

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Section des affaires sociales

En matière d'indemnisation

Date : 19 mars 2014

Référence neutre : 2014 QCTAQ 03407

Dossier : SAS-M-191740-1111

Devant les juges administratifs :

DIANE BOUCHARD
JOSÉE CARON

T... C...

Partie requérante

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Partie intimée

et

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL (IVAC)

Partie mise en cause

DÉCISION

Contexte du recours

[1] La requérante conteste deux décisions en révision rendues le 25 juillet 2011 par le Bureau de la révision administrative de l'Indemnisation des victimes d'actes criminels « l'IVAC », l'une confirme la décision initiale du 22 mars 2011 qui déclare le 12 février 2008 comme date d'événement retenue dans le dossier 133789651, alors que l'autre confirme la décision initiale du 23 mars 2011 qui déclare le 1^{er} février 2009 comme étant la date d'événement retenue dans le dossier 133789669.

[2] Ces décisions ont trait aux demandes de prestations présentées par la requérante à la Direction de l'IVAC pour des blessures subies dans un contexte de violence conjugale au cours des années 2006 à 2008.

[3] Dans le dossier 133789669, la demande de prestations est plus précise et concerne les blessures subies alors que la requérante était victime d'une agression sexuelle armée le 2 septembre 2007.

[4] Dans ces deux cas, la requérante a déposé les demandes de prestations à l'IVAC hors du délai d'un an de la survenance des blessures, soit les 10 et 12 février 2009.

[5] La requérante a toutefois été en mesure de renverser la présomption de renonciation aux bénéfices de la loi et de fournir des motifs justifiant son retard à agir dans le délai prescrit, de sorte que ces demandes de prestations ont été déclarées recevables.

[6] Dans la décision en révision relative au dossier 133789651, l'IVAC déclare le 12 février 2008 comme date d'événement retenue pour le motif suivant :

Les événements allégués par la requérante se déroulent sur une période de plusieurs années. Étant donné que le délai pour présenter une demande est d'un an et que la demande fut présentée le 12 février 2009, seule la date du 12 février 2008 pouvait être retenue pour ainsi permettre à la requérante de bénéficier des avantages prévus par la loi. Les événements qui se sont produits avant cette date ne sont pas admissibles. (...)

[7] Pour ce qui est de la décision en révision relative au dossier 133789669, elle prévoit ceci :

Il ressort de l'ensemble des éléments au dossier que la requérante n'était pas en mesure de faire sa demande de prestations avant février 2009. De ce fait, la Direction de l'IVAC accepte quand même la demande puisque la requérante a justifié valablement son retard à agir dans le délai d'un an prescrit par la loi. Toutefois, étant donné que le délai d'un an pour présenter une demande est écoulé, la Direction de l'IVAC retient comme date d'événement le 1^{er} février 2009, le moment où la requérante est apte à présenter sa demande. Le Bureau de la révision administrative en vient à la conclusion que la date d'événement est le 1^{er} février 2009.

[8] La contestation de la requérante se situe au niveau des dates d'événements retenues, dans le contexte où elle a été victime de violence conjugale au cours des années 2006 à 2008 et qu'elle a subi différentes blessures dans le temps en lien avec des actes criminels visés par la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*¹ la « LIVAC ».

[9] À cet égard, la requérante a produit au Tribunal une décision rendue par la Cour du Québec (Chambre criminelle et pénale), datée du 23 avril 2009, qui condamne son ex-conjoint pour différents chefs d'accusation relatifs à des actes de violence qu'il lui a fait subir au cours des années 2007 et 2008.

[10] La requérante prétend qu'indépendamment de la date à laquelle elle a déposé ses demandes de prestations, à partir du moment où elles sont déclarées recevables, les bénéfices découlant de la LIVAC devraient lui être versés à l'égard des blessures subies en lien avec tous les actes criminels perpétrés à son endroit dans le contexte de violence conjugale.

[11] En conséquence, et à partir du moment où ses demandes de prestations ont été acceptées, elle aurait le droit d'être indemnisée pour les blessures subies liées aux actes criminels ayant eu lieu au cours des années 2006 à 2008, donc selon les dates réelles de chacun des événements.

[12] L'intimé abonde dans le même sens et il appuie la contestation de la requérante en présentant au Tribunal une argumentation détaillée.

¹ RLRQ, chapitre I-6.

Prétentions conjointes de la requérante et de l'intimé

[13] Selon les prétentions, rien dans la LIVAC ne prévoit que l'indemnisation ne peut rétroagir aux dates réelles des actes criminels commis dans le contexte de violence conjugale, où les agressions ont eu lieu sur plusieurs années.

[14] La démonstration de l'impossibilité d'agir quant à la recevabilité d'une demande de prestations est étrangère à l'étendue de l'indemnité à laquelle peut avoir droit une victime d'acte criminel en vertu de la Loi.

[15] L'interprétation que fait la Direction de l'IVAC est déraisonnable, amène un résultat absurde et dénature l'essence même de la Loi qui vise à indemniser les victimes d'actes criminels, d'autant plus que les dates réelles de ces actes sont connues.

[16] Il n'y a donc aucun motif valable pour que l'IVAC limite le droit à l'indemnisation d'une victime d'acte criminel à l'année précédant la demande de prestations, lorsque cette demande concerne des actes criminels commis sur une ou plusieurs périodes de temps.

[17] L'intimé prétend que cette application ne découle pas de la Loi, mais qu'elle est plutôt basée sur une politique de la Direction de l'IVAC en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2009, mise à jour le 5 août 2013², qui prévoit essentiellement ce qui suit :

La présente orientation précise la date d'événement à retenir aux fins de l'admissibilité et du traitement des demandes de prestations présentées de façon tardive et de celles qui visent des actes criminels commis sur une ou plusieurs périodes de temps.

Demandes de prestations présentées de façon tardive :

-la date d'événement retenue est celle qui justifie que la demande est considérée faite dans les délais.

Demandes de prestations qui visent des actes criminels commis sur une ou plusieurs périodes de temps :

-la date d'événement retenue est celle du premier acte criminel couvert par la loi et qui s'est produit :

Dans l'année précédant la date de réception de la demande de prestations, pour un acte criminel antérieur au 23 mai 2013

Dans les deux ans précédant la date de réception de la demande de prestations, pour un acte criminel commis à compter du 23 mai 2013.

² Autorités de l'intimé, onglet 4.

Le client sera informé de la date d'événement retenue par décision écrite.

La date inscrite dans la décision sera celle à laquelle sera déterminé le droit aux indemnités et aux services. Si des prestations sont payables, elles ne seront versées qu'à compter de cette date.

[18] Or, en l'espèce, et dans les cas de violence conjugale, cette politique a un impact énorme puisqu'elle limite considérablement le droit aux indemnités.

[19] L'intimé invite le Tribunal à se recentrer sur la Loi en cause, qui vise à indemniser la victime d'un acte criminel à l'égard des blessures subies en lien avec cet acte.

[20] La Loi ne comporte aucune indication d'une date précise d'événement à retenir pour ce faire, que la demande de prestations ait été, ou non, déposée dans le délai d'un an après la survenance de l'événement ou qu'elle résulte de plusieurs crimes commis sur une période de temps.

[21] Dans tous les cas, la date d'événement devrait être la date réelle de l'acte criminel ayant entraîné les blessures alléguées.

[22] L'élément clé de la détermination du droit à l'indemnisation consiste en la survenance de la blessure; l'article 11 de la LIVAC, dans sa version en vigueur à l'époque pertinente, prévoit que toute demande pour bénéficier des avantages de la présente loi doit être adressée dans l'année de la survenance de la blessure, notamment, et qu'à défaut, le réclamant est présumé avoir renoncé à se prévaloir de la Loi.

[23] Il est bien établi que cette présomption peut être renversée et que le réclamant peut démontrer qu'il n'était pas en mesure d'agir dans le délai d'une année, comme ce fut le cas en l'espèce.

[24] Dans ce cas, la Loi ne lie pas le sort du droit à l'indemnisation à celui de la date à laquelle la demande de prestations a été déclarée recevable; l'impossibilité d'agir doit être distinguée de la date de la survenance de la blessure.

[25] Ceci est particulièrement vrai, lorsque dans les cas de violence conjugale, il peut y avoir plusieurs actes criminels dont certains sont indemnifiables, et d'autre part, eu égard aux blessures subies.

[26] L'intimé réfère à la décision du Tribunal dans *A.R.*³ dans laquelle la distinction suivante a été faite :

[44] Il faut distinguer entre la date de la survenance des événements en l'espèce, entre 1964 et 1969, et la cause de l'action qui survient lorsque la victime se rend compte de la blessure psychologique. Le droit d'action prend naissance lorsqu'une victime découvre le préjudice qui lui est causé. Mais c'est la date des blessures qui compte pour l'application de la loi.

(...)

[53] Avec raison, il fait une distinction entre la blessure et la conscience des effets de la blessure. La blessure, soit ici la commission des actes criminels, est survenue entre 1963 et 1969. Les effets de la blessure, soit les dommages qui sont latents, peuvent se manifester plusieurs années plus tard.
(transcription conforme)

[27] L'intimé précise donc que c'est le moment de la survenance de la blessure qui importe aux fins de l'indemnisation et que le Tribunal n'est pas lié par une politique administrative⁴, laquelle va à l'encontre de la Loi et crée un résultat absurde, inéquitable et injuste.

[28] Pour ce qui est de la décision en révision relative à l'agression sexuelle du 2 septembre 2007, une fois que la requérante a renversé la présomption de renonciation, la date devant être retenue est celle de l'agression et les blessures subies en lien avec cette agression ouvrent droit à l'indemnisation.

[29] Pour ce qui concerne la décision en révision relative à la violence conjugale ayant eu lieu au cours des années 2006 à 2008, une fois que la requérante a établi son incapacité d'agir dans le délai d'une année et qu'elle a levé la présomption de renonciation, les blessures subies en lien avec les actes criminels visés par la Loi et commis pendant cette période, comme les blessures aux mains en octobre 2007 et les fractures aux côtes en janvier 2008, sont sujettes à indemnisation.

[30] Par conséquent, et pour ce qui concerne la violence conjugale, les blessures subies par la requérante en lien avec les actes criminels reconnus par la Loi, dont elle a été victime entre le 1^{er} août 2006 et le 10 février 2008, la date du dernier acte violent précédant l'arrestation, sont indemnifiables.

³ Autorités de l'intimé, onglet 5, 2012 QCTAQ 05268, voir aussi les onglets 6 et 7, *Procureur général du Québec c. R.Z.*, SAS-M-008182-9804, TAQ le 2 octobre 2001, AZ-50113051; *Affaires sociales-62*, AT-66246, TAQ, le 12 juin 1998, AZ-98091127.

⁴ Autorités de l'intimé, onglets 8 et 9, *G. B. & als c. CSSST et PGQ*, CSQ le 12 août 2002, AZ-50141492; confirmé en Cour d'appel le 8 décembre 2004, AZ-50284591, au paragraphe 26.

Analyse

[31] Rappelons que la LIVAC est une loi à caractère social et qu'elle doit recevoir une interprétation large et libérale afin d'assurer la réalisation de son objet qui est l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

[32] En vertu de l'article 2 de la Loi, toute victime d'un acte criminel peut se prévaloir de ses bénéfices et avantages.

[33] L'article 3 définit la victime d'un crime comme étant, notamment, une personne qui est blessée en raison d'un acte d'une autre personne et se produisant à l'occasion ou résultant directement de la perpétration d'une infraction dont la description correspond aux actes criminels énoncés à l'annexe de la Loi.

[34] La victime doit avoir subi une ou des blessures découlant de l'acte criminel en question.

[35] La preuve doit donc être faite d'une blessure et de la relation entre le crime commis et cette blessure.

[36] La demande d'indemnisation doit être présentée dans l'année de la survenance notamment de la blessure, à défaut, le réclamant est présumé avoir renoncé à se prévaloir de la Loi, le tout en vertu de l'article 11 de celle-ci.

[37] Il ne s'agit pas d'une présomption irréfragable.

[38] La jurisprudence constante du Tribunal a précisé que ce délai n'en est pas un de déchéance, ni de prescription, mais une simple mesure de temps au terme de laquelle naît une présomption de renonciation.

[39] Cette présomption peut être levée, notamment lorsque la victime ne réalise que plus tard le lien entre ses blessures et l'acte criminel subi, ou lorsqu'elle se trouvait dans une situation d'impossibilité d'agir, comme ce fut le cas pour la requérante, en raison du contexte de violence conjugale extrême dans lequel elle se trouvait.

[40] À partir du moment où la demande de prestations est déclarée recevable, la personne victime d'un crime peut se prévaloir des bénéfices et avantages de la Loi, dans la mesure où elle fait la preuve des éléments requis aux fins de l'indemnisation, à savoir qu'elle a été victime d'un acte criminel, que cet acte est visé par la Loi et qu'il y a eu survenance d'une blessure reliée à cet acte criminel.

[41] La Loi ne crée pas deux modalités distinctes d'application du régime d'indemnisation, selon que la demande de prestations a été déposée, ou non, dans l'année de la survenance de la blessure; une fois la demande de prestations déclarée recevable par l'IVAC, la Loi s'applique également à tous.

[42] De la même manière, le législateur ne fait pas de distinctions pour les crimes commis dans un continuum de temps, comme c'est le cas dans un contexte de violence conjugale; si le législateur avait voulu créer un régime particulier, il l'aurait prévu expressément.

[43] La politique mise de l'avant par l'IVAC ne repose sur aucune assise juridique et il est tout à fait exact d'affirmer que le Tribunal n'est pas lié par ce document. Tel que le mentionnait la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *G. B. & als*⁵, les directives n'ont pas la force normative contrairement à l'acte réglementaire et elles ne font qu'encadrer le pouvoir discrétionnaire du ministre sans pour autant procurer de droit aux fonctionnaires.

[44] En vertu de la Loi, une victime pourra être indemnisée pour des blessures subies en lien avec un acte criminel commis depuis plusieurs années, si elle n'a pas été en mesure, avant un certain moment, de faire le lien entre les blessures et cet acte criminel; dans un tel cas, il s'agira souvent de blessures d'ordre psychologique.

[45] Le même raisonnement est applicable dans le cas où la personne réclamante était dans un état d'impossibilité d'agir jusqu'à une certaine date; elle peut se prévaloir des bénéfices de la Loi en ce qui concerne les blessures subies en lien avec les crimes visés par la Loi et commis au cours d'années antérieures.

[46] En ce qui concerne la requérante, elle a été dans une situation d'impossibilité d'agir pour l'ensemble des blessures survenues, en lien avec les crimes dont elle a été victime, pendant toute la période de cohabitation et de violence conjugale; il est question de près de deux ans.

[47] Donc, la présomption de renonciation a été levée à l'égard des blessures subies en lien avec chaque crime visé par la Loi et dont elle a été victime pendant cette période, selon une preuve prépondérante.

[48] À partir du moment où ses demandes de prestations ont été déclarées recevables, la requérante peut se prévaloir des bénéfices et avantages prévus par la Loi.

⁵ Autorités de l'intimé, onglet 9.

PAR CES MOTIFS, le Tribunal :

ACCUEILLE le recours entrepris par la requérante;

INFIRME les deux décisions en révision administrative rendues par l'IVAC le 25 juillet 2011;

DÉCLARE que la requérante peut se prévaloir des bénéfices et avantages de la Loi à l'égard des blessures subies en lien avec l'agression sexuelle du 2 septembre 2007, dans le dossier 133789669;

DÉCLARE que la requérante peut se prévaloir des bénéfices et avantages de la Loi à l'égard des blessures subies en lien avec les crimes visés par la Loi et commis dans le contexte de violence conjugale au cours de la période du 1^{er} août 2006 au 10 février 2008, dans le dossier 133789651;

RENVIOIE le dossier à l'IVAC afin qu'il soit procédé à l'indemnisation de la requérante selon les paramètres prévus par la Loi.

DIANE BOUCHARD, j.a.t.a.q.

JOSÉE CARON, j.a.t.a.q.

Tassé & Vescio
Me Antonio Vescio
Procureur de la partie requérante

Bernard, Roy (Justice-Québec)
Me Catherine Paschali
Procureure de la partie intimée