

Mémoire présenté par le
Congrès du travail du Canada

au

Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la
Chambre des communes

Conduite contrôlante ou coercitive entre partenaires intimes

26 février 2021



Résumé

Plus du tiers des travailleurs au Canada ont été victimes de violence conjugale¹. Parmi ces travailleurs, un grand nombre sont soumis à un contrôle coercitif, c'est-à-dire à des comportements où l'un des conjoints exerce un pouvoir et un contrôle sur l'autre au moyen de l'observation, de l'intimidation, de menaces, de l'humiliation, de l'isolement de la surveillance et d'autres tactiques de manipulation. Être dans une relation coercitive et de contrôle est habituellement extrêmement dommageable sur le plan psychologique pour la cible, qu'elle soit exposée ou non à la violence physique. Cependant, il existe aussi une forte corrélation entre le contrôle coercitif et les blessures graves et le décès. La majorité des femmes tuées par un ex-conjoint ou un conjoint intime sont dans des relations contrôlantes ou coercitives².

Le Congrès du travail du Canada (CTC) recommande d'améliorer les efforts visant à prévenir et à contrer le contrôle coercitif. Il s'agit notamment de ce qui suit :

- Augmenter le financement des refuges pour femmes et d'autres services de soutien;
- Investir dans des programmes pour les personnes qui adoptent un comportement abusif;
- Élargir l'admissibilité des locataires à résilier leur bail plus tôt en raison d'abus (c.-à-d. étendre les droits de rupture de bail aux personnes dans des relations de violence où il n'y a pas de violence physique);
- Ratification de la Convention C190 de l'Organisation internationale du Travail (OIT);
- Présenter un plan d'action national contre la violence fondée sur le sexe;
- Inclure le contrôle coercitif dans les programmes d'éducation et de formation sur la violence familiale offerts aux policiers, aux juges, aux travailleurs, aux employeurs, aux jeunes, aux organismes de réglementation et aux inspecteurs en matière de violence et de harcèlement, ainsi qu'aux fournisseurs de services.

¹ Wathen, C., N., MacGregor, J. C. D., MacQuarrie, B. J. et Congrès du travail du Canada, *Peut-on être en sécurité au travail quand on ne l'est pas à la maison? Premières conclusions d'une enquête pancanadienne sur la violence conjugale et le milieu de travail*, London (Ont.), Centre for Research & Education on Violence Against Women and Children, 2014, <https://congresdutravail.ca/wp-content/uploads/2019/11/Survey-Report-2014-FR.pdf>.

² Campbell, J. C., Webster, D., Koziol-McLain, J., Block, C., Campbell, D., Curry, M. A., et coll., « Risk Factors for Femicide in Abusive Relationships: Results From a Multisite Case. Control Study Femicide Cases », *American Journal of Public Health Public Health*, vol. 93, 2003.

Même si une loi qui reconnaît la conduite contrôlante et coercitive comme étant une infraction criminelle peut améliorer la sécurité de certains travailleurs exposés à la violence familiale, nous demandons au Comité de tenir compte également des graves mises en garde qui ont été soulevées à l'égard de cette approche. Voici quelques-unes de ces mises en garde : la difficulté pour les organismes d'application de la loi et d'autres intervenants à l'extérieur de la relation d'établir s'il y a contrôle coercitif; les répercussions négatives possibles sur les Noirs, les Autochtones et d'autres communautés marginalisées; les inconvénients de la priorité accordée aux instruments criminels par rapport aux mesures de soutien sociales et communautaires potentiellement plus efficaces; la possibilité que des accusations criminelles liées à un contrôle coercitif puissent déjà être visées par des infractions criminelles existantes (p. ex. harcèlement criminel (art. 264), proférer des menaces (art. 264.1)).

Si l'on crée une infraction criminelle pour les comportements de contrôle coercitif, le CTC recommande d'incorporer l'infraction dans une loi exhaustive sur la violence familiale qui permet d'envisager des comportements criminels et contrôlants en même temps que d'autres accusations liées à la violence familiale. Ce projet de loi devrait être présenté parallèlement aux autres efforts visant à lutter contre la violence familiale décrits ci-dessous.

La nécessité de s'attaquer au contrôle coercitif

Les répercussions des relations contrôlantes et coercitives sur les survivants, leur famille et leurs collègues sont souvent graves et dangereuses.

Le CTC aimerait soulever deux autres considérations importantes sur la nécessité de s'attaquer au contrôle coercitif :

1. Pour les travailleurs canadiens, il est particulièrement important de s'attaquer au contrôle coercitif en raison des menaces qu'il représente pour la sécurité au travail.
2. Le fait de considérer la violence familiale uniquement comme des cas ponctuels de violence physique est inexact et souvent inutile pour les survivants. Les récentes modifications apportées à la partie II du *Code canadien du travail* ainsi que la nouvelle Convention C190 de l'OIT reconnaissent que le harcèlement et la violence s'inscrivent dans un continuum. Ces instruments pourraient servir de base à une approche élargie de la violence familiale.

Un problème de sécurité au travail

La violence familiale a une incidence sur le milieu de travail. Dans un sondage du CTC mené en 2014³, parmi les répondants ayant été victimes de violence familiale :

- 82 % ont dit que la violence familiale avait une incidence négative sur leur rendement au travail (en raison de la distraction, de la fatigue, des retards, des interruptions au travail de la part de l'agresseur, d'une faible concentration et de l'absentéisme);
- 53 % ont dit avoir été victimes de violence dans leur milieu de travail ou à proximité;
- 38 % ont déclaré que la violence familiale nuisait à leur capacité de se présenter au travail;
- 37 % ont dit que cela avait eu une incidence négative sur leurs collègues;
- 8,5 % avaient perdu leur emploi en raison de violence familiale.

De plus, dans les situations où la violence se poursuit (voire s'intensifie) après la fin d'une relation, comme c'est souvent le cas, le lieu de travail est souvent l'endroit où l'agresseur est en mesure de retrouver sa victime. Par conséquent, il est arrivé qu'un travailleur ou son collègue soit tué au travail par un ex-conjoint.

Il existe une forte corrélation entre le contrôle coercitif et l'homicide conjugal, même lorsque la violence physique n'est pas particulièrement courante ou grave dans la relation. Par exemple, un examen des homicides conjugaux dans l'État australien de la Nouvelle-Galles-du-Sud a révélé que chaque cas d'homicide conjugal en 2015 impliquait des conjoints masculins ayant des comportements contrôlants et coercitifs par rapport aux victimes de sexe féminin avant l'homicide⁴. Il ne semble pas y avoir eu d'analyse semblable dans le contexte canadien, mais de nombreux rapports provinciaux des comités d'examen des décès dus à la violence familiale cernent des facteurs de risque d'homicide conjugal qui sont propres au contrôle coercitif (p. ex. « comportement obsessionnel de la part de l'agresseur »).

Même lorsque la violence ne se termine pas par un homicide, bon nombre des répercussions négatives de la violence familiale sur les travailleurs sont liées au contrôle

³ Wathen, C., N., MacGregor, J. C. D., MacQuarrie, B. J. et Congrès du travail du Canada, *Peut-on être en sécurité au travail quand on ne l'est pas à la maison? Premières conclusions d'une enquête pancanadienne sur la violence conjugale et le milieu de travail*, London (Ont.), Centre for Research & Education on Violence Against Women and Children, 2014, <https://congresdutravail.ca/wp-content/uploads/2019/11/Survey-Report-2014-FR.pdf>.

⁴ Johnson H, Eriksson L, Mazerolle P, Wortley R., « Intimate Femicide : The Role of Coercive Control », *Feminist Criminology*, vol. 14, n° 1, 2019, p. 3-23, doi:10.1177/1557085117701574.

coercitif. Par exemple, une travailleuse victime de violence familiale peut être en retard ou absente du travail parce que son conjoint a pris ses clés de voiture ou l'a embarrée dans sa maison — deux tactiques de contrôle courantes. Elle peut être fatiguée à cause d'une privation de sommeil ou de tâches obligatoires, etc.

Les collègues et les employeurs observent fréquemment ces signes et d'autres signes de contrôle coercitif, même lorsqu'ils ne les reconnaissent pas comme tels. Par exemple, ils peuvent voir le conjoint ou l'ex-conjoint traquer la victime au travail, surveiller ses horaires ou lui téléphoner, lui envoyer des messages textes ou des courriels de façon excessive pendant la journée de travail. Les collègues et les employeurs sont moins susceptibles d'être témoins de violence physique.

Il convient toutefois de noter que les agresseurs exercent souvent leur contrôle d'une manière qui peut être impossible à percevoir pour quiconque n'est pas dans la relation. Nous en parlons ci-après dans la section Mises en garde relatives à la criminalisation du contrôle coercitif.

Quoi qu'il en soit, étant donné qu'il est clair qu'il faut en faire davantage pour mettre fin aux comportements contrôlants et coercitifs d'une façon ou d'une autre afin de mieux protéger les travailleuses, nous recommandons de sensibiliser à tout le moins les travailleuses et les employeurs au contrôle coercitif. (Le Comité d'examen des décès dus à la violence familiale de l'Ontario a également recommandé en 2018 que l'éducation sur le contrôle coercitif soit offerte au personnel de la Société de l'aide à l'enfance, aux collectivités autochtones et au grand public⁵.) Dans les milieux de travail sous réglementation fédérale, les organismes de réglementation et les inspecteurs dans le domaine de la violence et du harcèlement en milieu de travail devraient également recevoir une formation sur le contrôle coercitif.

Le continuum de la violence

À l'heure actuelle, la conséquence pénale des situations de violence familiale au Canada est conçue pour donner suite à des incidents ponctuels. Les infractions criminelles liées à la violence familiale sont donc habituellement considérées comme étant isolées plutôt que comme faisant partie d'un plus vaste continuum de violence. De plus, les infractions de violence familiale qui donnent le plus souvent lieu à des poursuites (p. ex. voies de fait (art. 265-268)) sont principalement celles qui s'appliquent à la violence physique. Par conséquent, l'approche pénale actuelle à l'égard de la violence familiale ne reconnaît pas les comportements abusifs plus vastes qui caractérisent les relations violentes. Elle ne tient pas compte du contexte plus large

⁵ Bureau du coroner en chef, province de l'Ontario, *Comité d'examen des décès dus à la violence familiale, Rapport annuel*, 2018, <http://cdhpi.ca/sites/cdhpi.ca/files/2017-DVDRC-Report.pdf>.

de la relation, qui peut comprendre l'exploitation psychologique et financière incessante et continue, ainsi que ses effets cumulatifs sur la survivante. L'ampleur du traumatisme subi par la survivante est donc habituellement minimisée.

Une approche plus globale permettrait de saisir la gravité de la violence par la compréhension d'une série de comportements connexes. Comprendre la violence familiale comme un continuum de comportements (y compris ceux qui représentent un contrôle coercitif) plutôt que comme des actes ponctuels de violence physique est conforme à l'approche qui est plus couramment appliquée à la violence et au harcèlement en milieu de travail.

Cela revient à dire que les normes du travail fédérales et internationales reconnaissent de plus en plus la violence comme un continuum de comportements. Dans les récentes modifications apportées au *Code canadien du travail* (partie II), par exemple, les définitions de harcèlement et de violence en milieu de travail ont été fusionnées comme suit : « Tout acte, comportement ou propos, notamment de nature sexuelle, qui pourrait vraisemblablement offenser ou humilier un employé ou lui causer toute autre blessure ou maladie, physique ou psychologique, y compris tout acte, comportement ou propos réglementaire ». Cela comprend tous les types de harcèlement et de violence, y compris le harcèlement sexuel, la violence sexuelle et la violence familiale.

De même, la Convention C190 de l'OIT sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail définit la violence et le harcèlement comme « un ensemble de comportements et de pratiques inacceptables, ou de menaces de tels comportements et pratiques, qu'ils se produisent à une seule occasion ou de manière répétée, qui ont pour but de causer, causent ou sont susceptibles de causer un dommage d'ordre physique, psychologique, sexuel ou économique ». Cela comprend la violence physique, la violence verbale, l'intimidation et le harcèlement collectif, le harcèlement sexuel, les menaces et le harcèlement criminel, entre autres choses.

Le fait d'enchâsser le cadre descriptif de la violence et des mauvais traitements dans un continuum du droit pénal est probablement non seulement plus représentatif de la réalité de la violence familiale, mais aussi plus conforme aux normes du travail et de l'emploi. Cela pourrait aussi permettre de mieux saisir la gravité de la violence et offrir des options juridiques aux personnes prisonnières de relations contrôlantes et d'isolement, où il y a toutefois peu ou pas de violence physique.

Pour cette raison, le CTC recommande que toute infraction criminelle supplémentaire liée au contrôle coercitif soit incorporée dans la législation générale sur la violence familiale. Ce type de mesure législative permettrait de tenir pleinement compte de l'ampleur des mauvais traitements subis par les survivantes dans le cadre des procédures criminelles, plutôt que des cas ponctuels de violence physique.

Mises en garde relatives à la criminalisation du contrôle coercitif

Bien que le contrôle coercitif soit nuisible, la création d'infractions criminelles supplémentaires pourrait poser certains problèmes. Nous demandons au Comité de se pencher sur les difficultés suivantes :

1. La difficulté de déterminer ce qui constitue un contrôle coercitif;
2. Les infractions criminelles existantes;
3. L'impact sur les communautés noires et autochtones;
4. Les inconvénients d'accorder la priorité aux instruments criminels.

Détermination de ce qui constitue un contrôle coercitif

Comme nous l'avons précisé plus tôt, les comportements coercitifs et contrôlants sont souvent impossibles à percevoir pour ceux qui sont à l'extérieur de la relation. Dans leur évaluation des lois anglaises et galloises sur le contrôle coercitif, Charlotte Bishop et Vanessa Bettinson nous rappellent que « l'agresseur utilise habituellement des signaux et des messages cachés pour exercer et maintenir le contrôle, et ces messages n'ont souvent de sens que dans le contexte de cette relation particulière. Par exemple, il peut utiliser un regard, une phrase ou un mouvement précis pour faire comprendre à la victime qu'elle est sur le point de violer une "règle" non écrite. Ces signaux peuvent toutefois être difficiles à qualifier d'abusifs en soi. Le respect des exigences relatives à l'habillement, au magasinage ou à la cuisine d'une façon particulière pour éviter les répercussions peut sembler volontaire pour un étranger qui comprend peu ou pas la dynamique de la relation⁶ ».

Cela pose un défi considérable pour la criminalisation du contrôle coercitif et ses répercussions plus vastes sur le milieu de travail. Notamment, bien que le contrôle coercitif ait de graves répercussions sur le milieu de travail, il est souvent très difficile à évaluer. Dans un contexte pénal, un large éventail de comportements seraient évalués par des personnes de l'extérieur de la relation (juges, policiers, peut-être employeurs et autres témoins, etc.), qui détermineraient ce qui constitue ou non un cas de contrôle coercitif. La dynamique de contrôle coercitif est rarement aussi facile à catégoriser ou à reconnaître. Comme Sandra Walklate et Kate Fitz-Gibbon l'ont écrit : « ce qui pose

⁶ Bishop C, Bettinson V., « Evidencing domestic violence*, including behaviour that falls under the new offence of 'controlling or coercive behaviour' », *The International Journal of Evidence & Proof*, vol 22, n° 1, 2018, p. 3-29, doi:10.1177/1365712717725535 [TRADUCTION].

problème, lorsque ces distinctions sont établies dans le domaine du droit, c'est que ce n'est pas l'individu qui subit le comportement qui décide si les actes constituent un contrôle coercitif ou quels actes doivent être considérés comme criminels, mais plutôt les acteurs juridiques en cause⁷ ».

Il faut donc se demander si l'outil puissant que constitue le droit pénal est approprié ou efficace pour lutter contre le contrôle coercitif.

Infractions criminelles existantes

Certaines infractions criminelles au Canada couvrent bon nombre des comportements décrits dans les lois sur le contrôle coercitif d'autres pays (p. ex. Angleterre, pays de Galles, Écosse et certaines régions de l'Australie). Par exemple, le harcèlement criminel (art. 264) couvre les comportements qui impliquent le harcèlement et la surveillance d'un conjoint ou d'un ex-conjoint, qui sont courants dans les relations de contrôle coercitif. De même, les tactiques de contrôle coercitif consistant à menacer un conjoint ou un ex-conjoint de blessures, de mort ou de destruction de biens sont couvertes par l'infraction que constitue le fait de proférer des menaces (art. 264.1).

Souvent, ces crimes ne font pas l'objet de poursuites ou ne sont pas sanctionnés faute de preuves. Rien ne permet de supposer que le même problème ne se poserait pas dans le cas d'infractions distinctes de contrôle coercitif. Une approche moins redondante et plus efficace pourrait consister à améliorer la formation et l'éducation des juges et des policiers sur le contrôle coercitif, et à intégrer les comportements contrôlants et coercitifs dans une infraction globale de violence familiale, que nous approfondirons plus loin.

Répercussions sur les communautés noires et autochtones

Les Noirs et les Autochtones du Canada sont plus susceptibles que les Blancs d'être accusés d'un crime. L'analyse du ministère de la Justice indique que les deux groupes représentent environ 3 % de la population générale, mais que les Noirs représentent 9 % de la population carcérale du Canada⁸ et les Autochtones, 25 %⁹.

L'adoption d'une approche de justice pénale, surtout lorsqu'elle n'est pas assortie d'une amélioration des autres formes de soutien communautaire, est susceptible

⁷ Walklate S. et Fitz-Gibbon K., « The criminalisation of coercive control : The power of law? », *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, vol. 8, n° 4, 2019, p. 94-108, <https://doi.org/10.5204/ijcsd.v8i4.1205> [TRADUCTION].

⁸ Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Étude de cas sur la diversité dans les services correctionnels : l'expérience des détenus de race noire dans les pénitenciers*, 2013, <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/pdf/oth-aut/oth-aut20131126-fra.pdf>.

⁹ Ministère de la Justice, *Surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale*, 2017, <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr-pf-jf/2017/jan02.html>.

d'avoir des répercussions disproportionnées sur les collectivités qui sont déjà sous-protégées et « surpolicées ». Bien qu'il n'y ait pas encore de données démographiques disponibles sur les inculpations dans les administrations où existe une loi sur le contrôle coercitif, il est raisonnable de supposer qu'au Canada, les hommes autochtones et noirs, en particulier, sont plus susceptibles d'être inculpés de nouvelles infractions criminelles, comme c'est le cas pour les infractions criminelles existantes.

De plus, les enfants autochtones et noirs sont surreprésentés dans le système de protection de l'enfance au Canada¹⁰. Étant donné que les femmes invoquent souvent la crainte de la prise en charge d'un enfant comme raison de ne pas signaler leurs expériences de violence familiale, l'ajout d'infractions criminelles qui pourraient être utilisées dans les cas de protection de l'enfance risque d'aggraver cette crainte.

Les approches qui aident les femmes à s'extirper d'une relation malsaine (p. ex. lois sur les bris de bail, refuges) et les familles à relever les défis (p. ex. programmes d'aide en toxicomanie et en santé mentale) sont probablement moins menaçantes pour les groupes qui ont déjà des relations conflictuelles avec la police et le système de justice pénale.

Inconvénients d'accorder la priorité aux instruments criminels

Comme nous l'avons indiqué tout au long de notre mémoire, un certain nombre d'initiatives pourraient aider ceux qui ont des comportements coercitifs et contrôlants. Le CTC recommande la mise en œuvre de ces initiatives, que l'on adopte ou non une approche pénale. Nous demandons au Comité de ne pas accorder la priorité aux approches pénales au détriment des services sociaux, de la formation et des autres mesures de soutien.

Pour lutter le plus efficacement possible contre le contrôle coercitif, le CTC recommande d'accroître le financement des refuges et des services pour femmes, surtout dans les régions rurales, éloignées et autres régions mal desservies. Les refuges sont souvent pleins ou inaccessibles, et les femmes y sont trop souvent refusées. La mise à disposition de fonds d'immobilisations fédéraux pour accroître le nombre de refuges, ainsi que le soutien aux provinces et aux territoires pour appuyer leurs activités et l'augmentation des ressources pour la planification de la sécurité et l'évaluation des risques pourraient grandement contribuer à prévenir les blessures graves et les décès. L'éducation du public sur le contrôle coercitif pourrait aussi aider les gens à comprendre que les refuges sont une ressource à leur disposition même s'il y a peu ou pas de

¹⁰ Commission ontarienne des droits de la personne, *Enfances interrompues : Surreprésentation des enfants autochtones et noirs au sein du système de bien-être de l'enfance de l'Ontario*, 2018, <http://www.ohrc.on.ca/fr/enfances-interrompues>.

violence physique dans leur relation.

De même, investir dans des programmes pour les personnes qui adoptent un comportement abusif – et veiller à ce que ces programmes s’attaquent au contrôle coercitif – pourrait aider à réduire le comportement coercitif et devrait être considéré comme une solution de rechange à une approche de justice pénale.

Enfin, compte tenu des répercussions de la violence familiale au travail, la ratification de la Convention C190 de l’OIT sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail est essentielle pour lutter efficacement contre la violence familiale, y compris le contrôle coercitif. Toutes ces initiatives bénéficieraient également d’un plan d’action national contre la violence fondée sur le sexe afin de veiller à ce que les services et le soutien offerts à tous soient uniformes dans toutes les administrations.

Conclusion

Les préjudices causés par le contrôle coercitif, y compris les répercussions sur la sécurité au travail, ne doivent pas être pris à la légère. La criminalisation de certains de ces comportements pourrait accroître la sécurité de certaines personnes dans des relations de violence. Toutefois, il ne faut pas accorder la priorité à une approche de justice pénale au détriment d’autres interventions qui permettraient de contourner les difficultés associées à la détermination des accusations à porter et seraient moins menaçantes pour les communautés noires et autochtones. Si une approche de justice pénale est adoptée, elle doit permettre aux organismes d’application de la loi d’envisager le contrôle coercitif dans le cadre d’un continuum de violence familiale et ne pas s’ajouter aux autres infractions distinctes prévues au *Code criminel*.

fan/cope225