



LE RÉGIME PUBLIC D'IVAC ET LES FEMMES AYANT UN VÉCU EN LIEN AVEC LA PROSTITUTION

AUTEURES

CAROLE TREMBLAY
Maison d'hébergement Le Rivage

JOANNIE DIONNE
Maison ISA-CALACS Saguenay

KARINE CÔTÉ
UQAC

MAUDE DESSUREAULT-PELLETIER
Maison ISA-CALACS Saguenay

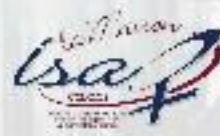
Mémoire déposé dans le cadre du projet

*Vers l'élimination des obstacles à l'égalité des sexes :
travailler localement pour mieux répondre aux besoins
des femmes ayant un vécu en lien avec la prostitution*

2019



LE RIVAGE
Maison d'hébergement



UQAC
Université du Québec
à Chicoutimi

Auteurs

Carole Tremblay, B. Sc.
Directrice générale de la maison d'hébergement le Rivage de La Baie
Maison d'hébergement Le Rivage
1320 1re Avenue, La Baie, Québec, Canada, G7B 4H9

Joannie Dionne, B.Sc.
Intervenante sociale et chargée de projet
La Maison ISA-CALACS Saguenay
C.P. 8351, Chicoutimi, Québec, Canada, G7H 5C2

Karine Côté, Ph. D.
Professeure, psychologue
Département des sciences de la santé
Université du Québec à Chicoutimi
555 boulevard Université
Chicoutimi, Québec, Canada G7H 2B1

Maude Dessureault Pelletier, B.Sc.
Intervenante sociale et chargée de projet
La Maison ISA-CALACS Saguenay
C.P. 8351, Chicoutimi, Québec, Canada, G7H 5C2



© La Maison ISA-CALACS Saguenay



Condition féminine
Canada

Status of Women
Canada

Ce projet a été réalisé avec le soutien financier de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles de Condition féminine Canada.

**AUD
MCLEAN
REY**

Illustration page couverture : Audrey Mc Lean. <https://www.facebook.com/audrey.mclean>.

Mise en contexte

L'une des activités du projet *Vers l'élimination des obstacles à l'égalité des sexes : travailler localement pour mieux répondre aux besoins des femmes ayant un vécu d'exploitation sexuelle*, consiste à émettre des recommandations au sujet du traitement des dossiers des femmes ayant un vécu d'exploitation sexuelle par le régime public d'indemnisation mis en place au Québec en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (LIVAC)¹.

Introduction :

Les victimes de certains crimes contre la personne, commis sur le territoire québécois, peuvent être admissibles au régime d'indemnisation en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Ce régime public a été mis en place en 1972, notamment afin de pallier le fait que, dans la vaste majorité des cas, les victimes ne réussissaient pas à obtenir réparation par la voie des recours privés. L'administration du régime d'indemnisation est confiée à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (Direction de l'IVAC) et intégrée à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

Depuis 2002, le Protecteur du citoyen du Québec a procédé à de nombreuses analyses du régime d'IVAC. Il a identifié plusieurs problématiques dans l'administration du régime et a proposé des modifications en vue de l'améliorer. C'est en 2016, dans son rapport intitulé « *IVAC : pour une prise en charge efficace et diligente des personnes vulnérables* », que le Protecteur du citoyen fait un exercice de synthèse et regroupe les problématiques de l'IVAC en sept (7) thématiques² :

1. la qualité de l'information destinée aux victimes;
2. les longs délais aux différentes étapes du traitement des demandes de prestations;
3. l'accès des victimes au régime lui-même ou à certains services et indemnités;
4. la communication avec certaines victimes pour l'évaluation des besoins;
5. la rigueur du processus décisionnel;
6. la motivation des décisions rendues;
7. l'ouverture de la Direction de l'IVAC à corriger ses erreurs.

Selon le Protecteur du citoyen, ces lacunes affectent le traitement des dossiers d'une large proportion des victimes qui adressent des demandes à l'IVAC et ce, sans égard aux crimes subis par celles-ci.

Pour nous, il semble toutefois que les difficultés d'accès au régime (item # 3) sont plus marquées pour les victimes ayant un vécu d'exploitation sexuelle.

C'est ce que nous tenterons de démontrer dans le cours de notre analyse.

Pour y arriver, en plus de traiter des difficultés d'accès au régime, nous aborderons les questions de l'exclusion des victimes de la traite du régime d'IVAC, des manquements à certains engagements adoptés par le

¹ RLRQ c I-6

² *Rapport d'enquête sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels : pour une prise en charge efficace et diligente des personnes vulnérables*, Protecteur du citoyen, Québec, 15 septembre 2016, pp 1-2-12.

gouvernement du Québec et de l'interprétation restrictive de la LIVAC qu'en font trop souvent les gestionnaires³.

1. Difficultés d'accès au régime pour les victimes d'exploitation sexuelle sous le motif de «faute lourde»

Certaines demandes à l'IVAC sont refusées en raison du motif d'exclusion de la « faute lourde » de la victime prévue à la LIVAC. Depuis 2012, la Direction de l'IVAC a rejeté environ 1 demande sur 10 en raison de ce motif⁴. Toutefois, dans certains cas, le motif de la faute lourde a été utilisé pour refuser l'admissibilité au régime parce que la victime n'avait pas démontré être une victime innocente. Or, appliquer le concept de faute lourde de cette façon impose un fardeau à la victime sans que cela soit prévu par la loi d'IVAC. Le Protecteur du citoyen fait le même constat lorsqu'il dit que : « ces décisions (rendues par l'IVAC) trahissent à la fois l'interprétation trop large de la faute lourde et sa propension à transférer le fardeau de preuve sur la victime⁵ ».

Depuis le 21 septembre 2017, en réponse à ces critiques émises par le Protecteur du citoyen, les gestionnaires du Service de l'admissibilité de l'IVAC ont reçu des directives traitant de la faute lourde. Or, si cette nouvelle politique⁶ répond à de nombreuses critiques, notamment on y précise que le principe de la faute lourde ne s'applique pas dans le contexte d'une agression sexuelle, elle laisse quand même un large pouvoir discrétionnaire aux gestionnaires qui peuvent, dès lors, être défavorables à la reconnaissance du droit à l'indemnisation des victimes d'exploitation sexuelle.

En effet, la notion de faute lourde prévue aux articles 20 de la LIVAC et 1474 du *Code civil du Québec*, correspond à « un comportement qui dénote, de la part de la personne victime, une insouciance grossière et complète de la conséquence des actes qu'elle pose. Et cette conséquence, en regard des faits, est à ce point probable et prévisible qu'il s'avère à peine croyable que la victime n'ait pas accepté, en agissant, le dommage qui s'est réalisé⁷. »

L'analyse d'un dossier d'IVAC sous l'angle de cette définition implique l'examen du comportement de la victime lors de l'agression. Savait-elle ce qui allait se produire? Acceptait-elle cette violence à l'avance? Acceptait-elle le dommage qui pouvait s'ensuivre?

Cette analyse au cas par cas, devrait être faite systématiquement par l'IVAC mais rien n'indique que ce soit le cas. Même que le Protecteur du citoyen en doute fortement⁸. Ici, c'est un changement de pratique qu'il faut viser auprès des gestionnaires du Service de l'admissibilité de l'IVAC. L'ajustement des pratiques doit reposer sur la nouvelle politique dans laquelle se trouve des consignes claires à l'effet que « chaque cas doit être

³ L'esprit de la LIVAC commande une interprétation large et libérale en raison de sa vocation sociale et réparatrice. Ibid., note 2, p.1.

⁴ Ibid., note 2, p. 36. En 2012, 10% des demandes étaient rejetées pour le motif de faute lourde (209 sur 2007 demandes). En 2013, ce chiffre s'élevait à 13% (188 sur 1478 demandes) et à 10% en 2014 (173 sur 1641 demandes). Direction de l'IVAC, *Rapports annuels d'activités 2012, 2013, 2014*.

⁵ Ibid., note 2, p. 36.

⁶ *Politique traitant de la notion de faute lourde au sens de la loi*, Comité de la révision des politiques, 21 septembre 2017.

⁷ Ibid, note 6, article 1.1

⁸ Ibid, note 2, p. 4, 5, 36

analysé selon les circonstances propres à chacune des demandes de prestation » et que « le mobile ou les circonstances nébuleuses ne peuvent pas, à eux seuls, être retenus pour conclure à la faute lourde ». ⁹

Sans ce changement de pratique, la notion de faute lourde, telle qu'elle a été appliquée par le passé pour exclure les femmes impliquées dans l'industrie du sexe¹⁰ deviendra t'elle la norme? Des femmes ayant un vécu d'exploitation sexuelle risquent-elles de n'être jamais indemnisées pour les voies de fait ou autres crimes contre la personne, pourtant fréquents, dont elles sont victimes? Notre préoccupation est sérieuse, d'autant plus que selon l'information recueillie par le Protecteur du citoyen, l'IVAC conclut à la faute lourde rapidement, dès qu'il y a indication d'activités illicites comme la consommation ou la vente de stupéfiants, ou encore une référence quelconque à l'implication dans un gang de rue ou à la fréquentation de groupes criminels. Dans de tels cas, le personnel d'IVAC ne considère pas nécessaire d'examiner le comportement de la victime eu égard aux conséquences probables et prévisibles dans chaque contexte, comme l'exige la définition de la faute lourde citée précédemment¹¹.

Toutes les infractions commises contre les personnes marquent celles qui les ont subies et engendrent des conséquences dans leur vie, qu'ils s'agissent de séquelles psychologiques, de blessures physiques ainsi que des pertes financières. Les femmes ayant un vécu d'exploitation sexuelle ne sont pas différentes des victimes en général et doivent avoir accès aux services du régime d'IVAC (réadaptation, sécurité, indemnisation) sans devoir subir un traitement différencié par l'ajout d'obstacles à une démarche déjà difficile pour elles.

Un changement des pratiques par les gestionnaires de la LIVAC servirait mieux les besoins et réalités des femmes ayant un vécu d'exploitation sexuelle.

2. L'exclusion des victimes de la traite du régime d'indemnisation

À l'instar d'autres crimes touchant particulièrement les femmes; c'est le cas notamment des crimes de menaces¹² et d'harcèlement criminel¹³ dont sont particulièrement victimes les femmes en contexte de violence conjugale les personnes victimes de la traite (à des fins d'exploitation sexuelle ou dans le cadre du travail forcé) ne sont pas couvertes par la LIVAC, puisque ces crimes ne font pas partie de la liste des infractions criminelles donnant accès au régime d'IVAC.

La traite de personnes est le fait de recruter, de déplacer ou d'héberger des personnes en vue de les exploiter (habituellement pour l'industrie du sexe ou le travail forcé). Les trafiquants n'hésitent pas à faire usage de force ou de violence physique ou émotionnelle, à agresser sexuellement leurs victimes, à utiliser la menace, la fraude, la tromperie, l'abus de pouvoir ou une situation de vulnérabilité pour garder ces personnes sous contrôle. La traite de personnes peut se faire à l'intérieur d'un pays ou d'un pays à un autre, peut impliquer de vastes réseaux du crime organisé et constitue une violation des droits fondamentaux de la personne. Les victimes peuvent être contraintes au travail forcé, à la prostitution ou à d'autres formes de servitudes, subir des abus et elles risquent des conséquences sérieuses si elles essaient de s'échapper.

⁹ Ibid note 6, article 1.2

¹⁰ Lippel, K. (2000) « L'indemnisation des victimes d'actes criminels : une analyse jurisprudentielle ». Montréal : Les éditions Yvon Blais, p.88

¹¹ Ibid, note 2, p. 36.

¹² Article 264.1 *Code criminel canadien*

¹³ Article 264(1) *Code criminel canadien*

L'examen d'un document portant sur la lutte contre la traite¹⁴ indique que la traite des personnes au Canada touche un éventail divers de victimes (femmes, enfants, hommes), de circonstances (exploitation sexuelle et en milieu de travail), d'emplacements (grands centres urbains, petites villes) et d'auteurs (individu, membre de la famille, réseaux du crime organisé). Le Canada serait aussi un pays source, de transport et de destination en matière de traite à des fins sexuelles et un pays de destination pour le travail forcé. La traite peut donc se réaliser à l'international et à l'intérieur même des frontières du pays. La réalité québécoise quant à elle révèle que la traite interne prédomine (de ville en ville)¹⁵.

Chaque cas de traite est complexe et difficile à dépister pour les intervenantes. Les victimes de la traite vivent beaucoup de séquelles en lien avec les menaces du recours à la force qu'elles reçoivent, la fraude, la duperie et l'abus d'autorité qu'elles subissent. Ces victimes, placées en situation de vulnérabilité en raison des événements subis, doivent composer avec des traumatismes émotifs, des abus économiques, physiques et psychologiques, des incapacités à accomplir un travail ou les activités quotidiennes habituelles. Conséquemment, elles devraient pouvoir bénéficier de services adaptés à leurs besoins en matière d'assistance, de soutien, d'information, de considération et de rapidité d'intervention.

Il serait hautement souhaitable pour les victimes de traite que ce crime soit reconnu et indemnisé par l'IVAC. Cette reconnaissance permettrait un accès à des services et des indemnités, mais elle permettrait aussi de soutenir davantage les victimes qui veulent dénoncer leur agresseur à la police. Ainsi, le processus de dénonciation aux autorités primera la peur.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC), estime que les victimes de la traite interne se compteraient par dizaines de milliers¹⁶. La majorité des cas de traite rapportés au Canada en seraient de traite interne (pour 90% des cas) aux fins d'exploitation sexuelle et dont les victimes seraient principalement des filles canadiennes (blanches) âgées de 14 à 22 ans¹⁷. Les victimes seraient déplacées d'une ville ou d'une province à une autre et les grands centres d'exploitation sexuelle se situeraient en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario ainsi qu'au Québec. Sur le territoire québécois, entre 2007 et 2013, 40 affaires ont mené à des accusations de traite de personnes. De celles-ci, près de 75% des accusations ont été déposées par le Service de police de la ville de Montréal, alors que les autres l'ont été par les services de police des villes de Laval, Longueuil, Gatineau et Québec¹⁸.

Au palier fédéral, c'est dans le budget de 2017 qu'il est proposé d'établir une stratégie nationale pour combattre la violence basée sur le sexe. Le document rappelle d'ailleurs que les « femmes et les filles sont plus susceptibles d'être victimes de la traite de personnes aux fins d'exploitation sexuelle ». De plus, pour les

¹⁴ *Évaluation horizontale 2016-2017 du Plan d'action national de lutte contre la traite des personnes*, Gouvernement du Canada.

¹⁵ *Portrait provincial du proxénétisme et de la traite de personnes*, Sécurité publique, SRCQ, Québec, septembre 2013.

¹⁶ Cette estimation de la GRC repose sur le fait que la traite de personnes est liée à d'autres infractions mentionnées au *Code criminel* canadien telles le proxénétisme, la prostitution, tenir une maison de débauche, les voies de fait, les agressions sexuelles, enlèvement, complot et le fait de proférer des menaces.

¹⁷ Centre national de coordination contre la traite de personnes, 2013.

¹⁸ Il importe de rester critique à l'égard de ces statistiques qui sont issues des données policières. Elles ne sont qu'une estimation représentant peut-être la pointe d'un iceberg.

autochtones vivant en milieu urbain, les « (...) filles (...) sont (...) trois fois plus susceptibles d’être victimes de violence et sont plus susceptibles d’être victimes de traite de personnes ou du commerce du sexe ».¹⁹

À ce jour, au Québec, ce sont principalement des organismes non-gouvernementaux constitués en coalition qui se sont mobilisés afin de développer des actions concertées pour contrer la traite de personne²⁰. Nous faisons partie de cette coalition, et comme elle, nous estimons que la reconnaissance de la traite des personnes dans la loi d’IVAC est garante de la protection future des victimes et qu’elle rendra accessibles des services de base pouvant répondre à leurs multiples besoins. Ultimement, nous souhaitons que cette reconnaissance leur permette de se manifester afin d’être soutenues et protégées puisque l’identification des victimes reste, à ce jour, la première étape essentielle à réaliser en matière de lutte contre la traite des personnes.

3. Les manquements à certains engagements adoptés par le gouvernement du Québec :

L’Assemblée générale des Nations unies, préoccupée par la traite et voulant lutter contre ce phénomène, a adopté en 2000 la *Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*, dont la traite fait partie intégrante. Cette *Convention* est complétée par deux autres instruments juridiques internationaux pour contrer la traite de personnes, soit le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* et le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*²¹.

Les états qui ont ratifié cette *Convention* se sont engagés à prendre des mesures pour contrer la traite. Au Canada, cela s’est traduit par la reconnaissance de la traite comme infraction pénale, ainsi que par la formation des autorités en vue d’améliorer leurs capacités d’interventions en la matière.

Le Québec, quant à lui, a reconnu à deux reprises que l’exploitation sexuelle est un problème de société important et que les victimes doivent avoir accès à des services et doivent être aidées.

D’abord en 2007, le Québec a pris position pour le respect de l’intégrité des femmes, leur sécurité et pour leur donner accès aux services répondant à leurs besoins : « *Prévenir et contrer l’exploitation sexuelle et la traite des femmes : il est impératif de continuer de marquer clairement la réprobation sociale, en particulier celle de pouvoirs publics, envers l’exploitation sexuelle et la traite des femmes en signifiant que ces pratiques sont contraires aux valeurs de la société québécoise. De plus, les femmes immigrées qui ont déjà subi plusieurs formes d’exploitation et qui en ressentent les conséquences sur différents plans (physique, psychologique ou sexuel) doivent pouvoir accéder à des services qui répondent à leurs besoins*²² (nous soulignons) ».

¹⁹ Ibid., note 14, p.8

²⁰ En 2012, le Comité d’action contre la traite humaine interne et internationale (CATHII) a mis sur pied la Coalition québécoise contre la traite de personnes (CQCTP) pour développer une réponse concertée dans la prestation de services aux victimes de traite. Cette Coalition regroupe plus de 30 organismes publics, parapublics, non-gouvernementaux et communautaires, notamment les organismes offrant les services d’accompagnement, d’hébergement et de défense des droits auprès des populations à risque comme les personnes migrantes, les femmes violentées, les jeunes en difficultés et les femmes autochtones.

²¹ Ces protocoles ont été adoptés lors de la résolution 55/25 de l’Assemblée générale des Nations unies le 15 novembre 2000.

²² *Politique gouvernementale pour l’égalité entre les femmes et les hommes; pour que l’égalité de droit devienne une égalité de fait*, Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (2007), Gouvernement du Québec, Orientation # 3.5, p.74

Ensuite, en 2016, le gouvernement du Québec confirme son intention de lutter contre l'exploitation sexuelle et fait référence à la nécessité d'accompagner les personnes à faire face aux conséquences lorsqu'elles sont victimes d'un tel crime: « *des symptômes de stress post-traumatique, ainsi que des problèmes de santé physique et mentale, de toxicomanie et d'isolement social sont constatés, (...), chez un grand nombre de personnes exploitées sexuellement. Dans le soutien à ces personnes, il convient de prendre en compte l'ensemble de ces problématiques et d'accompagner les victimes vers les services d'aide appropriés*²³ *(nous soulignons)* .»

Malgré ces engagements clairement libellés, la LIVAC n'a toujours pas été modifiée afin d'y intégrer le crime de traite parmi les crimes dont les victimes devraient être indemnisées.

D'autre part, l'une des obligations essentielles contenue dans la *Loi sur la justice administrative*²⁴ du Québec est l'accessibilité aux services. Cette obligation est incontournable et doit être respectée par toutes les instances gouvernementales (ministères, agents de l'État, gestionnaires des régimes publics d'indemnisation : CNESST, Accident du travail, IVAC, etc.).

Pour nous, il est impératif que soit revu la gestion actuelle du régime d'IVAC, notamment parce qu'elle ne respecte pas, en tout temps, la *Loi sur la justice administrative* ni les conventions internationales entérinées par nos gouvernements.

4. L'interprétation restrictive de la LIVAC :

Une interprétation restrictive mène à une application rigide du cadre légal du régime d'IVAC et cela se traduit par la mise en place de politiques internes (directives) étatiques qui ajoutent certaines conditions non prévues à la LIVAC. C'est le cas lorsque la direction d'IVAC exige que la victime prouve les circonstances précises du crime subi, y compris le mobile du crime, alors que la LIVAC prescrit seulement que la victime doit établir que le crime est survenu afin d'être admise au régime.

L'interprétation restrictive ajoute donc des obstacles à une démarche déjà difficile pour des victimes qui peinent parfois à évoquer les événements vécus.

Une approche large et libérale de la part de la direction de l'IVAC, plus adaptée aux besoins des victimes avec lesquelles elle interagit, serait préférable et plus en phase avec la finalité de la LIVAC ainsi qu'avec certains des principes qui fondent la *Loi sur la justice administrative*²⁵, les politiques gouvernementales et les conventions internationales.

Conclusion et recommandations

Il est généralement reconnu que, plus la reconnaissance du crime et la prise en charge des besoins de la victime sont rapides, plus élevées sont les chances d'optimiser le rétablissement et significativement moindre sont les coûts (sociaux, financiers, etc), qui y sont associés

²³ Gouvernement du Québec, *Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021*, Québec, 2016, p.20

²⁴ RLRQ, c. J-3, articles 1, 4, 6 et 7.

²⁵ Ibid., note 24.

C'est donc avec cet objectif en tête que nous recommandons que le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels soit revu et actualisé.

L'accès au régime d'IVAC pour les femmes ayant un vécu d'exploitation sexuelle :

1. Considérant que le motif de faute lourde est parfois utilisé pour exclure les demandes adressées à l'IVAC provenant des victimes ayant un vécu d'exploitation sexuelle;
2. considérant qu'il n'y a pas de présomption de faute lourde dans la LIVAC et qu'il incombe à la direction de l'IVAC de la démontrer si elle veut exclure une demande d'admissibilité pour ce motif;
3. considérant qu'il est de première importance de procéder à un examen au cas par cas du comportement de la victime lors de l'agression au regard de la prévisibilité des conséquences et en fonction de la preuve prépondérante au dossier;
4. considérant que l'IVAC s'est doté récemment d'une politique claire au sujet de la faute lourde;

Nous recommandons que l'IVAC accroisse l'accessibilité des femmes ayant un vécu d'exploitation sexuelle en appliquant la Politique traitant de la notion de faute lourde au sens de la loi et en changeant ses pratiques en conséquence.

Les victimes de la traite :

5. Considérant les graves conséquences subies par les victimes de la traite;
6. considérant que le Canada et le Québec sont des lieux propices à la traite des personnes;
7. considérant que cette reconnaissance par l'IVAC pourrait avoir des impacts positifs sur le désir des victimes de la traite de se manifester afin d'être soutenues et protégées;

Nous recommandons d'élargir l'admissibilité au régime d'IVAC à la traite des personnes et à tous les autres crimes définis dans le *Code criminel* canadien, dans la mesure où ils peuvent occasionner un préjudice corporel ou psychique.

Engagements du Gouvernement du Québec :

8. Considérant les lois, politiques et conventions signées par le Québec;

Nous recommandons que la Direction d'IVAC tienne en compte les principes directeurs de ces lois et conventions.

Nous recommandons que le Gouvernement du Québec rende effectifs ses engagements adoptés dans ses politiques publiques.

L'Interprétation de la LIVAC :

9. Considérant que la Loi sur l'IVAC est une loi à vocation sociale et réparatrice;

Nous recommandons qu'une interprétation large et libérale de la LIVAC soit appliquée par la Direction et les gestionnaires du régime d'IVAC.