

La loi sur le directeur des poursuites publiques

Des enjeux pour les victimes d'actes criminels

Présenté à la Commission des institutions

8 juin 2005

Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour
femmes victimes de violence conjugale

Regroupement québécois des CALACS

Association québécoise Plaidoyer-Victimes

Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté
du Québec

Présentation

Le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale vise la prise de conscience collective de la problématique des femmes et des enfants victimes de violence. Créé en 1979, le Regroupement a pour mission de sensibiliser la population à la violence conjugale et de l'informer de l'existence des ressources ; de représenter ses membres, les maisons d'aide et d'hébergement, devant les instances publiques et gouvernementales ; d'assurer une réflexion et une formation continues chez les intervenantes en maison. Il regroupe 48 maisons membres réparties dans 16 régions du Québec. C'est à partir de l'expérience de ces femmes et de ces enfants, et de celles des intervenantes des maisons qui les accompagnent dans leurs démarches, que le Regroupement a pris position depuis 25 ans sur nombre de politiques, programmes et projets de loi.

En partenariat avec ses quarante maisons membres réparties à travers 11 régions du Québec, la Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec travaille quant à elle à la défense des droits et au développement de l'autonomie des femmes victimes de violence conjugale et des femmes aux prises avec des difficultés liées entre autres à la toxicomanie, à la santé mentale, à l'itinérance. Dans la perspective d'éliminer les déterminants sociaux qui soutiennent la violence faite aux femmes et les problématiques associées, la Fédération offre un appui quotidien à l'important travail réalisé en maison d'hébergement en répondant aux nombreuses demandes de concertation, d'animation et de formation, d'information et de représentations de ses membres auprès des instances publiques, politiques et communautaires. Elle sensibilise également la population aux problématiques des clientèles hébergées et œuvre, par l'entremise de nombreux projets de recherche avec le milieu universitaire, au développement des connaissances en matière de violence commise envers les femmes et leurs enfants et sur les problématiques des femmes en difficulté. Les maisons membres de la Fédération offrent à leurs résidentes une aide directe, des interventions ciblées, un milieu de vie sécuritaire et également du soutien dans toutes les démarches socio-juridiques qu'elles entreprennent.

Les maisons regroupées par les 2 associations hébergent quelque 8 000 femmes et 6 000 enfants victimes de violence conjugale chaque année. De plus, elles viennent en aide à plusieurs dizaines de milliers de femmes violentées en leur offrant des services de consultation sans hébergement. On estime qu'entre 100 000 et 190 000 femmes sont victimes d'actes criminels commis à leur endroit par leur conjoint chaque année. Quelque 16 000 plaintes par année sont liées à la violence conjugale, et dans 85 % des cas, les victimes sont des femmes.

Le Regroupement québécois des CALACS regroupe 26 Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel. Ces CALACS viennent en aide aux femmes et adolescentes victimes d'agressions sexuelles dans leur vie adulte ou dans l'enfance. Au Québec, 1 femme sur 4 est susceptible de vivre de la violence sexuelle au cours de sa vie et parmi elles, un très petit nombre (entre 6 % et 10 %) portent plainte au criminel ou dénoncent la situation à la police.

L'Association québécoise Plaidoyer-Victimes a pour mandat de promouvoir et de défendre les droits et intérêts des personnes victimes d'actes criminels. Au cours des 20 dernières années, elle a contribué au développement de nombreux programmes et initiatives qui ont permis l'amélioration des pratiques à l'endroit des victimes, une meilleure compréhension de leurs besoins et l'humanisation du système de justice pénale. L'Association a produit des avis ou des mémoires lors de l'adoption de nombreux projets de lois, politiques ou nouvelles mesures concernant les victimes d'actes criminels. Depuis 1984, elle soutient et mobilise un réseau qui regroupe plus de 300 membres (organismes ou individus) provenant des organismes d'aide aux victimes, du système d'administration de la justice, du réseau de la santé et des services sociaux, de la sécurité publique, du milieu de l'enseignement et de la recherche et aussi de victimes. La mission de l'Association se concrétise également par la préoccupation quotidienne de répondre aux diverses demandes des victimes, en les orientant vers les ressources ou services appropriés, en transmettant des informations utiles ou en développant d'autres initiatives en regard des difficultés vécues.

Nos organismes informent les victimes sur le processus judiciaire, tentent de leur donner confiance dans le système judiciaire, les encouragent à porter plainte et les accompagnent dans le cadre des différentes étapes du processus pénal.

Ces mandats nous donnent un rôle d'observateurs privilégiés et nous conduisent à sensibiliser les instances publiques aux besoins et à la réalité des victimes ainsi qu'aux adaptations nécessaires au fonctionnement du système judiciaire.

Trois des quatre organismes qui présentent cet avis desservent spécifiquement des femmes violentées. Bien que nos préoccupations concernent l'ensemble des victimes, nos propos seront teintés par la réalité vécue par ces femmes dans le système judiciaire.

Introduction

Les groupes qui représentent les victimes n'ont pas revendiqué la séparation des fonctions de ministre de la Justice et de Procureur général et n'ont pas noté, pour les personnes qu'elles représentent, des problèmes majeurs à ce que le ministre exerce les 2 fonctions.

Sur le plan des principes, nous ne nous opposons pas à l'intention exprimée dans le projet de loi 109 de créer une charge de Directeur des poursuites publiques (DPP), ni à son indépendance, même s'il n'est pas évident de voir en quoi ce changement de structure sera meilleur pour les victimes. Nous avons toutefois certaines craintes en regard de ce que pourra signifier cette « indépendance ». Fera-t-elle en sorte d'empêcher le DPP de participer aux travaux du *Comité interministériel de coordination en matière de violence conjugale, familiale, et sexuelle* ? Le DPP pourra-t-il siéger dans les comités pertinents où il est question de la mise en œuvre des droits des victimes ? Les substituts du DPP continueront-ils à participer aux tables locales et régionales de concertation sur la violence faite aux femmes et aux enfants ? Le DPP sera-t-il réellement obligé de tenir compte des orientations et mesures adoptées par le ministre et de les intégrer dans ses directives aux substituts ?

Ces quelques questions sont des exemples de nos préoccupations. Elles seront maintenant développées plus abondamment.

Le pouvoir d'orienter et de traduire en directives (articles 16 et 20) :

Par le passé, des ministres de la Justice ont fait le choix de prendre en compte certaines problématiques, jusque-là ignorées même si elles constituaient des crimes. Cette prise en charge des problématiques a permis d'amorcer un travail d'envergure pour tenter d'éradiquer ces formes de criminalité. Nous pensons ici principalement à la violence conjugale, aux agressions sexuelles et à la violence faite aux enfants. Ces ministres de la Justice ont aussi joué un rôle de premier ordre pour que ce travail d'éradication se fasse en tenant compte des droits, des réalités et des besoins des victimes et pour que les directives qui s'imposent aux poursuivants aillent dans le sens de la protection de leurs droits (par exemples, la directive qui implique de ne pas demander d'ordonnance de garder la paix lorsqu'une plainte pour violence conjugale peut être déposée; la directive qui veut que s'applique une procédure accélérée lorsque la protection d'un témoin est en cause, etc.) :

Politique d'intervention en matière de violence conjugale (1986);

Adoption de la loi 8 sur l'aide aux victimes d'actes criminels (1988);

Sommet de la Justice (1992);

Politique d'intervention en matière de violence conjugale (1995);

Orientations gouvernementales en matière d'agressions sexuelles (2001);

Plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle (2001);

Présidence ('90) et co-présidence (depuis 2005) du comité interministériel de coordination en matière de violence conjugale, familiale et sexuelle;

Comité tripartite Femmes et justice (2001-2002);

Plan d'action 2004-2009 en matière de violence conjugale.

Est-ce que l'article 20 du projet de loi 109 est suffisamment « clair » pour que le ministre soit tenu de continuer à adopter des « orientations et des mesures (...) pour assurer la prise en compte des intérêts légitimes des victimes » ? Est-ce que l'article 16 du projet de loi est suffisamment « solide » pour que ces « orientations et mesures » soient prises automatiquement en compte par le DPP qui lui établit les directives ? Pour nous, ces deux articles (20 et 16) devraient contenir des obligations plus claires.

De plus l'article 16 devrait prévoir une autre obligation pour faire en sorte que le DPP publie les directives du poursuivant à l'intention du public et non pas seulement à l'intention des poursuivants eux-mêmes (voir nos recommandations à la fin du texte sur les articles 16 et 20).

Par ailleurs, il nous apparaît très pertinent que le ministre ait la responsabilité de voir à la prise en compte des intérêts des victimes et de la protection des témoins puisque ceux-ci ne sont pas représentés dans le cadre des poursuites pénales et peuvent à l'occasion devenir de simples « outils témoins » pour la poursuite. Beaucoup de travail reste encore à faire à ce chapitre. Et mieux les victimes seront traitées, comprises, respectées, informées, mieux elles pourront participer lors de la judiciarisation. Une meilleure compréhension du rôle du système judiciaire criminel induit aussi des attentes plus raisonnables. La perception et la confiance du public envers la Justice dépendent souvent de cela.

Que la responsabilité de promouvoir (ou non) le traitement non judiciaire et les mesures de rechange incombe au ministre de la justice nous semble également essentiel. Le choix d'utiliser ou non ces mesures a des conséquences importantes pour certaines victimes et un lieu de débat public s'impose. Dans les dernières années, nos organisations et des structures comme le *comité interministériel de coordination en matière de violence conjugale, familiale et sexuelle* ont dû rappeler au ministre que les mesures de rechanges étaient contre-indiquées dans les cas de violence conjugale et de crime sexuel. Ces mesures touchent également d'autres types de victimes qui ont exprimé des inquiétudes dans la capacité des organismes à encadrer les contrevenants qui en bénéficient. Si dans l'avenir, seul le DPP avait le pouvoir de décider d'aller de l'avant en toute indépendance sur ces questions, nous croyons que le débat et les échanges nécessaires seraient plus difficiles à obtenir.

Le dialogue avec nos vis-à-vis du ministère de la Justice du Québec (MJQ) qui représentent les procureurs n'est pas toujours facile même s'il s'est beaucoup amélioré dans les dernières années. Nous trouverions très préoccupant que la création d'une fonction indépendante au niveau des procureurs nous ramène au temps où il y avait plus de résistance de la part de nos vis-à-vis de la poursuite. Lors des travaux du comité tripartite Femmes et Justice, même si la ministre de la Justice de l'époque avait mandaté le comité pour trouver des façons d'améliorer la judiciarisation des actes de violence faite aux femmes, certaines fonctionnaires présentes à ce comité ont souvent semblé davantage animées par la volonté de conserver le statu quo sur le plan des façons de faire des substituts du procureur général (SPG) que par la recherche de solutions aux problèmes. Beaucoup d'énergies ont dû être déployées pour réussir à formuler les recommandations qui apparaissent au rapport. Finalement, le ministre a décidé d'inclure un certain nombre d'entre elles dans le plan d'action 2004-2009 en violence conjugale et nous souhaitons qu'il en soit ainsi pour le prochain plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle qui doit être mis en place en 2006. Est-ce que ce sera encore réalisable avec un DPP indépendant ?

L'imputabilité du DPP (articles 1, 21 et 34) :

Certains voient dans la création de la charge de DPP un gage d'objectivité. Pour les femmes, l'objectivité a souvent été gage de statu quo aux niveaux des valeurs et du fonctionnement de l'appareil judiciaire qui a mis du temps à reconnaître les problèmes particuliers qu'elles vivent. La criminalité spécifique que vivent les femmes n'a en effet été reconnue que depuis peu et encore beaucoup de changement de mentalités est nécessaire chez plusieurs acteurs du système judiciaire. Le système judiciaire étant souvent plus conservateur que les autres institutions de notre société ; il est par conséquent plus lent à évoluer et à changer.

Par contre, le ministre de la Justice est investi d'une responsabilité globale sur le système criminel et pénal et d'une vision large des institutions judiciaires et des outils qui permettent l'exercice des droits de l'ensemble des justiciables québécois. Ainsi doté d'une capacité de mettre en lien les différents domaines du droit (criminel, familial, droit de la personne et de la jeunesse, etc.), il peut plus facilement cibler et corriger les lacunes.

C'est pourquoi nous croyons que le DPP doit être imputable de ses actions devant le ministre de la Justice qui, lui, doit rendre compte devant l'Assemblée nationale. Nous estimons qu'on pourra ainsi mieux s'assurer que la vision du DPP et la façon dont il exerce ses responsabilités reflètent les attentes des citoyennes et des citoyens.

La contribution du DPP (article 17) :

L'article 17 se lit ainsi :

« À la demande du Procureur général, le Directeur **fournit une expertise liée à l'application des lois** dans le domaine de sa compétence, notamment par la **production d'avis**. Il peut faire des recommandations au Procureur général concernant l'application de ces lois et l'exercice de leurs fonctions respectives. »

Nous nous questionnons sur la portée de cet article. L'expertise du DPP et la production d'avis seront-ils mis à contribution pour améliorer la cohérence entre les décisions de divers tribunaux ou entre le système judiciaire et le système correctionnel ? La mettra-t-on à contribution pour augmenter la cohérence si nécessaire entre le pénal, le familial et le tribunal de la jeunesse (restriction de contact, droits d'accès, accès supervisés, etc.) dans le traitement des affaires de violence conjugale?

L'article 19 prévoit quant à lui que le DPP peut conclure des ententes et des ententes de services. À quel type d'ententes réfère-t-on? S'agit-il d'ententes de services avec les organismes qui soutiennent les victimes comme les CAVAC ? S'agit-il d'ententes pour des mesures de rechange? Ou d'ententes avec des procureurs privés ? Nous nous demandons également si les partenaires privés seront tenus de respecter les orientations du ministre.

Des inquiétudes pour l'avenir :

Actuellement le comité interministériel de coordination en matière de violence conjugale, familiale et sexuelle est coprésidé par un procureur chef de la direction des poursuites publiques du MJQ. Il relève du ministre de la Justice qui est coresponsable de la politique en violence conjugale et des orientations en agressions sexuelles. En fait ce dernier lui délègue le mandat de coprésider le comité interministériel. Par sa position stratégique, il peut à la fois :

Conseiller ses supérieurs, allant de son sous-ministre jusqu'au ministre lui-même sur les meilleures orientations à prendre pour assurer le traitement judiciaire de la violence conjugale, de la violence familiale et de la violence sexuelle, et cela non seulement sur le plan du criminel et du pénal mais également sur les questions de droit de la famille (position sur la médiation), de protection de la jeunesse (entente multisectorielle), de levée de la confidentialité en cas de danger imminent, etc.

Favoriser le dialogue entre le ministère de la Justice et les autres ministères et ainsi assurer une cohérence et une complémentarité entre l'intervention judiciaire et les autres modes d'intervention (psychosociale par exemple) nécessaires à diminuer le phénomène de la violence conjugale et de la violence sexuelle.

Également être en contact avec l'ensemble des procureurs chef du Québec et enrichir la discussion sur toute directive liée à ces problématiques.

Pour nous il ne fait aucun doute que la responsabilité du comité interministériel ne peut être délégué à un organisme indépendant comme la DPP. Cette responsabilité doit demeurer au ministère qui devra nommer un nouveau coprésident .

Le DPP demandera-t-il à déléguer une représentant au comité interministériel Si oui, on doublera le nombre de sièges « justice », sinon, la couronne sera coupée des actions des autres intervenants. Elle risque ainsi de faire cavalier seul et de devenir un système centré sur lui-même alors qu'on sait que pour être efficace, l'action doit être globale, cohérente et concertée.

De plus, à titre de représentant du ministère de la Justice, l'actuel coprésident du comité interministériel participe aux travaux du *Projet de développement des actions intersectorielles pour améliorer la sécurité des victimes de violence conjugale. La Séjournelle inc.* Ce projet vise à développer des aptitudes et des outils pour mieux évaluer le risque d'agression et d'homicide pour les femmes victimes de violence conjugale ainsi qu'une plus grande concertation des différents intervenants (intervenantes en maisons d'hébergement, intervenants auprès des conjoints violents, service de police, substituts du procureur général, services correctionnels, commission des libérations conditionnelles, comité interministériel en matière de violence conjugale). Si les résultats de ce projet pilote s'avéraient positifs comme nous l'espérons, ils devraient influencer les façons de faire des différents intervenants. Par exemple, les agents de probation chargés d'évaluer les contrevenants pourraient jouer un plus grand rôle et ce, dès l'enquête sur cautionnement, les recommandations des substituts du procureur général au juge en ce qui concerne les remises en liberté ou les sentences pourraient également être différentes et basées sur de nouvelles connaissances de cette problématique. Comment un DPP indépendant pourra-t-il s'inscrire dans une telle démarche? Devra-t-on ici aussi dédoubler la représentation du MJQ qui doit assurément faire partie du processus car la pérennité des actions découlant de ce projet relèvent non seulement de la pratique mais aussi des orientations? Par ailleurs, les substituts sur le terrain actuellement engagés dans ces travaux pourront-ils continuer à y participer ?

Dans le même sens, que se passera-t-il dans le cas d'autres comités éventuels où la participation des représentants des procureurs serait importante pour les victimes. Le DPP y sera-t-il représenté? Les substituts participeront-ils aux instances locales et régionales de concertation?

Le plan d'action 2004-2009 en matière de violence conjugale prévoit une série des mesures comme :

informer les victimes des conditions de l'ordonnance de probation ou de l'ordonnance d'emprisonnement du conjoint violent ;

élaborer et offrir un programme de formation à tous les nouveaux SPG appelés à intervenir en violence conjugale ;

s'assurer que ces programmes de formation fassent la promotion de principes et de valeurs énoncées dans les chartes et dans la politique en violence conjugale ;

recourir lors de la révision de ces programmes à l'expertise de ressources spécialisées en violence conjugale ;

revoir les directives aux SPG pour s'assurer qu'elles mettent en priorité la sécurité des victimes ;

évaluer les pratiques et les échanges d'information qui permettraient la prise en compte de l'ensemble des ordonnances (protection de la jeunesse, criminel et familial) en violence conjugale ;

élaborer et mettre en place un outil permettant au MJQ de compiler des statistiques sur les causes de violence conjugale ;

Advenant la création d'un DPP comment et par qui ces engagements seront-ils réalisés ? Le DPP sera-t-il tenu de mettre en œuvre ces engagements pris par le MJQ ?

Par ailleurs, rien dans la loi, n'oblige le DPP à apporter une attention particulière aux victimes. Rien dans la loi ne nous laisse présager qu'un DPP aura le budget supplémentaire qui serait nécessaire afin que les poursuivants aient davantage de moyens et plus de temps pour rencontrer les victimes, pour les informer, etc.

Or si des efforts importants ont été consentis pour contrer la violence faite aux femmes, force est de reconnaître que d'autres types de victimes sont encore laissés en marge du système. Pensons aux proches des victimes d'homicides, aux enfants agressés par des tiers.

Un autre sujet d'inquiétude concerne le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels (BAVAC). Le BAVAC relève actuellement de la Direction des poursuites publiques du MJQ. Il semble évident que cet organisme chargé de mettre en œuvre la Loi d'aide aux victimes d'actes criminels ne fera pas partie de l'organigramme du DPP. De qui relèvera-t-il au MJQ?

Depuis plusieurs années, le BAVAC ne remplit pas le mandat qui lui est confié dans la loi d'aide, à l'article 9, c'est-à-dire :

« Le Bureau exerce notamment les fonctions suivantes :

- 1° il **favorise la promotion des droits des victimes** reconnus par la présente loi et veille au **développement des programmes d'aide aux victimes** ainsi qu'à la **concertation et à la coordination des actions des personnes, ministères et organismes qui dispensent des services aux victimes**;
- 2° il conseille le ministre de la Justice sur toute question relative à l'aide aux victimes;
- 3° il favorise l'implantation et le maintien de centres d'aide aux victimes et, à cette fin, encourage la participation de groupes ou d'organismes communautaires à la mise sur pied de ces centres, en leur fournissant l'assistance technique ou professionnelle requise pour leur établissement et leur fonctionnement;
- 4° il favorise la réalisation et la diffusion de programmes d'information, de sensibilisation et de formation concernant les droits et les besoins des victimes ainsi que les services qui leur sont accessibles;
- 5° il exerce toute autre fonction que lui confie le ministre de la Justice en vue de favoriser l'application de la présente loi. »

En effet, le BAVAC a restreint son rôle à la création et à la consolidation de Centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) sans arrimer ces services avec les autres ressources existantes ni avec leurs missions et expertises spécifiques et sans tenir compte des besoins des victimes qui ne trouvent pas réponse dans les CAVAC.

Avec la création d'un DPP, nous craignons que le BAVAC n'accroisse sa tendance à limiter son rôle à celui d'un programme de subvention pour les CAVAC, alors qu'il y aurait tant à faire pour la promotion des droits des victimes, pour le développement de programmes adaptés, pour la concertation et la collaboration entre les acteurs et ministères concernés.

Nous croyons que plus de complémentarité est possible et permettrait une utilisation plus efficace des ressources financières. Avec l'expertise acquise depuis une vingtaine d'années, nos groupes estiment qu'il est temps de faire un bilan des services développés.

Recommandations

Nous recommandons :

1. Que le paragraphe 1 de l'article 16 se lise ainsi :

« Le Directeur établit à l'intention des poursuivants sous son autorité **et publie à l'intention du public** des directives relativement à l'exercice des poursuites en matière criminelle ou pénale. Ces directives **doivent intégrer** les orientations et mesures prises par le ministre de la justice. »

2. Que le paragraphe 1 de l'article 20 se lise ainsi :

« Le ministre de la Justice **doit**, pour exercer ses responsabilités dans l'établissement de la politique publique de l'État en matière d'affaires criminelles et pénales, **élaborer et prendre** des orientations et mesures concernant la conduite générale de ces affaires, notamment pour assurer la prise en compte des intérêts légitimes des victimes d'actes criminels et le respect et la protection des témoins ou pour promouvoir le traitement de certaines catégories d'affaires, le traitement non judiciaire d'affaires ou des mesures de rechange à la poursuite. »

3. Que le ministre de la Justice dresse un bilan des services développés pour les victimes et que pour ce faire, qu'il s'associe l'ensemble des organismes qui viennent en aide aux victimes d'actes criminels.
4. Que le ministre s'assure que la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels est mise en application, notamment tous les paragraphes de l'article 9.

Conclusion

Bien que nous ne nous opposions pas à la création d'un Directeur des poursuites publiques indépendant du ministre de la Justice, nos organismes anticipent cette restructuration avec beaucoup d'inquiétude.

Comme nous l'avons dit depuis vingt ans, le système de justice a commencé à tenir compte des victimes. Nous avons participé activement aux discussions qui ont eu lieu et nous avons pu constater comment il est parfois difficile de créer des ponts pour que le social et la justice puissent collaborer à endiguer certaines grandes problématiques complexes. Nous exhortons donc le ministre de la Justice et l'ensemble des parlementaires à mettre tout en leur pouvoir pour éviter de créer une distance encore plus grande entre les ministères, leurs réseaux d'action respectifs et leurs partenaires de la société civile.

Si la Loi sur le Directeur des poursuites publiques était adoptée, nous souhaitons donc qu'elle prévoie **expressément** la prise en compte des droits, besoins et réalité des victimes et que cela se traduise par la suite de manière concrète dans les délégations de pouvoir du ministre, et le cas échéant du DPP.

Nous réitérons notre souhait d'être associés à toute discussion sur les mesures qui peuvent avoir un impact sur les victimes.