PROTECTEUR
DU CITOYEN

Écoute • Rigueur • Respect

MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations sur le projet de loi nº 84 – *Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement*

Québec, le 21 janvier 2021

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site web (protecteurducitoyen.qc.ca), section Enquêtes, rubrique Réactions aux projets de loi et de règlement.

© Protecteur du citoyen, 2021

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Introduction 1

1. Les avancées du projet de loi nº 84 2

1.1. Tout crime contre la personne peut désormais être pris en compte 2
1.2. La notion de victime est élargie 2
1.3. Les délais pour acheminer une demande sont allongés ou abolis 3
1.4. Les services de santé doivent fournir les documents requis plus rapidement 3
1.5. L'infraction criminelle peut être survenue à l'extérieur du Québec 4

2. Des modifications à apporter au projet de loi nº 84 4

2.1. Retirer la faute lourde comme motif d'exclusion pour des cas précis de violence 4
2.1.1. Contexte 4
2.1.2. Traiter différemment les agressions sexuelles ainsi que la violence conjugale ou subie durant l'enfance 5
2.2. Remédier au défaut de présenter sa demande dans le délai prescrit 5
2.3. Revoir certaines modalités relatives à l'indemnité pour séquelle permanente 6
2.3.1. Donner à la victime le choix entre le capital ou la rente 6
2.3.2. D'un point de vue fiscal, différencier l'indemnité pour séquelle permanente de l'indemnité de remplacement du revenu 7
2.4. Maintenir l'aide financière palliant une perte de revenu jusqu'à la consolidation 8
2.5. Préciser le délai de contestation devant le Tribunal administratif du Québec 8
2.6. Prévoir la possibilité d'un versement anticipé en cas de séquelle permanente 9
2.7. Étendre le versement de l'aide financière palliant une perte de revenu à des catégories additionnelles de victimes 9
2.8. Assortir le régime d'indemnisation de « vraies » cotisations au régime des rentes du Québec 10

Conclusion 12

Annexe : Liste des recommandations 13

Introduction

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Conformément à ce mandat, le Protecteur du citoyen a pris connaissance du projet de loi n° 84, *Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement*, présenté par le ministre de la Justice, M. Simon Jolin-Barrette, le 10 décembre 2020.

D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen accueille favorablement ce projet de loi qui témoigne d'une volonté de mieux reconnaître à la personne victime d'une infraction criminelle le droit à une assistance appropriée. De même, il ressort de la nouvelle législation une actualisation des notions d'agression et de violence, sexuelle ou autre, selon la vision qu'en a la société québécoise aujourd'hui. Le projet de loi comporte donc des avancées importantes que salue le Protecteur du citoyen et dont certaines font suite à ses recommandations. Il en est question plus loin dans le présent mémoire.

Le Protecteur du citoyen recommande toutefois des modifications à apporter au projet de loi n° 84 afin d'ajuster le régime d'indemnisation – notamment en ce qui concerne l'application du principe de la faute lourde, certaines modalités de versement des indemnités et le traitement fiscal des montants accordés – pour mieux assurer le respect des droits des personnes qui font une réclamation à la Direction générale de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (DGIVAC).

1. Les avancées du projet de loi nº 84

1.1. Tout crime contre la personne peut désormais être pris en compte

1 Actuellement, l'admissibilité au régime d'indemnisation repose sur une liste d'actes criminels qui figurent en annexe de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*[1] (LIVAC), dont la dernière mise à jour remonte à 1985. Le projet de loi nº 84 supprime cette annexe et reconnaît dorénavant que tous les crimes contre la personne peuvent donner lieu à une indemnisation. Dès lors, l'on double le nombre des infractions qui sont couvertes par le régime de la DGIVAC.

2 Le fait d'inclure toutes les infractions prévues au Code criminel qui portent atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'une personne aura notamment pour effet de reconnaître des cas de harcèlement, leurre d'enfant ou de cyberintimidation.

1.2. La notion de victime est élargie

3 Le projet de loi nº 84 apporte trois avancées majeures en matière de définition de la victime :

- Des personnes sont maintenant considérées à titre de victimes de façon automatique de par leur relation parentale ou familiale avec la victime directe de l'infraction (parent, enfant, conjoint, personne à charge), et ce, indépendamment du fait qu'elles étaient ou non physiquement présentes sur la scène du crime.

  L'élargissement de la définition de victime s'étend également aux proches. La notion de proche englobe désormais certaines autres personnes ayant un lien familial avec la victime (frère, sœur, grands-parents, petit-enfant, enfant du conjoint, conjoint du parent, enfant du conjoint du parent). Elle couvre également les personnes avec qui la victime a des liens significatifs, qu'elles fassent ou non partie de sa famille (ex. : ami, gardien, collègue, etc.).

  > *Prenons le cas d'un enfant auprès de qui un adulte a joué un rôle affectif significatif, par exemple, en le gardant sur une base régulière pendant une longue période. Si cet adulte décède à la suite d'un crime, l'enfant – aux conditions prescrites – pourra être considéré comme victime, ce que la loi actuelle ne permet pas.*

  De l'avis du Protecteur du citoyen, cette nouvelle conception a l'avantage d'éviter à la fois une interprétation rigide par la DGIVAC, et de laborieuses démonstrations devant les tribunaux pour des personnes qui s'estiment admissibles au régime. Cela dit, le Protecteur du citoyen considère crucial que la DGIVAC mette en place ou adapte ses politiques, directives et instructions de travail pour donner pleine portée à cette nouvelle définition de victime.

- Le témoin d'un crime peut maintenant bénéficier du régime s'il est sur les lieux au moment où surviennent les événements, ou encore s'il est présent sur une scène dite intacte, soit avant l'arrivée des secours qualifiés.

---

[1] *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. I-6.

- Le fait d'assister à un crime à distance, par l'intermédiaire d'un moyen technologique, est maintenant reconnu lorsqu'il y a eu communication active avec la victime ou avec l'auteur de l'infraction au moment des faits.

1.3. Les délais pour acheminer une demande sont allongés ou abolis

4 Le régime actuel prévoit que la victime doit déposer sa demande de prestation dans un délai de deux ans à partir du moment où elle a pris conscience du préjudice qu'elle a subi et de son lien possible avec l'acte criminel. Or, la prise de conscience peut aller bien au-delà de cette période.

5 *Une personne peut prendre plusieurs années à prendre pleinement conscience de la relation entre sa condition et les actes qui lui ont été infligés s'il est, par exemple, question de violence durant l'enfance.*

6 Le projet de loi nº 84 comporte trois importantes avancées en matière de délai :

- Une demande d'indemnisation peut dorénavant être présentée dans les **3 ans** qui suivent la prise de connaissance du préjudice subi par la victime. Ce délai est cohérent par rapport au délai de prescription généralement prévu en droit civil.

- Le **délai est aboli** si la demande est liée à une infraction qui implique de la violence durant l'enfance, une agression sexuelle ou de la violence conjugale.

  Ce changement survient alors qu'une modification au *Code civil du Québec*[2] entrée en vigueur le 12 juin 2020, rend imprescriptibles les actions civiles intentées pour ces motifs. Il répond également aux recommandations du Protecteur du citoyen.

- La loi a une **portée rétroactive**, notamment pour les refus en raison de demandes présentées hors délai par des victimes de violence durant l'enfance, d'une agression sexuelle ou de violence conjugale. Ces demandes pourront être présentées dans un délai de 3 ans à compter de l'adoption de la nouvelle loi.

1.4. Les services de santé doivent fournir les documents requis plus rapidement

7 En 2016, le Protecteur du citoyen recommandait dans un rapport d'enquête[3] que la DGIVAC convienne avec le ministère de la Santé et des Services sociaux d'une procédure afin que les documents requis pour le traitement d'une demande de prestations soient transmis rapidement.

8 Le projet de loi nº 84 donne suite à cette recommandation en fixant un délai maximal de 6 jours à tout établissement ou professionnel de la santé pour acheminer son rapport à la DGIVAC.

---

[2] *Loi modifiant le Code civil pour notamment rendre imprescriptibles les actions civiles en matière d'agression à caractère sexuel, de violence subie pendant l'enfance et de violence conjugale*, L.Q. 2020, c. 13.

[3] PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport d'enquête du Protecteur du citoyen – Indemnisation des victimes d'actes criminels : pour une prise en charge efficace et diligente des personnes vulnérables*, Québec, 15 septembre 2016.

1.5. L'infraction criminelle peut être survenue à l'extérieur du Québec

9 L'article 62 du projet de loi nº 84 prévoit qu'un crime commis à l'extérieur du Québec peut donner lieu à une indemnisation, à certaines conditions que le Protecteur du citoyen juge raisonnables.

10 *Parmi les exigences prescrites figurent, par exemple, l'obligation pour la personne de détenir la citoyenneté canadienne et de ne pas avoir séjourné à l'extérieur du Québec plus de 183 jours au cours de l'année qui précède le moment de l'infraction.*

2. Des modifications à apporter au projet de loi nº 84

2.1. Retirer la faute lourde comme motif d'exclusion pour des cas précis de violence

2.1.1. Contexte

11 L'actuelle loi prévoit que la DGIVAC doit refuser toute demande d'indemnisation lorsque « la victime a, par sa faute lourde, contribué à ses blessures. »[4] Comme la loi ne définit pas ce que constitue la faute lourde, les instances se sont souvent inspirées de la jurisprudence en droit civil qui définit la faute lourde comme « celle qui dénote une insouciance, une imprudence ou une négligence grossière. »[5]

12 Des chiffres : dans son rapport d'enquête de 2016, le Protecteur du citoyen constatait que depuis 2012 :

- La faute lourde a été invoquée comme motif d'exclusion pour 10 % des demandes;
- Sur un échantillon de 21 dossiers où la faute lourde a conduit au rejet de la demande, 8 comportaient des lacunes dans l'analyse de la faute, notamment en imposant à la victime un fardeau de preuve plus élevé que ce qui est prévu par le *Code civil du Québec* ou par la jurisprudence.

13 Donnant suite au rapport d'enquête du Protecteur du citoyen, la DGIVAC a produit, en 2017, une politique traitant de la faute lourde, définissant cette notion et encadrant les critères de refus d'accès au régime liés à la faute. Cette politique précise notamment que la DGIVAC doit évaluer chaque cas selon les circonstances qui lui sont propres et qu'il lui revient de démontrer la faute lourde – et non pas à la victime de prouver qu'il n'y a pas eu faute lourde de sa part – par une preuve prépondérante (c'est-à-dire démontrer que la faute lourde est plus probable que son inexistence).

14 Si la DGIVAC n'a pas assez d'éléments pour conclure à la faute lourde, elle doit accorder le bénéfice du doute à la victime dont la demande doit être acceptée. Précisons que selon cette procédure, la faute lourde ne peut s'appliquer dans un contexte d'agression sexuelle puisque celle-ci ne peut constituer une conséquence probable et prévisible d'un comportement considéré fautif de la victime.

---

4 *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. I-6., art. 20.
5 *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 1474.

2.1.2. Traiter différemment les agressions sexuelles ainsi que la violence conjugale ou subie durant l'enfance

15 Le Protecteur du citoyen estime raisonnable de maintenir la faute lourde comme motif d'exclusion au régime (art. 16 du projet de loi). Toutefois, le projet de loi n° 84 présente l'opportunité d'inscrire que la faute lourde ne puisse s'appliquer dans les contextes d'agression sexuelle (déjà prévu dans la procédure dont il vient d'être question, mais pas dans la loi actuelle), de violence conjugale ou de violence subie durant l'enfance, et ce, pour toutes les catégories de victimes, à l'exception du témoin.

16 L'ajout des termes « a subi ou subissait » à l'article 16 du projet de loi n° 84 inclurait ces trois types de violence.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** l'article 16 du projet de loi n° 84 soit modifié :

- par l'ajout, à la fin du paragraphe 1, de l'expression « l'exception ne s'applique toutefois pas si la personne victime a agi de la sorte parce qu'elle a subi ou qu'elle subissait de la violence ou une menace réelle de violence à son égard; »;
- par l'ajout, aux paragraphes 2, 3, 4a), 4b) et 5, des mots « a subi ou » avant les mots « subissait de la violence »;
- par l'ajout, au paragraphe 6a), de l'expression « l'exception ne s'applique toutefois pas si le proche a agi de la sorte parce qu'il a subi ou subissait de la violence ou une menace réelle de violence à son égard; »;
- par l'ajout, au paragraphe 6b), de l'expression « l'exception ne s'applique toutefois pas si la personne décédée a agi de la sorte parce qu'elle a subi ou subissait de la violence ou une menace réelle de violence à son égard; ».

2.2. Remédier au défaut de présenter sa demande dans le délai prescrit

17 Tout comme la loi actuelle, le projet de loi n° 84 prévoit que la personne victime qui fait défaut de présenter sa demande dans le délai prescrit est présumée avoir renoncé à toute aide financière, à moins qu'il ne soit démontré notamment qu'elle ait été dans l'impossibilité d'agir.

18 Bien que l'impossibilité d'agir soit un motif de sursis de délai difficile à démontrer pour la personne victime, il ne s'agit pas en soi d'une fin de non-recevoir, puisque d'autres motifs sont admissibles pour renverser cette présomption.

19 Ceci dit, dans son rapport spécial de 2016, le Protecteur du citoyen constatait que la DGIVAC adoptait une approche restrictive en n'acceptant que le seul motif de l'impossibilité d'agir pour repousser la présomption de renonciation de la victime, malgré ce que prévoient la loi et sa propre orientation. En entrevue, le personnel avait confirmé que ces autres motifs n'étaient à peu près jamais retenus. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette approche restrictive ne respectait plus plusieurs décisions du Tribunal administratif du Québec

prônant que tout motif raisonnable peut être démontré, notamment par le comportement de la victime[6].

20 Depuis, une politique sur le délai de production d'une demande de prestations et sa recevabilité a été diffusée sur le site Internet de la DGIVAC. Celle-ci indique que peut être considéré comme recevable une demande de prestations faite en dehors du délai prescrit à la Loi lorsque la victime démontre que son retard est justifié par des motifs raisonnables.

21 Or, des situations où une application restrictive de la présomption est faite sont encore portées à la connaissance du Protecteur du citoyen à ce jour.

22 Le Protecteur du citoyen constate aussi que les autres régimes d'indemnisation au Québec prévoient spécifiquement dans leur loi le motif à démontrer[7], ce qui évite des ambiguïtés pour l'administré qui désire faire sa preuve.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 20 du projet de loi n° 84 soit modifié par le remplacement de la 2e phrase du 2e alinéa par la suivante : « Cette présomption peut être renversée s'il est démontré que son défaut est justifié par des motifs raisonnables ».

2.3. Revoir certaines modalités relatives à l'indemnité pour séquelle permanente

2.3.1. Donner à la victime le choix entre le capital ou la rente

23 Selon la loi actuelle, la somme forfaitaire versée à titre de compensation pour des séquelles permanentes découlant de l'acte criminel est versée le plus souvent, à moins d'exception, sous forme de rente.

24 Les articles 32 à 35 du projet de loi n° 84 prévoient l'opposé, c'est-à-dire que la somme forfaitaire est désormais versée sous forme de capital. La victime qui souhaite des versements périodiques égaux, étalés sur une période de 12 ou 24 mois, doit en faire expressément la demande.

25 À noter que, peu importe la formule, le traitement fiscal demeure le même : la victime doit déclarer les sommes reçues dans sa déclaration de revenus et celles-ci entrent dans le calcul de son revenu net pour l'année. La rente étalée sur 12 ou 24 mois peut toutefois permettre de répartir l'impact fiscal sur les années visées.

26 Or, l'admissibilité à plusieurs programmes sociaux fiscaux est basée sur le revenu net familial. Les citoyens les plus démunis peuvent donc avoir avantage à réduire ce revenu afin d'être admissibles aux programmes ou pour en tirer un maximum d'avantages.

27 *À titre d'exemple, les programmes suivants fixent l'aide financière accordée selon le revenu net familial : le crédit d'impôt pour solidarité et la prime au travail de Revenu*

---

6 *M.S. c. P.G* 2013 QCTAQ 11699 et C.G. c. P.G. 2013 QCTAQ 06107.

7 *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, art. 352; *Loi sur l'assurance automobile*, RLRQ, c. A-25, art. 11; *Loi sur le régime des rentes du Québec*, RLRQ, c. R-9, art. 186.

Québec, le programme Allocation-logement de la Société d'habitation du Québec et l'Allocation famille de Retraite Québec.

28 Alors que la situation personnelle de la victime peut l'inciter à opter pour une formule plutôt qu'une autre, le Protecteur du citoyen estime que l'information qui lui est transmise par la DGIVAC doit présenter les deux possibilités et donner le choix, plutôt que d'offrir le versement unique et d'imposer à la personne, le cas échéant, la démarche de demander la rente étalée sur 12 ou 24 mois.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 **Que** l'article 34 du projet de loi n° 84 soit modifié afin que la victime puisse choisir de recevoir la somme forfaitaire selon l'une de ces trois options :

- en capital (versement unique);
- en versements périodiques pendant 12 mois;
- en versements périodiques pendant 24 mois.

2.3.2. D'un point de vue fiscal, différencier l'indemnité pour séquelle permanente de l'indemnité de remplacement du revenu

29 Les indemnités versées aux victimes pour compenser les séquelles subies à la suite d'un acte criminel sont non imposables. Par contre, d'un point de vue fiscal, elles sont considérées comme des indemnités de remplacement du revenu. Elles s'ajoutent donc au revenu net de la victime, haussant celui-ci et pouvant exclure la personne de programmes sociaux fiscaux.

30 Ce type d'indemnité a pour but de compenser une perte d'intégrité physique ou psychique ou des séquelles résultant de blessures physiques ou psychiques. Dans le même esprit, le Protecteur du citoyen a d'ailleurs recommandé dans son rapport annuel d'activités 2019-2020[8] que le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*[9] soit modifié afin de ne plus considérer les versements de ce type d'indemnité comme des indemnités de remplacement du revenu.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 **Que** le ministère de la Justice intervienne auprès du ministère des Finances afin de modifier la législation fiscale pour que les indemnités versées en compensation de séquelles physiques ou psychiques soient considérées à ce titre, et non plus comme des indemnités de remplacement du revenu.

---

[8] PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activités 2019-2020*, page 67. Le Protecteur du citoyen y réitérait une demande datant de 2013.

[9] *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1, r. 1.

2.4. Maintenir l'aide financière palliant une perte de revenu jusqu'à la consolidation

31 L'article 42 du projet de loi n° 84 prévoit que l'aide financière palliant une perte de revenu (AFPPR) est versée pour une période maximale de 3 ans, alors que la loi actuelle ne trace aucune limite de temps. Or, une telle disposition peut avoir pour effet que l'AFPPR n'est plus versée à la victime même si son état n'est toujours pas consolidé.

32 Une lésion est dite consolidée lorsqu'elle est guérie ou stabilisée, c'est-à-dire qu'aucune amélioration ne peut plus être apportée par les traitements applicables.

33 Une blessure physique ou psychique non consolidée peut empêcher une victime d'exercer un emploi, d'où la nécessité pour elle de continuer à toucher l'AFPPR. À noter que, selon l'article 51 du projet de loi n° 84, une AFPPR supplémentaire prend le relais après que la première aide ait pris fin, mais uniquement au moment d'une réinsertion professionnelle.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 **Que** l'article 42 du projet de loi n° 84 soit modifié afin de ne pas comporter de période maximale de versement de l'aide financière palliant une perte de revenu (AFPPR), et que celle-ci soit versée jusqu'à la consolidation de l'état de la victime.

2.5. Préciser le délai de contestation devant le Tribunal administratif du Québec

34 Le projet de loi n° 84 (art. 80) énonce notamment que les décisions qui ont fait l'objet d'une révision administrative par la DGIVAC peuvent être contestées devant le Tribunal administratif du Québec.

35 Le Protecteur du citoyen est d'avis que, même si l'article 110 de la *Loi sur la justice administrative*[10] prévoit un délai de 60 jours pour toute contestation devant le TAQ, le projet de loi n° 84 devrait aussi mentionner ce délai dans la nouvelle loi afin de permettre une meilleure compréhension des modalités de recours disponibles aux personnes victimes.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 **Que** l'article 80 du projet de loi n° 84 soit modifié afin de prévoir un délai de 60 jours pour contester une décision révisée par la DGIVAC devant le Tribunal administratif du Québec.

---

[10] *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

2.6. Prévoir la possibilité d'un versement anticipé en cas de séquelle permanente

36 Le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels ne prévoit aucun versement anticipé quand une personne est reconnue admissible à un montant forfaitaire pour séquelle permanente.

37 Pour sa part, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) peut, à certaines conditions, accorder une aide financière de dépannage sur un mode accéléré[11], ce qui vient répondre au besoin de personnes accidentées souvent en situation financière précaire.

38 À noter que le rapport spécial du Protecteur du citoyen de 2016 faisait état de longs délais de traitement des demandes par le Bureau médical de la DGIVAC, ceux-ci pouvant atteindre plusieurs mois. Dans l'intervalle, des victimes subissent des attentes dont le poids s'ajoute au drame qu'elles ont vécu.

39 Le Protecteur du citoyen estime qu'à l'instar de la SAAQ, la DGIVAC doit pouvoir verser une aide financière de dépannage en attendant l'évaluation finale des séquelles, et ce, dès que :

- la demande d'indemnisation pour infraction criminelle est acceptée;
- les blessures liées à l'acte criminel sont précisées;
- il y a certitude quant au caractère permanent des préjudices.

40 La SAAQ a établi une liste des séquelles pouvant donner droit à un paiement anticipé. On y retrouve par exemple les cas d'amputation, de brûlure et d'engelure au 3e degré, d'état neurovégétatif de plus de 6 mois ou encore de paraplégie ou tétraplégie complète.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-7 **Que** le projet de loi nº 84 soit modifié afin d'y prévoir un mécanisme de versement anticipé, similaire à celui de la Société de l'assurance automobile du Québec, pour les victimes aux prises avec des séquelles permanentes liées à l'infraction criminelle qu'elles ont subie.

2.7. Étendre le versement de l'aide financière palliant une perte de revenu à des catégories additionnelles de victimes

41 Le projet de loi nº 84 remplace l'indemnité pour incapacité totale temporaire (ITT) de la loi actuelle par l'AFPPR. Or, comme son nom l'indique, l'AFPPR est destinée aux personnes qui exercent un travail assorti d'un revenu ou à celles qui ont un lien d'emploi avec un employeur. Selon le Protecteur du citoyen, le fait de cibler ainsi uniquement les victimes qui occupaient un emploi au moment des faits constitue un recul.

42 La loi actuelle ne fixant pas une telle limite, l'indemnité pour ITT peut s'appliquer notamment aux personnes victimes hospitalisées en raison de l'infraction, qui étaient sans

---

[11] SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC, *Manuel des directives – Indemnisation des dommages corporels*, « Indemnisation du préjudice non pécuniaire – À compter du 1er janvier 2000 – Application du Règlement sur l'indemnité forfaitaire pour préjudice non pécuniaire – Projet de loi 24 », section 5.6.2 – Avance sur l'indemnité pour séquelles, entrée en vigueur le 1er janvier 2019, mise à jour nº 187.

emploi au moment des faits ou encore des personnes victimes incapables de vaquer à leurs occupations quotidiennes et domestiques.

43 Par ailleurs, le projet de loi n° 84 omet de prendre en compte plusieurs catégories de personnes qui, selon le régime des accidentés de la route, sont admissibles à ce que propose la SAAQ comme équivalent de l'AFPPR.

44 Ainsi, la *Loi sur l'assurance automobile* reconnaît le droit à :

- Une indemnité de remplacement de revenu basée sur le salaire minimum aux personnes bénéficiant de l'aide sociale au 181e jour suivant leur accident de la route;
- Une indemnité pour frais de garde aux personnes sans emploi capables de travailler, qui ont comme occupation principale de prendre soin, sans rémunération, d'un enfant de moins de 16 ans ou d'une personne régulièrement incapable d'exercer un emploi;
- Une indemnité de remplacement de revenu aux étudiants de 16 ans et plus, pour compenser le fait que l'étudiant ne peut travailler en raison de son accident.

45 Comme le fait la SAAQ, la DGIVAC devrait considérer que, n'eût été l'événement dont elle a été victime, la personne sans emploi aurait pu trouver un travail et toucher un revenu.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-8 Que le projet de loi n° 84 soit modifié afin de prévoir le versement d'une indemnité équivalente à une aide financière palliant une perte de revenu :

- aux personnes sans emploi capables de travailler et qui, n'eut été de l'infraction criminelle, auraient pu trouver un travail et toucher un revenu;
- aux personnes sans emploi capables de travailler qui ont comme occupation principale de prendre soin, sans rémunération, d'un enfant de moins de 16 ans ou d'une personne régulièrement incapable d'exercer un emploi;
- aux étudiants de 16 ans et plus, pour compenser le fait que l'étudiant ne peut travailler en raison de son accident.

2.8. Assortir le régime d'indemnisation de « vraies » cotisations au régime des rentes du Québec

46 Actuellement, la *Loi sur les accidents du travail*[12] sur laquelle se base le régime d'indemnisation de la DGIVAC, prévoit, aux fins du calcul du revenu net d'une victime qui reçoit des indemnités pour incapacité totale temporaire, des prélèvements équivalents aux montants qui seraient normalement retranchés de son salaire. Les sommes sont prélevées selon :

- Les lois fiscales québécoise et canadienne;
- La *Loi sur l'assurance emploi*;
- La *Loi sur le régime des rentes du Québec*;

[12] *Loi sur les accidents du travail*, RLRQ, c. A-3, art. 2.

- La *Loi sur l'assurance parentale*.

47 Dans les faits, toutefois, ces montants ne sont pas acheminés aux organismes publics percepteurs, et ne sont prélevés que par souci d'équité par rapport aux personnes qui occupent un emploi. S'agissant de prélèvements fictifs, ils ne permettent pas à la victime indemnisée de contribuer, notamment, au régime des rentes du Québec durant sa période d'incapacité.

48 Par la suite, lorsque l'indemnité de remplacement du revenu diminue au moment où la personne atteint 65 ans, et qu'elle cesse à ses 68 ans, cette personne reçoit une rente de retraite réduite en fonction des années où elle n'y a pas cotisé. Elle peut n'avoir droit à aucune rente si sa contribution au régime public a été insuffisante.

49 À titre d'exemple, cette situation est vécue aussi par les personnes accidentées de la route ou victimes d'un accident de travail. À la suite d'une communication entre le Protecteur du citoyen et la SAAQ, cette dernière a confirmé qu'elle souhaite modifier sa loi pour corriger l'iniquité. De plus, dans le cadre de la réforme de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*[13], le Protecteur du citoyen a invité tout récemment le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la CNESST à faire de même.

50 De l'avis du Protecteur du citoyen, la réflexion entamée avec le projet de loi nº 84 offre l'occasion de corriger un tel préjudice à l'égard des victimes d'actes criminels.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-9 **Que** le ministère de la Justice se joigne à la réflexion amorcée par la Société de l'assurance automobile du Québec pour corriger l'iniquité vécue par les victimes d'actes criminels.

[13] Projet de loi nº 59 – *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, présenté le 27 octobre 2020.

Conclusion

51 Le projet de loi nº 84 comporte des améliorations appréciables par rapport à l'actuelle législation en matière d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Certaines avancées – et l'on ne peut que s'en réjouir – tiennent compte d'une évolution sociale qui dicte désormais une plus grande sensibilité à ce que vivent des personnes au lendemain d'un drame violent. Selon ce que le projet de loi nº 84 annonce, l'on veillera à assortir l'aide d'une plus grande ouverture quant aux victimes admissibles et aux crimes reconnus, et d'une plus grande souplesse quant aux délais de réception des demandes. Ce sont des pas importants.

52 La réforme proposée pourra être mieux appréciée à la lumière de la réglementation qui déterminera plusieurs modalités d'application. Le moment venu, le Protecteur du citoyen pourra formuler ses commentaires sur ces dispositions. Il veillera notamment à ce que les avancées se concrétisent et, plus particulièrement, à ce que l'administration du régime d'indemnisation soit culturellement pertinente et sécurisante pour les Premières Nations et Inuit.

53 Certains objectifs doivent encore être atteints pour un plein respect des droits des victimes. Ainsi, le Protecteur du citoyen est d'avis que la notion de faute lourde doit exclure certaines situations de violence où il ne peut décemment y avoir de faute de la part de la victime. Des modalités de versement de l'aide financière doivent aussi être mieux ajustées pour être plus cohérentes avec les autres formes d'assistance publique.

54 Enfin, les plaintes que reçoit le Protecteur du citoyen de la part de personnes qui ont été victimes d'un acte criminel témoignent du besoin fondamental chez elles d'être prises en charge le plus tôt possible avec compétence et empathie. Respecter les droits fondamentaux des victimes d'infractions criminelles alors qu'elles traversent une crise des plus éprouvantes requiert que les services publics soient soucieux de leur répondre avec rapidité et humanité.

Annexe : Liste des recommandations

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** l'article 16 du projet de loi n° 84 soit modifié :

- par l'ajout, à la fin du paragraphe 1, de l'expression « l'exception ne s'applique toutefois pas si la personne victime a agi de la sorte parce qu'elle a subi ou qu'elle subissait de la violence ou une menace réelle de violence à son égard; »;
- par l'ajout, aux paragraphes 2, 3, 4a), 4b) et 5, des mots « a subi ou » avant les mots « subissait de la violence »;
- par l'ajout, au paragraphe 6a), de l'expression « l'exception ne s'applique toutefois pas si le proche a agi de la sorte parce qu'il a subi ou subissait de la violence ou une menace réelle de violence à son égard; »;
- par l'ajout, au paragraphe 6b), de l'expression « l'exception ne s'applique toutefois pas si la personne décédée a agi de la sorte parce qu'elle a subi ou subissait de la violence ou une menace réelle de violence à son égard; ».

R-2 **Que** l'article 20 du projet de loi n° 84 soit modifié par le remplacement de la 2e phrase du 2e alinéa par la suivante : « Cette présomption peut être renversée s'il est démontré que son défaut est justifié par des motifs raisonnables ».

R-3 **Que** l'article 34 du projet de loi n° 84 soit modifié afin que la victime puisse choisir de recevoir la somme forfaitaire selon l'une de ces trois options :

- en capital (versement unique);
- en versements périodiques pendant 12 mois;
- en versements périodiques pendant 24 mois.

R-4 **Que** le ministère de la Justice intervienne auprès du ministère des Finances afin de modifier la législation fiscale pour que les indemnités versées en compensation de séquelles physiques ou psychiques soient considérées à ce titre, et non plus comme des indemnités de remplacement du revenu.

R-5 **Que** l'article 42 du projet de loi n° 84 soit modifié afin de ne pas comporter de période maximale de versement de l'aide financière palliant une perte de revenu (AFPPR), et que celle-ci soit versée jusqu'à la consolidation de l'état de la victime.

R-6 **Que** l'article 80 du projet de loi n° 84 soit modifié afin de prévoir un délai de 60 jours pour contester une décision révisée par la DGIVAC devant le Tribunal administratif du Québec.

R-7 **Que** le projet de loi n° 84 soit modifié afin d'y prévoir un mécanisme de versement anticipé, similaire à celui de la Société de l'assurance automobile du Québec, pour les victimes aux prises avec des séquelles permanentes liées à l'infraction criminelle qu'elles ont subie.

R-8 **Que** le projet de loi n° 84 soit modifié afin de prévoir le versement d'une indemnité équivalente à une aide financière palliant une perte de revenu :

- aux personnes sans emploi capables de travailler et qui, n'eut été de l'infraction criminelle, auraient pu trouver un travail et toucher un revenu;
- aux personnes sans emploi capables de travailler, qui ont comme occupation principale de prendre soin, sans rémunération, d'un enfant de moins de 16 ans ou d'une personne régulièrement incapable d'exercer un emploi;
- aux étudiants de 16 ans et plus, pour compenser le fait que l'étudiant ne peut travailler en raison de son accident.

R-9 **Que** le ministère de la Justice se joigne à la réflexion amorcée par la Société de l'assurance automobile du Québec pour corriger l'iniquité vécue par les victimes d'actes criminels.

PROTECTEUR
DU CITOYEN

Écoute · Rigueur · Respect

Bureau de Québec
800, place D'Youville, 19e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-2688

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8

Téléphone : 514 873-2032

protecteurducitoyen.qc.ca
Téléphone sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca