour encourager et soutenir les efforts des divers pays.

Aux États-Unis, les lois déclaratoires ont été révisées dans tous les États afin de mieux répondre aux intérêts des victimes. En 1998, l'Office for Victims of Crime estimait que plus de 27 000 lois relevant du gouvernement fédéral ou des États avaient été adoptées en ce sens (U.S. Department of Justice, 1998b). L'expérience de la Grande-Bretagne est intéressante à plusieurs égards. À la fin des années 1990, plusieurs réformes pour améliorer le sort des victimes y sont instaurées. Elles s'inscrivent dans une vaste réflexion qui s'amorce avec *Speaking Up for Justice* (1998). En 2003, ce pays révisé la charte des victimes

qu'elle avait adoptée en 1996. On juge qu'elle crée de faux espoirs en offrant une liste de droits qui s'avèrent en réalité des normes minimales (Home Office, 2004). Voulant corriger le tir, on la transforme en un instrument qui vise, pour l'essentiel, à informer les victimes et à leur permettre de comprendre ce à quoi elles peuvent s'attendre dans leur recherche d'aide auprès des diverses agences et du système de justice pénale. La même année, on élabore également un *Code of Practice for Victims of Crime* qui précise les responsabilités des diverses agences en contact avec les victimes et les recours à leur disposition. Le gouvernement britannique présente également son plan d'action dans *A New Deal for Victims and Witnesses: National Strategy to Deliver Improved Services* et dans le livre blanc *Justice for All*. Pour veiller à sa mise en œuvre, il nomme un Commissaire pour les victimes et témoins (Home Office, 2004).

Chez nous, l'application de ces lois déclaratoires semble avoir peu attiré l'attention des juristes et des chercheurs (Young, 2001), pas plus que celle des parlementaires. Cela ne veut pas dire que le gouvernement canadien s'est cantonné dans l'immobilisme. En 1998, il charge un comité parlementaire d'examiner la situation des victimes. Dans son rapport *Les droits des victimes: Participer sans entraver*, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne formule dix-sept (17) recommandations dont plusieurs

visent à renforcer les droits des victimes. Il propose la mise en place d'un centre national financé par le gouvernement fédéral qui verra le jour en 2000 avec la création du Centre de la politique concernant les victimes, un organisme rattaché au ministère de la Justice du Canada. Il prône aussi le réexamen, la mise à jour et l'évaluation de la mise en œuvre de l'*Énoncé canadien de principes de justice pour les victimes d'actes criminels*. Cette révision sera effectuée en 2003 et elle passera pratiquement inaperçue (Waller, 2009). Au cours des dernières années, plusieurs provinces canadiennes et territoires ont fait des modifications dans leurs chartes ou lois déclaratoires qui enchâssent les droits des victimes. Certains droits ont été précisés, d'autres renforcés ou ajoutés, voire actualisés. Actuellement, la loi du Manitoba (*Déclaration des droits des victimes*) et celle de la Colombie-Britannique (*Crime Victim Assistance Act*, 2001) sont les plus novatrices et reflètent davantage les avancées au Canada.

Au Québec, la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* n'a pas été modifiée depuis 1988. Elle est désuète à maints égards. Elle n'est pas en concordance avec la *Déclaration canadienne sur les principes de justice relatifs aux victimes d'actes criminels* (2003) et elle l'est encore moins avec les changements apportés au cours des dernières décennies dans le *Code criminel* ou dans diverses législations. Elle évacue des questions comme la participation

des victimes à des mesures extrajudiciaires ou à la justice réparatrice, qui représentent de nouveaux enjeux quant aux droits des victimes. Elle ne prévoit aucun recours et aucun mécanisme de plainte lorsque les victimes estiment que leurs droits n'ont pas été respectés. Ironiquement, l'article 7 de la loi rappelle que les victimes ont l'obligation de collaborer avec les autorités chargées

de l'application de la loi, alors qu'on passe sous silence les responsabilités qui incombent aux personnes et organismes à qui elles s'adressent. La *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* ne reflète aucunement l'évolution des connaissances, des pratiques et de l'expertise qui s'est développée un peu partout au Québec et ailleurs au Canada au cours des dernières

décennies. Des changements s'imposent et c'est dans cette perspective que l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes a offert sa collaboration au ministère de la Justice du Québec pour entreprendre une démarche visant à actualiser cette loi.

Travailler dans une perspective à long terme

Ces lois déclaratoires ne sont pas statiques. Elles peuvent évoluer. Pour reprendre l'image évocatrice du professeur Alan Young (2005), une charte des droits est comme un arbre vivant; elle peut croître et se développer afin de mieux refléter la réalité d'un point de vue social, historique et politique.

Au Canada, on ne peut pas dire que la mise en œuvre des législations consacrant des droits aux victimes a été bien planifiée, ni qu'elle a été menée d'une façon concertée et harmonieuse. Nous n'avons pas partagé de vision commune quant aux efforts que, tous, nous aurions dû consentir afin que les droits des victimes soient mis en vigueur avec plus «de tonus». Le gouvernement fédéral n'a pas agi vigoureusement et il n'a pas exercé un véritable leadership dans ce domaine.

Encore aujourd'hui, la sauvegarde des droits fondamentaux des victimes n'est pas assurée et leur actualisation reste un défi. L'idée d'introduire les droits des victimes dans la Constitution canadienne a été examinée au cours des dernières années, mais, comme ce fut le cas aux États-Unis, cette proposition est restée lettre morte (Roach, 2005). Ces droits restent encore délimités, voire souvent neutralisés ou relégués à l'arrière-plan lorsqu'ils sont confrontés aux droits fondamentaux des contrevenants reconnus dans des textes comme la *Charte canadienne des droits et des libertés* ou la *Charte des droits et libertés de la personne* (Association québécoise Plaidoyer-Victimes, 1996; Reeves, 1999; Gaudreault, 2001, 2008).

Nous avons encore beaucoup de travail à faire pour trouver des solutions à des positions qui sont parfois aux antipodes. Même s'il est difficile, voire parfois impossible, de réconcilier les intérêts des uns et des autres, promouvoir une meilleure justice pour les victimes n'est pas pour autant une croisade contre les contrevenants. Pour les organismes œuvrant dans le champ de l'aide aux victimes et de la défense de leurs droits, l'émancipation des victimes ne doit pas se faire au détriment des droits fondamentaux des délinquants (Reeves, 1999; Gaudreault, 2008). Mais tant et aussi longtemps que la reconnaissance de ces droits prendra la forme de déclarations dépourvues de tout effet juridique, il est illusoire de croire qu'ils peuvent rivaliser avec ceux des délinquants.

Les institutions n'auront pas non plus beaucoup de motivation à agir si elles n'ont aucune responsabilité à assumer au plan légal et organisationnel (Young, 2005). Il ne faut donc plus qu'elles puissent se défilier devant leurs obligations. On doit les amener à comprendre que composer avec les victimes n'est pas un «extra», mais qu'au contraire, cela fait partie de leurs tâches (Centre canadien de ressources pour les victimes de crime, 1998).

Surtout, les droits des victimes vont rester fragiles dans la mesure où ils vont continuer à dépendre du pouvoir discrétionnaire et de la bonne volonté des institutions. Ce seront des coquilles vides s'il n'y a aucun recours lorsqu'ils sont bafoués, ignorés ou déniés.

Nous avons encore un immense travail à accomplir afin d'uniformiser les droits des victimes et de les actualiser dans des modèles de services. Nous devons aussi évaluer périodiquement la mise en œuvre des législations et des chartes qui encadrent ces droits et réajuster périodiquement nos actions et nos orientations. Dans cette perspective, l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels nommé en 2007 occupe une fonction d'influence au Canada. Il doit non seulement «sensibiliser» les responsables de l'élaboration des politiques à l'endroit des victimes mais agir comme fer de lance pour faire entendre leur voix.

Le Canada, dont on dit souvent qu'il est un chef de file, doit être à la hauteur de sa réputation et doit donner l'exemple. Le développement et la consolidation des droits des victimes exigent un engagement et une vision à long terme. Cela n'a rien à voir avec des actions et des politiques à courte vue ou qui n'ont que des visées électoralistes.

D'un océan à l'autre, les Canadiens et les Canadiennes doivent pouvoir se prévaloir des mêmes droits. Cette notion de droits ne doit pas être un leurre ou un fauxsemblant.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Deuxième session, Trente-troisième législature, *Journal des débats*, mardi 24 mai 1988, vol. 30, n° 31.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission permanente des institutions, Deuxième session, Trente-troisième législature Étude détaillée du projet de loi 8-Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels, *Journal des débats*, mardi 31 mai 1988, n° 15.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Deuxième session, Trente-troisième législature *Journal des débats*, mercredi 15 juin 1988, vol. 30, n° 45.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commissions parlementaires, Deuxième session, Trente-troisième législature, Étude détaillée du projet de loi 8-Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels, *Journal des débats*, mardi 7 juin mai 1988, n° 16.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commissions parlementaires, Deuxième session, Trente-troisième législature, *Journal des débats*, jeudi 16 juin 1988, vol. 30, n° 46.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE PLAIDOYER-VICTIMES (1996). *Victimes d'actes criminels: de l'impuissance vers l'autonomie*, Actes du 3^e colloque provincial, Montréal, AQPV.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE PLAIDOYER-VICTIMES (1987). *Le statut des victimes et le statut des services d'aide aux victimes*, Mémoire préparé à l'intention du ministre de la Justice du Québec, 27 p.

BARIL, M. (1981). «Assistance aux victimes et justice pénale», *Déviante et Société*, Médecine et Hygiène, Genève, 3, p. 277-282.

BARIL, M. (1987). *Document soumis au ministre de la Justice du Québec dans le cadre de la consultation du ministre concernant les victimes d'actes criminels*, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, 36 p.

BARIL, M. et LAFLAMME-CUSSON, S. (1990). *La déclaration de la victime au Palais de justice de Montréal*, Rapport final, Montréal, Association québécoise Plaidoyer-Victimes, 154 p.

BARIL, M., DURAND, S., COUSINEAU, M.M. et GRAVEL, S. (1984). *Mais nous, les témoins... Une étude exploratoire des besoins des témoins au Palais de justice de Montréal*, Collection Victimes d'actes criminels, document de travail n° 10, Ottawa, ministère de la Justice, 227 p.

CARIO, R. (2001). *Victimologie. De l'effraction du lien inter-subjectif à la restauration sociale*, Coll. Traité de sciences criminelles, vol. 2, Paris, L'Harmattan.

CARIO, R., GAUDREULT, A. et LOPEZ, G. (2002). Avant-propos de *L'envers du crime*, M. Baril, Paris, L'Harmattan.

CENTRE CANADIEN DE RESSOURCES POUR LES VICTIMES DE CRIME (1998). *Équilibrer la balance: l'état des droits des victimes au Canada*, Ottawa, CRCVC, 31 p.

ELIAS, R. (1986). *The politics of victimization : Victims, Victimology and Human Rights*, New York, Oxford University Press.

GAUDREULT, A. (2001). «L'aide aux victimes d'actes criminels au Québec et au Canada: esquisse d'un parcours», dans Cario, R. et Salas, D. (sous la dir.), *Œuvre de Justice et Victimes, Vol. 1*. École nationale de la magistrature, Paris, L'Harmattan.

GAUDREULT, A. (2008). *Victimes d'agression sexuelle: quand on met dans la balance leurs droits et ceux des agresseurs*, Conférence prononcée à l'occasion du 20^e anniversaire de la Table locale de concertation en matière de violence faite aux femmes et aux adolescentes, Chicoutimi. Texte non publié.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1981). *Livre vert sur les politiques correctionnelles*, Ministère de la Justice du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1987). *Les victimes d'actes criminels. Document de consultation*, Ministère de la Justice du Québec, 16 p.

GROUPE D'ÉTUDE FÉDÉRAL-PROVINCIAL CANADIEN SUR LA JUSTICE POUR LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS (1983). *Rapport*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services.

HOME OFFICE (2004). *The Victim's Charter — A Statement of Service Standards for Victims of Crime*. Department for Constitutional Affairs, London.

MILLIEZ, P. (1982). *Rapport de la Commission d'étude et de propositions dans le domaine de l'aide aux victimes*, Sous la présidence de Monsieur le Professeur Milliez, multigraph, Ministère de la Justice, 126 p.

MOSTELLER, R. et POWELL, J. (2000). «With Disdain for the Constitutional Craft: The Proposed Victim's Rights Amendment», 78 N.C. L. Rev. 371.

REEVES, H. et MULLEY, K. (1999). «The New Status of Victims in the UK: Opportunities and Threats», dans A. CRAWFORD et J. GOODEY, eds. *Integrating a Victim Perspective Within Criminal Justice: International Debates*, Aldershot, Dartmouth Publishing Co.

ROACH, K. (1999). *Due Process and Victim's Rights: The New Law and Politics of Criminal Justice*, Toronto: University of Toronto Press, 391 p.

ROACH, K. (2005). «Victim's Rights and the Charter», *Criminal Law Quarterly*, vol. 49, p. 475-516.

SHAUGHNESSEY, C. (présidente) (1998). *Les droits des victimes — Participer sans entraver, Rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA (1981). *Compte rendu. Colloque national sur les services d'aide aux victimes du crime du 23 au 25 mars 1980*, Solliciteur général du Canada, Division de la recherche, 41 p.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE (1998a). *Research in Brief — The Rights of Crime Victims — Does Legal Protection Make a Difference?* Washington DC, National Institute of Justice, 11 p.

U.S. Department of Justice (1998b). *New Directions from the Field: Victims Rights and Services for the 21st Century*, OVC Bulletin, 19 p.

WALLER, I. et ROEBUCK, B. (2009). *Guaranteeing Human Rights for Victims of Crime*, Ottawa, Department of Justice, Research and Statistics Division.

YOUNG, A. (2005). «Crime Victims and Constitutional Rights», *Criminal Law Quarterly*, vol. 49, p. 443-450.

YOUNG, A. (2001). «Le rôle de la victime au sein du processus judiciaire: une analyse bibliographique — 1989 à 1999», *Série de recherches concernant les victimes*, Ottawa, Ministère de la Justice Canada.