



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

# C'EST LE TEMPS D'ÉCOUTER

L'évolution des initiatives fédérales  
visant à appuyer les victimes  
d'actes criminels

SEMAINE NATIONALE DE SENSIBILISATION  
AUX VICTIMES D'ACTES CRIMINELS  
DU 22 AU 28 AVRIL 2007

Canada

**Note à l'intention des lecteurs :**

*Le Centre de la politique concernant les victimes vous propose le présent survol historique. Ce document relate l'histoire du mouvement des victimes au Canada, selon la perspective du gouvernement fédéral et du Centre de la politique, en particulier. Cependant, il ne fournit pas de description élaborée des nombreux programmes créés conjointement par le gouvernement fédéral en vue de résoudre les problématiques inhérentes à la violence familiale, à l'égalité des sexes, à la protection de la jeunesse ni à la justice autochtone. Même s'ils revêtent une importance égale, ces programmes ne font pas l'objet du présent survol. En outre, bien qu'il cite de nombreux exemples de mesures instaurées dans l'intérêt des victimes, le présent survol ne se veut nullement un document détaillé à ce sujet. Le présent survol fait état des diverses tendances, des pressions ou des événements ayant suscité la mise en œuvre de réformes, la création de services ainsi qu'une reconnaissance accrue des besoins des victimes.*

# L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES FÉDÉRALES VISANT À APPUYER LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

## L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES FÉDÉRALES VISANT À APPUYER LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

### L'évolution des « droits » des victimes au Canada

Le rôle de la victime au sein du système de justice pénale a connu une longue évolution. Alors qu'à l'époque féodale, la victime assumait l'entière responsabilité de se faire justice, cet engagement est réduit au strict minimum depuis l'avènement de l'ère contemporaine.

À l'époque féodale, la résolution des conflits reposait sur l'individu. Si on lui volait un animal ou qu'on assassinait son frère, la victime assumait l'entière responsabilité de sa vengeance contre le malfaiteur. Par la suite, la notion de « paix du Roi » a fait son apparition au XII<sup>e</sup> siècle. Dès lors, le Roi ou l'État ont assumé l'exécution des peines en cas de violation de la paix du Roi. Bien qu'on ait soulagé les victimes de la responsabilité de « se faire justice elles-mêmes », d'aucuns prétendent que cette évolution les a dépouillées de leur rôle au sein du système.

Au Canada, les victimes ont commencé à faire entendre leur voix et à revendiquer la prise en considération de leurs problématiques au début des années 1970. Dans certains ressorts territoriaux, les programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels, qui prévoient le versement d'indemnités financières aux victimes, tirent leurs origines des mesures d'indemnisation des agents de police blessés en devoir. Alors que l'État (à savoir la province) limitait ses indemnisations au départ, il a étendu ses normes d'admissibilité à d'autres victimes d'infractions violentes. Le gouvernement fédéral, désireux d'encourager le développement de ces programmes dans toutes les provinces, leur a consenti des octrois financiers tout en établissant des critères minimaux relatifs aux programmes d'indemnisation. Le soutien fédéral de ces programmes, dont certaines victimes ont bénéficié, coïncide avec son financement des programmes d'aide juridique, dont certains accusés ont également bénéficié. Au début des années 1980, les provinces et les territoires canadiens administraient leur programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels, établi en vertu d'un décret provincial ou territorial.

De 1986 à 1996, l'ensemble des provinces et des territoires ont promulgué leur loi sur les victimes et contribué à son amélioration. Bon nombre d'entre eux ont également réformé leur programme d'indemnisation. Cependant, ces programmes différaient sur les plans de l'admissibilité et de l'étendue des indemnités financières. Au début des années 1990, plusieurs provinces et territoires ont analysé l'efficacité des programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels, en se questionnant sur leur capacité de répondre

aux besoins des victimes en général. Malgré le caractère incontestablement bénéfique de l'aide financière, bon nombre de victimes d'actes criminels n'étaient pas admissibles à ces programmes et une grande partie de leurs besoins exigeaient n'étaient pas entièrement pris en charge, qu'il s'agisse de l'information, des services, du soutien et de la consultation. Par conséquent, tous les ressorts territoriaux ont nommé un directeur ou établi une division des services aux victimes. Ils ont également procédé à la création, à la révision ou à l'adaptation des services judiciaires, policiers et communautaires aux victimes, afin de résoudre de nouvelles problématiques et de répondre à des exigences en constante évolution.

Les années 1980 ont donné lieu à la création de nombreuses organisations de défense des intérêts des victimes, dont Citizens United for Safety, l'un des premiers groupes locaux de défense des intérêts des victimes au Canada, qui a réussi à attirer l'attention sur les besoins et les préoccupations des victimes. Créé en 1984, Victims of Violence, organisation nationale sans but lucratif, est devenue l'un des premiers groupes à acquérir une notoriété nationale. Au début des années 1990, les groupes de défense des victimes ont gagné en importance, en attirant l'attention du public sur les déséquilibres constatés entre les droits des contrevenants et les droits des victimes, ainsi que le rôle des victimes au sein du système de justice pénale. Par ailleurs, CAVEAT (acronyme de Citizens Against Violence Everywhere Advocating Its Termination) a organisé deux conférences Safety Net (en 1994 et 1995), en collaboration avec l'Association canadienne de la police. À la suite de ces conférences, tous les ordres de gouvernement ont formulé des recommandations de réformes législatives portant notamment sur l'alourdissement des peines imposées aux contrevenants, le principe des peines réelles, les droits des victimes et l'élargissement des services. En 1997, CAVEAT a confié au professeur Alan Young la production d'un rapport recommandant, entre autres, un amendement constitutionnel visant à sauvegarder les droits des victimes, à long terme, ainsi que le respect des dispositions d'une déclaration des droits des victimes, à court terme. Le Centre des ressources pour victimes d'actes criminels canadienne géré par l'Association canadienne des policiers a exercé des pressions considérables en faveur des droits des victimes. Récemment, son rapport publié en décembre 1997 recommandait des modifications au *Code criminel* et à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, l'instauration d'une loi fédérale sur les droits des victimes, la création d'un poste de protecteur des victimes et l'amélioration des lois provinciales. Mothers Against Drunk Driving (MADD) a également revendiqué une déclaration

fédérale des droits des victimes. Le Reform Party (à l'époque) a rédigé une version préliminaire de la « Déclaration des droits des victimes ». En 1997, le député Chuck Cadman, a déposé le projet de loi C-294 sur les droits des victimes à titre de modification au *Code criminel*.

Voici les points saillants des interventions réalisées ces dernières années par le gouvernement fédéral, en particulier le ministère de la Justice, quant aux questions concernant les victimes d'actes criminels :

- **Groupe de travail fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels** – Après sa création en 1981, un groupe de travail a reçu le mandat de préparer un rapport à l'intention des ministres. Ce rapport devait examiner les besoins des victimes, les options législatives, les solutions de financement et la sensibilisation des professionnels de la justice pénale. Il comportait également des recommandations sur les moyens d'améliorer la situation des victimes et de responsabiliser davantage les systèmes de justice pénale, de santé et des services sociaux envers les victimes. Le groupe de travail a présenté son rapport en 1983.
- **Sondage canadien sur la victimisation en milieu urbain** – En 1982, le ministère du Solliciteur général a mené le premier grand sondage sur la victimisation dans le Canada urbain. Ce sondage, qui visait à mesurer la nature et l'étendue de la victimisation, portait plus précisément sur huit catégories de crimes contre la personne et la propriété.
- **Projet de loi C-127** – Ce projet de loi, qui exigeait des modifications au *Code criminel* relativement aux agressions sexuelles et aux enlèvements d'enfants, est entré en vigueur le 4 janvier 1983.
- **Le « rapport Badgley » du comité sur les agressions sexuelles contre les enfants** a été soumis aux ministres fédéraux de la Justice ainsi que de la Santé et des Services sociaux, en 1984. Les modifications au *Code criminel* concernant les sévices sexuels commis à l'endroit des enfants sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988.
- **Le septième congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants** (Milan, 1985) a donné lieu à l'adoption de deux résolutions : une déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et à l'abus de pouvoir ainsi qu'une résolution sur la violence familiale. Le Canada s'est conjointement porté garant de la Déclaration à l'égard des victimes. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté ces résolutions en novembre 1985, et incité les États membres à instaurer ces principes.
- Grâce à la création d'un **Fonds d'aide aux victimes** (1987) par le ministère fédéral de la Justice, les provinces et les territoires ont entrepris la mise en œuvre de leurs services aux victimes. Le fond visait à favoriser l'élaboration de programmes d'information, d'éducation et de formation pour améliorer la coordination générale des services et des activités destinés aux victimes. L'apport fédéral aux provinces et aux territoires s'est traduit par un octroi de 0,10 \$ par personne et par un versement minimal de 50 000 \$ aux services non assujettis à la participation aux coûts fédéraux-provinciaux (programmes d'indemnisation aux victimes d'actes criminels, par exemple).
- En 1988, le gouvernement fédéral a entériné, conjointement avec les provinces et les territoires, l'**Énoncé canadien de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels**. Cet énoncé fait écho à la déclaration des principes adoptée par les Nations Unies en 1985. Il visait à orienter l'élaboration des politiques et des lois.

## Les appels à la réforme

Le mouvement des femmes peut s'attribuer, en grande partie, les mérites de la sensibilisation à la victimisation. Durant les années 1980, des groupes de femmes ont fait ressortir le traitement inadéquat que le système de justice réservait aux femmes ayant subi des voies de fait ou des agressions sexuelles, puisqu'il rejetait souvent la responsabilité des actes criminels sur ces victimes, en plus de mettre leur témoignage en doute et de ne pas tenir compte de leurs besoins, alors que leur sécurité était toujours menacée.

Malgré son indignation dirigée, dans la plupart des cas, contre certains crimes crapuleux et leurs auteurs, le public ne pouvait plus témoigner d'indifférence face à la situation lamentable de ces victimes, qui devaient composer avec les lacunes des services policiers, des tribunaux et de l'ensemble du système de justice pénale. Soucieux d'assurer sa sécurité dans la collectivité, le public a graduellement fait connaître ses exigences par rapport aux récidives, à l'alourdissement des peines et à la modification du système de libération conditionnelle. Ces exigences s'accompagnaient d'un appel à une meilleure information des victimes, à une participation accrue aux décisions cruciales, à une aide pratique, à une aide financière, ainsi qu'à plus de considération et de respect de la part des membres du personnel du système de justice pénale.

## L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES FÉDÉRALES VISANT À APPUYER LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

Des groupes de femmes ont revendiqué d'autres réformes fondées sur l'égalité. Malgré les différences qui caractérisent cette démarche, leur plaidoyer s'est avéré essentiel à la reconnaissance du rôle des victimes.

Durant la même période, et ce, jusqu'en 1992, le gouvernement fédéral a encouragé activement les provinces à créer des programmes et des services à l'intention des victimes d'actes criminels, grâce au financement de projets pilotes, au partage des coûts, à des programmes conjoints de recherche et à la tenue de consultations.

Au début des années 1990, des groupes de pression visant la défense des intérêts des victimes ont commencé à attirer l'attention du public sur plusieurs crimes graves, notamment d'horribles meurtres et des voies de fait brutales.

En plus d'insister sur le renforcement de la sécurité publique et de l'aide aux victimes d'actes criminels, les défenseurs des intérêts des victimes ont analysé l'interprétation des tribunaux et l'articulation des droits des accusés garantis par la **Charte des droits et libertés**. Dans de nombreux cas, ces groupes de pression ont constaté que la reconnaissance des droits des accusés dans la Constitution entraînait en conflit avec la bonne administration de la justice ou la « recherche de la vérité ». Ce déséquilibre observé entre les droits des accusés d'actes criminels et les intérêts des victimes d'actes criminels a davantage incité les défenseurs des intérêts des victimes d'actes criminels à revendiquer leurs « droits ».

Après la résiliation des ententes de partage des coûts relatifs à l'indemnisation et de la contribution par habitant aux programmes et aux services provinciaux et territoriaux d'aide aux victimes, les programmes fédéraux destinés aux victimes se sont concentrés sur la réforme législative. Cette réforme avait pour but de renforcer la sécurité publique et de répondre aux préoccupations particulières concernant les victimes de violence sexuelle, de violence personnelle et de la violence faite aux enfants. Citons à cet égard des modifications apportées au *Code criminel* en vue de rétablir la protection des plaignant(e)s dans les causes d'agression sexuelle, plus précisément quant à l'admissibilité des preuves d'activité sexuelle (projet de loi C-49, 1992), des modifications visant à renforcer la protection des enfants victimes et à faciliter leur témoignage (projet de loi C-126, 1993), des modifications visant à restreindre le moyen de défense d'intoxication volontaire (projet de loi C-72, 1994), des modifications visant à instaurer le mandat de prélèvement de l'ADN (projet de loi C-104, 1995), des modifications relatives à l'intervention en cas de

prostitution juvénile, au tourisme sexuel visant les enfants et à la mutilation des organes génitaux féminins (projet de loi C27, 1997), ainsi que des modifications visant à régir la communication du dossier personnel des plaignant(e)s dans les cas d'agression sexuelle (projet de loi C-46, 1997). De 1999 à 2003, la réforme des lois a porté sur la cyberprédation, l'invasion à domicile, l'alourdissement des peines pour harcèlement criminel et les nouvelles infractions relatives aux tentatives de désarmement d'un agent de la paix. (Pour obtenir une description des principales dispositions concernant les victimes, consultez l'annexe A.)

Durant cette période, la réalisation de différents projets s'est concentrée sur la nécessité de reconnaître les « droits » des victimes d'actes criminels. En voici quelques exemples :

### Charte des droits des victimes du Reform Party (1996)

En avril 1996, Randy White, député du Reform Party (Vallée Fraser Ouest) à l'époque, déposait une motion à la Chambre des communes (motion 168), enjoignant le gouvernement à ordonner au Comité permanent de la justice et des questions juridiques de rédiger une version préliminaire de la Charte des droits des victimes. Cette motion incitait également le ministre de la Justice à initier, sur les aspects que le Comité définirait, à meilleur escient, comme des objets de préoccupation provinciale, des consultations avec les provinces afin d'établir une norme nationale relative à la Charte des droits des victimes. Après l'adoption de cette motion, la question a été soumise au Comité permanent. Le Reform Party avait proposé un contenu spécifique à une « Charte des droits des victimes » qui réclamait, entre autres, le droit des victimes d'être informées de leurs droits à toutes les étapes du processus judiciaire, leur droit d'être informées sur le statut du contrevenant tout au long du processus judiciaire, le droit de produire une déclaration verbale ou écrite sur l'impact produit par l'acte criminel, lors de la détermination des peines ainsi que des demandes de libération conditionnelle et de révision judiciaire, le droit d'être informé des intentions de la Couronne de proposer une négociation de peine avant qu'elle ne soit discutée avec l'accusé, le droit de connaître les raisons ayant motivé l'omission de certaines accusations (s'il y a lieu), le droit d'obtenir une protection contre l'intimidation, le droit de savoir si une personne condamnée pour crime sexuel est atteinte d'une maladie transmise sexuellement, ainsi que le droit de réclamer, auprès de la police, le maintien des accusations de violence familiale après le dépôt de la plainte.

## Charte des droits des victimes du MADD

En mai 1997, MADD Canada (Les mères contre l'alcool au volant), anciennement Canadiens contre l'alcool au volant, ont diffusé un communiqué de presse recommandant, **entre autres**, l'adoption d'une Charte nationale des droits des victimes, qui proclamerait le droit des victimes de s'informer sur l'ensemble des procédures, notamment le statut du contrevenant, tout au long du processus judiciaire; le droit d'assurer leur présence et leur représentation à toutes les étapes du processus judiciaire; le droit à une poursuite vigoureuse et à l'absence de négociation des chefs d'accusation, à moins que la victime n'y consente; enfin, le droit de présenter une déclaration de la victime devant les tribunaux, outre le droit à divers services.

## Dépôt du projet de loi C-294 par le député Chuck Cadman (1997)

Chuck Cadman, député de Surrey (Colombie-Britannique), a déposé le projet de loi C294 en décembre 1997. Le vif intérêt et le grand dévouement que M. Cadman manifestait envers les droits des victimes découlait de son expérience personnelle. M. Cadman a fondé le CRY (acronyme de Crime, Responsibility and Youth) et est devenu membre de CAVEAT par la suite. Le projet de loi C-294 comportait les propositions suivantes :

- créer un nouveau préambule pour l'ensemble du *Code criminel*;
- exiger une interprétation du *Code* reflétant la « dualité de son objet », soit la détermination de la culpabilité et des sanctions, ainsi que la détermination des droits des victimes d'infractions;
- obliger la police et la Couronne à transmettre une information détaillée aux victimes;
- déterminer un processus d'attribution du statut de « victime » à diverses personnes, afin qu'elles obtiennent l'information nécessaire;
- étendre le droit d'expression des victimes à l'ensemble des procédures de justice criminelle, dont les appels et l'application de l'article 690 du *Code criminel*;
- intégrer, aux actions en résolution, les dommages pécuniaires pour « dommages psychologiques » ;
- modifier la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, afin d'étendre la divulgation de renseignements aux « victimes » inscrites en vertu des modifications proposées au *Code criminel*.

Bien que l'on n'ait pas adopté ce projet de loi, le Comité permanent en a tenu compte lors de son examen.

## Rapport du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes

Publié en 1998, le rapport du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, intitulé **Balancing The Scales: The State of Victim's Rights in Canada** soulignait les grandes améliorations apportées au traitement des victimes d'actes criminels par le système de justice pénale, le respect des dispositions de la loi et le développement de services durant la décennie précédente, en précisant que ces progrès sont largement attribuables à l'efficacité du mouvement des victimes. Bien qu'elles refusaient d'assumer l'entière responsabilité de la poursuite des contrevenants, les victimes souhaitaient l'amélioration, l'articulation et l'acceptation de leur rôle au sein du système. Le rapport précisait également que si le système de justice pénale se montre attentif aux préoccupations des victimes, il les encourage à se tourner vers lui en cas de besoin, et à lui assurer leur entière collaboration. Ce document formulait 56 recommandations visant la modification du *Code criminel*, la modification de la LSCMLSC, l'entrée en vigueur de nouvelles lois et l'entrée en fonction d'un ombudsman des services correctionnels.

## Rapport provisoire du Comité permanent de la justice et des questions juridiques

En avril 1997, le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a examiné la motion 168 (déposée par le député Randy White à l'égard d'une Charte des droits des victimes). Le comité a entendu la déposition de nombreux témoins, qui ont relaté leurs expériences très diverses, tout en évoquant les divers degrés d'aide et de compassion assurées par le personnel spécialisé en justice pénale. En avril 1997, le Comité a déposé son douzième rapport à la Chambre des communes, qui formulait les recommandations suivantes :

- que le gouvernement adopte officiellement l'Énoncé canadien de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels, élaboré en 1988, et qu'il explore avec les provinces les divers moyens d'informer le public à ce sujet;
- que le ministère de la Justice révisé la législation fédérale pour définir les options visant à accroître la possibilité, pour les victimes, de toucher une suramende compensatoire.

En outre, les membres du Comité ont convenu d'entreprendre des consultations nationales sur la Charte des droits des victimes, et de transmettre leurs résultats ainsi que leurs recommandations à la Chambre des communes.

## L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES FÉDÉRALES VISANT À APPUYER LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

### Les droits des victimes – Participer sans entraver : rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne

En 1998, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes a entrepris une étude exhaustive du rôle des victimes au sein du système judiciaire. Dans son rapport publié en octobre 1998, le Comité a formulé les recommandations suivantes : que le ministre de la Justice élabore une stratégie qui reconnaîtrait, dans l'intérêt des victimes d'actes criminels, le rôle essentiel joué par les autres ordres de gouvernement; que le *Code criminel* et que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* subissent des modifications; qu'on améliore l'Énoncé canadien de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels, élaboré en 1988 et adopté par les ministres fédéral et provincial de la Justice, afin d'orienter le développement de politiques sur les victimes; enfin, que le ministère de la Justice crée un Bureau des victimes d'actes criminels, ainsi qu'un comité constitué de représentants de tous les composants du système judiciaire.

Le 15 décembre 1998, le gouvernement fédéral a déposé sa réponse au Parlement. Depuis cette date, de grands progrès ont été accomplis pour assurer la mise en œuvre de cette réponse : le *Code criminel* a fait l'objet de modifications relatives aux déclarations des victimes, aux ordonnances de dédommagement, à l'interdiction de publication, à la protection des victimes et des témoins prenant part aux procès, ainsi qu'à la sécurité des victimes en cas d'arrêt judiciaire de libération provisoire. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1999. En outre, le ministère de la Justice a créé le Centre de la politique concernant les victimes; les gouvernements fédéral et provinciaux ont poursuivi leurs discussions; enfin, le gouvernement fédéral a renouvelé l'Énoncé canadien de principes fondamentaux de justice et lancé un processus de consultation avec des organismes non gouvernementaux et des groupes de défense des intérêts des victimes.

### Rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne – En constante évolution : La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

En mai 2000, le sous-comité sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, rattaché au Comité permanent de la justice et des droits de la personne, a publié son rapport intitulé *En constante évolution : La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Ce rapport formulait 53 recommandations visant à modifier la Loi, dont six portant spécifiquement sur les droits des victimes. Il recommandait notamment d'informer les victimes sur la participation des contrevenants à certains programmes, la conduite des contrevenants en milieu institutionnel, ainsi que les récidives commises par les contrevenants en libération conditionnelle et ayant donné lieu à leur incarcération. Le rapport recommandait également que le Service correctionnel du Canada et que la Commission nationale des libérations conditionnelles instaurent une stratégie complète afin d'empêcher les contacts non désirés par les victimes avec les contrevenants incarcérés dans les pénitenciers fédéraux, en particulier. Enfin, il recommandait la création, par le SCC et la CNLC, d'un Bureau national des victimes à titre d'organisme indépendant qui offrirait réparation en cas de non-respect des droits des victimes.

Par sa réponse au sous-comité, déposée en octobre 2000, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prendrait des mesures relatives à 46 de ces recommandations, dont cinq des six recommandations sur la résolution des problématiques affectant les victimes. Bien qu'il ait accueilli favorablement la recommandation relative à la création d'un bureau national des victimes, le gouvernement a refusé d'établir un bureau indépendant qui assumerait le traitement des plaintes déposées par les victimes. Durant l'année 2001, afin d'assurer un suivi des recommandations, le ministre du Solliciteur général, comme on le désignait à l'époque, a dirigé des consultations avec des victimes d'actes criminels d'un océan à l'autre. Des victimes

et des groupes de défense de leurs intérêts ont exprimé la nécessité d'améliorer les services offerts aux victimes et, en particulier, de les informer et de les soutenir au moment opportun. Depuis, le gouvernement fédéral a pris plusieurs mesures pour améliorer les services offerts aux victimes. En juillet 2001, par exemple, la Commission nationale des libérations conditionnelles a instauré une politique permettant aux victimes de lire, soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un enregistrement audio ou vidéo, une déclaration préparée à l'avance lors des audiences d'admissibilité à la libération conditionnelle. De plus, ces mesures ont donné lieu à la conception et à la diffusion élargie d'un manuel intitulé *Guide d'information pour les victimes : Le régime correctionnel fédéral et la mise en liberté sous condition*. En 2002, le SCC et la CNLC ont également organisé une table ronde avec des organismes nationaux de services aux victimes.

### **Droits constitutionnels des victimes – L'expérience et l'influence américaines**

Les États-Unis ont promulgué différentes lois fédérales et d'État protégeant les « droits » des victimes. En outre, 29 États ont modifié leur propre constitution pour sauvegarder ces droits.

Les lois fédérales et d'État américaines, le vaste éventail de services offerts aux victimes, ainsi que les mécanismes administratifs établis pour assurer la coordination des mesures politiques et législatives, le financement des services et l'établissement de normes relatives à la prestation des services constituent des exemples et des modèles d'excellence pour les décideurs et les prestataires de services du Canada. Ces exemples d'excellence laissent entrevoir la possibilité de mettre en œuvre des programmes et des services de nature similaire au Canada. Toutefois, nous devons tenir compte du contexte et des différences qui distinguent les systèmes législatif, politique et judiciaire du Canada et des États-Unis.

Pour ce qui concerne la loi protégeant les « droits » des victimes, à la fin des années 1990, une modification a été proposée visant à inscrire dans la Constitution. Cette proposition a été à l'étude pendant plus de dix ans. Le Sénat et la Chambre des représentants ont étudié le contenu de cette modification, ainsi que ses avantages et ses implications. Bien que les présidents et les procureurs généraux des États-Unis aient manifesté successivement leur appui à une modification constitutionnelle afin d'assurer les droits « fondamentaux » des victimes d'actes criminels, ils ont toutefois incité les rédacteurs de la version préliminaire à la prudence, pour faire en sorte qu'elle n'entrave pas l'exécution de la loi ni le processus de justice pénale.

En avril 2004, alors qu'ils faisaient face à la perspective du rejet de cette résolution, les auteurs ont plutôt décidé de consacrer leurs efforts à la création d'une loi fédérale visant à conférer des droits exécutoires aux victimes d'actes criminels. Le 30 octobre 2004, la devise « Justice pour tous » a pris la forme d'une autre loi autorisant le financement de son entrée en vigueur.

Les groupes canadiens de défense des intérêts des victimes suivent attentivement les développements annoncés aux États-Unis. Selon eux, les lois fédérale et provinciales actuelles, qui visent à protéger les intérêts des victimes, revêtent un caractère non exécutoire. Certains défenseurs prétendent qu'une garantie des droits conférée par la *Charte* donnerait aux victimes un recours judiciaire si le système ne répondait pas à leurs besoins, ou encouragerait du moins le respect de leurs droits prévus par la législation.

Le ministère de la Justice (Centre de la politique concernant les victimes) a confié, à trois universitaires respectés dans leur milieu, le mandat contractuel d'analyser la possibilité de modifier la *Charte* dans l'intérêt des victimes, les avantages qu'une telle modification conférerait aux victimes et ses implications relatives au système de justice pénale. Kent Roach (Université de Toronto), Alan Young (École de droit Osgoode Hall) et David Pacciocco (Université d'Ottawa) ont donc publié des articles à la suite de cette étude. D'après leurs conclusions respectives, la reconnaissance des droits des victimes dans la Constitution de la *Charte* n'améliorerait pas le rôle des victimes au sein du système judiciaire. D'un point de vue général, les trois universitaires ont suggéré l'étude immédiate d'autres démarches et le report d'un amendement à la *Charte*. Alan Young a souligné la nécessité de s'attaquer d'abord à la résistance institutionnelle. David Pacciocco a exprimé ses préoccupations face à une *Charte* des droits des victimes qui imposerait un fardeau imprévisible et considérable aux plaignants et aux provinces. Selon Kent Roach, les victimes bénéficieraient davantage d'une analyse approfondie des moyens mis à la disposition de leurs défenseurs pour faire exécuter leurs droits au sein du gouvernement, plutôt que de faire appel aux tribunaux. L'exécution des dispositions de la loi et l'expansion des services, outre un changement d'attitude de la part du personnel du système de justice pénale, s'avéreraient préférables. La présentation de ces articles a eu lieu lors de la Conférence nationale sur les victimes d'actes criminels, en novembre 2003.

Par ailleurs, soulignons que les provinces assument principalement la responsabilité d'administrer la justice et d'assurer la prestation des services aux victimes. Par conséquent, advenant l'évaluation du bien-fondé d'une garantie constitutionnelle des droits des victimes, les conséquences pour les provinces et les territoires d'une élévation des droits des victimes au rang de droits protégés et garantis par la *Charte* devraient faire l'objet d'un examen attentif et de l'accord des provinces.

L'intensification des efforts déployés pour répondre aux besoins fondamentaux des victimes, à savoir l'information, le respect, la consultation et un meilleur accès aux services, favoriserait hors de tout doute des résultats plus tangibles dans l'intérêt des victimes et devrait constituer une priorité. Les gouvernements fédéral, provincial et territorial doivent donc appuyer sans réserve l'élaboration constante de démarches pratiques à cet égard.



## L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES FÉDÉRALES VISANT À APPUYER LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de réagir aux préoccupations exprimées par les victimes face au système de justice pénale. Ces mesures ont permis d'améliorer l'expérience des victimes et de faciliter leur participation au système de justice pénale. Cette démarche complète les mesures de prévention du crime et de sécurité publique, qui revêtent une importance égale, sans oublier les mesures de résolution des problématiques affectant les victimes d'actes criminels (après la survenue de ces infractions).

En 1988, les ministres fédéral, provincial et territorial ont entériné l'Énoncé canadien de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels afin d'orienter l'élaboration des politiques, des lois et des pratiques dans les provinces et les territoires, ainsi que dans les régions de ressort fédéral. La division des responsabilités constitutionnelles entre les gouvernements fédéral, provincial et territorial, ainsi que les préoccupations exprimées faces aux obligations et aux implications pratiques des « droits » ont donné lieu à une entente sur l'élaboration d'un énoncé conjoint. Cet énoncé s'inscrit dans un mouvement fédéral ayant favorisé la modification du *Code criminel* (projet de loi C-89). Il s'inspire également de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité des Nations Unies, dont le Canada s'est conjointement porté garant en 1985. En septembre 2003, les ministres fédéral, provincial et territorial ont approuvé le renouvellement de cet Énoncé canadien.

Bien que certains intervenants continuent de revendiquer une Charte des droits des victimes, l'Énoncé canadien de principes fondamentaux peut servir à guider l'élaboration des lois et des politiques concernant les victimes d'actes criminels au Canada.

### Développements récents

En 2000, le ministère de la Justice créait le **Centre de la politique concernant les victimes** (CPCV) afin d'élaborer et de coordonner les politiques et les lois fédérales ayant trait aux victimes d'actes criminels et, en général, d'instaurer une stratégie fédérale dans l'intérêt des victimes.

L'objectif global de l'initiative fédérale sur les victimes d'actes criminels est multiple. Il consiste à renforcer la confiance des victimes d'actes criminels dans le système de justice pénale, grâce à la sensibilisation des victimes et de leur famille à leur rôle au sein du système de justice pénale, ainsi qu'aux services et à l'aide qui leur sont offerts; à accroître le pouvoir du ministère de la Justice d'élaborer des politiques, des lois et d'autres mesures tenant compte de la perspective des victimes; à mieux sensibiliser le personnel du système de justice pénale, les professionnels rattachés au système et le public aux besoins des

victimes d'actes criminels, aux dispositions législatives prises pour les protéger et aux services qui leur sont offerts, à élaborer et à diffuser des renseignements sur les démarches visant à répondre aux besoins des victimes d'actes criminels commis au Canada et à l'étranger.

Le Centre de la politique concernant les victimes présentera le « point de vue des « victimes », advenant l'élaboration d'une réforme du droit pénal et des politiques sur la justice pénale dont le ministère de la Justice doit assumer la responsabilité, en plus de collaborer avec les autres ministères fédéraux afin d'assurer une démarche cohérente à l'égard des questions sur les victimes. Le Centre assure également la diffusion d'information et la coordination conjointe de programmes avec d'autres ministères fédéraux, afin d'encourager une démarche fédérale cohérente. En vertu de son mandat élargi, le Centre consulte les victimes, leurs défenseurs, les prestataires de services et les autres intervenants du système de justice pénale, afin de déterminer les questions litigieuses et de diffuser l'information nécessaire sur l'élaboration des politiques et la réforme du droit pénal. Par ailleurs, le Centre travaille en étroite collaboration avec les provinces et les territoires, qui jouent un rôle déterminant dans l'administration de la justice et assument la prestation des services aux victimes. Enfin, le Centre administre un programme de financement.

Le **Fonds d'aide aux victimes** accorde des subventions et des contributions aux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, afin d'appuyer les mesures visant à améliorer la participation des victimes au système judiciaire. À l'origine, il comportait quatre volets : mise en œuvre de programmes dans les provinces et les territoires, projets pilotes novateurs, projets nordiques et ruraux et aide financière d'urgence<sup>1</sup>. Le volet d'aide financière d'urgence fournit une aide financière limitée aux victimes d'actes criminels, aux membres de leur famille ou à leurs survivants qui doivent faire face à des circonstances exceptionnelles ou qui ont subi des épreuves inhabituelles, et qui n'ont aucune autre source d'aide financière à leur disposition. Ce volet fournit également une aide financière aux membres de la famille ou aux survivants des victimes d'homicide pour assister aux audiences d'admissibilité à la libération conditionnelle (article 745.6 du *Code criminel*), dont des allocations de déplacement, d'hébergement et de repas versées conformément aux directives instaurées par le Conseil du Trésor.

En novembre 2005, le Fonds d'aide aux victimes s'est doté d'un nouveau volet pour fournir une aide financière aux victimes désirant assister aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

<sup>1</sup> Le renouvellement de l'Initiative sur les victimes d'actes criminels (2005-2010) a favorisé la révision des modalités et conditions du Fonds d'aide aux victimes. Le Fonds comporte maintenant trois volets : mise en œuvre de programmes dans les provinces et les territoires, projets et activités pilotes et aide financière d'urgence.

Le CPCV a mené une étude exhaustive sur les fondements historiques du rôle de la victime au sein du système canadien et international de justice pénale, ainsi que sur les aspects qui ont un impact significatif sur les victimes (justice réparatrice, peines d'emprisonnement avec sursis imposées dans le Nord, besoins, et difficultés des victimes habitant dans les trois territoires canadiens et stratégies prises à cet égard, questions liées aux enfants témoins, droits des victimes et des témoins en matière de vie privée, besoins en information des victimes, impact des réformes sur les agressions sexuelles, mise en œuvre de dispositions législatives, obstacles à la mise en œuvre de certaines réformes, répercussions de la négociation de plaidoyers sur les victimes, et sur l'administration de la justice et façon de s'attaquer aux besoins de certains groupes de victimes, telles que les victimes de traite de personnes, de terrorisme ou de crimes haineux).

Un certain nombre de projets de recherche a exigé la tenue de sondages auprès des victimes et (ou) des professionnels de la justice pénale. En 2003, le Centre canadien de la statistique juridique a réalisé le premier sondage sur les services aux victimes du Canada, publié en décembre 2004. Ce sondage a permis de jauger l'état des services offerts au Canada et d'établir le profil des victimes bénéficiaires. Les résultats de cette recherche et de ces sondages exhaustifs permettront de documenter l'élaboration future des politiques et des réformes législatives.

Par ailleurs, le CPCV a produit de nombreux documents d'éducation et d'information pour sensibiliser les Canadiens aux lois instaurées dans l'intérêt des victimes, à l'impact de la victimisation et aux meilleurs moyens de répondre aux besoins d'information des victimes. L'une de ses principales ressources réside dans le *Guide des victimes d'actes criminels dans le système de justice pénale*.

En novembre 2003, le CPCV a organisé la première Conférence nationale sur les victimes d'actes criminels, intitulée *Aller de l'avant : Expériences acquises des victimes d'actes criminels*. La conférence a permis la diffusion d'information sur les divers mandats et rôles des gouvernements fédéral, provincial et territorial vis à vis des victimes, de même que sur le système de justice pénale, en s'attardant aux sujets d'intérêt particulier pour les victimes. De plus, elle a encouragé le réseautage entre les organisations non gouvernementales ainsi que les regroupements de victimes et le gouvernement, tout en favorisant une consultation et un dialogue éclairés sur les nouvelles problématiques et les questions litigieuses. Plus de 300 délégués provenant de divers secteurs ont pris part à cette conférence.

L'an dernier, on a organisé la première Semaine nationale de sensibilisation aux victimes d'actes criminels, parrainée par le gouvernement fédéral. Les plans et les documents à cet égard sont préparés avec l'aide d'un comité organisateur. L'un des principaux objectifs de la Semaine est de sensibiliser les Canadiens aux besoins des victimes d'actes criminels et aux services et à l'aide auxquels ils ont accès.

**Le groupe de travail fédéral, provincial et territorial (GTFPT) sur les victimes d'actes criminels** est constitué de directeurs provinciaux et territoriaux de services aux services, de représentants provenant de diverses sections de Sécurité publique et Protection civile Canada, du Centre canadien de la statistique juridique et de représentants d'autres sections du ministère fédéral de la Justice. Le directeur du Centre de la politique concernant les victimes en assure la présidence. Le GTFPT sur les victimes d'actes criminels assure la résolution conjointe des problématiques affectant les victimes en recourant aux moyens suivants : transmettre des renseignements, des compétences spécialisées et des pratiques d'excellence en vue d'améliorer l'intervention du système de justice pénale auprès des victimes; promouvoir une exécution efficace de la loi sur les victimes et de l'énoncé canadien de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels; identifier les implications du projet de réforme du *Code criminel* à l'égard des victimes et des témoins; identifier et proposer des priorités de recherche et des solutions aux nouvelles problématiques et assurer la coordination et la diffusion des résultats des consultations. Les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral accordent une grande importance au réseau et aux relations de travail en partenariat dont ils ont assuré le développement.

## Établissement d'un bureau national pour les victimes

En novembre 2005, le Service correctionnel du Canada (SCC) et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) ont établi conjointement, sous responsabilité fédérale, un Bureau national permanent pour les victimes d'actes criminels afin d'améliorer leurs services d'information aux victimes. Le Bureau fournit des renseignements généraux aux victimes et au public, oriente les demandes de renseignements spécifiques au SCC et à la CNLC et fait valoir le point de vue des victimes en matière d'élaboration des politiques nationales. Enfin, le Bureau traite également les plaintes déposées par les victimes qui cherchent de l'aide.

## Récentes modifications législatives

En 2005, les projets de loi C-2 (Loi modifiant le Code criminel [protection des enfants et d'autres personnes vulnérables]) et C-10 (Loi modifiant le Code criminel [troubles mentaux]) ont reçu la sanction royale. En plus de renforcer les dispositions sur la pornographie juvénile et les mesures de protection contre l'abus sexuel des enfants, le projet de loi C-2 prévoit l'élargissement et la clarification des dispositions du *Code criminel* relatives aux aides au témoignage. Sur demande et sans avoir à démontrer un besoin, les enfants victimes et les témoins âgés de moins de 18 ans feront désormais l'objet d'une

## L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES FÉDÉRALES VISANT À APPUYER LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

ordonnance accordant le droit d'avoir recours à des aides au témoignage. Également sur demande, les victimes de harcèlement criminel feront l'objet d'une ordonnance exigeant la nomination d'un avocat pour mener le contre-interrogatoire si l'accusé assure sa propre défense. D'autres témoins vulnérables et victimes adultes peuvent présenter une demande d'aide au témoignage au juge qui tiendra compte de divers facteurs pour décider s'il rendra l'ordonnance. Ces modifications sont entrées en vigueur en janvier 2006.

Le projet de loi C-10 prévoit l'élargissement du rôle des victimes aux audiences de la commission d'examen pour réviser la situation d'une personne déclarée non responsable criminellement pour cause de troubles mentaux. Selon les modifications, la commission doit maintenant s'enquérir si une victime a été informée de son droit de présenter une déclaration de la victime. La commission est aussi autorisée à ajourner l'audience pour permettre à la victime de préparer une déclaration, et à la victime de la lire à haute voix si elle le désire. La commission doit également informer la victime qu'elle peut déposer une déclaration de la victime à l'instruction préliminaire ou à toute audience subséquente au cours de laquelle la situation de l'accusé pourrait changer.

### Fonds additionnels pour les victimes d'actes criminels

Le budget de 2006 prévoyait 13 millions de dollars de plus par année sur cinq ans afin de donner aux victimes l'occasion de se faire entendre par le système correctionnel fédéral et le système de justice et d'améliorer l'accès aux services qui leur sont offerts. Les options relatives à la meilleure façon d'affecter ces fonds ont été élaborées et font actuellement l'objet d'un examen.

### L'avenir

Malgré les grands progrès accomplis pour assurer le respect des dispositions de la loi (lois provinciales, *Code criminel*, *LSCMLSC*), le développement des services, une diffusion élargie de l'information et un changement général des attitudes face au rôle de la victime dans le système de justice pénale, certaines victimes présentent des besoins accrus ou différents en matière de services et de soutien.

En général, les victimes ont une connaissance limitée de leurs droits, de leur rôle et du système de justice pénale, avant qu'un acte criminel ne les oblige involontairement à y faire face. Les victimes ne forment pas un groupe homogène. Leurs besoins varient grandement en fonction de la nature de l'acte criminel et de leurs propres caractéristiques personnelles. Après la survenue de l'acte criminel, elles peuvent éprouver des difficultés à absorber l'information qui leur est transmise au sujet de leurs « droits », ou encore des services et de l'aide qui leur sont offerts. À ce moment, leurs besoins peuvent s'avérer plus urgents et plus concrets.

Le gouvernement fédéral a défini, en consultation avec les intervenants et les directeurs provinciaux et territoriaux des services aux victimes, un certain nombre de difficultés continuant d'entraver l'élaboration de politiques et de dispositions législatives futures, ainsi que les services et l'aide offerts aux victimes d'actes criminels :

- Certaines victimes continuent de faire ressortir les disparités entre les droits des accusés ainsi que les droits des victimes.
- Bien qu'ils soient en baisse, les taux de criminalité influent très peu sur les préoccupations des victimes. (En fait, les préoccupations des victimes sont suscitées par leur propre expérience, par les reportages médiatiques et par l'expérience des autres victimes, qui s'avère négative en général.)
- Les services aux victimes reçoivent de nombreuses demandes malgré leur sousfinancement. Toutefois, bon nombre des victimes qui pourraient en bénéficier ignorent leur existence.
- Malgré l'expansion des services et de l'aide qui leur sont offerts, bon nombre de victimes réclament toujours une indemnisation financière pour compenser leur victimisation et leurs frais de participation au système judiciaire.
- La prestation des services aux victimes dans les régions rurales, nordiques et éloignées demeure problématique (capacités, accès et implications financières).
- Les organisations non gouvernementales d'aide aux victimes doivent s'appuyer sur des sources de financement fiables pour accroître leurs capacités et assurer leur maintien.
- Les besoins des victimes varient grandement en fonction de l'acte criminel et de leur propre situation, parmi plusieurs autres facteurs. Il existe toujours des besoins en matière de services fondamentaux et spécialisés.

D'autres facteurs influenceront également sur les prochaines étapes de cette évolution, dont le changement démographique de la société canadienne et le besoin essentiel des victimes en matière d'information.

Malgré les nombreux obstacles à éliminer et les nombreux facteurs à prendre en considération, la passion demeure et les parties prenantes continueront à chercher des moyens d'améliorer les politiques, les lois et les services instaurés pour les victimes d'actes criminels. Nous assistons à l'émergence constante de nouveaux programmes et de nouvelles idées. Par exemple, les regroupements de victimes s'entendent sur le fait que la prochaine phase de défense de leurs intérêts doit porter sur la sensibilisation des étudiants en droit, ainsi que d'autres membres du personnel du système de justice pénale à la situation des victimes d'actes criminels. Une sensibilisation accrue et un changement d'attitude sont essentiels à la reconnaissance du rôle des victimes dans le système de justice pénale. Tant et aussi longtemps que ces idées continueront d'émerger, le mouvement canadien des victimes continuera de marquer l'histoire.

## Annexe A

### Dispositions relatives aux victimes dans la législation canadienne

- **Le projet de loi C-127**, Modifications proposées au *Code criminel* en ce qui concerne les agressions sexuelles et les enlèvements d'enfants, est entrée en vigueur le 4 janvier 1983.
- **Le projet de loi C-89**, Loi modifiant le *Code criminel* (victimes d'actes criminels), a été adopté par la Chambre des communes le 3 mai 1988 et a obtenu sanction royale le 21 juillet 1988, sous le titre SC (1988), ch. 30 (ordonnances de dédommagement, déclaration de la victime, récupération de biens volés et restitution).
- **Le projet de loi C-15**, Loi modifiant le *Code criminel* et la *Loi sur la preuve au Canada* (infractions sexuelles) a fait l'objet d'une proclamation le 1<sup>er</sup> janvier 1988. Ces modifications ont permis de spécifier la nature des infractions sexuelles à l'endroit des enfants et de réviser les dispositions en matière de preuve.
- **Le projet de loi C-49**, Loi modifiant le *Code criminel* (agressions sexuelles), a obtenu sanction royale en juin 1992, sous le titre SC (1992), ch. 38. Ces modifications du *Code* (désignées par l'expression « Non, c'est non ») ont permis de rétablir la protection des plaignants en matière d'agression sexuelle et de restreindre les questions sur l'activité sexuelle. En outre, ces modifications ont permis d'édicter une définition du consentement et d'exclure le moyen de défense fondé sur la croyance au consentement.
- **Le projet de loi C-36**, concernant la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, est entré en vigueur en 1992. Il reconnaît le besoin des victimes d'actes criminels d'obtenir une information pertinente sur leur agresseur, ainsi que le droit des victimes de fournir une information dont les officiels tiendront compte au moment de statuer sur la libération conditionnelle des contrevenants.
- **Le projet de loi C-41**, Loi modifiant le *Code criminel* (détermination de la peine), a obtenu sanction royale en juin 1995 et est entré en vigueur le 3 septembre 1996. Ce projet de loi englobait plusieurs dispositions relatives aux victimes, notamment l'obligation pour le tribunal déterminant la peine du contrevenant, de tenir compte de la déclaration de la victime, advenant sa préparation. (Auparavant, la disposition du *Code* autorisait seulement le tribunal à tenir compte de cette déclaration.) En outre, le projet de loi C-41 a permis d'abroger les dispositions de restitution non proclamées dans le cadre du projet de loi C-89 (1988) et de modifier les dispositions de restitution existantes. En vertu des nouvelles dispositions de la *Loi*, la violence conjugale, la violence envers les enfants ou l'abus de confiance ou d'autorité, lors d'une infraction commise par un contrevenant, sont maintenant considérés comme des facteurs aggravants lors de la détermination de la peine.
- **Le projet de loi C-42** (projet de loi omnibus), proclamé en 1995, prévoyait plus de 100 modifications au *Code criminel*. Ces modifications ont facilité et amélioré les mécanismes d'obtention d'engagements de ne pas troubler l'ordre public (ordonnances d'intervention protectrices). Elles ont également permis d'augmenter la peine maximale pour violation de six mois à deux ans, et de reclasser certaines infractions de manière à ce que le procureur de la Couronne puisse procéder soit par voie sommaire, soit par mise en accusation.
- **Le projet de loi C-72** (intoxication volontaire), proclamé en 1995, a permis d'apporter certains éclaircissements au *Code criminel*, en précisant que l'intoxication ne constitue pas un argument de défense dans les cas d'infraction d'intention générale accompagnées de violence, notamment les agressions sexuelles et les voies de fait.
- **Le projet de loi C-27**, Loi modifiant le *Code criminel* (prostitution juvénile, tourisme sexuel visant les enfants, harcèlement criminel et mutilation des organes génitaux féminins) a été proclamé en juin 1997. Cette loi facilite la déposition des victimes mineures et des témoins et renforce les dispositions à l'égard du harcèlement.
- **Le projet de loi C-46**, Loi modifiant le *Code criminel* (communication de dossiers dans les cas d'infraction d'ordre sexuel), est entré en vigueur le 12 mai 1997. Ces modifications protègent les plaignants, en restreignant la communication de renseignements personnels non pertinents et du dossier personnel à l'accusé.
- **Le projet de loi C-79**, Loi modifiant le *Code criminel* (victimes d'actes criminels) et une autre loi en conséquence, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1999. Il a incité le gouvernement à remplir plusieurs des obligations définies dans sa réponse au rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne (*Les droits des victimes – Participer sans entraver*). Le projet de loi C-79 renforce la protection et l'intervention des victimes et des témoins au sein du système de justice pénale. Ces modifications :
  - ont étendu à 18 ans l'âge de la protection de l'identité des victimes et des témoins d'infractions sexuelles ou d'infractions violentes, en cas de contre-interrogatoire par l'accusé se représentant lui-même;
  - ont clarifié les modalités d'exécution des interdictions de publication de l'identité des victimes. Maintenant, un juge peut ordonner, dans des circonstances opportunes, l'interdiction de publier des renseignements qui permettraient d'identifier les victimes ou les témoins;

## L'ÉVOLUTION DES INITIATIVES FÉDÉRALES VISANT À APPUYER LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

- ont fait en sorte que la sécurité des victimes et des témoins soit prise en considération lors de la détermination des mises en liberté provisoire par voie judiciaire, ainsi que de l'imposition des conditions lors des démarches entreprises par les accusés en vue d'obtenir une mise en libération conditionnelle par voie judiciaire;
  - ont permis de réviser les dispositions inhérentes à la déclaration de la victime, entre autres. Maintenant, un juge doit vérifier si la victime a obtenu l'information nécessaire quant à la possibilité de préparer une déclaration. Il doit également permettre à la victime de présenter une déclaration verbale;
  - ont permis d'établir un montant minimal et fixe quant aux ordonnances de dédommagement pouvant être imposées au contrevenant, sauf s'il réussit à en démontrer le préjudice injustifié, et d'augmenter ce montant à imposer dans des circonstances appropriées;
  - obligent un juge, lors du prononcé d'une condamnation d'emprisonnement à perpétuité, de divulguer des renseignements pertinents dans l'intérêt de la victime quant au traitement des dispositions régissant l'examen judiciaire de l'admissibilité aux libérations conditionnelles.
- **Le projet de loi C-10, *Loi modifiant le Code criminel (troubles mentaux)***, a obtenu sanction royale en mai 2005, sous le titre LC (2005), ch. 22. Certaines dispositions ont été promulguées le 30 juin 2006, et les autres ont été promulguées le 2 janvier 2005. En vertu des dispositions concernant les victimes, un juge doit s'assurer que la victime a obtenu l'information nécessaire quant à la possibilité de préparer une déclaration à présenter à la première audience au cours de laquelle une décision sera prise quant à la situation de l'accusé. En outre, la victime peut présenter une déclaration verbale et doit être informée de la tenue des auditions ultérieures par écrit.
  - **Le projet de loi C-2, *Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants)***, a obtenu sanction royale en juillet 2005, sous le titre LC (2005), ch. 32, et a été déclarée en vigueur en 2006. Ces modifications ont permis de renforcer les dispositions concernant la pornographie juvénile, d'accroître la protection contre l'exploitation et les sévices sexuels, de créer de nouvelles infractions en matière de voyeurisme et d'élargir les dispositions du *Code* pour faciliter le témoignage des personnes mineures, notamment grâce à une réforme significative de la *Loi sur la preuve au Canada* qui régit la réception du témoignage des enfants.
- **Dispositions concernant les victimes en vertu de la LSCMLSC** – La *LSCMLSC* renferme des dispositions spécifiques autorisant la divulgation de renseignements sur les contrevenants à l'intention des victimes qui en font la demande après leur enregistrement au SCC.
    - Toute personne peut déposer une demande de renseignements auxquels le public a accès, dont l'infraction à l'origine de la condamnation d'un contrevenant, la durée de la peine et les dates d'admissibilité à l'absence temporaire, à la semi-liberté ou à la libération conditionnelle totale. Les victimes d'actes criminels, en vertu de la définition de la *LSCMLSC*, peuvent déposer une demande de renseignements complémentaires après leur enregistrement. Cette demande peut porter sur l'établissement pénitentiaire où le contrevenant purge sa peine, la date d'une audience prévue par la Commission des libérations conditionnelles, la nature des conditions rattachées à un placement à l'extérieur, à une libération conditionnelle, à une libération d'office ou à une absence temporaire, la garde ou l'absence de garde du contrevenant ainsi que les motifs ayant justifié cette décision, s'il y a lieu. Les victimes peuvent demander à recevoir ces renseignements de façon suivie. À cette fin, elles doivent veiller à transmettre leur adresse actuelle au SCC et à la CNLC.
    - Enfin, les victimes peuvent déposer une demande de participation aux audiences de la Commission des libérations conditionnelles, à titre d'observatrices. Elles peuvent également accéder au Registre des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Par ailleurs, elles peuvent préparer et déposer une déclaration devant la Commission des libérations conditionnelles. Cette déclaration doit décrire l'impact physique, émotionnel et financier exercé par l'infraction. Depuis 2002, la Commission nationale des libérations conditionnelles autorise les victimes à lire leur déclaration ou à la déposer par un autre moyen lors d'une audience.





Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

# IT'S TIME TO LISTEN

The Evolution of Federal  
Initiatives to Support  
Victims of Crime

NATIONAL VICTIMS OF CRIME  
AWARENESS WEEK

April 22 to 28, 2007

Canada

**Note to reader:**

*This overview is offered by the Policy Centre for Victim Issues and so provides a history of the victims' movement in Canada from the perspective of the federal government and in particular, the Policy Centre. The overview does not elaborate on many of the related initiatives that the federal government has addressed, including family violence, gender equality, protection of children and aboriginal justice. These initiatives are equally important but are not documented in this overview. In addition, while this overview includes examples of a number of victim-related initiatives, it is by no means comprehensive. The overview notes the various trends, pressures or events that encouraged reforms, services and better recognition of victim needs.*



## THE EVOLUTION OF FEDERAL INITIATIVES TO SUPPORT VICTIMS OF CRIME

### THE EVOLUTION OF FEDERAL INITIATIVES TO SUPPORT VICTIMS OF CRIME

#### The Evolution of Victims ‘Rights’ in Canada

The victim’s role in the criminal justice system has evolved from one of total involvement and responsibility for seeking justice in feudal times to one of minimal involvement in modern times.

In feudal times, all disputes were between individuals. If your animal was stolen or your brother murdered, you, the victim, were responsible for avenging the wrong. The notion of the “King’s peace” emerged in the twelfth century whereby the King or state took responsibility for enforcing breaches of the King’s peace. While the victim was relieved of the responsibility for meting out their own “justice”, some would argue that in this evolution, the victim lost any role in the system.

In Canada, the emergence of the victim’s voice and recognition of the concerns of victims dates back to the early 1970s. Criminal injuries compensation programs, which provided financial awards to victims of crime originated in some jurisdictions as compensation to police officers injured in the course of their duties and grew to provide limited compensation from the state (i.e., the province) to other eligible victims of violent crime. The federal government, in efforts to encourage the development of such programs in all provinces, provided financial contributions to provinces and established minimum criteria for compensation programs. The federal support for these programs which benefited some victims coincided with government funding for legal aid programs which benefited some accused persons. By the early 1980s, all Canadian provinces and territories had criminal injuries compensation programs, established by provincial/territorial statute.

Between 1986 and 1996 all provinces and territories enacted and enhanced victim legislation and many jurisdictions reformed their compensation programs. The programs varied in terms of eligibility and the scope of financial awards. By the early 1990s many provinces and territories were exploring the effectiveness of criminal injuries compensation programs in meeting the needs of victims in general. While financial assistance is, without question, beneficial, many victims of crime were ineligible and many other needs of crime victims required attention – e.g., information, services, support and counseling. All jurisdictions appointed a director of victim services and/or established a victim services division. Court-based, police-based and community-based victim services were developed, revised or adapted to meet emerging issues and changing demands.

A number of victim advocacy organizations emerged in the 1980s such as Citizens United for Safety, one of the first grassroots victim advocacy groups in Canada that effectively focused attention on the needs and concerns of victims. One of the first groups to gain national prominence was Victims of Violence, a national non-profit organization, established in 1984. Victim advocacy groups gained greater prominence in the early 1990s, focusing the public’s attention on the perceived imbalances between the rights of offenders and the rights of victims and on the victim’s role in the criminal justice system. CAVEAT (Citizens Against Violence Everywhere Advocating Its Termination) hosted, in co-operation with the Canadian Police Association, two Safety Net Conferences (1994 and 1995) resulting in recommendations to all levels of government for legislative reforms, including increased punishment for offenders, “truth in sentencing”, victim rights and increased services. In 1997, CAVEAT commissioned a report by Professor Alan Young which recommended *inter alia*, in the longer term, a constitutional amendment to enshrine victim rights, and in the shorter term a federal victim bill of rights be enacted. The Canadian Police Association’s Resource Centre for Victims of Crime lobbied extensively for victim rights, most recently in their December, 1997 Report, including amendments to the *Criminal Code* and *Corrections and Conditional Release Act* and for federal victim rights legislation, the establishment of a victim ombudsman and enhanced services and improvements to provincial legislation. Mothers Against Drunk Driving (MADD) advocated for a federal victims bill of rights. The Reform Party (as it was) drafted a “Victims’ Bill of Rights”, Chuck Cadman, Member of Parliament (MP), introduced Bill C-294 as victim “rights” amendments to the *Criminal Code* in 1997.

Highlights of the federal government’s interest, and more specifically the Department of Justice’s involvement, in issues relating to victims of crime in the earlier years include:

- **Federal-Provincial Task Force on Justice for Victims of Crime.** In 1981, a Task Force was created and mandated to prepare a Report to Ministers examining victim needs, legislative options, funding alternatives, sensitization of criminal justice professionals and generally recommending ways to improve the situation of the victim and to make the criminal justice and health and social service systems more responsive to victims. The Task Force submitted its Report in 1983.

- **The Canadian Urban Victimization Survey.** In 1982, the Ministry of the Solicitor General conducted the first major victimization survey in urban Canada, studying the nature and scope of victimization in relation to eight categories of personal and property crimes.
- **Bill C-127.** Amendments to the *Criminal Code* with respect to sexual assault and child abduction became law on January 4, 1983.
- **The "Badgley" Report of the Committee on Sexual Offences Against Children and Youths** was submitted to the Ministers of Justice and National Health and Welfare in 1984. Amendments to the *Criminal Code* regarding child sexual abuse became law on January 1, 1988.
- **Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders** (Milan, 1985) adopted two resolutions; a Declaration of Basic Principles of Justice relating to Victims of Crime and Abuse of Power and a resolution on Domestic Violence. Canada co-sponsored the Victims Declaration. The U.N. General Assembly adopted these resolutions in November, 1985, and called upon Member States to implement these principles.
- The establishment of the **Victims Assistance Fund** (1987) by the Department of Justice permitted provinces and territories to develop services for victims. The fund was intended to be used to develop information, education and training programs and programs to improve the overall coordination of victim services and activities. The federal contribution to provinces and territories was based on a \$0.10 per capita formula with a minimum \$50,000 payment for approved victim services not otherwise subject to federal-provincial cost-sharing (e.g., criminal injuries compensation).
- In 1988, the federal government and the provinces and territories endorsed the **Canadian Statement of Basic Principles of Justice For Victims of Crime.** The Statement echoes the principles of the 1985 U.N. Declaration and was intended to guide the development of policy and legislation.

## The Calls for Reform

A great deal of credit for raising awareness about victimization is due to the women's movement. In the 1980s, women's groups had highlighted the poor treatment by the justice system of women who were assaulted, sexually assaulted, blamed for their own victimization, disbelieved and often ignored – while their safety remained at risk.

While the public outrage was often directed primarily at horrific offences and the responsible offenders, the plight of the victims in dealing with the police, the courts and all aspects of the criminal justice system could not be ignored. Demands for new offences, tough penalties and changes to the parole system arose from the public's need to feel safe in their communities. Linked to these demands were calls for increased information for victims, increased participation in critical decisions, practical assistance, financial assistance and generally more sensitivity and respect from all criminal justice system personnel.

Women's groups called for other equality based reforms. While the approach was different, their advocacy was critical to the recognition of the role of victims.

During the same period and up to 1992, the federal government actively encouraged the provinces to develop programs and services for victims of crime through demonstration project funding, cost-sharing, shared research initiatives and consultation.

In the early 1990s, victims' advocates and victim advocacy groups began to gain greater prominence focusing the public's attention on several high profile, horrible murders and brutal assaults.

In addition to the focus on increased public safety and assistance to victims of crime, victim advocates observed the court's interpretation and articulation of the accused's rights pursuant to the **Charter of Rights and Freedoms** and in many cases perceived the entrenchment of the accused's rights to be in conflict with the proper administration of justice or the "search for the truth". The perceived imbalance between the rights of those accused of crime and the interests of the victim of crime strengthened the resolve of victim advocates to demand "rights" for victims of crime.

Following the termination of cost-sharing agreements for compensation and the **per capita** contribution for provincial and territorial victim programs and services, federal victim initiatives focused on legislative reform. This reform designed to both increase public safety and to address the particular concerns of children and sexual and personal violence offence victims included: amendments to the *Criminal Code* to restore protections to complainants in sexual assault cases regarding the admissibility of evidence of sexual activity (C-49, 1992), amendments to increase protection for and facilitate the testimony of child victims (Bill C-126, 1993), amendments to restrict the defence of intoxication (Bill C-72, 1994), amendments to provide a DNA warrant regime (Bill C-104, 1995), amendments to address child prostitution, child sex tourism and female genital mutilation (Bill C-27, 1997), amendments to govern the production of the personal records of sexual offence complainants (Bill C-46, 1997) and in 1999-2003 internet luring, home invasions, increased penalties for criminal harassment and new offences for disarming a police officer. (Please see Appendix A for a description of key victim-related provisions).

During this time, a number of different initiatives were brought forward focusing on the need for "rights" for victims of crime, some of which included:

# THE EVOLUTION OF FEDERAL INITIATIVES TO SUPPORT VICTIMS OF CRIME

## The 1996 Reform Party's Victim Bill of Rights

In April 1996, Reform MP (as he then was), Randy White (Fraser Valley West) proposed a motion (Motion 168) in the House of Commons urging the Government to “direct the Standing Committee on Justice and Legal Affairs to draft a Victim’s Bill of Rights and that in such areas where the Committee determines a right to be more properly a provincial concern, that the Minister of Justice initiate consultations with provinces to arrive at a National Standard for a Victim’s Bill of Rights”. The motion was passed and the issue was referred to the Standing Committee. The Reform Party had proposed specific content for a “Victim’s Bill of Rights” which provided **inter alia** that victims have a right to information about their rights at every stage of the process, to be informed of the offender’s status throughout the process, to provide an oral and/or written victim impact statement at sentencing, parole and at judicial reviews, to be informed of the Crown’s intention to offer a plea bargain before it is discussed with the accused, to know why charges are not laid (if applicable), to protection from intimidation, to know if a person convicted of a sexual offence has a sexually transmitted disease and to require police to pursue domestic violence charges once a complaint has been made.

## MADD Victim Bill of Rights

In May, 1997, MADD Canada (Mothers Against Drunk Driving) and Canadians Against Drunk Driving issued a press release, **inter alia**, recommending that a National Victim’s Bill of Rights be enacted and include: the right to be kept informed of all proceedings, including the offender’s status throughout the judicial process; the right to be present and the right to be heard at every stage of the judicial process; the right to vigorous prosecution and no plea bargaining of charges unless agreed to by the victim; and the right to present a Victim Impact Statement to the Court, in addition to the right to a wide range of services.

## 1997 Bill C-294 Private Member’s Bill (Chuck Cadman MP)

Bill C-294 was introduced by Chuck Cadman, M.P. (Surrey, B.C.) in December, 1997. Mr. Cadman had a keen interest in and commitment to victim rights arising first from his own personal experiences. Mr. Cadman founded CRY (Crime, Responsibility and Youth) and was later a member of CAVEAT. Bill C-294 proposed to:

- create a new preamble for the entire *Criminal Code*
- require that the *Code* be interpreted to reflect a “duality of its purpose”, i.e., guilt and punishment plus the provision of rights to victims of offences
- obligate the police and Crown to provide extensive information to victims
- provide a way to designate a range of people as “victims” for the purpose of receiving information
- expand the victim’s right to be heard in all criminal justice proceedings including those relating to appeals and s. 690 applications
- expand restitution to include pecuniary damages for “psychological harm”
- amend the Corrections and Conditional Release Act to expand the provision of information to the “victims” listed in accordance with the proposed Code amendments.

The Bill was not passed but was considered by the Standing Committee in their review.

## Canadian Resource Centre for Victims of Crime Report

The 1998 report of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, **Balancing The Scales: The State of Victim’s Rights in Canada** noted that there have been major improvements over the last decade in the treatment of crime victims by the criminal justice system, the enactment of legislation and the development of services, largely attributable to the effectiveness of the victim’s movement. While victims do not want to become wholly responsible for the prosecution of the offender, they want their role in the system enhanced, articulated and accepted. The Report notes that a criminal justice system which responds to victim concerns will encourage victims to turn to the justice system when they need to and provide their full co-operation. The Report included 56 recommendations for Code amendments, amendments to the CCRA, new legislation, and the establishment of a correctional ombudsman.

## Interim Report of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs

In April, 1997, the Standing Committee on Justice and Legal Affairs considered Motion 168 (Randy White, MP, Victim's Bill of Rights). The Committee heard from many witnesses who described very different experiences, varying degrees of assistance and varying degrees of sensitivity from criminal justice personnel. The Committee submitted their Twelfth Report to the House of Commons in April, 1997 recommending:

- that the Government formally adopt the 1988 Basic Principles of Justice for Victims of Crime and explore with the provinces how to inform the public about these principles; and
- that the Department of Justice review federal statutes to identify options to enhance the victim's ability to collect restitution orders.

The Committee further agreed that it would undertake national consultations on the issue of a Victim Bill of Rights and would report to the House of Commons with findings and recommendations.

## Victims' Rights: A Voice Not a Veto, Report to the Standing Committee on Justice and Human Rights

In 1998, the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights launched a comprehensive review of the role of victims in the justice system. The Committee's October, 1998 report recommended that the Minister of Justice develop a victims of crime strategy recognizing the primary role played by other levels of government; that amendments be made to the *Criminal Code* and to the *Corrections and Conditional Release Act*; that the Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime, which had been developed in 1988 and endorsed by federal and provincial Ministers Responsible for Justice to guide policy development on victim issues, be enhanced; and that a federal Office for Victims of Crime in the Department of Justice be established, with an advisory committee composed of representatives of all components of the justice system.

The Government's Response was tabled in Parliament on December 15, 1998. Since that time, significant progress has been made to implement the Response: the *Criminal Code* has been amended in relation to victim impact statements, victim surcharge, publication bans, protections for victims and witnesses participating in trials, and the safety concerns of victims in judicial interim release decisions, with the amendments proclaimed into force on December 1, 1999; the Policy Centre for Victim Issues has been established in the Department of Justice; federal/provincial discussions have continued; the Statement of Basic Principles was renewed and a consultation process with non-governmental organizations and victim advocates has been launched.

## Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights: A Work in Progress: The Corrections and Conditional Release Act

In May 2000, the Sub-committee on the Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights released its report, *A Work in Progress: The Corrections and Conditional Release Act*. The report made 53 recommendations for changes to the Act, six of which specifically focused on victims' rights. The report recommended that information related to an offender's program participation, offender institutional conduct and new offences committed by a conditionally released offender resulting in incarceration be provided to victims; the Correctional Service of Canada (CSC) and the National Parole Board (NPB) establish a comprehensive strategy to prevent unwanted contact from offenders in federal institutions, especially with victims; and that a national CSC-NPB Office for Victims be established as an independent body to offer redress if a victim's rights were not respected.

The Government's response to the Sub-committee's report, tabled in October 2000, indicated that action would be taken on 46 of the recommendations including five of the six recommendations addressing the concerns of victims. The Government accepted the recommendation for a national victim's office but did not support the establishment of an independent office to address victim complaints. In 2001, as a follow up to the recommendations, the Department of the Solicitor General as it was known then conducted consultations with victims of crime across Canada. Victims and victim advocacy organizations identified the need for improved services to victims, particularly, the timely provision of information and support. Since that time, many actions have been undertaken to enhance services for victims. For example, in July 2001 the National Parole Board implemented a policy giving victims the opportunity to read a prepared statement, either in person or by audio or videotape, at parole hearings; a handbook was developed and widely distributed entitled *An Information Guide to Assist Victims: Federal Corrections and Conditional Release*; and in 2002 a CSC-NPB Roundtable was organized with national victim serving agencies.

## Constitutional Rights for Victims – The American Experience and Influence

In the United States, a variety of victim "rights" legislation has been enacted at the **state** and federal level. In addition, 29 states have amended their state constitutions to enshrine victim rights.

## THE EVOLUTION OF FEDERAL INITIATIVES TO SUPPORT VICTIMS OF CRIME

The American federal and state legislation, the wide range of services available to victims and the administrative mechanisms established to coordinate policy and legislative initiatives, fund services and establish standards for service delivery provide excellent examples and models for Canadian policy makers and service providers. These excellent examples create expectations that similar programs and services can be implemented in Canada. However, these examples must be considered in the context of the differences between the Canadian and American legislative, political and legal systems.

With respect to victim “rights” legislation, a constitutional amendment to enshrine victim rights was proposed in the late 1990s and has been under consideration for over ten years. Both the United States Senate and House of Representatives have studied the content of the amendment and its benefits and implications. While successive Presidents of the United States and Attorneys General of the United States have indicated their support for a constitutional amendment to ensure “basic” rights to crime victims, they have, however, urged caution in drafting the amendment to ensure that it would not impede law enforcement activities or otherwise impair the criminal justice process.

In April 2004, faced with the prospect of a defeat of the resolution, the sponsors decided instead to focus their efforts on the creation of a federal statute designed to provide enforceable rights for victims of crime. The “Justice for All” Act was signed into law on October 30, 2004, and authorizes funding to help implement the law.

Canadian victim advocates have been closely following developments in the United States. Victim advocates argue that current federal and provincial legislation designed to protect their interests is unenforceable. Some advocate that a guarantee for victims’ rights in the *Charter* would provide them with a means of legal redress if their needs were not met, or would at minimum, encourage respect for their legislated rights.

The Department of Justice (Policy Centre for Victim Issues) contracted with three respected academics to explore the feasibility of a *Charter* amendment for victims, the benefits for victims and the implications for the criminal justice system. Papers were written by Kent Roach (University of Toronto), Alan Young (Osgoode Hall Law School) and David Pacciocco (University of Ottawa). Each concluded that entrenchment of victim rights in the *Charter* would not enhance the role of victims in the justice system. More generally, all agreed that other approaches should be pursued first and that consideration of a *Charter* amendment should be deferred. Alan Young noted that

institutional resistance would first need to be addressed, David Pacciocco expressed concern that *Charter* rights for victims would impose unpredictable and significant burdens on prosecutors and provinces, and Kent Roach opined that victims might benefit more from exploring better ways to allow victims’ advocates within the government to enforce victims’ rights than to rely on the courts. Statutory provisions and expansion of services, coupled with a change in attitude by criminal justice system personnel would be preferable. The papers were presented at the November 2003 National Victims Conference.

It should also be remembered that the provinces have the primary responsibility for the administration of justice and the provision of victim services. Therefore, in assessing the desirability of a constitutional guarantee for victim rights, the significant implications for the provinces and territories of elevating victim rights to *Charter* protected and guaranteed rights would require careful consideration and provincial agreement.

There is no doubt that greater efforts to address the basic needs of victims of crime – for information, respect, consultation and more accessible services – would provide more tangible results for victims and should be a priority. Practical approaches, widely supported by federal, provincial and territorial governments, should continue to be developed.

The federal government’s initiatives to address victim concerns about the criminal justice system are designed to improve the victim’s experience and to facilitate their participation in the criminal justice system. This approach complements the equally important crime prevention and public safety initiatives with initiatives to address concerns of victims of crime (i.e., after the crime has occurred.)

In 1988, Federal-Provincial-Territorial Ministers endorsed the Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime to guide the development of policies, legislation and practices in the provinces and territories and in areas where the federal government has jurisdiction. The division of constitutional responsibilities between federal

and provincial/territorial governments and concerns expressed regarding the obligations and practical implications of “rights” resulted in an agreement to develop a joint policy statement. The Statement was part of a broader federal initiative which included *Criminal Code* amendments (Bill C-89) and was also motivated by the United Nations Statement of Basic Principles, which Canada co-sponsored in 1985. In September 2003, FPT Ministers approved a renewed Canadian Statement.

While there continue to be calls for victims’ rights, the Canadian Statement of Basic Principles can be relied on as guiding legislation and policy for victims in Canada.

## Recent Developments

In 2000, the **Policy Centre for Victim Issues (PCVI)** was established in the Department of Justice to develop and coordinate federal policy and legislation relating to victims of crime and, in general, to implement the federal victim strategy.

The overall goal of the federal Victims of Crime Initiative is multi-faceted. It seeks to: increase the confidence of victims of crime in the criminal justice system by raising awareness among victims of crime and their families about their role in the criminal justice system and of services and assistance available to support them; enhance the Department of Justice capacity to develop policy, legislation and other initiatives which take into consideration the perspectives of victims; increase the awareness of criminal justice system personnel, allied professionals and the public about the needs of victims of crime as well as the legislative provisions designed to protect them and services available to support them; and to develop and disseminate information about approaches to respond to the needs of victims of crime both within Canada and internationally.

The Policy Centre for Victim Issues provides the “victims lens” for all criminal law reform and criminal justice policy development for which the Department of Justice is responsible and to collaborate with other federal departments to ensure a consistent approach to victim issues. The Centre is also responsible for sharing information and co-coordinating initiatives with other federal departments to encourage a consistent federal approach. The Centre has a broad mandate to consult with victims, victim advocates and service providers and others involved in the criminal justice system to identify issues of concern and to inform policy development and criminal law reform. The Centre also works closely with provinces and territories that have a key role in the administration of justice and are responsible for the provision of services for victims. In addition, the Centre administers a funding program.

The **Victims Fund** provides grants and contributions to governmental and non-governmental organizations to support initiatives to improve the justice system’s response to victims. Originally, there were four components: Provincial and Territorial Implementation, Innovative Pilot Projects, Northern and Rural Projects and Emergency Financial Assistance<sup>1</sup>. The Emergency Financial Assistance component provides limited emergency financial assistance to individual victims of crime or surviving family members faced with unusual or extreme hardship due to criminal victimization where no other adequate source of financial assistance is available. This component also provides financial assistance to surviving family members of homicide victims to attend early parole eligibility hearings (s. 745.6) including travel, accommodation and meal allowances in accordance with prevailing Treasury Board guidelines.

In November 2005, a new component was added to the Victims Fund to provide financial assistance to support victims to attend National Parole Board Hearings.

The PCVI has conducted comprehensive research which has addressed both the historical underpinnings of the role of the victim in the criminal justice system in Canada and internationally, and the current issues that have a significant impact on victims (e.g., restorative justice, conditional sentences in the North, needs, gaps and challenges for victims in Canada’s three territories and strategies to address them, issues related to children who testify, privacy rights of victims and witnesses, victim information needs, the impact of sexual assault reforms, implementation of legislative provisions and obstacles to the implementation of certain reforms, the impact of plea bargaining on victims and the administration of justice and how to address the needs of particular groups of victims such as victims of trafficking, terrorism and hate crimes.).

A number of the research projects have involved surveys of victims of crime and/or criminal justice professionals. The Canadian Centre for Justice Statistics completed the first survey of Victim Services in Canada in 2003, published in December 2004, to benchmark the state of services in Canada and to profile the type of victims served. The comprehensive research and surveys conducted provide evidence to inform future policy and legislative reform.

Many public education and information materials have been developed by PCVI, raising awareness among Canadians about legislation to benefit victims, the impact of victimization and how to best meet their need for information. One of the key resources is a guide entitled *The Role of the Victim in the Criminal Justice System*.

<sup>1</sup> With the renewal of the Victims of Crime Initiative (2005-2010), the terms and conditions of the Victims Fund were revised. There are now three components of the Fund: Provincial Territorial Implementation, Pilot Projects and Activities, and Emergency Financial Assistance.

## THE EVOLUTION OF FEDERAL INITIATIVES TO SUPPORT VICTIMS OF CRIME

In November 2003 the PCVI hosted the first National Victims Conference entitled “Moving Forward: Lessons Learned from Victims of Crime”. The conference provided information about the varying mandates and roles of federal, provincial, and territorial governments vis a vis victims and about the criminal justice system, focusing on issues of interest to victims. It also encouraged networking among non-governmental organizations, victim organizations with each other and with government and provided an opportunity for informed consultation and dialogue on emerging issues and issues of concern. More than 300 delegates from a variety of sectors participated.

Last year marked Canada’s first National Victims of Crime Awareness Week sponsored by the federal government. Plans and resource materials for the week are developed with the support of an organizing committee. One of the key goals of the Week is to raise awareness of the needs of victims of crime and the services and assistance available to them.

The **Federal/Provincial/Territorial Working Group on Victims of Crime** (FPTWG) includes provincial/territorial Directors of Victim Services, representatives from various branches of Public Safety and Emergency Preparedness Canada, the Canadian Centre for Justice Statistics, representatives from other branches of Justice Canada and is chaired by the Director of the Policy Centre for Victim Issues. The FPTWG on Victims of Crime ensures collaboration in addressing the concerns of victims of crime by: sharing information, expertise and best practices to improve criminal justice system’s response to victims; promoting effective implementation of victim legislation and the Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime; identifying the implications for victims and witnesses of proposed *Criminal Code* reforms; identifying and proposing solutions to emerging issues and research priorities and co-coordinating and sharing the results of consultations. The network and collaborative working relationship that has been developed between provinces territories and the federal government is valued by all partners.

### Establishment of National Office for Victims

In November 2005, the Correctional Service of Canada (CSC) and the National Parole Board (NPB) permanently established a joint National Office for Victims of offenders under federal responsibility to enhance existing information services provided by these departments to victims. The office provides general information for victims and the public, referrals to CSC and NPB for specific enquiries and a victim’s perspective in national policy development. The Office also responds to complaints from victims seeking assistance.

### Recent Legislative Amendments

In 2005 Bill C-2 (An Act to Amend the *Criminal Code* (Protection of Children)) and Bill C-10 (An Act to Amend the *Criminal Code* (Mental Disorder)) received Royal Assent. In addition to strengthening the child pornography provisions and the protections against child sexual abuse, Bill C-2 expanded and clarified the testimonial aids provisions in the *Criminal Code*. Child victims and witnesses under the age of 18 years will now receive an order for testimonial aids upon application without having to demonstrate need. Victims of criminal harassment will also receive an order upon application for counsel to be appointed to conduct their cross-examination if the accused is self-represented. Other vulnerable adult victims and witnesses may apply to the judge for a testimonial aid and the judge will consider a number of factors in deciding whether or not to make the order. These amendments came into force in January 2006.

Bill C-10 expanded the victim’s role at Review Board hearings where the accused is found not criminally responsible on account of mental disorder. The amendments require the Review Board to inquire whether a victim has been advised of the opportunity to submit a victim impact statement, authorize the Board to adjourn the hearing to allow a victim to prepare a victim impact statement and permit victims to read their statement aloud if they wish. The Review Board must also notify the victim that they may file a victim impact statement at the initial hearing and any subsequent hearing at which the status of the accused may change.

## Additional Funding for Victims of Crime

The 2006 budget committed an additional \$13 Million dollars per year for five years to give victims a more effective voice in the federal corrections and justice systems and to enhance access to services for victims. Options for how these funds might best be allocated have been developed and are under consideration.

## The Future

While great strides have been made to enact legislation (provincial, *Criminal Code*, *CCRA*), develop services, expand information and generally change attitudes about the role of the victim in the criminal justice system, some victims need more or different, services and assistance.

Victims of crime generally have little knowledge of the criminal justice system or their rights and role until they are unwillingly thrust into it due to a crime. Victims are not a homogenous group. Their needs will vary greatly depending on the nature of the victimization and their own personal characteristics. At the time of the crime, they may have limited capacity to absorb information provided to them about services or assistance available to them or about their “rights”. Their needs may be more immediate and practical at that time.

In developing future policy, legislation, services and assistance for victims of crime, a number of challenges that have been identified in consultation with stakeholders and provincial and territorial directors of victim services remain to be addressed:

- some victims continue to highlight the disparity in rights of accused versus the rights of victims;
- crime rates – even decreasing – have little relationship to the concerns of victims (e.g., victims concerns are based on their experience, on media accounts, on experience of other victims – none of which is usually a positive experience);
- victim services are in demand and under-resourced – and are unknown to many victims that could benefit;
- despite the growth in services and assistance to victims, many victims still want financial compensation for the victimization and the costs of participating in the justice system;

- the delivery of victim services in rural, remote and Northern communities is a challenge (capacity, access, cost implications);
- NGO victim organizations require dependable funding to build capacity and to be sustained.

Victims needs vary greatly depending on the type of crime and the victim’s own situation, among other factors. There is a need for both basic and specialized services.

Other factors will also have an influence on next steps such as the changing demographics of Canadian society and the primary need that victims have for information.

While there are many obstacles to overcome and factors to consider, there is a continued passion and will to continue to seek improvements to policies, laws and services for victims of crime. Ideas and initiatives are emerging on an ongoing basis. For example, there is agreement among victims’ groups that the next phase in advocacy should focus on embedding victim awareness in the education of law students as well as other criminal justice system personnel. Increased awareness and attitudinal change are essential to ensure that the victim’s role in the criminal justice system is recognized. As long as ideas like these continue to emerge, the victims’ movement in Canada will continue to make history.

## Appendix A

### Victim-Related Provisions in Canadian Legislation

- **Bill C-127**, Amendments to the *Criminal Code* with respect to sexual assault and child abduction became law on January 4, 1983.
- **Bill C-89, *An Act to Amend the Criminal Code (Victims of Crime)*** was passed by the House of Commons on May 3, 1988, and received Royal Assent on July 21, 1988, as S.C. 1988, c. 30 (victim surcharge, victim impact statement, return of stolen property, restitution).
- **Bill C-15, *An Act to Amend the Criminal Code and Canada Evidence Act (sexual offences)*** was proclaimed January 1, 1988. The amendments created specific offences for sexual offences against children and revised evidentiary provisions.



## THE EVOLUTION OF FEDERAL INITIATIVES TO SUPPORT VICTIMS OF CRIME

- **Bill C-49**, *An Act to Amend the Criminal Code (sexual assault)* received Royal Assent in June 1992 as SC 1992 c. 38. These *Code* amendments restored protections for complainants of sexual assault to restrict questioning regarding sexual activity (referred to as "rape shield"). In addition, a definition of consent was enacted and the defence of honest belief in consent was restricted.
- **Bill C-36**, *the Corrections and Conditional Release Act*, came into force in 1992. It recognizes the need for victims of crime to have access to information about the offender who harmed them, and for victims to provide information to be considered by officials in their decision regarding the conditional release of offenders.
- **Bill C-41**, *An Act to Amend the Criminal Code* (sentencing) received Royal Assent in June 1995 and was proclaimed into force on September 3, 1996. The Bill included several victim-related provisions; the court sentencing the offender is required to consider a victim impact statement, where one has been prepared. (The former provision in the *Code* permitted the court to consider a victim impact statement.) In addition, Bill C-41 repealed the unproclaimed restitution provisions of Bill C-89 (1988) and made changes to the existing restitution provisions. The *Act* also provided that where an offender, in committing an offence, abuses his spouse or child or a position of trust or authority, this shall be considered as an aggravating factor in sentencing.
- **Bill C-42** (omnibus amendments), proclaimed in 1995, included over 100 amendments to the *Criminal Code*. These amendments included making peace bonds (protective court orders) easier to obtain and more effective, increased the maximum penalty for a breach from six months to two years, and reclassified certain offences to allow the Crown prosecutor to choose to proceed summarily or by way of indictment.
- **Bill C-72** (self-induced intoxication), proclaimed in 1995, clarified the criminal law to indicate that intoxication is not a defence to any general intent offences of violence such as sexual assault and assault.
- **Bill C-27**, *An Act to Amend the Criminal Code* (child prostitution, child sex tourism, criminal harassment and female genital mutilation) proclaimed in June 1997 included provisions to facilitate the testimony of young victims and witnesses and strengthen the stalking provisions.
- **Bill C-46**, *An Act to Amend the Criminal Code* (production of records in sexual offence proceedings), proclaimed into force May 12, 1997. The amendments protect complainants by restricting the production to the accused of irrelevant personal and private records.
- **Bill C-79**, *An Act to amend the Criminal Code (victims of crime) and another Act in consequence*, proclaimed into force December 1, 1999, fulfilled several of the government's obligations stated in its Response to the Report of the Standing Committee on Justice and Humans Rights "*Victims' Rights – A Voice Not A Veto*". Bill C-79 enhances the protection and participation of victims and witnesses in the criminal justice system. The amendments:
  - expanded the availability of protection from personal cross-examination by a self-represented accused for victims and witnesses of sexual offences and personal violence offences, up to the age of 18;
  - clarified the application of publication bans, and provided a discretion to order, in appropriate circumstances, a publication ban on information that could disclose the identity of victims or witnesses;
  - ensured that the safety concerns of victims and witnesses are taken into consideration in judicial interim release determinations and in the imposition of conditions in any undertakings given by the accused for judicial interim release;

- revised the victim impact statement provisions to, among other things, require the judge to inquire whether the victim has been advised of the opportunity to prepare a victim impact statement, and permit a victim to present a victim impact statement orally;
- provided that all offenders must pay a victim surcharge of a fixed, minimum amount, except where the offender establishes undue hardship, and provide for increased amounts to be imposed in appropriate circumstances;
- required a judge, at the sentencing of an offender to life in prison, to provide information, for the benefit of the victim, regarding the operation of the provisions governing judicial review of parole eligibility.
- **Bill C-10, *An Act to Amend the Criminal Code*** (Mental Disorder) received Royal Assent in May, 2005 as SC 2005, c. 22. Some provisions were proclaimed June 30, 2005 and the rest were proclaimed in 2006. The victim related provisions will ensure victims are advised of the opportunity to present a victim impact statement at the initial disposition hearing, may orally present the statement and receive notice of disposition hearings.
- **Bill C-2, *An Act to Amend the Criminal Code*** (Protection of Children), received Royal Assent in July, 2005 as SC 2005, c.32 and was proclaimed into force in 2006. The amendments strengthen the child pornography provisions, strengthen protections against sexual abuse and exploitation, create new voyeurism offences and expand provisions to facilitate the testimony of young persons, including significant reforms to the *Canada Evidence Act* to govern how children's testimony is received.
- ***CCRA Victim Relation Provisions*** contains specific provisions authorizing the release of some offender-related information to victims who register with CSC and request information.
  - Anyone can request publicly available information such as the offence for which the offender was convicted, the sentence length and eligibility dates for temporary absences, day parole or full parole. Victims of crime, as defined in the *CCRA*, may register and request additional information which may include the penitentiary where the offender is serving the sentence, the date of a Parole Board hearing, the nature of the conditions attached to any work release, parole, statutory release or temporary absences, whether the offender is in custody and if not, the reasons. Victims may request ongoing information and must ensure that CSC and NPB have their current address for this purpose.
  - Victims may request to attend Parole Board hearings as observers and may also have access to the decision registry of the National Parole Board. Victims may prepare and submit victim impact statements, describing the physical emotional and financial impact of the offence upon them, to the Parole Board. Since 2002, the National Parole Board policy has permitted victims to read or otherwise present the victim impact statement at the hearing.



