

Ministre de la Justice
et procureur général du Canada



Minister of Justice
and Attorney General of Canada

L'honorable / The Honourable David Lametti, c.p., c.r., député, P.C., Q.C., M.P.
Ottawa, Canada K1A 0H8

le 15 septembre 2022

L'honorable Randeep Sarai
Président
Comité permanent de la justice et des droits de la personne
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Le 7 avril 2022, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a de nouveau présenté son rapport intitulé : *La pandémie de l'ombre : mettre fin aux comportements coercitifs et contrôlants dans les relations intimes*, et a demandé au gouvernement de présenter une réponse face aux recommandations du rapport, visant à lutter contre la violence entre partenaires intimes (VPI) et le contrôle coercitif par le biais de mesures législatives, de programmes et/ou de financement.

Au nom du gouvernement du Canada, et conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, je me réjouis de répondre au rapport du Comité rendu unanimement. Je tiens à remercier le Comité pour son étude approfondie de la VPI et du contrôle coercitif dans les relations intimes. La lutte contre la VPI, y compris le contrôle coercitif et d'autres formes de violence fondée sur le sexe (VFS), demeure une priorité pour le gouvernement. Nous continuons de prendre des mesures et de faire d'importants investissements pour soutenir les services aux victimes, la formation des intervenants du système de justice, ainsi que pour accroître la sensibilisation et mettre fin à la VFS, à la violence familiale, à la VPI et au contrôle coercitif, comme il est expliqué plus en détails ci-après. À l'instar du Comité, le gouvernement estime que le contrôle coercitif dans les relations entre partenaires intimes se produit avant les formes physiques de VPI et il peut s'aggraver, de plus que la VPI et le contrôle coercitif causent des préjudices importants aux victimes.

Mesures législatives

L'expression « contrôle coercitif » ou « conduite contrôlante ou coercitive » est utilisée pour décrire un modèle de comportement qui se manifeste au fil du temps dans le contexte des relations entre partenaires intimes et des relations familiales, et qui sert à « piéger » les victimes, en éliminant leur sentiment de liberté dans la relation. La

conduite contrôlante peut prendre un large éventail de formes, dont certaines peuvent constituer des infractions criminelles en elles-mêmes, comme les voies de fait ou la profération de menaces; cependant, l'accent est mis sur la manière dont ces comportements servent à dominer la victime et non sur chacun des incidents où un agresseur exerce un contrôle. Le contrôle coercitif cible l'effet cumulatif des comportements de l'agresseur sur la victime. Le concept est utilisé dans les contextes du droit de la famille et du droit pénal.

Puisqu'une séparation et un divorce peuvent exacerber une relation déjà violente, la période qui suit une séparation comporte des risques accrus d'escalade de la violence, voire parfois d'actes de violence mortelle. C'est pourquoi la *Loi sur le divorce*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2021, a été modifiée afin d'inclure une nouvelle définition de la violence familiale fondée sur des données probantes et qui inclut un comportement qui dénote un comportement coercitif et dominant, ou qui porte un autre membre de la famille à craindre pour sa sécurité ou celle d'une autre personne. La définition précise que le comportement n'a pas à constituer une infraction criminelle pour être considérée comme de la violence familiale. La *Loi sur le divorce* exige expressément que le tribunal examine si la personne tend à avoir un tel comportement pour déterminer les effets de la violence familiale sur l'intérêt de l'enfant pour conclure aux arrangements parentaux appropriés. De plus, plusieurs provinces font référence à des comportements coercitifs ou contrôlants dans leur législation relative au droit de la famille et aux ordonnances de protection civile.

De nombreuses infractions actuelles prévues au *Code criminel* peuvent cibler les questions dont il est fait mention dans le rapport du Comité, notamment l'homicide, les voies de fait, l'agression sexuelle, la profération de menaces, la fraude et le harcèlement criminel. Plus particulièrement, le harcèlement criminel interdit d'agir à l'égard d'une personne si l'acte en question a pour effet de lui faire raisonnablement craindre – compte tenu du contexte – pour sa sécurité physique ou psychologique ou celle d'une de ses connaissances. Comme le contrôle coercitif, le harcèlement criminel consiste en un ensemble de comportements répétés. Cette infraction a été édictée en 1993 afin de répondre à certains types de violence psychologique qui peuvent survenir dans le contexte de la violence familiale et de la violence entre partenaires intimes.

De plus, l'ancien projet de loi C-75 (délais dans le système de justice pénale, 2019) a : renforcé la réponse du système de justice pénale à la VPI pour créer une inversion du fardeau de preuve lors de la mise en liberté provisoire pour un prévenu inculqué d'une infraction avec violence mettant en cause un partenaire intime, s'il a antérieurement été déclaré coupable pour une infraction avec violence contre un partenaire intime; exigé du tribunal de tenir compte de toute condamnation antérieure pour VPI lorsqu'il détermine s'il y a lieu de mettre le prévenu en liberté ou de lui imposer des conditions de mise en liberté provisoire; précisé que l'étranglement, une forme de violence fréquemment perpétrée dans le contexte de la VPI, constitue une forme de voies de fait avec circonstances aggravantes et une forme plus grave d'agression sexuelle, si elle est commise dans ce contexte; précisé que le terme « partenaire intime » s'entend de l'époux,

du conjoint de fait ou du partenaire amoureux, actuels ou anciens, d'une personne; et permis l'imposition d'un emprisonnement maximal plus élevé dans les cas ciblant un contrevenant qui a antérieurement été déclaré coupable d'une infraction de VPI.

Le gouvernement est d'accord avec le Comité sur l'importance d'accroître la sensibilisation des juges au contrôle coercitif. C'est pourquoi le gouvernement appuie le projet de loi C-233, la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les juges (violence contre un partenaire intime)*, qui vise à accroître la compréhension des juges à la VPI et du rôle que le contrôle coercitif joue dans ce contexte. Le projet de loi C-233 viserait à modifier la *Loi sur les juges* afin de préciser que les colloques continus que le Conseil canadien de la magistrature peut organiser peuvent comprendre des colloques sur des questions relatives à la VPI et au contrôle coercitif dans les relations intimes et dans les relations familiales. Les réformes du projet de loi encourageraient le Conseil canadien de la magistrature à présenter des rapports sur ces colloques. De plus, le projet de loi C-233 propose de modifier les dispositions sur la mise en liberté provisoire prévues au *Code criminel* afin d'obliger un juge de paix à considérer s'il y a lieu d'imposer, à un prévenu inculpé d'une infraction perpétrée avec usage, tentative ou menace de violence contre son partenaire intime, de porter un dispositif de surveillance à distance comme condition de mise en liberté provisoire si le procureur général en fait la demande.

Le gouvernement suit également attentivement le projet de loi C-202, la *Loi modifiant le Code criminel (conduite contrôlante ou coercitive)*, déposé à la Chambre des communes le 25 novembre 2021, qui propose de créer une infraction de contrôle coercitif (anciennement le projet de loi C-245). Cette infraction se fonde sur une infraction similaire édictée pour la première fois au Royaume-Uni en 2015, ensuite en Écosse, en 2018, et en Irlande, en 2019. Le ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni a procédé à une évaluation relative à son infraction de contrôle coercitif, et les résultats en ont été publiés en 2021¹. Le ministère de la Justice continue de suivre l'expérience d'autres États qui ont mis en œuvre une infraction de contrôle coercitif.

Le gouvernement du Canada est d'accord avec le Comité sur l'importance de la collaboration fédérale, provinciale et territoriale pour obtenir des résultats significatifs dans la lutte contre la VPI, y compris le contrôle coercitif dans les relations intimes et dans les relations familiales, et accueille favorablement la demande que le Comité m'a faite de mobiliser mes collègues provinciaux et territoriaux en vue de discuter d'une réforme législative. À cette fin, le sous-ministre de la Justice a soulevé les recommandations du Comité lors de la réunion fédérale-provinciale-territoriale de juin 2022 des sous-ministres responsables de la Justice et de la Sécurité publique, et je soulèverai cette question lors de la réunion fédérale-provinciale-territoriale de l'automne de 2022 des ministres responsables de la Justice et de la Sécurité publique. Des fonctionnaires du ministère de la Justice mobiliseront également leurs homologues

¹ *Review of the controlling or coercive behaviour offence*, voir le lien : <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-controlling-or-coercive-behaviour-offence>

provinciaux et territoriaux sur la question de l'édiction d'une nouvelle infraction visant à interdire le contrôle coercitif, conformément à la recommandation du Comité.

Mesures fédérales

La lutte contre la VPI et le contrôle coercitif dans les relations entre partenaires intimes et les relations familiales exige une réponse exhaustive à de multiples facettes. C'est pourquoi de multiples ministères fédéraux ont mis en œuvre des programmes et des mesures de politique, soutenus par des fonds destinés à prévenir ces comportements et aider les victimes. Un aperçu de ce financement est présenté ci-dessous.

Femmes et égalité des genres Canada (FEGC)

Le gouvernement continue de mettre en œuvre sa Stratégie de 2017 relative à la violence fondée sur le sexe, intitulée : *Il est temps : la Stratégie du Canada pour prévenir et contrer la violence fondée sur le sexe*. Elle vise à prévenir la VFS, y compris le contrôle coercitif, à soutenir les survivants de VFS et à promouvoir l'établissement de systèmes juridique et judiciaire adaptés pour contrer ces crimes. Le Budget de 2021 a engagé 601,3 millions de dollars sur cinq ans, à partir de 2021-2022 pour faire progresser un Plan d'action national pour mettre fin à la violence fondée sur le sexe. Le Budget 2022 propose d'investir 539,3 millions de dollars sur cinq ans, à partir de 2022-2023, pour permettre aux provinces et aux territoires de compléter et améliorer les services et les soutiens sur leur territoire afin de prévenir la VFS et de soutenir les survivants. Ce financement soutiendra les provinces et les territoires dans leurs efforts pour mettre en œuvre le prochain Plan d'action national. Le gouvernement du Canada tient actuellement des consultations auprès des provinces, des territoires, des peuples autochtones, d'intervenants, et de survivants de la VFS relativement à l'élaboration de ce Plan d'action national, dans le but de veiller à ce que toute personne confrontée à la VFS ait un accès fiable et rapide à la protection et aux services, quel que soit l'endroit où elle vit². Les premières réalisations dans le cadre de la Stratégie sont les suivantes :

- modifier le *Code canadien du travail* afin de renforcer les cadres existants pour la prévention du harcèlement et de la violence en milieu de travail;
- renforcer les dispositions relatives aux agressions sexuelles et améliorer les mesures visant, dans le *Code criminel*, à mieux répondre à la violence entre partenaires intimes;

² Pour des renseignements additionnelles sur les initiatives précises financées au moyen de la Stratégie contre la violence fondée sur le sexe, voir le lien suivant : <https://femmes-egalite-genres.canada.ca/fr/centre-savoir-violence-fondee-sexe/strategie-contre-violence-fondee-sexe.html>. Pour des renseignements additionnels sur le financement prévu par le Budget de 2021, voir aussi le lien ci-après : <https://www.canada.ca/fr/femmes-egalite-genres/nouvelles/2021/08/tbc---le-ministere-des-femmes-et-de-legalite-des-genres--programme-de-financement-de-la-lutte-contre-la-violence-fondee-sur-le-sexe0.html>.

- créer l'Équipe d'examen des agressions sexuelles, qui a terminé l'examen de plus de 30 000 dossiers d'agression sexuelle « non fondés »;
- lancer la *Stratégie nationale de lutte contre la traite des personnes* en partenariat avec un certain nombre de ministères, dont FEGC et la Sécurité publique, et grâce à laquelle FEGC a reçu des fonds pour développer l'initiative *Continuum of Care - Prevention and Interventions for Vulnerable Populations*;
- élaborer une formation sur la sensibilisation culturelle et l'humilité ainsi que sur les approches tenant compte des traumatismes pour tous les employés de la Gendarmerie royale du Canada;
- lancer un programme sur la VFS, qui a permis de financer une soixantaine de projets visant à élaborer et à tester des pratiques prometteuses pour soutenir les victimes et les survivants de la VFS et leurs familles;
- lancer la plateforme en ligne du Centre de connaissances sur la FVS en décembre 2018; et,
- réaliser trois enquêtes nationales et récurrentes pour établir des bases de référence sur la prévalence des différentes formes de VFS, fournir une compréhension plus approfondie de la VFS au Canada et mesurer les progrès réalisés au fil du temps (FEGC et Statistique Canada).

Ministère de la Justice du Canada

Dans le cadre des efforts du gouvernement pour faire avancer le Plan d'action national, le Budget de 2021 a annoncé l'affectation de 112.1 millions de dollars sur cinq ans pour les programmes suivants du ministère fédéral de la Justice : le Programme juridique de partenariats et d'innovation (PJPI), le Fonds d'aide aux victimes et le Fonds canadien de justice familiale (FCJF). Ces investissements comprennent :

- **48,75 millions de dollars** sur cinq ans pour garantir l'accès à des conseils juridiques indépendants et à une représentation juridique indépendante pour les survivants d'agression sexuelle et de VPI au Canada (Fonds d'aide aux victimes et PJPI). L'objectif du financement est de réduire la retraumatisation des victimes lorsqu'elles ont des rapports avec le système de justice pénale, et de travailler à accroître la confiance dans la réponse du système de justice à l'égard de la VFS. À ce jour, un total de 24 projets à travers le pays ont été financés dans le cadre de cette initiative;
- **35 millions de dollars** sur cinq ans afin d'offrir des services additionnels d'aide aux victimes de VPI pour s'orienter dans le système de justice familiale (FCJF). Cinq projets à travers le pays ont été approuvés à ce jour et les demandes sont actuellement en cours d'examen, les décisions de financement étant prévues au cours de l'été 2022; et
- **28,35 millions de dollars** sur cinq ans à l'appui des services de surveillance durant le temps parental en cas de séparation ou de divorce, afin de protéger la sécurité et le bien-être des enfants et des familles (FCJF). Sept projets ont été approuvés à travers le pays.

Le ministère de la Justice fournit un financement annuel à l'Institut national de la magistrature, une organisation dirigée par des juges qui fournit une formation aux juges, indépendamment du gouvernement, y compris sur la VPI.

Les initiatives pertinentes comprennent : la trousse d'outils « AIDE »³ de janvier 2022, qui fournit des renseignements et des conseils juridiques pratiques sur le droit de la famille pour repérer les cas de violence familiale, y compris le contrôle coercitif, et intervenir d'une manière qui tient compte des traumatismes et de la violence; d'autres travaux de recherche sur d'importantes considérations pour les conseillers juridiques lorsque ceux-ci travaillent dans des affaires de droit de la famille pour des clients autochtones susceptibles d'avoir été victimes de violence familiale; l'élaboration d'une série de cours gratuits en ligne sur des modifications apportées à la législation fédérale sur le droit de la famille, notamment un cours sur la *Violence familiale et le droit de la famille à l'intention des conseillers juridiques*, qui fournit des renseignements sur la violence familiale et le droit de la famille, qui mettent l'accent sur la violence coercitive et contrôlante, et du matériel d'information juridique publique sur le divorce et la violence familiale.

Société canadienne d'hypothèques et de logements (SCHL) et Services aux Autochtones Canada (SAC)

En mai 2020, le gouvernement a annoncé l'affectation de 44,8 millions de dollars sur cinq ans pour la SCHL afin de financer la construction de douze nouveaux refuges, qui visent à protéger et à soutenir les femmes et filles autochtones qui sont victimes de violence et qui tentent d'y échapper. Ce financement aidera à construire dix refuges dans les communautés des Premières nations sur les réserves à travers le Canada, et deux dans les territoires, afin d'appuyer les femmes et les enfants autochtones. Le gouvernement fournira également un montant de 40,8 millions de dollars par l'entremise de SAC afin d'appuyer les coûts opérationnels de ces nouveaux refuges au cours des cinq premières années, et 10,2 millions de dollars par année par la suite.

Depuis 2020, SAC fournit également un montant d'un million de dollars par année pour soutenir la mobilisation des dirigeants et des fournisseurs de services en vue de l'évaluation des besoins en matière de refuges et de la mise en œuvre d'activités communautaires de prévention de la violence à l'intention des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+.

Dans l'Énoncé économique de l'automne 2020, le gouvernement du Canada s'est engagé à verser 724.1 millions de dollars pour lancer une Stratégie globale de prévention de la violence afin d'élargir l'accès à un continuum de soutien adapté à la culture pour les femmes, les enfants et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones victimes de VFS. Cette stratégie, une initiative conjointe de la SCHL et de SAC, appuie la construction de

³ Trousse d'outils AIDE : Comment repérer les cas de violence familiale et intervenir pour les conseillères et conseillers juridiques en droit de la famille (justice.gc.ca)

38 nouveaux refuges et de 50 maisons de transition pour les peuples des Premières nations, d'Inuits et de Métis à travers le Canada, notamment dans les réserves, et dans le Nord et les régions urbaines.

Femmes et filles et personnes spirituelles, lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, queers, en questionnement, intersexes et asexuelles (2ELGBTQQIA+) autochtones disparues et assassinées

À la suite de la publication du Rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et filles autochtones disparues et assassinées : Réclamer notre pouvoir et notre place⁴, le gouvernement et des partenaires et organisations autochtones, des familles, des survivants et des provinces et territoires ont lancé le 3 juin 2021 le Plan d'action national 2021 pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées : Mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones⁵.

Le même jour, la contribution du gouvernement à ce Plan d'action national 2021 pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées : Mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones, La voie fédérale concernant les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées a été rendue publique⁶. La Voie fédérale décrit les engagements et les contributions du gouvernement pour mettre fin à la violence faite aux femmes, aux filles et aux personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones. Ce qui comprend un aperçu des initiatives de vingt-trois ministères et organismes, qui vont de l'avant par le financement prévu dans l'Énoncé économique de l'automne de 2020 et le Budget de 2021. Le Budget 2021 a prévu des investissements de 2,2 milliards de dollars et de 160,9 millions de dollars par la suite pour l'examen des causes profondes qui contribuent à la tragédie des femmes, filles et personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées. Le gouvernement a aussi précédemment investi dans des initiatives afin de donner suite au Rapport provisoire de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées⁷, notamment un financement pour l'examen des politiques et des pratiques des services policiers en ce qui concerne leurs relations avec peuples autochtones qu'ils desservent. Le 3 juin 2022, les partenaires contribuant à ce Plan d'action national 2021 pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées : Mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones ont publié le rapport

⁴ <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/>

⁵ <https://ffada2eplus-plandactionnational.ca/>

⁶ <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1622233286270/1622233321912>

⁷ <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2018/04/ni-mmiwg-interim-report-revised-french.pdf>

d'étape 2022 sur ce plan d'action⁸ et le gouvernement fédéral a publié le Rapport d'étape annuel sur la voie fédérale⁹.

Le Secrétariat des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada est chargé de coordonner le travail de tous les agences et les ministères fédéraux dans le cadre de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du travail relatif aux femmes et filles et aux personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées, y compris le travail avec d'autres ministères en ce qui a trait à la lutte contre la violence fondée sur le sexe, à la revitalisation culturelle, à la justice, aux services de police et à l'amélioration de la santé et du bien-être. À partir de maintenant, le gouvernement s'engage à accélérer la mise en œuvre de la Voie fédérale et à poursuivre la mobilisation des partenaires autochtones (y compris des familles et des survivants) sur la mise en œuvre du Plan d'action national 2021 pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées : Mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones.

Agence de la santé publique du Canada (ASPC)

Dans le cadre de la Stratégie sur la VFS, l'ASPC investit plus de 8,5 millions de dollars par année de façon continue pour appuyer les programmes de prévention de la violence dans les fréquentations chez les adolescents et la maltraitance des enfants, et pour doter les professionnels de la santé d'outils afin d'offrir des soins appropriés aux personnes survivantes. En 2020-2021, par le biais de l'initiative : *Prévenir la violence fondée sur le sexe : Perspective du milieu de la santé*, l'ASPC a soutenu 35 divers projets qui ont créé un large éventail de ressources pratiques fondées sur des données probantes, y compris une fiche d'information à l'intention des éducateurs sur la façon de reconnaître et de contrer le contrôle coercitif¹⁰.

Dans le cadre des investissements du Budget 2021 au titre d'un Plan d'action national, l'ASPC a reçu 50 millions de dollars sur cinq ans (27.9 millions en fonds existants, et 22,1 millions en nouveaux fonds) afin de concevoir et d'exécuter des interventions en matière de santé publique qui favorisent des relations sécuritaires et préviennent la violence familiale. Cela comprend le soutien à la santé des survivants de violence familiale, au moyen de conseils et de formation à l'intention des professionnels, ainsi que de la conception et la mise à l'essai d'interventions de promotion de la santé pour les personnes survivantes.

⁸ <https://ffada2eplus-plandactionnational.ca/rapports-davancement>

⁹ <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1652970859580/1652970882836>

¹⁰ <https://youthdatingviolence.prevnet.ca/wp-content/uploads/2021/12/Coercive-Control-fr.pdf>. Pour des renseignements additionnels sur les projets financés, prière de consulter le lien suivant : <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/promotion-sante/arretons-violence-familiale/appel-propositions-prevenir-contrer-violence-fondee-sexe-perspective-milieu-sante-prevention-violence-relations-amoureuses-adolescents-jeunes/apercu-investissements.html>

L'ASPC est un participant de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, qui regroupe douze ministères et organismes, notamment Justice Canada, FEGC et SAC, dans le cadre d'une approche multisectorielle visant à lutter contre la violence familiale. L'ASPC héberge et coordonne les pages Web du site *Arrêtons la violence familiale*, une source de renseignements sur la violence familiale à l'intention des professionnels de la santé et du public. Ce site comporte également des liens vers des points de soutien et des services disponibles dans chaque province et territoire¹¹.

Conclusion

Notre gouvernement est d'accord avec le Comité sur l'importance d'éliminer toutes les formes de VFS, y compris la VPI et le contrôle coercitif dans les relations entre partenaires intimes et dans les relations familiales. Veiller à ce que les victimes de VPI aient accès à des services et à une protection accessibles et adaptés à la culture a été et continue d'être une priorité de notre gouvernement. Nous continuerons d'appuyer les victimes et d'accroître la sensibilisation au contrôle coercitif.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



L'honorable David Lametti, c.p, c.r., député
(il/lui)
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

¹¹ Pour des renseignements additionnels, prière de consulter le lien suivant :
<https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/promotion-sante/arretons-violence-familiale.html>