

RAPPORT DU COMITÉ SUR LES DROITS D'ACCÈS SUPERVISÉS EN SITUATION DE VIOLENCE CONJUGALE

PRÉAMBULE

La violence conjugale constitue un problème social important qui affecte une femme sur cinq au Québec et un demi million d'enfants à travers le Canada (Enquête sociale générale de 1999 de Statistiques Canada). Pour contrer ce fléau, le Gouvernement du Québec a institué une Politique d'intervention en matière de violence conjugale (1995) et réaffirmé sa volonté d'y faire face à travers le *Plan d'action gouvernemental 2005-2009*. Celui-ci met, entre autres, l'accent sur la nécessité de dépister les enfants exposés à la violence conjugale et de leur offrir des services adaptés.

C'est dans cette perspective, mais aussi parce que le problème a été soulevé par un grand nombre d'intervenantes, d'intervenants et d'organismes de la région de Montréal, que le 3 février 2005, la Table de concertation en violence conjugale de Montréal mettait sur pied un comité de travail.

Ce comité a été chargé d'étudier les difficultés inhérentes à la prestation d'un service indispensable pour les enfants exposés à la violence conjugale, soit celui associé à l'exercice des droits d'accès supervisés, et de formuler des recommandations, plus particulièrement en ce qui a trait aux modalités entourant l'exercice du droit de visite du parent agresseur ou présumé agresseur en contexte de violence conjugale.

Le comité s'est largement documenté, a tenu une douzaine de réunions. Il a également rencontré différentes intervenantes liées aux services de supervision des droits d'accès.

Ainsi, le comité a longuement échangé avec les représentantes de la Fédération québécoise des organismes communautaires familles qui regroupe plusieurs organismes offrant des services de supervision des droits d'accès. De plus, la Fédération détient une expertise et une analyse fort à propos sur la question des droits d'accès supervisés.

Le comité a également rencontré la directrice générale de l'organisme le Petit Pont de St-Hyacinthe. Cet organisme communautaire a pour mission unique l'offre de services en supervision des droits d'accès.

Enfin, une rencontre s'est également tenue dans les locaux de la Maison des familles de Mercier-Est qui a offert pendant plusieurs années ce type de services. En juin 2004, cet organisme a cessé d'offrir ce service afin de se concentrer sur sa mission première.

« Aujourd'hui, dans presque toutes les juridictions, le meilleur intérêt de l'enfant est le critère sur lequel les décisions (...) sont fondées. Le but visé est le maintien d'un contact fréquent, continu et significatif avec les deux parents. Par contre, dans les cas où il y a eu violence conjugale, autant la mère que les enfants son éprouvés, et la compagnie du parent violent leur fait courir le risque grave de la récidive. Dans un tel cas. le contact avec l'auteur des sévices va à l'encontre du meilleur intérêt de l'enfant et la sécurité de ce dernier doit primer sur le concept du contact fréquent, continu et significatif ».

(Greenberg, Linda et Worenklein, Abe, 2005, page 28)

Toutes ces rencontres ont permis aux membres du comité d'acquérir de nouvelles connaissances et de développer une analyse globale de la situation.

Au cours de ses travaux, le comité a également pris connaissance du rapport déposé en septembre 2005 par le comité interministériel (*Justice, MSSS, Solidarité et famille*) sur les services de DAS au Québec, créé à l'instigation du Ministre de la Justice, à l'hiver 2002.

Toutefois, selon les membres du comité de la Table, ce rapport tient peu compte de la spécificité de la violence conjugale, tant dans son analyse que dans les recommandations qui y sont formulées et, plus particulièrement, en ce qui a trait aux mesures de sécurité à privilégier lors de la prestation de services.

Selon le Rapport du Comité interministériel sur les services de supervision des droits d'accès (Février 2004), la violence conjugale constitue dans 21% des cas un motif de référence vers les services de supervision des droits d'accès. Cette information vient confirmer l'importance de nous attarder sur les aspects spécifiques devant être pris en compte lorsque des droits d'accès supervisés dans un contexte de violence conjugale sont ordonnés par la Cour.

LA SÉPARATION NE MET PAS FIN À LA VIOLENCE CONJUGALE

Les plus récentes statistiques émises par le Ministère de la Sécurité publique, pour l'année 2004¹, indiquent que les victimes de violence conjugale étaient « les conjoints et les ex-conjoints des auteurs présumés dans des proportions respectives de 44% et 42% ».

La violence conjugale post-séparation peut prendre différentes formes : harcèlement, voies de fait, menaces, dénigrement, destruction de biens ou de propriété, homicide. À cet égard, « le droit d'accès aux enfants dans une situation de violence conjugale post-séparation constitue un véhicule de l'ex-conjoint pour continuer d'exercer de la violence conjugale longtemps après que le couple se soit séparé» (Maryse Rinfret-Raynor, Louise Viau & À titre d'exemple, les communications Myriam Dubé, 2005). nécessaires à l'échange d'information concernant les enfants constituent également d'autres occasions d'harcèlement. d'intimidation et de contrôle.

« Les connaissances actuelles dans le domaine des facteurs de risque devraient conduire les professionnels impliqués à faire preuve de beaucoup de prudence avant de recommander ou d'attribuer un droit de garde ou de visite des enfants à un auteur de violence conjugale.

(Greenberg, Linda et Worenklein, Abe, 2005, page 30)

3

¹ Ministère de la sécurité publique, *La criminalité commise dans le contexte conjugal au Québec*, janvier 2006, p.17

LA SUPERVISION DU DROIT D'ACCÈS: UN FACTEUR DE PROTECTION IMPORTANT

Les droits d'accès permettent aux enfants mineurs dont la garde est confiée à l'un des parents d'avoir des contacts avec l'autre parent. Ceci afin de préserver et de maintenir le lien d'un enfant avec son parent, dans la mesure où ce lien n'est pas néfaste pour l'enfant. Lorsqu'il n'y a pas d'entente entre les parents sur les droits d'accès, le Tribunal déterminera les droits d'accès en tenant compte, principalement, de l'intérêt des enfants.

Dans les situations de violence conjugale, un droit d'accès supervisé est ordonné lorsque ce lien entre un enfant et le parent agresseur est jugé potentiellement nocif pour l'enfant. Dans un contexte où l'accès à l'enfant peut devenir une occasion de maintenir un lien de contrôle avec la mère ou le parent victime, la supervision du droit d'accès devient indispensable et agit comme un facteur de protection de l'enfant.

Mais, protéger l'enfant c'est aussi protéger la mère. Lorsqu'il y a violence conjugale, il est important de réduire au minimum les contacts entre les parents, voire même d'éviter qu'ils ne se produisent. Ceci pour protéger la mère contre toute occasion de harcèlement, de dénigrement, de violence psychologique ou d'assauts physiques de la part de l'ex-conjoint. Ceci également pour protéger l'enfant afin qu'il ne soit pas à nouveau exposé à différentes formes de violence, avec les conséquences que cette exposition a sur sa santé physique et psychologique.

La violence conjugale, lorsqu'elle se perpétue après la séparation, peut avoir pour effet de rendre la mère moins disponible, moins attentive à son enfant et aux signes de détresse qu'il est susceptible de manifester alors qu'elle mobilise ses énergies à se protéger et à protéger ses enfants, même si le contexte familial n'est plus le même. La supervision du droit d'accès agit ainsi comme un facteur de protection de la mère ou du parent victime.

DÉFINITIONS

Droit d'accès *supervisé* : Un parent se voit ordonner des conditions d'accès à son enfant selon les paramètres prévus par le jugement de la Cour (Tribunal de la jeunesse, Cour du Québec)

Échange de garde : Un parent visiteur peut prendre en charge son enfant sans rencontrer l'autre parent Ce service est couramment utilisé et fortement recommandé en situation de violence conjugale.

RECOMMANDATIONS

POUR UN SERVICE DE SUPERVISION DES DROITS D'ACCÈS

La sécurité au cœur des préoccupations

D'emblée, le comité place la sécurité de l'enfant, du parent victime et du personnel travaillant dans les services de supervision des droits d'accès au cœur de ses préoccupations et de ses recommandations.

Des normes de sécurité doivent être prévues dans tous les points de service destinés à la supervision de droits d'accès. Celles-ci ont trait principalement à l'aménagement physique, l'organisation des services, l'encadrement des pratiques et elles visent essentiellement la protection du personnel et de toutes les personnes concernées par ce service. De plus, le partage des informations pertinentes pour chacune des ordonnances de supervision des droits d'accès et le respect de la confidentialité sont des conditions essentielles au maintien de la sécurité.

Impératif de neutralité

Dans un contexte de violence conjugale, la position de neutralité de l'organisme assurant la supervision des droits d'accès est, de l'avis du comité, jugée comme une condition préalable à la prestation du service.

Cette position est, à notre sens, la seule qui soit le mieux en mesure de s'accorder avec le meilleur intérêt et les droits fondamentaux de l'enfant. Elle constitue, en outre, un rempart contre toute possibilité de conflit d'intérêt, de rôle ou de nature éthique.

Dans cette perspective, le service devrait être dispensé de façon à éviter qu'un parent soit supporté ou représenté au détriment de l'autre. Cela suppose que l'intervenante ou l'intervenant ne devrait avoir aucun lien privilégié, de nature thérapeutique, éducative ou de défense de droits, avec l'un ou l'autre des parents, de façon à demeurer neutre dans chaque situation.

Son rôle doit consister à observer le déroulement de la visite supervisée et à en rédiger un rapport détaillé, selon des critères préalablement établis. L'intervenante ou l'intervenant peut aussi être appelé à le déposer devant les responsables juridiques (avocats des parties ou juge).

Comme il ou elle a la responsabilité d'assurer le bon déroulement de la visite ainsi que la sécurité (physique, émotionnelle et psychologique) de l'enfant, il ou elle devrait avoir la possibilité d'y mettre fin et de porter, par la suite, la situation à l'attention des responsables juridiques.

Le ou la superviseure de droits d'accès, en raison de la position de neutralité qui caractérise son rôle et de l'accompagnement qu'il propose à l'enfant à l'occasion des visites, peut, lorsqu'il ou elle le juge approprié ou lorsque la demande lui est faite, référer l'un ou l'autre parent à un intervenant psychosocial. À aucun moment il ou elle ne devra se substituer à l'intervenant psychosocial.

Un organisme, une seule mission ...

Dans un contexte de violence conjugale, ce ne sont pas les capacités ou les compétences parentales qui constituent la raison principale de l'ordonnance de supervision d'un droit d'accès. C'est surtout la situation de compromission de la sécurité de l'enfant et de celle du parent victime, créée par le parent agresseur, qui en constitue le principal motif.

Or, <u>l'option actuellement privilégiée par le comité interministériel de confier la responsabilité des services de SDA aux organismes communautaires famille préoccupe grandement notre comité.</u>

Ces organismes ont, d'abord et avant tout, une vocation éducative à l'endroit des familles. Leur offre de services va du soutien des pères et mères dans leur rôle parental à l'organisation de loisirs familiaux.

Cette mission nous semble inconciliable avec les objectifs à poursuivre dans un contexte de supervision de droits d'accès lorsqu'il y a présence de violence conjugale.

Les activités offertes par les organismes familles visent l'amélioration des relations familiales et des rôles parentaux, dans un contexte où les liens à l'intérieur de la famille ne sont pas corrompus.

Ce n'est pas le cas des familles où il y a eu violence conjugale : la relation conjugale en est une fondée sur la domination et la violence d'un conjoint à l'endroit de l'autre; la relation parentale l'est, quant à elle, sur la disqualification d'un parent par l'autre. La relation entre l'enfant et ses parents est marquée par la présence de conflits de loyauté, de sentiments de culpabilité, de peur, de blâme. Parfois, un processus d'aliénation parentale a déjà été amorcé par le parent agresseur, processus appelé à se poursuivre lors des contacts de ce parent avec l'enfant. Le quotidien des mères et enfants s'est souvent déroulé dans un climat de terreur.

Soulignons également qu'en matière de violence conjugale, toute forme de droit d'accès à l'enfant peut constituer pour l'agresseur l'occasion de maintenir un lien de contrôle avec son ex-conjointe. L'enfant se trouve alors instrumentalisé par le père, servant de courroie de transmission entre l'ex-conjointe et lui-même dans l'exercice de ce contrôle, ce qui a pour effet de pérenniser, pour l'enfant, son exposition à diverses manifestations de violence.

Pour toutes ces raisons, nous jugeons primordial que le service de supervision de droits d'accès soit offert par un organisme qui en fait sa mission unique et développe ainsi une expertise autour des enjeux associés à la problématique de la violence conjugale et à celle des enfants qui y sont exposés.

Ainsi, sur l'île de Montréal, une ressource centrale disposant de plusieurs points de services constituerait, selon nous, la situation à privilégier. Cette formule en favoriserait une meilleure coordination en fonction des demandes des parents et des ordonnances des tribunaux de même que des besoins des parents en matière d'échange de garde. Elle simplifierait l'adoption d'un code d'éthique adapté et de mesures de sécurité uniformes et de grande qualité.

... avec plusieurs points de service en quantité suffisante ...

La présence, sur le territoire de l'Île de Montréal, de points de services en quantité suffisante, d'accès facile par transport en commun, est nécessaire. Leur installation doit tenir compte de l'étendue du territoire et du temps de parcours pour les familles concernées. De plus, les heures de service devront coïncider avec les horaires de visite ou d'échange de garde fixés par les tribunaux, ce qui suppose un accès les vendredi et dimanche soir.

L'expérience des membres du comité et de nombreux témoignages ont démontré que faute de ressources disponibles, nombre de femmes victimes de violence conjugale se placent en situation de danger pour leur sécurité lors de l'échange de garde.

...disposant d'un financement adéquat

La mise sur pied d'une organisation susceptible de répondre aux besoins des Montréalaises et Montréalais en matière de droits d'accès supervisés requiert l'assurance d'un financement adéquat et durable. Ceci afin

- 1 d'assurer une constance dans la quantité et la qualité des services ;
- 2• de favoriser la mise en place et la reconnaissance d'une réelle expertise en matière de droits d'accès supervisés ;
- 3• d'assurer une réponse rapide dès qu'un droit d'accès supervisé ou un échange de garde en milieu supervisé sont ordonnés par la Cour.

Formation des intervenantes et intervenants

La formation du personnel ayant à assurer la supervision des droits d'accès est également indispensable.

En plus d'une formation académique de niveau collégial, voire universitaire, ces intervenantes et intervenants devraient détenir des connaissances approfondies sur la problématique de la violence conjugale, ses impacts et conséquences chez les enfants et les femmes (sur le plan personnel et dans leur rôle de mère), sur l'aliénation parentale de même que sur le dépistage des enfants exposés à la violence conjugale.

Des connaissances de base sur d'autres problématiques comme la toxicomanie, les troubles de santé mentale sont également souhaitables.

Rôle des Tribunaux

Pour favoriser la cohérence et la constance dans l'évolution des dossiers relatifs à la supervision de droits d'accès et afin d'éviter la multiplication des recours juridiques par l'un ou l'autre des parents, nous recommandons que soit envisagée la possibilité que les juges de la Cour supérieure demeurent saisis de ces dossiers durant une période préalablement déterminée.

Ainsi, à partir d'une procédure simple, les parents ou leurs avocats respectifs, devraient pouvoir présenter à la Cour, à intervalle régulier pendant une période d'un an ou deux, un bilan de l'exercice du droit d'accès supervisé afin que le juge y apporte, le cas échéant, les rectificatifs appropriés à l'évolution de la situation.

Cette recommandation vise à mieux encadrer les situations suivantes :

- 1. les conditions relatives à l'ordonnance de SDA (heures et temps de visite) ne sont pas respectées par l'un ou l'autre parent. Il nous apparaît important de protéger les enfants des conséquences négatives que le non respect de ces obligations légales entraîne pour eux :
- 2. les conditions relatives à l'ordonnance de SDA sont respectées (heures et temps de visite), mais l'enfant subit, de la part de l'un ou l'autre parent, des pressions telles que son équilibre émotif et psychologique est gravement compromis ;
- 3. le conjoint agresseur entreprend une série de recours juridiques dans le but de faire modifier les conditions relatives à son ordonnance de SDA ou d'y mettre un terme.

Cette recommandation a aussi pour but de contrer, lorsqu'il y a lieu, le harcèlement psychologique et judiciaire à l'endroit des victimes de violence conjugale. Elle vise enfin, par un encadrement juridique des services de supervision des droits d'accès, tant la protection des femmes et des enfants que la responsabilisation des agresseurs à l'égard de leurs comportements violents.

Implication du ministère de la Justice et du ministère de la Santé et des Services sociaux

Puisque les droits d'accès supervisés sont ordonnés par le système de justice du Québec, soit par la Cour supérieure ou par le Tribunal de la jeunesse, le comité recommande qu'une partie du financement des organismes de supervision des droits d'accès dont c'est l'unique mission puisse provenir du ministère de la Justice du Québec.

Par ailleurs, le comité considère important que le ministère de la Santé et des Services sociaux puisse s'assurer de la qualité des services dispensés au sein des organismes de supervision des droits d'accès, puisque des interventions psychosociales de base y sont réalisées. Ce même ministère pourrait également assumer une partie du financement des organismes de supervision des droits d'accès dont c'est l'unique mission.

L'implication du ministère de la Justice

Mentionnons que plusieurs articles de la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels interpellent la responsabilité du ministère de la Justice à l'égard des victimes et des services à mettre en place, les voici :

Les victimes d'actes criminels

L'article 1 de la Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels (L.R.Q., chapitre A-13.2) définit une victime d'actes criminels de la façon suivante : « (...) toute personne physique qui, à l'occasion d'un acte criminel commis au Québec, subit une atteinte à son intégrité physique ou

psychologique ou une perte matérielle (...). Sont également considérés comme des victimes ses proches et ses personnes à charge».

Cette définition concerne, notamment, les victimes de violence conjugale et leurs enfants.

Les services pour les victimes d'actes criminels

L'article 6 de cette Loi précise que «compte tenu des ressources disponibles, la victime a droit : (...) de bénéficier de mesures de protection contre les manœuvres d'intimidation et les représailles ». (Alinéa 2)

Puisque la séparation ne met pas fin à la violence conjugale, des épisodes de harcèlement et d'intimidation, des voies de fait, des menaces, du dénigrement, de la destruction de biens ou de propriété, des homicides peuvent se produirent. Le transfert de garde d'enfant d'un parent à l'autre peut constituer également une occasion supplémentaire pour l'agresseur de poser différents gestes lui permettant de continuer à exercer un contrôle sur son ex-conjointe. Voilà pourquoi il est indispensable d'offrir un service dans un lieu sécuritaire et supervisé pour procéder aux échanges de garde, ceci dans un contexte de neutralité envers les parties.

L'article 15 de la même Loi précise que «le Ministre de la Justice peut accorder une aide financière à toute personne ou organisme qui remplit les conditions déterminées par règlement, pour favoriser le développement de services d'aide aux victimes (...)».

En ce sens, un service de supervision des droits d'accès et d'échange de garde constitue, pour les victimes de violence conjugale, un service essentiel, voire indispensable. À notre avis, le libellé de cet article interpelle le ministère de la Justice quant au financement des services de supervision des droits d'accès.

Également, le **projet de loi 25** actuellement à l'étude et qui vise à modifier la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels (L.R.Q., chapitre I-6) prévoit amender l'article 5 en indiquant que «la Commission peut prendre les mesures nécessaires pour contribuer à la réadaptation psychothérapeutique d'un proche d'une victime d'un crime, lorsqu'elle considère qu'une telle réadaptation est utile à la réadaptation de la victime».

À notre sens, un service de supervision des droits d'accès, par le fait qu'il met en oeuvre une série de mesures visant à protéger l'intégrité physique, émotionnelle et psychologique des victimes de violence conjugale, constitue une condition préalable, voire essentielle, à toute démarche de "réadaptation psychothérapeutique" qu'elles pourraient envisager d'entreprendre.

La responsabilité ministérielle

Enfin, **l'article 23** de cette Loi indique que «le Ministre de la Justice est chargé de l'application de la présente loi». Cet article établit la responsabilité du ministère de la Justice pour ce qui concerne, notamment, le support aux victimes d'actes criminelles incluant les victimes de violence conjugale.

Contribution du Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels

Le Fonds d'aide est constitué des revenus provenant de la suramende compensatoire, des sommes allouées par le gouvernement du Canada aux termes d'un accord avec le Québec, de dons, legs et autres contributions et d'une partie des surplus générés par la lutte aux produits de la criminalité.

Parmi tous les objectifs que poursuit le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels, mentionnons celui de «favoriser, par une aide financière, le développement de services d'aie aux victimes d'actes criminels». (Source : site Internet du ministère de la Justice).

Ce Fonds d'aide est géré par le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels (BAVAC) qui a également comme mandat de «conseiller le Ministre de la Justice en matière de politique d'aide et lui faire ses recommandations pour l'octroi d'aide financière à des personnes ou organismes intéressés à développer des programmes d'aide aux victimes d'actes criminels». (Source : site Internet du ministère de la Justice). Le Ministre de la Justice assume la responsabilité gouvernementale du BAVAC et du Fonds d'aide.

En conséquence,

Le comité recommande que le financement pour l'organisation et l'offre de services de supervision des droits d'accès au sein d'organismes dont c'est la mission unique puisse relever du ministère de la Justice du Québec à partir du Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels géré par le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels et que le BAVAC puisse être l'organisme gouvernemental désigné pour mettre sur pied et assumer la gestion administrative et financière de ces services.

L'implication du ministère de la Santé et des Services sociaux

Le comité recommande également une implication du ministère de la Santé et des Services sociaux relativement à la prestation des services de supervision des droits d'accès.

La mission du ministère de la Santé et des Services sociaux est décrite ainsi dans le Rapport annuel de gestion 2002-2003 de ce ministère :

« (...) en vertu de son mandat, le ministère de la Santé et des services sociaux est le seul responsable, au niveau gouvernemental, de l'organisation des services de santé et des services sociaux. (...) Il est également responsable d'offrir aux individus, ainsi qu'aux groupes particulièrement visés, des services de santé et des services sociaux accessibles et de qualité.»

Cette précision est importante dans la mesure où les membres du comité considèrent qu'une intervention psychosociale de base est réalisée au sein d'un organisme de supervision des droits d'accès. En ce sens, le comité souhaite vivement que la qualité des services rendus puisse relever de la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux.

En conséquence,

Le comité recommande que la responsabilité de la qualité de la prestation des services de supervision des droits d'accès au sein d'organismes dont c'est la mission unique puisse relever du ministère de la Santé et des Services sociaux, et qu'une partie du financement

des ces organismes puisse relever également du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Les membres du comité de travail

Madame Sylvie Bourque, Inter-Val 1175
Madame Myriam Dubé, CRI-VIFF
Madame France Dupuis, L'Escale pour Elle
Madame Hélène Hauspied, Centre des femmes de Montréal
Monsieur Yves C. Nantel, Service d'aide aux conjoints
Madame Claudine Simon, Service Côté Cour
Madame Monique Villeneuve, Table de concertation en violence conjugale de Montréal

Montréal, 26 septembre 2006