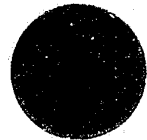




Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada



CRIME VICTIMS

Working Paper No. 2

130409

ALTERNATIVE FUNDING MECHANISMS FOR VICTIMS' COMPENSATION PROGRAMS IN THE UNITED STATES

Research and Statistics Section
Policy Planning and Development Branch

Canada

130409

**U.S. Department of Justice
National Institute of Justice**

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by

Department of Justice Canada

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner.

CRIME VICTIMS
Working Paper No. 2

ALTERNATIVE FUNDING MECHANISMS
FOR
VICTIMS' COMPENSATION PROGRAMS
IN THE UNITED STATES

This survey, which was carried out by Sylvie Vallières with the assistance of a grant from the Department of Justice, should not be interpreted as Government of Canada policy. It is intended as a working paper to provide information to individuals and organizations concerned with this topic.

This working paper is one of a series of papers on victims of crime published by the federal government.

(February, 1983)

The contents of this publication may be reproduced for non-profit purposes.

CONTENTS

FOREWORD		
INTRODUCTION		1
CHAPTER 1		
THE PROGRAMS		
1.1	Policies relating to the client group and services provided	7
1.2	Organizational procedure	13
1.3	Some data on their workings	17
CHAPTER 2		
FINANCING METHODS		
2.1	The period of the primacy of state financing	24
2.1.1	Secondary funding sources	24
	Repayment of Compensation awards	
	Diversion of sums paid in royalties to offenders	28
	The imposition of new money penalties	32
2.1.2	Limitations and problems with the fining system.	37
2.2	The age of self-financing	40
2.2.1	Changes in methods	41
2.2.2	Changes in procedures for collecting and distributing funds	44
2.2.3	Achievements, problems, and solutions foreseen	52
CONCLUSIONS AND PROPOSALS		65
LAWS CONSULTED		73
BIBLIOGRAPHY		75
FOOTNOTES		77

TABLES

- TABLE 1 Claims received and approved in 1980-81 by the compensation programs of New Jersey, Tennessee, and Washington.
- TABLE 2 Claims approved and rejected in 1980-81 and 1981-82 by the California program.
- TABLE 3 The costs of the compensation programs of California, New Jersey, Washington, and Tennessee.
- TABLE 4 Revenue of the California indemnity program.
(1 January to 30 June 1982)
- TABLE 5 Revenue of the New Jersey compensation program
(1980-81, 1981-82)
- TABLE 6 Revenue of the Tennessee compensation program
(1 July 80 to 30 June 81; 1 July 81 to 31 December 81)
- TABLE 7 Revenue of the Washington compensation program
(1 July 1982 to 27 September 82)

This research was made possible by a grant from the Department of Justice of Canada. I wish to thank the members of the crime victim compensation programs of the states of California, New Jersey, Tennessee, and Washington for their valuable contribution.

Similarly, my thanks to those others with whom I came into contact who are involved in one way or another in setting up aid services for victims and witnesses. Without the information these various persons supplied, the purpose of this study could not have been fulfilled.

INTRODUCTION

In the past few years there has been growing awareness of the existence of a "justice crisis". Although the various commentators are often in disagreement as to what interpretation to place on this, consensus seems to emerge to the effect that, more and more, citizens are questioning the adequacy of the penal system to deal with a certain number of problematic situations that are commonly termed "crimes". Recent research in victimology¹ reveals in particular a dissatisfaction and real disillusionment among victimized citizens with their treatment by the different justice agencies.

Currently, this observation is spurring work on numerous reforms aimed at encouraging greater community participation in the administration of justice. In the United States, efforts are focussed particularly on the essential target clientele of victims and witnesses. Accordingly, crime victim compensation programs and victim/witness aid projects have been set up in several states. While the main thrust of the victim/witness aid programs is to extend referral, information, and support services to that client group, the compensation programs provide financial assistance to offset certain losses sustained by victims of violent acts.

One of the specific justifications for creating compensation programs is based on the fact that other mechanisms of financial assistance are inadequate and often even unworkable as far as victims are concerned. For example, a civil action for damages and interest will frequently involve a loss of time and money for the victim that negates the idea of genuine redress, not to mention the fact that such recourse must be based on knowledge of the offender and his ability to pay for the injuries caused.

Out of concern for social justice, then, a number of states resolved to undertake the responsibility of compensating victims of violent acts for certain losses sustained. At the outset, these programs were largely underwritten by the states from tax revenues. In a difficult economic context, the governments are tending more and more to pull their contributions out, so that the projects have to be self-financing with help from other revenue sources.

The purpose of the present report is to look into the funding methods of crime victim compensation programs in the states of California, New Jersey, Tennessee, and Washington.² Though my task is initially one of description -- detailing the various legal provisions

related to these methods and their implementation, as well as those having to do with distributing the revenue they generate -- I have also tried to analyze, on the one hand, their operationalization, with special attention to problems arising in implementation, and, on the other hand, the implications and consequences of their remedies from the viewpoint of an equitable model of justice.

To do this, I first present the four programs under study by placing a few of their characteristics in perspective. Thus, I deal with the policies relating to their client groups and the services provided, then their main organizational procedures, and, finally, I take note of certain quantitative data on their activities. In a second chapter, I reconstruct the funding history of these programs by analyzing the legal provisions of the financing methods and their implementation, and examining the problems connected with their use. Lastly, a final section offers some considerations on the various implications of recourse to such methods, along with some suggestions about the policies related to the funding of this type of project.

CHAPTER 1

THE PROGRAMS

Before I proceed to look at the compensation programs' methods of financing, I feel that it is essential to give a brief outline of their main elements. To start with, I will consider, on the one hand, the policies that define beneficiaries by laying down criteria for eligibility, and, on the other, the provisions relating to the types of losses compensated for. After this, I will deal with organizational and operational procedure in terms of the place these different programs occupy in the state structure and how their staff are made up. The chapter then concludes with some data on the workings of each program in terms of number of cases processed and the costs involved in their operation.

1.1 Policies relating to the client group and services provided

Who are the beneficiaries from compensation under these programs? First, the prime category of persons aimed at is obviously that of the victims. Essentially, a victim is defined as anyone killed or injured following the commission of a criminal act. The laws examined³ provide for a special mention in the case of persons killed or injured while attempting to forestall or to stop the committing of a crime. With the exceptions of California, which compensates for emotional damage when this is

accompanied by threats or physical injury, and Tennessee, which grants compensation for pain and suffering in cases of sexual assault, the states will indemnify only for physical injury.

With respect to defining the crimes for which it is possible to obtain compensation, the laws of Tennessee, Washington, and California state that they are crimes where injury or death is inflicted. For its part, the New Jersey legislation lays down a series of specific crimes (murder, rape, assault, etc.) while stipulating that all other crimes of violence are included as well. It ought to be noted that all the laws rule out offences associated with the operation of a motor vehicle, except when these are committed with the intention of causing injury or death, or else are parts of a crime as defined in these laws.

Beyond payment to the victim, the laws also allow for compensation to dependents when the victim has died. All of them, except for Washington's, contain the added possibility of compensation for anyone who takes the victim into his care or defrays the latter's expenses following a crime. California includes any family member or intimate of the victim, present at the time of the incident, as eligible to be compensated for emotional distress.

These programs, then, are aimed at a highly specific victim client group, in other words essentially the victims of certain acts prohibited by law that are identified as "crimes of violence". The upshot of this is that the majority of victims of classic "criminality" are ruled out, since the programs offer no benefits to those who have sustained loss or damage to property. What is more, the host of eligibility criteria set forth in the legislation will open the way for a further cutback in these programs' clientele. An examination of some of these criteria also shows them to contain a special version of the concept of the victim. Although this subject deserves in-depth study on its own, I will limit myself here to a straightforward listing.

First, various provisions in the laws set forth a number of conditions to be complied with in order to secure compensation. There is a mention in each law of a time limit (1 or 2 years after the date of the crime) for lodging a compensation request. Similarly, the laws contain a section obliging individuals to report the crime to the police within a period that varies from state to state between 48 hours and 3 months. Some programs specify, however, that this period can be extended if the reasons for the delay are warranted.

It is noteworthy that under the California and Washington laws compensation can be granted only to victims who are state residents. All the laws have a section providing that beneath a certain loss figure, no compensation will be paid. The amounts of these "minimal losses" range between \$100 and \$200 or 2 weeks' loss of income.

Washington's law, however, exempts sexual-assault victims from this provision. For its part, the Californian law rules this criterion out for persons who are retired or have a disability. A bill tabled very recently in New Jersey contains an exemption similar to that in the California law. As for Tennessee, the terms of the provision allow for its non-application in cases where the interests of justice would not be served. Though this is presently up for debate, California includes a section stating that the only victims eligible for the program are those faced with losses which they are incapable of overcoming without difficulty.

Moreover, the laws governing the different programs also provide specifically that compensation can be refused or its sum reduced in certain circumstances. First, the applicant's non-cooperation with the justice agencies

responsible for the offender's arrest and trial can bring rejection of his request. As well, in cases where the victim is proven to have played some part, whether by consent, provocation, or incitement, in the inflicting of his injury or death, the programs reserve the right to refuse or to reduce compensation.

The New Jersey, Washington, and Tennessee laws also rule out as not eligible for compensation any family member or person living with the offender at the time of the offence. However, the Washington legislation admits possible acceptance of the request in cases where it is proven that the person is no longer living with the offender, or else that the interests of justice require it. In New Jersey, a bill⁴ is in discussion that would permit compensation for such persons when they co-operated in the arrest and conviction of the offender. In this context, it is important to note that this type of exclusion makes compensation of victims of "domestic violence" an impossibility.

In addition, the laws examined all rule out any application coming from a victimized person at the time when the offence in which he is involved is committed. The Washington legislation extends this ban to persons

victimized while they are incarcerated in a correctional institution. When playing the part of "offender," apparently, it is not possible to appear as "victim" !...

Let us now look at what the various programs offer to this client group. It is important to note at the outset that the losses compensated for by the projects are restricted to ones which have not already been the subject of money payment from other available sources (private or state insurance, social assistance, etc...). In the State of Washington, however, the first \$40,000 paid by private insurance can be excluded from consideration.

In general, the various laws set a maximum amount of compensation that can be paid to the victim. A first class of losses covered by the programs relates to medical expenses paid because of victimization. Only the California law really defines what this type of expense is to include. It is stated to embrace costs incurred in psychiatric or psychological treatment as well as those involved in the replacement or repair of handicap devices (glasses, artificial limbs, etc...). When it comes to these expenses, the various laws set no maximum compensation amount, the exception being California, which provides for the sum of \$10,000.

The second type of compensation that can be paid has to do with losses related to income from work or support. Only the Washington and California acts stipulate a maximum amount, of \$10,000, for such applications. Under these two programs, compensation can also be granted for expenses connected with job retraining. Washington pays up to \$5,000 in such cases, while the California program provides for \$3,000. Finally, in some cases where the victim has died, some programs will compensate for burial expenses over and above the damages awarded to dependents for loss of support.

1.2 Organizational procedure

In the preceding, I have attempted to introduce the clients to whom these programs are addressed and the types of compensation they disburse. The purpose of this present section is to outline, working from its organizational procedures, the type of organization that discharges these responsibilities and how its staff is made up.

California was the first American state to set up a crime victim compensation program. The Victim Indemnification Program has been in existence since 1965. At its inception, it was attached to an existing agency, the State Welfare Department. A few years afterwards, however, the program was turned over to another body, the Board of

Control, because the procedures and philosophy of social assistance were deemed inappropriate for the operation of a crime victim compensation program.

The Board of Control, currently responsible for the program's administration, pre-existed it. The purpose of this agency is to receive and inquire into complaints against government. In spite of the similarity between the nature of its functions and those of the compensation program, it was only very recently that the program took over the steps of checking and investigating requests for compensation. These had been carried out previously by the various district attorneys.

At present, the program has specialized staff for this purpose. They are working more and more closely with the staff of the victim/witness aid programs, which, being decentralized at the country level, tend more or less to function as the main centres for receiving and verifying compensation requests. This staff is trained in co-operation with the Board of Control. In addition to the employees involved in the business of checking and investigation and in work of a clerical and administrative nature, the program complement is rounded out by

commissioners whose job it is to make decisions about indemnity payments. In all, about 68 people are working in the program.

The State of New Jersey has had a crime victim compensation program since 1971. Though it is independent administratively, the Violent Crimes Compensation Board is integrated with the government structure in the Department of Law and Public Safety. This program has about 32 staff members including 5 commissioners whose job it is to make decisions about indemnity applications. The remaining staff is made up of employees involved in administrative duties and those following up applications put before the Board. Recently, the program has developed a project dealing specifically with elderly victimized persons. Its purpose is to try giving this client group special assistance, especially by helping them, if necessary, through the various stages of the request process. In addition, a call-in facility has been set up to offer victims information, referral, and support services. Unlike California's the New Jersey program has not so far evolved such close relations with the victim/witness aid services.

The State of Tennessee has chosen a different route from the states canvassed above in that the Criminal Injuries Compensation program set up in 1978 reports to two agencies, the main one being the court system. This program operates at the level of the court, which, with the advice of the district attorney, receives and decides whether to accept or reject indemnity applications. Responsibility for carrying out the compensation regulations lies, however, with another agency, the Board of Claims. Only two persons in the agency are detailed to these functions, the chief mandate of the Board of Claims being similar to that of the Board of Control in California. According to the officials contacted in the state, this organizational structure has a number of disadvantages such as are often experienced with any decentralized body. There is a problem with investigating claims, since this is left to the discretion of the district attorneys in the various counties, whose main responsibilities are of a quite different nature. There appears to be some inconsistency in terms of decisions as well, since a very large number of people, the judges in all the counties, are making them. There is also the danger of a certain conflict of interest for judges and district attorneys, who, having been elected by the people, must then rule on the indemnity applications of their electors.

In the State of Washington, the compensation program has existed and been administered since 1974 by a branch of the Department of Labor and Industries whose mandate is to compensate for work injuries. Three persons in this department are working on the Crime Victim Compensation Program. The program was interrupted in 1981 because of financial problems. However, it was revived in March of 1982 by Bill 8285 with changes affecting particularly the funding structure of the program. As in the California system, the Crime Victim Compensation Program staff work very closely with the victim/witness aid services operating statewide. The latter only perform support function for compensation claims; they are not responsible. Nonetheless, and I will be going into this further on, they play an important role in terms of financing the crime victim compensation program.

1.3 Some data on their workings

To get a better idea of the everyday reality of the programs under examination, in this section we will look at some information on their activities. I will limit myself, however, to data relating to the number of claims dealt with and the programs' operating costs.

Using Tables 1 and 2, we can see that scope in terms of cases received varies considerably among the different programs, particularly when we bring together the State of Tennessee, where the numbers of requests approved in the years 1980 and '81 were 55 and 87 respectively, and California, where the figure for the same years was 8,700.

TABLE 1

CLAIMS RECEIVED AND APPROVED IN 1980-1981
BY THE COMPENSATION PROGRAMS OF
NEW JERSEY, TENNESSEE, AND WASHINGTON

STATE	YEAR	CLAIMS RECEIVED	CLAIMS APPROVED	CLAIMS REJECTED (%)	CLAIMS PENDING
New Jersey ⁶	1980	1,020	464	327 (32)	229
	1981	1,524	788	498 (33)	238
Tennessee ⁷	1980	92	55	-	44
	1981	131	87	-	88
Washington ⁸	1980	1,434	1,005	429 (30)	-
	1981	1,683	1,189	494 (29)	-

TABLE 2

CLAIMS APPROVED AND REJECTED IN 1980-81 AND 1981-82
BY THE CALIFORNIA PROGRAM

STATE	YEAR	CLAIMS APPROVED	CLAIMS REJECTED	CLAIMS PENDING
California ⁹	1980-81	8,700	3,682	6,888
	1981-82	9,511	4,491	6,153

From the data presented in these tables (1 and 2) we can also note the existence of a significant number of "cases pending" in the majority of programs. This lag can be ascribed mainly to an appreciable increase in claims received during these years and the inadequacy of the funding allocated annually to the projects. In addition, it is interesting to note the programs' levels of rejection of claims, which is relatively high. This will no doubt be the result of the numerous eligibility criteria they have worked out.

Nonetheless, in spite of this fairly high rate of claim rejection by the program, they have to meet substantial costs. For example, the cost of the Californian program added up to over \$14,575,579.00 for 1981-82, while those of the Washington and New Jersey programs were between \$2,000,000 and \$2,500,000 in 1981, and the figure for Tennessee was in the order of less than \$1,000,000 for the year 1981 (see Table 3).

TABLE 3

THE COSTS OF THE COMPENSATION PROGRAMS OF
CALIFORNIA, NEW JERSEY, WASHINGTON,
AND TENNESSEE

STATE	YEAR	COMPENSATION COSTS	ADMINIS- TRATIVE COSTS	TOTAL COSTS
California ¹⁰	1981-82	\$12,770,141	\$1,805,438	\$14,575,579
New Jersey ¹¹	1981	\$ 2,226,890	-	\$ 2,226,890
Tennessee ¹²	1981	\$ 801,451	-	\$ 801,451.61
Washington ¹³	1980-81	\$ 2,378,634	\$ 118,524 (5%)	\$ 2,497,158

CHAPTER 2

FINANCING METHODS

In the first chapter, I quickly outlined the rise in compensation claims and the processing lag faced by the programs under examination. One of the factors underlying this situation is their financial plight. At the outset, these projects, with the exception of Tennessee's, took most of their operating costs from their states' general revenue. Given the difficult economic context, however, these states are tending more and more to pull their contributions out, thus obliging the programs to seek other funding sources.

To better understand how the programs' financing has developed, I have elected to, as it were, reconstitute their record in this area. Initially, then, I will analyze the funding pattern at the time when the states were absorbing most of the costs. Next, I will deal with the present, characterized by the virtually exclusive use of modes that push the programs towards a self-financing pattern. In these sections I will be describing, on the one hand, each method in the light of analysis of the provisions in law creating them and paving the way for their implementation, and, on the other hand, the limitations and problems experienced in their practice.

2.1 The period of the primacy of state financing

At the time when the programs, Tennessee's being the exception,¹⁴ were mainly funded by the states, it can be seen that the various acts respecting the compensation of crime victims nonetheless contained provisions allowing for recourse to other funding sources. In this section, I will consider each of these as well as their methods of application as provided for in the different acts concerned. Afterwards, I will deal with the limitations and problems arising in practice.

2.1.1 Secondary funding sources

Repayment of compensation awards

All the laws examined contain a provision that opens the way for programs to recover compensation awarded to victims by the use of the civil law procedure of subrogation. By this process, the state can take the victim's place in his right to compensation in cases where he has received payment from the program. It is to be understood here that the moneys can come from the offender or any other persons judged to be responsible for the financial losses suffered by the victim.

The California law's provision¹⁵ stipulates that the state is to be subrogated to the victim's rights for any payment he receives when his compensation claim is granted. To this effect, the state can recover up to the equivalent of the total amount of compensation awarded by judgement minus the sum paid as a fine imposed by the Court on the author of the offence in question. These subrogation rights can be exercised in an action brought by or in the name of the victim or in a separate action by the state against the offender.

In addition, when the claim is settled within a year's time from the recovery date, the state promises to pay 25% of the amount repaid to the county probation department or the victim, provided that the complete amount is redeemed. As for the other 75% and any sums unclaimed within a year, these are to be paid into specific funds for the exclusive use of the compensation program. This feature is basically an encouragement for the probation service or the victim to move quickly against the offender, thus permitting recovery of the sums paid out in compensation by the program.

In this event, the section also provides that the compensation board or, as the case may be, the attorney-general shall be notified of the existence of such claims. Finally, let us note that under the law's provision the board can amend the right of substitution when such action is shown to be in the state's best interest or else that it would be liable to cause undue hardship to the victim. Under this part of the section, the victim can, as it were, be compensated both by the program and by the offender or the person judged responsible for the loss.

The New Jersey act contains a provision of this kind as well.¹⁶ It stipulates that whenever an order for payment of compensation is executed, the compensation board must be subrogated in the victim's suit against the person responsible for the losses suffered. The section provides additionally that in the event that the sum recovered exceeds the amount of the indemnity paid to the victim, the board shall remit the difference to the latter. Unlike the law previously cited, New Jersey's lays down no specific application procedure for this provision.

The Tennessee legislation¹⁷ also leaves it open for the state to bring an action to recover in whole or in part the amount of the indemnity awarded. The section stipulates

additionally that the payment of an indemnity by the compensation program in no way affects the victim's rights to proceed with a civil suit for damages. It must be understood here that the state has in effect no interest in prohibiting this recourse for the victim to the extent that this allows for recovery through its right of subrogation.

The provision even goes a bit farther in this sense, since it states that the person seeking redress must, as a condition of obtaining compensation, co-operate with the various agents of government when the latter launches any action for recovery against the offender. As is the case with the California act, Tennessee's states that if the victim decides to avail himself of a civil remedy, he must notify the attorney-general in order to give the state the opportunity to join in such action and recover its contribution.

The comparable section¹⁸ in the Washington act differs from those above in that it goes into more detail about the collection procedures to be used to ensure recovery by the state. First, it provides that any person having committed a criminal act for which indemnity has been awarded can be required to make reimbursement to the department responsible for administering the program. And

another peculiarity lies in the fact that under this provision, the right of recovery can be exercised by an order from the detention and conditional discharge board, the department of health and social services, or by a court order, which takes precedence over any other. Following the California section's example, this order can be altered or else dropped by the department in the interests of justice or of the offender's rehabilitation.

As for the application procedures of the provision, it is stated that when the offender receives a conditional discharge, he may have imposed as a condition of his supervised freedom the making of payments to repay the indemnity awarded to the victim. It is interesting to note here that unlike the other states, Washington gives certain agencies the power to require the offender to defray the sums awarded in compensation. By thus delegating to various agencies the power to order recovery, the state increases the potential for repayment, since this is no longer dependent exclusively on a civil action by the victim.

Diversion of sums paid in royalties to offenders

Besides recovery, all the laws examined, with the exception of California's, have or are developing another potential source of revenue. This provision allows them to

appropriate the sums paid in royalties to offenders convicted of a crime who create a work telling the story of their offence.

At the present, the New Jersey act does not provide for such recourse. However, there are two bills¹⁹ in discussion to correct this. According to the first bill, when a person convicted of a crime contracts for or sells a story concerning this crime, the compensation board diverts any money received in this connection in order to indemnify the victim of the crime. Under this section, these moneys are placed in a special account controlled by the board, which, by order of the court, can use this fund to pay the offender's costs of legal representation. Let is also be noted that the provision sets a time limit of 5 years for any action brought by the victim for the purpose of receiving compensation from this fund.

The second bill²⁰ tabled on this subject attempts to refine the application of this remedy by providing that the sums amassed in this connection can be given to any victim eligible for the program once the specific victim has been granted compensation. The bill also gives victims the option of bringing a civil action or allowing the board to decide the amount to be granted. In addition, it allows the

board, first, to give the victim an indemnity greater than the maximum provided by the compensation act, and, secondly, to compensate him for injuries not covered by the program, such as pain and suffering.

In Tennessee's case, the section²¹ related to this procedure also states that any person or corporation contracting with an individual convicted of a crime to recreate the story of it must pay to the state revenue department any money that would in other circumstances be paid to the accused. Like the New Jersey bill, it provides that the department must afterwards deposit this money in the compensation board's account. The victim has 5 years from the time this account is set up to avail himself of it. The section also states that in the event that no claim is lodged by this time, the revenue department must at once remit to the offender all moneys paid in royalties. Let us note that these funds can also be used to pay the offender's costs of legal representation.

The Washington act contains a provision²² that is couched in very much the same terms as Tennessee's. Here, however, the money is to be turned over to the Department of Labor and Industries, which then deposits it in an account for the victim's benefit. He may make use of it only if the

offender is convicted and if he brings an action within 5 years from the date the account is opened. In cases where actions are dropped, end in acquittal, or if the time limit has run out and no suit is pending, the department remits the money to the offender. The section provides that at least once every six months during the 5 years, the offender has to place a legal notice in the newspapers of the district where the crime was committed informing the victim of these funds' existence.

Use of this procedure as well as that of recovery is still limited, in that the first is exceptional in nature and with the second, a suit for recovery must be brought against the offender, which requires that the latter be "known" and have a certain ability to repay. On their own, these two funding procedures cannot generate sufficient revenue to cover all the expenses of the programs.

The programs have worked out other approaches with greater potential in this respect. In essence, these provide for the imposing of new penalties to be added to any other sentences on conviction for crime. They are no longer directed, then, only at offenders whose victims have lodged compensation claims, but at all individuals who have committed offences.

The imposition of new money penalties

In contrast to those of the two methods above, the legal provisions for this third financing approach are different in terms of the client group to whom they are addressed, the sums imposed, and the means provided for their implementation.

Since 1967, the California act has contained a section²³ of this kind that empowers the court to impose a fine over and above any other sentence on conviction for a crime of violence involving the injury or death of another person. There is a restriction, however, for the provision states that the court may waive in cases where the fine would mean undue hardship for the offender and his family. No procedure is spelled out for the collection of these fines. The usual method of fines collection applies here. However the law does provide that the funds generated from these fines have to be placed in a special account, the compensation fund, managed by the state treasurer. This fund is then available by legislative appropriation for the purposes of compensating crime victims. In 1973, an amendment²⁴ set a maximum amount of \$10,000 for this fine.

Over and above any other sentence, the law also allows for a fine of \$10 on conviction for any crime and \$5 on conviction for any offence. Apart from this second penalty, it is provided that once every month, a certain percentage of the moneys deposited in what is called the Assessment Fund be transferred into the indemnity account. The Assessment Fund is fed basically by fines imposed by the courts for other purposes, in particular for fishing and gaming, training guides, etc.

It was not until 1980 that Tennessee adopted a similar method. In that year, a law was passed²⁵ imposing, over and above any other sentence, a minimum fine of \$25 but not exceeding \$10,000 on all persons convicted of violent crimes involving the injury or death of others. The law also provides, in addition to any other sentence, for a \$25 fine for any individual found guilty of common assault or any other crime not involving the injury or death of another person.

Another part of the section gives priority to the collection of these fines. They have to be collected before any other fine ordered by the courts. The mechanisms set up for this purpose are the same as those established by state law for other fines and restitution orders. When the

penalties are imposed by the superior court or by the courts with jurisdiction in the various counties, they are collected by the county probation departments. If they are accompanied by a sentence of detention in a county institution, they are collected by the corrections department. Finally, in cases where they are set by the municipal courts, they are collected by the clerks of these courts, except for those imposed as part of a probation order, in which event it is the probation department that collects them.

Once they have been collected, these sums are sent to the treasurer of the municipality or county, who then forwards them to the state treasurer. They are then deposited in a special account for the exclusive use of the compensation board.

In Tennessee, use of this method was legislated in 1977, one year after the crime victim compensation act of that state came into force. However the program did not start up until 1978, so that it has been financed from the outset from funds collected in this manner. Under the act²⁶ passed for this purpose, in addition to any other

costs ordered by the court, they impose a "privilege tax" of \$21 on anyone convicted of a crime against persons or property.

The act has a section that deals specifically with the ways in which these taxes are to be collected. The function falls to the clerks of the state's various criminal courts. They have to notify the corrections department about payments received. In the event that the tax has not been paid by the offender, the commissioner of the Department of Correction is to arrange collection during his period of confinement and notify the compensation board of this.

Once they have been collected, these fines are forwarded to the clerks of the courts involved, and it is up to them to send the money on to the revenue department for deposit in the accounts set up for the use of the Criminal Injuries Compensation program, except for one dollar out of each \$21 taken in, which is to be kept by the clerks against the expenses of collection.

The act of this state empowers the conditional discharges board, based on an inquiry into their financial status, to order its clients to pay, over and above this

tax, a percentage of their income not to exceed 10% for the purpose of compensating crime victims. In cases where such orders are made, the commissioner is to send the clerk of the court and the Board of Claims a report notifying them of the decision. These moneys are afterwards deposited in the compensation fund. All the income generated by these various fines is invested by the state treasurer so that it will be available to the compensation program.

As for the Washington law, it includes a provision²⁷ whereby a fine of \$25 or 10% of any penalty or fine can be imposed on any person found guilty of having committed a prohibited act involving a victim and punishable as a crime or serious offence. The section also provides for an additional penalty of \$25 on any bail required from any person convicted of an offence involving a victim and punishable as a crime or serious offence. Respecting the collection procedures for these fines, the provision simply states that they are to be paid to the clerk of the court or county treasurer, who then forwards them on a monthly basis to the treasurer of the state. He in turn deposits them in the state general revenue to a specific account for the exclusive use of the crime victim compensation board.

In contrast to the methods mentioned earlier, the new money penalties have a greater potential for raising revenue in the sense that they are applied to a greater number of people than only those offenders committing offences for which an indemnity claim has been lodged. Despite this potential, however, it seems that the income generated from this source in the various states has remained limited in the first years of implementation. In the next section, I will consider the main limitations and problems involved in this approach.

2.1.2 Limitations and problems with the fining system

In the first place, one problem identified by the officials in the various programs is that in spite of the broader range of application of this penalty as compared with recovery and the diversion of royalties, it is still restricted to certain categories of offences. To these officials, the effect of this is to reduce considerably the amount that can be raised by the use of these penalties.

For instance, in the State of Washington as in New Jersey, this procedure is applied only to acts punishable as crimes or serious offences involving a victim (Washington) or (New Jersey) only to crimes of violence, common assault or other acts defined as crimes but not involving the

victim's injury or death. In addition, some program members consider that a number of fines are "lost" to them through plea bargaining. Having committed an offence to which the penalty applies, a person is later charged with a lesser offence that is not included in the act imposing these fines. Moreover, a special problem regarding this method has occurred in the State of Tennessee. It seems that the phrase "crime against property or the person" produced such confusion for the clerks of the court that the tax was for all practical purposes barely collected by them in the first years of its application.

Furthermore, application is often restricted as well by the discretion granted the judge as to imposition. Under some acts examined, the judge can in fact decide not to order these penalties if he feels that this might cause financial hardship to the accused or his family.

It even happens that they are quite simply not imposed. In Tennessee, for example, it seems that the conditional discharge board has never wielded its authority to order a percentage of clients' incomes to be paid to the Criminal Injuries Compensation fund. According to program officials, the situation can be attributed to the program's particular status in their jurisdiction; decentralization

means that too many agencies and individuals are involved, and there is no central organization with responsibility for supervising the various fine-collecting operations.

This leads me to a consideration of a second type of problem the programs encounter in applying this method. These difficulties have to do with collection procedures. In the first place, there are states where the provisions relating to the penalties have little or nothing to say about how they are to be collected (California, Washington). No agency is made responsible for ensuring that the penalties are imposed and collected.

Where these mechanisms do exist, certain states (New Jersey, Tennessee) still face problems. As I have already mentioned, the procedures for ensuring that the fines are imposed and collected basically take the form of making the agencies carrying out the sentence (corrections, probation department) responsible for collection when they have not been paid to the courts. In Tennessee, the law provides for no such mechanism at the local government level, that is, in the county correctional programs.

As for New Jersey, these procedures involve a host of requirements in that, on the one hand, the agencies

concerned have to be informed and asked for their co-operation, and on the other, they have to be helped in their work by the devising of standardized collection procedures. It does seem in fact that very often, accounts relating to the collection of the various fines are not being properly kept by the courts, so that a number of fines "get lost" for want of adequate administration.

2.2 The age of self-financing

In the years following the introduction of the funding procedures dealt with in the last section, the different compensation acts have been amended significantly. On the example of the Tennessee compensation program, those of California and Washington must now be self-financing with the help of the various procedures devised for this purpose, chiefly the levying of money penalties. As for New Jersey, it appears that its program is also moving in this direction.

In this section, I will examine the changes that have been made in the measures relating to financing procedure, collection and to the distribution of the funds they make possible for the compensation of crime victims. Following

this, I will look at their implementation by presenting, first, some data on actual collection, and then the problems and solutions seen for the future.

2.2.1 Changes in methods

The measures dealing with money penalties are the main zone of change in the laws examined. In general, these changes are intended to enlarge the area of application and/or the amounts of the fines so that the funds for victim compensation can be increased.

In 1981, the State of California changed its formula for money penalties for this purpose. These are now in the order of an additional \$4 on top of each \$10 in fines for all crimes and most other offences. In addition, the state passed a new law²⁸ in 1981 on the fines for offences connected with driving under the influence (alcohol, drugs). Among the provisions of this act are an increase in fines to a minimum \$375 for this type of offence and the allocation of \$20 of this for deposit in the compensation fund. It is stated in one provision that the \$20 fine is to be used for victim compensation with priority given to victims of offences connected with driving under the influence. It should be noted here that the provision on the fine for conviction for violent crime is still in force.

As of now, the State of New Jersey has made no amendment to its legislation on money penalties. In Tennessee, an amendment²⁹ introduced in 1981 to the law respecting "privilege tax" enlarges its application to include any offender convicted by the circuit or criminal courts of a crime of any kind, with the exceptions, first, of crimes punishable by a maximum fine of \$500 and, secondly, of those not punishable by imprisonment. This amendment also brings in a new section under which, added to any other sentence, a \$10 tax can be imposed on any offender convicted of crimes as listed above by a court of general session or a comparable court of criminal jurisdiction.

It must be added that a section of another act³⁰ introduces a new penalty for the purpose of indemnifying victims of criminal acts. This measure stipulates that except in cases where it is shown that the offender is suffering financial hardship, any person on conditional discharge, under suspended sentence, on probation, or under the supervision of the corrections department, who has paid employment, must be required to contribute \$5 a month to the compensation fund from the time he has finished his first 30 days of work.

A delay of more than two months in making such payment is adequate grounds for revoking these measures. With regard to the collection of these moneys, the section states that they are to be deducted by those responsible for these persons' monthly incomes. The funds are sent afterwards either to the clerk of the municipal court or to the county treasurer, who is to forward them on a monthly basis to the state treasurer for deposit in the Criminal Injuries Compensation account.

The intent of the changes in the Tennessee legislation was to clarify the earlier formulation, "crime against property or the person," by substituting "Crime of any kind." In ruling out crimes punishable by a maximum fine of \$500 and not by imprisonment, the legislator wanted to exclude offences connected with the operation of a motor vehicle.

I have mentioned earlier in this paper that the Washington state program has been interrupted in 1981. It has been reintroduced in March of 1981 by a new law³¹ that makes numerous changes in the previous act. Chiefly, the law states that the compensation program must now finance itself through money penalties. To this end, the law brings

considerable change to the provision for these penalties. It widens their application as well as increasing their scale.

It is stipulated that every time a person is found guilty of having committed a crime, with the exception of most of the offences in the highway act, the court will impose an additional fine of \$50 for any crime and most serious offences, and \$25 for misdemeanours. These fines are also applied when the same offences are committed by minors judged to be "delinquent".

In addition, another section of the act provides for a \$50 fine on any bail required from a person convicted of a crime or serious offence, and \$25 when the offence is a misdemeanour.

2.2.2 Changes in procedures for collecting and distributing funds

Over the years, improvements have also been made in terms of procedures for collecting and distributing the funds amassed through fines. I will deal with these methods together because they are intrinsically interrelated in the

cases of certain states. In some, the compensation funds are also used to fund other programs, chiefly the victim/witness aid projects.

The State of California is among these. Unlike the other compensation acts which deal specifically with collection procedures for money penalties, the California law makes no mention of this. However, information gleaned from other sources³² handles the question succinctly. All fines set by county courts are collected by the clerks of those courts. They send them on to the county treasurers, who forward them on a periodic basis to the treasurer of the state. They are then deposited in the compensation fund.

Though not explicitly responsible, the co-ordinators of the numerous county victim/witness aid projects play a direct role in setting up and reviewing the book-keeping procedures that keep track of the sums collected in fines. Their decentralized position enables the members of these projects to inform courts and clerks of legislative changes in the area and the consequences of these in terms of the courts' work. Dissemination of this information also makes for more efficient imposition and collection of fines. While the fines for conviction of violent crime as well as the money penalties are carried together on the county books

and deposited in the compensation fund, the fines for offences related to driving under the influence have to be deposited separately in this fund. They are to be used on a priority basis for compensation the victims of these types of offences.

There are also major changes having to do with the measures for the distribution of funds. I should point out first that the percentage of money from the assessment fund to be transferred to the compensation fund this year is around 24.85. The compensation fund generated from this source as well as from the fines and penalties is used to finance various projects in the Office of Criminal Justice Planning and the programs of crime victim compensation. The former are financed only in part out of the compensation funds since they have other revenue sources. The amounts granted by the compensation fund, then, are added to revenues already available for these projects. It is up to the Office of Criminal Justice Planning to distribute to the various projects the moneys granted by the compensation fund. These projects consist of the victim/witness aid programs, rape centres, and aid projects for sexually abused children.

There are very close relations between the Office and the compensation program. The victim/witness aid programs help victims prepare and present their claims to the compensation board. In addition, they co-operate with the board in checking these compensation claims. Finally, it should be pointed out that the various programs have no direct access to the compensation fund. Their budgets are struck by legislative appropriation in accordance with their needs and the amounts available in this fund. As an example, the budget estimates for fiscal 1982-83 are about \$16,637,000 for the compensation board and \$4,034,000 for the Office, to which another \$2,700,000 may possibly be added by legislative appropriation.

In the case of New Jersey, there has been no major change in terms of collection procedure. To be sure, these were already highly developed in the 1980 act, since intervention on the part of a number of agencies. In 1982 the program acquired the services of someone to keep books in parallel with those of the agencies responsible for collecting the fines in order to make sure that collection was complete. It seems however, that this work calls for more than one person. As far as the systems for distributing funds are concerned, these remain unchanged.

All the amounts brought in from the various sources are allotted exclusively to the indemnity program for victim compensation.

In Tennessee, an amendment³⁴ was introduced in 1981 to develop special collection procedures in the counties. It provides that when the offender who has been ordered to pay the tax is sentenced to a county institution or to a program operated by the corrections department, the clerk of the court must notify the department when payment is made. If it has not been made, the corrections people are responsible for collection. If the offender has been admitted to a county institutional program, the clerk of the court notifies the responsible official in that program and, if required, the latter takes care of collecting the tax. The moneys collected are sent to the clerk, who keeps \$1 from each \$21 or \$10 to cover administration costs. The rest is sent to the revenue department for deposit in the compensation fund.

Bill 828,³⁵ promulgated as law in the State of Washington in 1982, makes sweeping changes in the procedures for collecting and distributing the funds amassed through the various fines. To start with, the new legislation includes provisions to ensure that these are collected.

Though they do not come into force until January of 1983, they develop procedures similar to those which exist in New Jersey and Tennessee. Taking the cue from these states, the call for action in terms of fine collection by the agencies carrying out the sentences.

Bill 828 formalizes this action, however, by amending the law on probation and conditional discharge so as to allow fines under these measures as sentencing conditions. It provides that whenever a person is convicted of a crime, except for some that are regarded as serious (murder, armed robbery, etc...), the court may at its discretion suspend sentence and put the person on conditional discharge with such terms as the judge deems appropriate.

As a condition for suspending sentence, the court must insist on payment of the fines provided for by the compensation act and can require the accused to make restitution to the victim, pay an unsuspended fine, pay court costs, and obey an order that obliges him to support his family. When the offender is liable to a term of detention, there can be no suspended sentence unless he is released in the care of a conditional discharge agent and the officer of the institution where he is being held, or to supervision by a probation officer.

In cases where a restitution order is made, the supervising agent must make every effort required to carry it out. If this is not happening, he must notify the district attorney that a condition of suspended sentence has been violated. In addition, there is another provision that deals specifically with probation sentencing. It provides that in handing down such a measure, the court can suspend it and order that this suspension continue for a period not to exceed the maximum period of the disposition made originally.

In cases where the court imposes a probation sentence, it can either send the accused to a county jail for a maximum one-year period or else impose a maximum \$1,000 fine over and above the costs of the trial. As a term of probation, it has to require payment of the money penalties intended for the compensation fund. On the other hand, it can also require the same conditions as in cases of supervised discharge.

The changes in the procedure for distributing the funds collected that were introduced in the 1982 act have been applied since that act came into force. Given its text, the new provision is intended to better ensure both the imposing and the collection of the fines. It offers

encouragement to the district attorneys of the various counties by turning over part of the amount to them to be used by the victim/witness aid projects for which they are responsible.

Previously, all moneys collected had to be forwarded to the state treasurer. Now, only 80% of these fines are being sent to him for the use of the compensation program. The rest is kept by the district attorneys for the exclusive use of the "extensive" victims and witnesses. The provision contains a series of criteria the purpose of which is to define what is to be understood by "extensive" program.

In the first place, the program must offer services to victims and witnesses of any crime, with the emphasis placed on crimes against persons or property. In this connection, it is stated that the lawmakers' intention is to make funds available only to programs that do not limit their services to victims and witnesses of a particular type of crime. It must be noted that these funds do not take the place of those allocated to these projects by local governments; they aim only to round them out. Secondly, these programs have to be administered by the attorneys or by agencies charged with this task by the counties. Further, their mission is to inform known victims or their

dependents of the existence of the compensation act and its procedures, and assist them in drawing up their compensation claims. They are also to help the victim in the judicial process and make efforts to get him restitution. Finally, the law states that funding of these programs as "extensive" projects is up to the compensation board.

2.2.3 Achievements, problems, and solutions foreseen

Now that I have presented both the various financing strategies used by the compensation programs and the procedures developed for collecting and distributing the money, I will look in this last section at some data on the sums collected from these penalties. I will also be raising their current collection problems and the solutions to these foreseen by some states.

To start with, I must say that it has not been possible to get any information about the numbers of convictions carrying fines and the rates of non-payment of these fines. It seems that this data has not been available up to now, no provision having been made for compiling them except in the State of Washington, where they will be collected regularly from 1983 on. In the general opinion of the officials contacted in the various states, this question does not appear to be crucial. It must be remembered that

most states have worked out procedures to better ensure collection, in particular by the action of the agencies carrying out the sentences. In general, the fines are imposed systematically in the same way as the court costs that the accused must pay. As we have already seen, in the event that these are not paid immediately into court, they are often ordered in the context of a probation or conditional discharge disposition as a condition of sentencing. In cases where the person still fails to pay the fine when sentence is being served, this is a violation of a condition of the measure, and the judge can order either an extension of the time of sentence and/or set a penalty for the breach.

The various officials contacted in each of the states could not tell me about the tendency in terms of these procedures. Some of them did say, however, that judges are more than reluctant to pronounce a sentence of imprisonment for failure to pay a fine. Besides, it seems that the United States Supreme Court has already ruled against such practice. Moreover it appears that judges are limited in terms of sending these cases to the county jails, which are facing financial difficulties because of the high costs of incarceration.

In spite of these gaps, it has been possible to get data concerning the amounts collected by imposing money penalties. As Table 4 shows, the various pecuniary sentences in effect in California have produced more than \$10,065,454 in a period of 6 months. Projected revenue for the year 1982-83³⁶ is in the order of \$23,312,636, which will be enough to pay the costs of the Office of Criminal Justice Planning and the crime victim compensation program. Actually, the estimated expenses for these projects in 1982 and 1983³⁷ are \$16,663,000 for the latter and about \$4,034,000 for the Office.

As a result, it appears that the use of these various penalties is at least "efficient" in terms of revenue generated to finance the projects. The simultaneous use of a number of fines, in fact, makes it possible to enlarge their application in the sense that they are levied on a greater number of persons. In the next section, I will look at the risk underlying this move.

TABLE 4

REVENUE OF THE CALIFORNIA
INDEMNITY PROGRAM
(1 January to 30 June 1982)38

FINES (Violent crime)	MONEY PENALTIES	FINES (Driving the influence)	TOTAL
\$140,453	\$9,734,925	\$190,076	\$10,065,454

The data in Table 4 show that the money amassed in connection with the fine for "driving under the influence" and violent crime amounts to much less than with the other money penalties. With regard to the first, we must take into account that it has been in force for only a very short time. According to officials contacted in that state, it must be expected that a certain time will elapse before substantial revenues are realized from the use of this penalty.

There is some delay relating to its implementation, for example until all the clerks of the courts are informed of its existence and the procedures for its application. In addition, there is always a gap between the time when the penalty is imposed and the time when it is paid; the accused person has a certain period to make payment.

With respect to the fine for crimes of violence, it is useful to recall here that it is imposed at the discretion of the judge, who must take into account the accused's ability to pay. Moreover, unlike the money penalties that are imposed on conviction for any crime and most offences, this fine is applied only in cases of violent crime.

The New Jersey situation is somewhat different. As already mentioned, the fines' area of application is more limited in that state. Only offences considered as "crime" and "common assault" are liable to these penalties. In spite of this restriction, however, the data in Table 5 show real progress in terms of revenue generated by this type of approach. The increase can be ascribed to the activity of the various agencies responsible for collection. I must mention here that there have been many efforts to develop these agencies' awareness and involvement in playing their part in this area.

For all this progress, however, the New Jersey program is mainly financed out of the state general revenue. The amounts taken in from fines are far from sufficient to pay the cost of the program, which, let us remember, is over \$2 million.

TABLE 5

REVENUE OF THE NEW JERSEY
COMPENSATION PROGRAM
(1980-81, 1981-82)³⁹

	MUNICIPAL COURTS	PROBATION	CONDITIONAL DISCHARGE	TOTAL
1980-81	\$175,612.50	\$ 94,812.05	\$ 635.00	\$271,059.55
1981-82	\$218,297.20	\$337,570.95	\$32,442.75	\$588,308.90

A bill⁴⁰ is in the works to increase the fines' area of application. This bill amends the 1980 act and allows the fine previously determined, \$25, to be imposed on anyone convicted of what is defined as a "disorderly person offence," rather than only for common assault. In addition, there is a new section providing for the imposition of a fine of at least \$10 for any conviction of a minor judged to be "delinquent".

When we come to Tennessee, it seems that the establishment of collection procedures at the county level, along with the amendments to the fining formula which were introduced in 1981, have opened the way for greater revenue production for the use of the program. In fact, the amount received in the first 6 months of 1981 was comparable to that collected over the entire previous year.

TABLE 6

REVENUE OF THE TENNESSEE
COMPENSATION FUND
(July 80 -- June 81)
(July 81 -- Dec. 81)41

	TAXES	CORRECTIONS DEPARTMENT DEPOSITS	TOTAL
July 80 -- June 81	\$352,084.06	\$419,822.33	\$711,906.39
July 81 -- Dec. 81	\$303,014.77	\$201,829.29	\$504,844.06

Despite this progress, the program is still facing financial difficulties due to greater numbers of claims and a significant increase in the average amounts of compensation granted.⁴² One of the Board of Claims report advocates removing the exemption for offenders liable to a fine under \$500 and/or non-imprisonment.

The State of Washington is in a special situation, as its new program has been in existence only since the month of March, 1982, when Bill 828 came into force. At the present time, only the provisions relating to money penalties are in effect. The other sections of the act do not come into force until the month of January, 1983, and these include the measures relating to the procedures for collecting the fines. As a result, the data on revenue

generated by these fines are very incomplete, and have to do only with the overall amounts deposited in the compensation fund.

TABLE 7

REVENUE OF THE WASHINGTON
COMPENSATION PROGRAM
(1 July 1982 to 27 September 1982)

JULY	AUGUST	SEPTEMBER	TOTAL
\$75,113.36	\$121,232.92	\$131,639.88	\$328,000.00

All we can see from the data given in Table 7 is a constant rise in revenue. At the present time, it would be premature to make any pronouncement about how efficient the collection methods and mechanisms are. Program officials did inform me, however, about certain difficulties they have encountered at this stage in the implementation of the new act.

A first kind of problem arises from the very wording of the provision in the law about the financing method. The act does not adequately define the offences to which the fines apply. For example, it states that these should be

imposed on "juvenile delinquents". Yet there is no mention in the act as to whether this includes juveniles who are subject to a diversion ruling.

The act also states that the fines are to be imposed for "most offences". The lawmaker's intent was to exclude the minor infractions of the highway code. Yet municipal by-laws create certain infractions that are punishable as "offences". The municipal court magistrates are wondering whether the law's intent is to impose such fines for offences as harmless as, for example, breaking a contract covered by a city by-law.

Lastly, there is another kind of problem in terms of the imposition of these fines. The members of victim/witness aid projects, to whom the act gives special responsibility for ensuring that they are imposed and collected, have to make a certain effort to persuade the judges to impose these penalties over and above other court costs. If this does not occur the counties are definitely the losers, for such practice involves the transfer of funds previously earmarked for other purposes.

Despite the problems and demands involved in this type of financing approach, however, all the programs

examined have chosen it to make themselves self-supporting. In some cases, California being an example, it even seems enough, or nearly, to cover the program costs.

Beyond this criterion of efficiency, I think it is essential to deal as well with the implications behind the approach. Such considerations form the subject of the next section, where I raise what are in my opinion the main risks associated with the choices made in terms of financing for crime victim compensation programs.

CONCLUSIONS
AND
PROPOSALS

In the last chapter, we could see that the crime victim compensation programs are now tending to finance themselves by the use of various money penalties. At the time when they were developed, these approaches were intended primarily for offences involving victims. At present, given the cutbacks in the states' financial contributions to the projects, they are mainly turning to this device in order to generate enough income to make them self-supporting. To get the funds to meet this objective, they have decided to enlarge the area of application and raise the levels of the fines, and hence these are now applied to greater numbers of offences.

The main justification for creating the compensation programs has been the fact that other avenues of financial assistance for crime victims were inadequate and/or impossible to use. Out of concern for social justice, the states resolved to mitigate this situation by taking responsibility for making good certain damages caused to these victims. In the name of social justice, then, they introduced an element of unfairness with regard to those persons subjected to these penalties.

Our system of justice is based on the principle of individual responsibility for prohibited acts. The

corollary of this principle is that no one should suffer injury by the act of another. This principle is now being violated by the compensation programs' options in terms of financing, since the penalties fall on persons who are not responsible for the injuries caused to the entire group of victims applying to the projects.

The decision to impose such penalties on them is founded on the belief that they, as members of a group, in this case the "offenders" group, bear special responsibility for the injuries done to the victims, which is contrary to the principle of individual responsibility. To the degree that we feel offenders ought to be held responsible for making good these damages, the equity principle requires that they do so on the same footing as all other members of the community. The current tendency would have them the only ones taking part in this compensation.

The rationale brought up by a number of people in the programs I looked at in the course of this study is that in any case, by committing a reprehensible act, the offenders are doing damage to society. In the event that this damage is considered to have been done to society, compensation should apply to it alone. As by definition society is an

entity, compensation can be only symbolic, since it is carried out with respect to all the individuals of which society is made up.

In my opinion, this concern for "social justice" can be made equitable for all. If for various reasons the states decide to cut back their contributions to these programs, one can imagine making an exception of the state compensation program financed out of public funds. By this I mean that it would come into play only when all other efforts had been made to find ways to compensate the victims for their injuries. From the viewpoint of a model of justice whose objective is essentially to solve the conflicts between members of society, redress by way of compensation can be seen as a route to be given precedence.

In this perspective, it seems to me that the present penal system is far from offering the best conditions for promoting the resolution of conflicts between individuals. It has been shown by a significant paper⁴³ that the system involves great social costs for those in custody, costs distinguished by the fact that they are distributed differentially in accordance with the individuals' social status. Moreover, this system is characterized first and foremost by its function of "handing out penalties" to

offenders. By the type of intervention it promotes, it takes away from the victim any possibility of controlling the conflict in which the victim is involved. In fact, the victim is present in the penal process simply as principal witness of an act that concerns him very directly, since he has sustained injury.

For these various reasons, it seems to me essential that compensation for damages caused to crime victims be at least placed in the civil stream in cases where it is not possible to proceed by even more informal ways. This strikes me as all the more important in that at present, there is a tendency to see compensation as a final move tacked on to the traditional objectives of the penal system. To my mind, the American experience is an excellent example of this perverted effect. It is stipulated in all the legislation examined that the various fines the purpose of which is to build up a fund for victim compensation are to be levied over and above any other sentence. This statement formalizes the use of several measures in a single conviction, and this could very often take the form of increased intervention and more severe sentences for accused persons.

It is not at all clear that judges are taking these "obligations" into account (payment of a money penalty, repayment, diversion of royalty earnings) when they deliver sentence. It should be mentioned at this point that such penalties are often imposed after sentence has been made. It seems to me very dangerous in terms of the accused person's right to allow such measures to be imposed by the agencies carrying out sentence, as stipulated in the Tennessee and Washington legislation.

Furthermore, the measure for diversion of royalty payments to convicted persons comes as a challenge to the fundamental right to free expression of all persons. Some of the legislation I analyzed contains a provision requiring that victims notify the state in cases where they have received compensation from an offender. It is impossible not to be taken aback by the fact that they have not set up identical procedures for royalties rather than trampling on a fundamental right and permitting such an invasion of people's private lives.

In the light of these considerations, my proposals are:

- 1) From the point of view that the justice system takes the resolution of social conflicts as one of its primary objectives, compensation measures for victims should be considered as the priority measure to this end. The use of compensation should be seen as a sentence in itself, not having to be accompanied by another measure in order to achieve the above objective.
- 2) The use of compensation as a means of resolving disputes between individuals should be placed in the context of the civil law.
- 3) State compensation programs are exceptional in nature in that they should intervene only in cases where it has not been possible to find other means of compensating for the injuries done to the victim.
- 4) Crime victim compensation programs should be financed wholly by the state, and as a result, the idea of using money penalties to subsidize them should be rejected. The use of such methods gives rise to unfairness to those subjected to them.

- 5) There should be research into the phenomenon of "staged sentences," as these seem increasingly to typify penal practice and contribute to the perversion of the reforms carried out in the penal justice system.

LAWS CONSULTED

Cal. Government Code, Sec. 13600 - 602.5 (1967)
Cal. Government Code, Sec. 13959 (1973)
Cal. Government Code, Sec. 13959 - 13969.1 (1981)
Cal. Government Code, Sec. 1463.18 (1981)
N.J. Code Ann. Sec. 52:4B-1-21 (1971)
N.J. Code Ann. Sec. 2C:43-3-1 (1979)
N.J. Ass. 353
N.J. Ass. 452
N.J. Sen. 434
Tenn. Code Ann. Sec. 29-13:101-208 (1976)
Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1977)
Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1980)
Tenn. Code Ann. Sec. 40-3630
Wash. Rev. Code Sec. 7.68.010-910 (1977)
Wash. Bill 828 (1982)

BIBLIOGRAPHY

- Baril, M., Grenier, H., and Manseau, H. (1977).
Enquête de justice -- Les petits commerçants victimes de vol à main armée ("Justice inquiry - Small business victims of armed robbery"). G.R.A.C. Report No. 5. Montreal: School of Criminology.
- Landreville, P., Blankevoort, V., and Pirès, A. (1980).
Les coûts sociaux du système pénal ("The social costs of the penal system"). Montreal: School of Criminology.
- State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. FY 1982-83 Indemnity Fund Projections.
- State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. Victim Witness Program Funding.
- State of California (1981-82). Board of Control.
Report to the California Legislature: Victim Indemnification Program.
- State of New Jersey (1980-81). Violent Crimes Compensation Board Annual Report.
- State of New Jersey (1982). Violent Crimes Compensation Board. Report of Revenue for FY 1981-82 and 1980-81.
- State of Tennessee (1982). Board of Claims.
Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund.
- State of Washington (1982). Crime Victims Program.
Report by Year-Date of Receipt of Claims.
- State of Washington (1981). Department of Labor and Industries. Actual Expenditures by Fiscal Year - Crime Victim Compensation.
- State of Washington (1982). Department of Labor and Industries. Actual Expenditures by Fiscal Year - Crime Victim Compensation.
- State of Washington (1982). Department of Labor and Industries. Report of First Quarter of Fiscal Year 1983.
- Washington Association of Prosecuting Attorneys (1982).
Victim/Witness Program Manual.

FOOTNOTES

1. Baril, M., Grenier, H., and Manseau, H. (1977). "Enquête de justice - Les petits commerçants victimes de vol à main armée" ("Justice Inquiry - Small business victims of armed robbery"). G.R.A.C. Report No. 5. Montreal: C.I.C.C.
2. Choice of these programs was conditioned by their place in the governmental structure, their extensiveness, and the type of financing methods they use.
3. Cal. Government Code, Sec. 13959-13969.1 (1981)
N.J. Code Ann. Sec. 52:4B-1-21 (1971)
Tenn. Code Ann. Sec. 29-13:101-208 (1976)
Wash. Rev. Code Sec. 7.68.010-.910 (1977).
4. N.J. ass. 452.
5. Wash. Bill 828 (1982).
6. State of New Jersey (1980-1981). Violent Crimes Compensation Board. Annual Report, p. 17.
7. State of Tennessee (1982). Board of Claims. Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund, p. 7.
8. State of Washington (1982). Crime Victims Program. Report by Year-Date of Receipt of Claims.
9. State of California (1981-1982). State Board of Control. Report to the California Legislative Victim Indemnification Program, p. 2.
10. State of California (1981-82). Report to the California legislature. Victim Indemnification Program, p. 12.
11. State of New Jersey (1980-81). Violent Crimes Compensation Board. Annual Report, p. 17.
12. State of Tennessee (1982). Board of Claims. Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund, p. 7.
13. State of Washington (1981). Department of Labor and Industries. Actual Expenditures by Fiscal Year -- Crime Victim Program.

14. From the start, this program was set up to be self-financing through the imposition of fines.
15. Cal. Government Code, Sec. 13966.
16. N.J. Code Ann., Sec. 52:48-20.
17. Tenn. Code Ann., Sec. 29-13-113.
18. Wash. Rev. Code., Sec. 7.68.120.
19. N.J. Sen. 434, Ass. 353.
20. N.J. Ass. 353.
21. Tenn., Code Ann., Sec. 29-13-201: 208.
22. Wash. Rev. Code, Sec. 7.68.200-7.68.280.
23. Cal. Government Code, Sec. 13602.5 (1967).
24. Cal. Government Code, Sec. 13967 (1973).
25. Tenn. Code Ann., Sec. 40-3207 (1980).
26. Tenn. Code Ann., Sec. 40-3207 (1977).
27. Wash. Rev. Code Sec. 7.68.035.
28. Cal. Government Code Sec. 1463.18 (1981).
29. Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1981).
30. Tenn. Code Ann. Sec. 40-3630.
31. Wash. Bill 828 (1982).
32. State of California. Office of Criminal Justice Planning. Victim Witness Program Funding. 1982.
33. State of California. Office of Criminal Justice Planning. FY 1982-83 Indemnity Fund Projections. 1982.
34. Tenn. Code Ann. 40-3207 (1981).
35. Wash. Bill 828 (1982).
36. State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. FY 1982-83: Indemnity Fund Projections.

37. Ibid.
38. State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. FY 1982-83: Indemnity Fund Projections.
39. State of New Jersey (1982). Violent Crimes Compensation Board. Report of Revenue for FY 1981-82 and 1980-81.
40. N.J. Ass. 953.
41. State of Tennessee (1982). Board of Claims. Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund.
42. State of Tennessee (1982). Board of Claims. Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund.
43. State of Washington (1982). Department of Labor and Industries. Report of First Quarter of Fiscal Year 1983.
44. Landreville, P., Blankevoort, V., and Pirès, A. (1980). "Les coûts sociaux du système pénal" ("The social costs of the penal system"). Montreal, School of Criminology.



VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

Document de travail n° 2

NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS AUX ÉTATS-UNIS

**Section de la recherche et
de la statistique
Direction de la planification et de
l'élaboration de la politique**

VICTIMES D'ACTES CRIMINELS
Document de travail No. 2

NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT
DES PROGRAMMES D'INDEMNISATION
DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS
AUX ETATS-UNIS

Ce rapport a été effectué par Sylvie Vallières grâce à une bourse du Ministère de la Justice, il ne représente en aucune façon l'opinion du gouvernement canadien. C'est un document de travail destiné à aider les organisations et les particuliers concernés.

Ce document de travail fait partie d'une série d'études sur les victimes d'actes criminels, publiées par le gouvernement fédéral.

(février, 1983)

Ce document peut être reproduit dans tout but non-lucratif.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS

INTRODUCTION

CHAPITRE 1
LES PROGRAMMES

1.1	Les politiques relatives à la clientèle et aux services offerts	5
1.2	Les modalités organisationnelles	9
1.3	Quelques données sur leurs activités	11

CHAPITRE 2
LES MODALITÉS DE FINANCEMENT

2.1	La période de la primauté du financement étatique	17
2.1.1	Les sources secondaires de financement	18
	Le remboursement des indemnités versées	18
	Le détournement des sommes versées en droits d'auteur aux contrevenants	21
	Le prélèvement de nouvelles pénalités monétaires	23
2.1.2	Les limites et difficultés d'application des modalités	27
2.2	L'ère de l'autofinancement	29
2.2.1	Les modifications concernant les modalités	29
2.2.2	Les changements apportés aux mécanismes de perception et de distribution des fonds	32
2.2.3	Les réalisations, les problèmes et les solutions envisagées	37

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS 45

RÉFÉRENCES

INDEX DES LOIS CITÉES

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	Le nombre de demandes reçues et acceptées en 1980-81 aux programmes d'indemnisation du New Jersey, du Tennessee et de Washington	12
TABLEAU 2	Le nombre de demandes acceptées et refusées en 1980-81 et 1981-82 au programme d'indemnisation de la Californie	13
TABLEAU 3	Les coûts des programmes d'indemnisation de la Californie, du New Jersey, de Washington et du Tennessee	14
TABLEAU 4	Les revenus du programme d'indemnisation de la Californie (1 jan. au 30 juin 1982)	39
TABLEAU 5	Les revenus du programme d'indemnisation du New Jersey (1980-81, 1981-82)	40
TABLEAU 6	Les revenus du programme d'indemnisation du Tennessee (1 juillet 80 au 30 juin 81) (1 juillet 81 au 31 décembre 81)	41
TABLEAU 7	Les revenus du programme d'indemnisation de Washington (1 juillet 1982 au 27 septembre 82)	42

Cette recherche a été réalisée grâce à une subvention accordée par le Ministère de la Justice du Canada. Nous tenons à remercier les membres des programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels des états de la Californie, du New Jersey, du Tennessee et de Washington pour leur précieuse collaboration.

De même, nous désirons remercier les autres intervenants rencontrés qui travaillent d'une façon ou de l'autre à l'édification des services d'assistance pour les victimes et témoins. Sans les informations livrées par ces différentes personnes, nous n'aurions pu réaliser l'objet de cette étude.

INTRODUCTION

Depuis quelques années, on fait état de plus en plus de l'existence d'une "crise de la justice". Quoiqu'il existe bien souvent un désaccord parmi les divers analystes quant à l'interprétation à donner de celle-ci, un consensus semble se dégager toutefois à l'effet que les citoyens mettent en doute de plus en plus l'adéquacité du système pénal à régler un certain nombre de situations problématiques communément appelées "crimes". Des études⁽¹⁾ récentes menées en victimologie démontrent, notamment, une insatisfaction et un désabusement réel des citoyens victimisés quant à leur traitement par les diverses agences de justice.

Actuellement, ce constat donne lieu à l'élaboration de nombreuses réformes visant à favoriser une plus grande participation de la communauté à l'administration de la justice. Aux États-Unis, ces efforts se concrétisent particulièrement auprès d'une clientèle cible essentielle, les victimes et témoins. À cette fin, des programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels et des projets d'assistance aux victimes et témoins ont été implantés dans plusieurs états. Alors que les programmes d'assistance aux victimes et témoins ont pour objet d'offrir surtout des services de référence, d'information et de support à cette clientèle, ceux d'indemnisation dispensent une assistance financière visant à compenser certaines pertes encourues par les victimes d'actes de violence.

Une des justifications spécifiques à la création des programmes d'indemnisation se fonde sur le constat de l'insuffisance et souvent même de l'impraticabilité des autres systèmes d'assistance financière à l'égard des victimes. Par exemple, une poursuite civile en dommages et intérêts entraîne fréquemment pour la victime une perte de temps et d'argent qui rendent caduques l'idée d'une véritable réparation, sans compter qu'un tel recours exige au préalable la connaissance de l'infracteur et sa capacité de payer pour les torts causés.

Dans un souci de dite justice sociale, plusieurs états ont donc décidé d'assumer cette responsabilité d'indemniser les victimes d'actes de violence pour certaines pertes

(1) Baril, M., Grenier, H., Manseau, H. (1977). "Enquête de justice - Les petits commerçants victimes de vol à main armée". G.R.A.C. Rapport no. 5. Montréal: C.I.C.C.

subies. À l'origine, ces programmes étaient financés principalement par les états à partir des revenus tirés des impôts des contribuables. Sur la base d'un contexte économique difficile, les états tendent de plus en plus à retirer leur contribution de telle sorte que ces projets doivent s'autofinancer à l'aide d'autres sources de revenu.

La présente étude a pour objet l'examen de ces modalités de financement des programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels des états de la Californie, du New Jersey, du Tennessee et de Washington.⁽¹⁾ Si à prime abord, notre tâche en est une à caractère descriptive : la présentation des diverses dispositions légales relatives à ces modalités, à leur mise en application de même qu'à celles qui ont trait à la distribution des revenus qu'elles génèrent ; nous avons tenté d'analyser également d'une part, leur opérationnalisation en considérant notamment, les différents problèmes posés par leur mise en pratique et d'autre part, les implications et conséquences qu'entraîne leur recours du point de vue d'un modèle de justice équitable.

Pour ce faire dans un premier temps, nous présentons les quatre programmes étudiés par une mise en perspective de quelques unes de leurs caractéristiques. Nous traitons donc, des politiques relatives à leur clientèle et aux services offerts, de leurs principales modalités organisationnelles et finalement, nous faisons état de certaines données quantitatives concernant leurs activités. Dans un deuxième chapitre, nous reconstituons l'histoire du financement de ces programmes par l'analyse de l'évolution des dispositions légales des modalités de financement, de leur mise en application et par l'examen des problèmes que pose leur utilisation. Finalement, la dernière section élabore une certaine réflexion autour des diverses implications d'un recours à de telles modalités et présente quelques propositions quant aux politiques relatives au financement de ce type de projet.

(1) Le choix de ces programmes a été conditionné par la place qu'ils occupent dans la structure étatique, l'ampleur de ces derniers de même que le type de modalités de financement auxquelles ils ont recours.

CHAPITRE 1

LES PROGRAMMES

Avant d'aborder l'examen des modalités de financement des programmes d'indemnisation, il nous semble primordial de procéder d'abord à une brève description de leurs principales composantes. En premier lieu, nous considérons d'une part, les politiques qui définissent les indemnitaires par la présentation des critères d'admissibilité et d'autre part, les dispositions qui ont trait aux types de pertes dédommagées. Puis, nous traitons de leurs modalités organisationnelles par la place qu'occupent ces divers programmes dans la structure étatique et la composition de leur personnel. Finalement, nous terminons ce chapitre par la présentation de quelques données sur les activités de chacun des programmes en terme du nombre de cas traités et des coûts impliqués par leur opération.

1.1 Les politiques relatives à la clientèle et aux services offerts

Qui sont les bénéficiaires d'une indemnité dans le cadre de ces programmes ? D'abord, la première catégorie de personnes visées par ces derniers est évidemment celle des victimes. Celle-ci est définie essentiellement comme toute personne blessée ou tuée suite à la commission d'un acte criminel. Les législations étudiées⁽¹⁾ prévoient une mention particulière dans le cas de personnes blessées ou tuées alors qu'elles tentent de prévenir ou d'arrêter la commission d'un crime. À l'exception de la loi de la Californie qui indemnise pour les blessures émotionnelles lorsque celles-ci s'accompagnent de menaces ou de blessures physiques et du Tennessee, qui accorde une indemnité pour les douleurs et souffrances dans le cas d'assaut sexuel, les autres états dédommagent seulement les blessures physiques.

En ce qui a trait à la définition des crimes pour lesquels il est possible d'obtenir une indemnité, les législations du Tennessee, de Washington et de la Californie mentionnent qu'il s'agit de crimes où une blessure ou la mort est infligée. De son côté, la législation du New Jersey énonce une série de crimes spécifiques (meurtre, viol,

(1) Cal. Government Code, Sec. 13959-13969.1 (1981)
N.J. Code Ann. Sec. 52 : 4B-1-21 (1971)
Tenn. Code Ann. Sec. 29-13 : 101-208 (1976)
Wash. Rev. Code Sec. 7.68.010-.910 (1977).

assaut, etc.) stipulant que sont compris également tout autre crime de violence. Il est à noter que toutes les lois excluent les offenses liées à l'opération d'un véhicule moteur sauf lorsque celles-ci sont commises dans l'intention d'infliger des blessures ou la mort ou sont parties d'un crime tel que défini dans les dites législations.

Outre la victime, elles permettent également dans le cas du décès de celle-ci, le versement d'une indemnité aux dépendants. Toutes, sauf celle de Washington, prévoient aussi la possibilité de dédommager toute personne qui assume l'entretien de la victime ou défraye les dépenses de cette dernière à la suite du crime. Mentionnons que la Californie inclut comme indemnitaire pour blessure émotionnelle, tout membre de la famille ou tout proche de la victime qui est présent au moment de l'incident.

Ces programmes s'adressent donc à une clientèle de victimes très spécifique c'est-à-dire essentiellement aux victimes de certains actes prohibés par la loi qu'on désigne comme "crimes de violence". Il s'en suit que la majorité des victimes de la "criminalité" classique en est exclue puisque les programmes n'indemnisent pas les personnes ayant subi des pertes ou des dommages à la propriété. D'autre part, les nombreux critères d'admissibilité élaborés par les législations vont permettre un autre élagage de la clientèle de ces programmes. L'examen de certains de ces critères permet de rendre compte aussi d'une conception particulière de la notion de victime véhiculée par eux. Quoique ce sujet mérite à lui seul une étude approfondie, nous nous limiterons ici à en faire la simple nomenclature.

En premier lieu, les lois comportent diverses dispositions qui énoncent un certain nombre de conditions à respecter pour l'obtention d'un dédommagement. Dans chacune des législations, il est fait mention d'un délai de prescription (1 ou 2 ans après la date du crime) quant au dépôt d'une demande de compensation. De même, les lois contiennent un article qui oblige les individus à rapporter le crime à la police à l'intérieur d'un délai qui varie selon les États de 48 heures à 3 mois. Quelques programmes précisent cependant que ce délai peut être étendu si les raisons du retard sont justifiées.

Il est à noter que les législations de la Californie et de Washington stipulent que seules les victimes résidentes de l'état peuvent être indemnisées. Toutes ont une disposition qui prévoit qu'en deçà d'un certain montant des pertes encourues, les programmes ne versent pas de dédommagement. Le montant de ces "pertes minimales" varie entre \$ 100.00 et \$ 200.00 ou 2 semaines de pertes de revenu.

Cependant, la loi de Washington exempte les victimes d'assaut sexuel de cette disposition. De son côté, la législation californienne exclut l'application de ce critère aux personnes retraitées ou présentant une invalidité. Un projet de loi déposé tout récemment au New Jersey contient aussi une exemption semblable à celle de la loi de la Californie. Quant au Tennessee, l'énoncé de la disposition permet sa non application dans les cas où l'intérêt de la justice n'est pas servi. Quoiqu'actuellement matière à débat, la loi de la Californie comporte un article qui mentionne que seules les victimes qui font face à des pertes qu'elles sont incapables de surmonter sans difficulté induite sont admissibles au programme.

D'autre part, les législations des divers programmes possèdent également des dispositions spécifiques permettant de refuser ou de diminuer le montant de l'indemnité dans certaines circonstances. D'abord, la non coopération de l'indemnitaire avec les agences de justice chargées de l'arrestation et de la condamnation de l'infracteur peut entraîner le rejet de la demande. De même, dans les cas où il est démontré que la victime a contribué de quelque façon que ce soit par consentement, provocation ou incitation à l'infliction de ses blessures ou de sa mort, les programmes se réservent le droit de refuser ou de réduire le montant du dédommagement.

Les lois du New Jersey, de Washington et du Tennessee excluent aussi comme candidat admissible à l'indemnisation, tout membre de la famille ou personne vivant avec le contrevenant au moment du délit. Cependant, la loi de Washington permet la possibilité d'accepter la demande dans les cas où il est démontré que cette personne ne vit plus avec l'infracteur ou que l'intérêt de la justice le requiert. Au New Jersey, un projet de loi⁽¹⁾ est à l'étude afin de permettre l'indemnisation de ces personnes

(1) N.J. ass. 452.

lorsqu'elles coopèrent à l'arrestation et à la condamnation du contrevenant. Il est important de préciser ici que ce type d'exclusion rend impossible le dédommagement des victimes de "violence domestique".

De plus, l'ensemble des lois étudiées rejette toute demande émanant de personne victimisée au moment de la commission d'un délit dans lequel elle est partie. La législation de Washington inclut aussi dans cette exclusion le cas de personnes victimisées alors qu'elles font l'objet d'une incarcération dans un établissement correctionnel. Il semble que lorsque l'on campe le rôle de "contrevenant", il soit impossible de jouer celui de "victime" !..

Considérons maintenant ce qui est offert à cette clientèle par les divers programmes. Il est important de mentionner en premier lieu, que les pertes dédommagées par les projets se limitent à celles qui n'ont pas déjà fait l'objet de versement d'argent par d'autres sources disponibles (assurance privée, publique, aide sociale, etc...). L'état de Washington permet néanmoins de ne pas considérer les premiers \$ 40,000 versés par une assurance privée.

Généralement, les différentes lois fixent un montant maximum des indemnités pouvant être accordées à la victime. Un premier type de pertes couvertes par les programmes concerne les dépenses médicales défrayées en raison d'une victimisation. Seule la loi de la Californie précise vraiment ce qui doit être compris sous ce type de dépenses. Il est énoncé qu'elles comprennent les coûts entraînés par les soins psychiatriques ou psychologiques de même que ceux suscités par le remplacement ou la réparation d'appareils suppléant un handicap (verres, membre artificiel, etc...). Au chapitre de ces dépenses, les diverses lois ne précisent pas un montant maximum d'indemnité sauf celle de la Californie qui prévoit la somme de \$ 10,000.

Le deuxième type d'indemnité pouvant être versée concerne les pertes relatives au gain de travail ou de support. Seules les législations de Washington et de la Californie déterminent un montant maximum de \$ 10,000 pour ces pertes. Ces deux programmes peuvent verser également une indemnité pour des coûts relatifs à un réentraînement au travail. Celui de Washington verse jusqu'à un maximum de \$ 5,000 dans ces cas

alors que le programme californien prévoit \$ 3,000. Finalement, dans le cas de la mort de la victime, certains programmes accordent des indemnités pour les frais de funérailles en plus du dédommagement versé pour perte de soutien aux dépendants.

1.2 Les modalités organisationnelles

Précédemment, nous avons tenté de présenter brièvement à qui s'adresse ces programmes et quels sont les types d'indemnités versées par eux. La présente section a pour objet de décrire par le biais des modalités organisationnelles à quel genre d'organisation sont attribuées ces tâches et quelle est la composition de leur personnel.

La Californie est le premier état qui a créé un programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels aux États-Unis. Le "Victim Indemnification Program" existe depuis 1965. À son origine, il relève d'une agence déjà existante, le "State Welfare Department". Toutefois, le programme a été transféré quelques années plus tard au sein d'une autre agence, le "Board of Control" en raison des procédures et de la philosophie de l'aide sociale jugées inappropriées aux opérations d'un programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Le "Board of Control", chargé actuellement de l'administration du programme, existait avant la création de ce dernier. Cette agence a pour fonction de recevoir et d'enquêter les plaintes contre l'état. Malgré cette similitude dans la nature des fonctions exécutées par elle et celles du programme d'indemnisation, ce n'est que depuis tout récemment que le programme s'occupe des étapes de la vérification et de l'enquête des demandes de dédommagement. Auparavant, celles-ci étaient accomplies par les procureurs de la couronne des divers comtés.

À l'heure actuelle, le programme emploie un personnel spécialisé à cet effet. Précisons que le personnel travaille de plus en plus étroitement avec celui des programmes d'assistance aux victimes et témoins qui, par leur décentralisation au niveau des comtés, tendent à devenir ni plus ni moins les principaux lieux où les demandes d'indemnisation sont déposées et vérifiées. Ce personnel est entraîné grâce à la collaboration du "Board of Control". Outre les employés qui vaquent à ces tâches

de vérification et d'enquête et celles à caractère administratif et clérical, le personnel du programme se compose de commissaires à qui il revient de rendre les décisions relatives au versement des indemnités. Au total, le nombre de personnes oeuvrant au sein du programme s'élève à environ 68 personnes.

L'état du New Jersey possède un programme d'indemnisation aux victimes d'actes criminels depuis 1971. Quoiqu'indépendant administrativement, le "Violent Crimes Compensation Board" s'insère dans la structure étatique au niveau du "Department of Law and Public Safety". Ce programme compte environ 32 membres du personnel dont 5 commissaires chargés de rendre les décisions concernant les demandes de compensation. Le reste du personnel se compose des employés affectés aux tâches administratives et des vérificateurs-enquêteurs des demandes présentées à la commission. Depuis peu, le programme a développé un projet qui s'adresse spécifiquement aux personnes âgées victimisées. Il a pour objet de tenter d'apporter une assistance particulière à cette clientèle notamment; en les aidant, si requis, à faire les diverses démarches occasionnées par une demande d'indemnisation. De plus, un service d'appel a été créé qui a pour objet d'offrir des services d'information, de référence et de support aux victimes. Contrairement à la Californie, le programme du New Jersey n'a pas développé jusqu'à maintenant des rapports aussi étroits avec les services d'assistance aux victimes et témoins.

L'état du Tennessee a choisi une voie différente des états traités précédemment en ce que le "Criminal Injuries Compensation" mis sur pied en 1978 relève ni plus ni moins de deux types d'agences, dont la principale est constituée des tribunaux. Ce programme fonctionne au niveau de la Cour qui, à l'aide des procureurs de la couronne, reçoit et décide de l'acceptation ou du refus des demandes de compensation. L'exécution des ordonnances d'indemnité est effectuée toutefois par une autre agence, le "Board of Claims". Seulement deux personnes sont affectées au sein de cette agence en ce qui a trait à ces fonctions, la vocation principale du "Board of Claims" étant de même nature que le "Board of Control" en Californie. Selon les intervenants rencontrés dans cet état, cette structure organisationnelle comporte plusieurs désavantages qui sont ceux rencontrés bien souvent dans toute organisation décentralisée. La vérification des demandes est déficiente puisqu'elle est laissée à la discrétion des

procureurs de la couronne des différents comtés dont les tâches principales sont d'un tout autre ordre. Il semble qu'il existe aussi une certaine inconsistance au niveau des décisions puisqu'elles sont prises par un très grand nombre de personnes soit, les juges des divers comtés. De même, il y a risque d'un certain conflit d'intérêts pour les juges et procureurs de la couronne qui, étant élus par la population, doivent juger ensuite de la demande d'indemnisation de leurs électeurs.

Dans l'état de Washington, le programme d'indemnisation existe et est administrée depuis 1974 par une section du "Department of Labor and Industries" dont l'objet est d'indemniser les accidentés du travail. À l'intérieur de cette agence, trois personnes travaillent au "Crime Victim Compensation Program". Le programme a été interrompu en 1981 en raison de difficultés financières. Toutefois, en mars 1982, il a été réinstauré par la loi 828⁽¹⁾ qui modifie notamment, les modalités de financement du programme. De façon semblable à l'état de la Californie, le personnel du "Crime Victim Compensation Program" travaille de très près avec les services d'assistance aux victimes et témoins existant à travers l'état. Ces derniers n'accomplissent que des fonctions d'assistance au niveau des demandes d'indemnisation ; ils ne sont pas chargés par exemple, de la fonction d'enquête des demandes. Cependant, comme nous en traiterons plus loin, il jouent un rôle important en matière de financement du programme de compensation aux victimes d'actes criminels.

1.3 Quelques données sur leurs activités

Afin d'avoir un meilleur aperçu de la réalité quotidienne des programmes étudiés ici, nous considérons dans cette section quelques informations concernant leurs activités. Nous nous limitons cependant, au seul examen des données relatives au nombre de demandes traitées et aux coûts d'opération des programmes.

(1) Wash. Bill 828 (1982).

À l'aide du Tableau 1 et 2, il est possible de constater que l'ampleur en terme du nombre de cas reçus varie considérablement entre les divers programmes notamment, lorsque l'on met en présence l'état du Tennessee où le nombre de demandes acceptées pour les années 1980-1981 est de 55 et 87 cas respectivement alors que celui du programme californien s'élève à plus de 8,700 demandes acceptées pour les mêmes années.

TABLEAU 1

LE NOMBRE DE DEMANDES REÇUES ET ACCEPTÉES EN 1980-1981
AUX PROGRAMMES D'INDEMNISATION DU NEW JERSEY
DU TENNESSEE ET DE WASHINGTON

ÉTATS	ANNÉE	DEMANDES REÇUES	DEMANDES ACCEPTÉES	DEMANDES REFUSÉES (%)	DEMANDES PENDANTES
New Jersey ⁽¹⁾	1980	1 020	464	327 (32)	229
	1981	1 524	788	498 (33)	238
Tennessee ⁽²⁾	1980	92	55	-	44
	1981	131	87	-	88
Washington ⁽³⁾	1980	1 434	1 005	429 (30)	-
	1981	1683	1189	494 (29)	-

(1) State of New Jersey (1980-1981). "Violent Crimes Compensation Board. "Annual Report", p. 17.

(2) State of Tennessee (1982). Board of Claims. "Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund", p. 7.

(3) State of Washington (1982). Crime Victims Program. "Report by Year-Date of Receipt of Claims".

TABLEAU 2

LE NOMBRE DE DEMANDES ACCEPTÉES ET REFUSÉES EN 1980-81 et 1981-82
AU PROGRAMME DE LA CALIFORNIE

ÉTAT	ANNÉE	DEMANDES ACCEPTÉES	DEMANDES REFUSÉES	DEMANDES PENDANTES
Californie*	1980-81	8 700	3 682	6 888
	1981-82	9 511	4 491	6 153

* State of California (1981-1982). State Board of Control. "Report to the California Legislative Victim Indemnification Program", p. 2.

Les données présentées dans ces tableaux (1 et 2) permettent également de se rendre compte de l'existence d'un nombre important de "cas pendants" dans la majorité des programmes. Ce retard peut être attribué surtout à une augmentation appréciable des demandes reçues au cours des années et à l'insuffisance des fonds qui sont alloués annuellement aux projets. Par ailleurs, il est intéressant de remarquer aussi le taux de demandes rejetées des programmes qui est relativement élevé. Ceci peut être causé sans doute par la présence des nombreux critères d'admissibilité élaborés par eux.

Il n'en demeure pas moins que malgré ce taux assez élevé de refus des demandes des programmes, ces derniers ont à défrayer des coûts importants. Par exemple, les coûts du programme californien se chiffrent à plus de \$ 14,575,579.00 pour 1981-82 alors que ceux des programmes de Washington et du New Jersey se situent entre \$ 2,000,000 et \$ 2,500,000 en 1981 et les coûts de celui du Tennessee sont de l'ordre de moins de \$ 1,000,000 pour l'année 1981. (Voir tableau 3).

TABLEAU 3

LES COÛTS DES PROGRAMMES D'INDEMNISATION
DE LA CALIFORNIE, DU NEW JERSEY, DE WASHINGTON
ET DU TENNESSEE

ÉTATS	ANNÉE	COÛTS D'INDEMNISATION	COÛTS ADMINISTRATIFS	COÛTS TOTAUX
Californie ⁽¹⁾	1981-1982	\$ 12,770,141	\$ 1,805,438	\$ 14,575,579
New Jersey ⁽²⁾	1981	\$ 2,226,890	-	\$ 2,226,890
Tennessee ⁽³⁾	1981	\$ 801,451	-	\$ 801,451
Washington ⁽⁴⁾	1980-1981	\$ 2,378,634	\$ 118,524 (5 %)	\$ 2,497,158

(1) State of California (1981-82). Report to the California Legislature.
"Victim Indemnification Program". p. 12.

(2) State of New Jersey (1980-81). Violent Crimes Compensation Board,
Annual Report. p. 17.

(3) State of Tennessee (1982). Board of Claims "Report to the General Assembly
of Criminal Injuries Compensation Fund". p. 7.

(4) State of Washington (1981). Department of Labor and Industries.
"Actual Expenditures by Fiscal Year - Crime Victim Program".

CHAPITRE 2

LES MODALITÉS DE FINANCEMENT

Au cours du premier chapitre, nous avons souligné rapidement le nombre accru de demandes d'indemnisation et l'existence d'un retard au niveau de leur traitement auxquels font face les programmes étudiés. Cette situation générale est liée entre autre chose à leurs problèmes financiers. À leur origine ces projets, à l'exception de celui du Tennessee, défrayent surtout leurs coûts d'opération à l'aide des fonds généraux des états. Cependant compte-tenu du contexte économique difficile, ces derniers tendent actuellement à retirer de plus en plus leur contribution obligeant ainsi, les programmes à recourir à d'autres modalités de financement.

Afin de mieux saisir l'évolution du financement des programmes, nous avons choisi de procéder en quelque sorte à une reconstitution de leur histoire sur cette question. Ainsi dans un premier temps, nous analysons les modalités de financement qui existent au moment où ce sont les états qui en assument principalement les coûts. Dans un second temps, nous traitons de la période actuelle qui se caractérise par l'utilisation presque exclusive de ces modalités, menant de cette façon les programmes vers la voie de l'autofinancement. À l'intérieur de ces sections, nous décrivons d'une part, chacune de ces modalités par le biais d'une analyse des dispositions légales les introduisant et permettant leur mise en application et d'autre part, les limites et difficultés qu'entraîne leur recours.

2.1 La période de la primauté du financement étatique

À l'époque où les programmes, à l'exception de celui du Tennessee⁽¹⁾, sont financés surtout par les états, il est possible de constater que les diverses lois sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels contiennent tout de même des dispositions leur permettant de recourir à d'autres sources de financement. Dans cette section, nous considérons chacune d'entre elles de même que leurs modalités d'application telles qu'elles sont prévues dans les diverses législations concernées. Ensuite, nous traitons des limites et difficultés posées par leur utilisation.

(1) Dès son avènement, il est prévu qu'il doit s'autofinancer par l'imposition de peines monétaires.

2.1.1 Les sources secondaires de financement

Le remboursement des indemnités versées

L'ensemble des lois analysées possède une disposition qui prévoit la possibilité pour les programmes de recouvrer les indemnités versées aux victimes par le recours au procédé juridique de droit civil, la subrogation. Ce procédé permet à l'état de se substituer à la victime dans ses droits à recevoir un dédommagement dans les cas où une indemnité lui a été versée par le programme. Précisons dès à présent, que ces sommes d'argent peuvent provenir de l'infracteur ou de toute autre personne jugée responsable des pertes financières encourues par la victime.

La disposition⁽¹⁾ de la loi de la Californie stipule que l'état doit être subrogé aux droits de la victime pour tout paiement reçu par celle-ci lorsque sa demande d'indemnisation est accordée. À cet effet, il peut recouvrer jusqu'à concurrence du montant total de l'indemnisation obtenue par le jugement moins la somme versée à titre d'amende imposée par la Cour à l'infracteur de l'offense en cause. Ces droits de subrogation peuvent s'exercer lors d'un recours de ou au nom de la victime ou dans une action séparée de l'état contre le contrevenant.

De plus, dans le cas où la réclamation est réglée dans un délai d'un an à partir de la date de recouvrement, l'état s'engage à payer 25 % du montant remboursé au département de la probation du comté ou à la victime pourvu que le montant total soit amorti. Quant à l'autre 75 % et à toute somme non réclamée dans un délai d'un an, ils doivent être déposés dans les fonds spécifiques à l'usage exclusif du programme d'indemnisation. Cet énoncé constitue essentiellement un incitatif afin que le département de la probation ou la victime entreprennent dans un court délai des démarches contre le contrevenant permettant ainsi, le recouvrement des sommes versées en indemnité par le programme.

(1) Cal. Government Code, Sec. 13966.

Dans cette éventualité, l'article prévoit également que la commission d'indemnisation ou selon le cas, le procureur général doit être avisé de l'existence de telles demandes. Mentionnons finalement que la disposition de la loi permet à la commission de modifier ce droit de subrogation lorsqu'il est démontré qu'une telle action est dans le meilleur intérêt de l'état ou qu'elle serait susceptible de causer des difficultés indues à la victime. Cette section de l'article permet en quelque sorte que dans des circonstances particulières, la victime puisse être indemnisée à la fois par le programme et par l'infracteur ou la personne tenue responsable de ses pertes.

La loi du New Jersey comporte aussi une telle disposition.⁽¹⁾ Celle-ci stipule qu'à toutes les fois qu'une ordonnance de paiement d'une indemnité est effectuée, la commission de compensation doit être subrogée à l'action de la victime contre la personne responsable des torts causés. De plus, l'article prévoit que dans le cas où la somme recouvrée excède le montant de l'indemnité versée à la victime, la commission remet la différence à cette dernière. Contrairement à la loi précédente, celle du New Jersey ne précise aucune modalité d'application particulière pour cette disposition.

La législation du Tennessee⁽²⁾ permet aussi la possibilité pour l'état d'instituer une action contre le contrevenant afin de recouvrer en totalité ou en partie le montant de l'indemnité accordée. L'article stipule de plus que le versement d'une indemnité par le programme de compensation n'affecte en rien les droits de la victime de recourir à une action civile afin d'obtenir un dédommagement. Il faut comprendre ici que l'état n'a en effet aucun intérêt à interdire ce recours pour la victime dans la mesure où il lui permet un remboursement par son droit de subrogation.

(1) N.J. Code Ann., Sec. 52 : 4B-20.

(2) Tenn. Code Ann. Sec. 29-13-113.

La disposition va même un peu plus loin en ce sens qu'il y est mentionné que l'indemnitaire doit, comme condition même à l'obtention d'une compensation, coopérer avec les différents agents de l'état lorsque ce dernier entreprend toute action de recouvrement contre l'infracteur. Comme dans le cas de la loi californienne, celle du Tennessee énonce que si la victime décide de se prévaloir d'un recours civil, elle doit en aviser le procureur général afin de donner l'opportunité à l'état de se joindre à une telle action et de recouvrer sa contribution.

L'article⁽¹⁾ élaboré à cet effet dans la législation de Washington diffère des précédents en ce qu'il décrit davantage les modalités de perception devant être prises pour assurer le recouvrement de l'état. D'abord, il prévoit que toute personne ayant commis un acte criminel, pour lequel une indemnité a été accordée, peut être requise de faire remboursement au département chargé de l'administration du programme. Une autre particularité vient du fait que la disposition permet que ce droit de recouvrement puisse s'exercer en vertu d'une ordonnance de la commission de la détention et des libérations conditionnelles, du département des services sociaux et de santé ou d'une ordonnance de la cour, laquelle prévaut sur les précédentes. À l'exemple de l'article de la Californie, la dite ordonnance peut être modifiée ou abandonnée par le département dans l'intérêt de la justice et de la réhabilitation de l'infracteur.

Quant aux modalités d'application de la disposition, il est mentionné que lorsque le contrevenant est mis en libération conditionnelle il peut se voir imposer comme condition de liberté surveillée, le versement de paiements en vue de rembourser l'indemnité accordée à la victime. Il est intéressant de constater ici que contrairement aux autres états, la loi de Washington donne le pouvoir à certaines agences d'exiger de l'infracteur qu'il défraye les sommes accordées en indemnité. Cette délégation du pouvoir d'ordonner un recouvrement à diverses agences permet à l'état d'augmenter les possibilités d'un remboursement puisqu'elles ne sont plus exclusivement tributaires du seul recours civil de la victime.

(1) Wash. Rev. Code Sec. 7.68.120.

Le détournement des sommes versées en droits d'auteur aux contrevenants

Outre le recouvrement, à l'exception de la Californie, toutes les lois analysées ont ou sont en voie d'élaborer une autre source potentielle de revenu. Cette disposition leur permet de s'approprier les sommes payées à titre de droits d'auteur aux infracteurs qui créent une oeuvre relatant l'histoire de leur crime.

Actuellement, la loi du New Jersey ne permet pas un tel recours. Toutefois, deux projets de loi⁽¹⁾ sont à l'étude afin d'y remédier. Le premier projet prévoit que lorsqu'une personne condamnée d'un crime contracte ou vend une histoire faisant état de ce crime, la commission d'indemnisation s'approprie tout argent reçu à cet effet afin de dédommager la victime du dit crime. Selon l'article, ces montants d'argent sont déposés dans un compte spécial contrôlé par la commission qui, sur ordonnance de la cour, peut recourir à ce fonds pour défrayer les honoraires de représentation légale du contrevenant. Mentionnons également que la disposition détermine un délai de prescription de 5 ans pour toute action instituée par la victime en vue de recevoir une indemnité à partir de ce fonds.

Le deuxième projet de loi⁽²⁾ déposé à ce sujet a pour objet de préciser davantage l'application de ce recours en ce qu'il énonce que les sommes recueillies à ce titre peuvent être données à toutes les victimes admissibles au programme et ce, une fois que la victime spécifique a été indemnisée. Ce projet donne aussi l'option à cette dernière de recourir à une action civile ou de laisser la commission déterminer le montant devant lui être accordé. De plus, il permet d'une part, à la commission de donner à la victime une indemnité supérieure au montant maximum prévu par la loi d'indemnisation et d'autre part, de compenser celle-ci pour des pertes non couvertes par le programme, telles la souffrance et la douleur.

(1) N.J. sen. 434, ass. 353.

(2) N.J. Ass. 353.

Dans le cas du Tennessee, l'article⁽¹⁾ relatif à cette modalité mentionne également que toute personne ou corporation, qui contracte avec un individu condamné d'un crime afin d'en reconstituer l'histoire, doit payer au département du revenu de l'état tout argent qui, en d'autres circonstances, serait versé à l'accusé. De la même façon que le projet de loi du New Jersey, la disposition prévoit que le département doit déposer ensuite ces sommes d'argent dans le compte affecté à la commission d'indemnisation. La victime dispose d'un délai de 5 ans à compter de l'établissement de ce compte afin de s'en prévaloir. L'article énonce également que dans l'éventualité où aucune demande n'est présentée dans ce délai, le département du revenu doit remettre immédiatement au contrevenant tous les montants d'argent versés à titre de droits d'auteur. Précisons que ces fonds peuvent aussi servir à défrayer les coûts de représentation légale de l'infracteur.

La législation de Washington possède une disposition⁽²⁾ qui est formulée à peu de chose près dans les mêmes termes que celle du Tennessee. Cependant, il y est mentionné que ces sommes sont remises au "Département of Labor and Industries", chargé de les déposer dans un compte au bénéfice de la victime. Cette dernière peut en disposer seulement si le contrevenant est condamné et si elle entreprend une action dans un délai de 5 ans à partir de la date de la création du compte. Dans les cas où les poursuites sont abandonnées, se soldent par un acquittement ou que le délai de prescription s'est écoulé et qu'aucune action n'est pendante, le département remet ces argents à l'infracteur. La disposition prévoit qu'une fois ou plus tous les six mois pendant les 5 ans, ce dernier doit publier un avis légal dans les journaux du comté où le crime a été commis afin d'informer la victime de l'existence de ces fonds.

Le recours à cette modalité de même qu'à celle du recouvrement demeure limité en ce que la première possède un caractère d'exception et que la seconde exige qu'une action en recouvrement soit entreprise auprès de l'infracteur donc,

(1) Tenn., Code Ann., Sec. 29-13-201 : 208.

(2) Wash. Rev. Code Sec. 7.68.200- 7.68.280.

nécessite que ce dernier soit "connu" et qu'il possède une certaine capacité de rembourser. Ces deux modalités de financement ne peuvent générer à elles seules des sources de revenu suffisantes pour couvrir tous les frais des programmes.

Ces derniers ont élaboré d'autres modalités dont le potentiel à ce niveau s'avère plus élevé. Dans l'essence, ces dispositions prévoient le prélèvement de nouvelles pénalités imposées, en addition à toute autre sentence, lors de la condamnation de crimes. Elles ne s'adressent donc plus aux seuls infracteurs dont les victimes ont effectué une demande d'indemnisation mais plutôt, à tout individu ayant commis certaines offenses.

Le prélèvement de nouvelles pénalités monétaires

Contrairement aux deux modalités précédentes, les dispositions légales de cette troisième modalité de financement créée par les programmes diffèrent à la fois quant à la clientèle à qui elles s'adressent, aux sommes prélevées qu'aux moyens prévus pour leur mise en application.

Dès 1967, la législation de la Californie contient un article⁽¹⁾ de ce type qui permet à la cour d'imposer, en addition à toute autre sentence, une amende lors de la condamnation d'un crime de violence donnant lieu à des blessures ou à la mort d'une autre personne. La disposition comporte toutefois une restriction puisqu'elle énonce que la cour peut y renoncer dans les cas où son imposition entraîne des difficultés indues à l'infracteur et à sa famille. Aucune modalité n'est précisée quant à la perception de ces amendes. C'est la procédure normale de la perception des amendes qui s'applique ici. Il est prévu néanmoins dans la loi, que les fonds générés par ces amendes doivent être déposés dans un compte spécial, le fonds d'indemnité, géré par le trésorier de l'état. Par la suite, il est

(1) Cal. Government Code, Sec. 13602.5 (1967).

rendu disponible sur appropriation législative aux fins d'indemnisation des victimes d'actes criminels. En 1973, un amendement⁽¹⁾ vient préciser un montant maximum de \$ 10,000 en ce qui a trait à l'imposition de cette amende.

D'autre part, la loi permet aussi, en addition à toute autre sentence, l'imposition d'une pénalité de \$ 10 lors de la condamnation de tout "felony" et de \$ 5 pour celle de tout "misdemeanor". Outre cette seconde pénalité, il est prévu qu'une fois tous les mois, un certain pourcentage des montants d'argent déposés dans un fonds intitulé "Assessment Fund" doit être transféré dans le fonds d'indemnité. Ce premier se compose essentiellement de pénalités imposées par les cours à différentes fins dont, notamment, des cotisations pour la pêche et le jeu, entraînement des conducteurs, etc.

Ce n'est qu'en 1980 que le Tennessee a recours à une modalité semblable. À cette date, une loi est adoptée⁽²⁾ en vue d'imposer, en ajout à toute autre sanction, une pénalité minimale de \$ 25 mais n'excédant pas \$ 10,000 à toute personne condamnée d'un crime de violence qui implique des blessures ou la mort d'une autre personne. De plus, la loi permet aussi, en addition à toute autre sentence, l'imposition d'une pénalité de \$ 25 pour tout individu trouvé coupable d'assaut simple ou de tout autre crime n'entraînant pas de blessures ou la mort d'une autre personne.

Une autre section de l'article accorde une préséance à la perception de ces pénalités. Celles-ci doivent être collectées avant toute autre pénalité ordonnée par les cours. Les mécanismes prévus à cet effet sont les mêmes que ceux institués par la loi de l'état concernant les autres amendes et ordonnances de restitution. Lorsque les pénalités sont imposées par la cour supérieure ou celles qui ont juridiction dans les divers comtés, elles sont perçues par le département de probation du comté. Si elle s'accompagnent d'une sentence de

(1) Cal. Government Code, Sec. 13967 (1973).

(2) Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1980).

détention dans une institution de comté elles sont collectées par le département de correction. Finalement dans les cas où ce sont les cours municipales qui y ont recours, elles sont prélevées par le commis de ces cours, à l'exception de celles qui sont imposées à l'intérieur d'une ordonnance de probation qui, dans ces cas, le sont par le département de probation.

Une fois perçues, ces sommes sont envoyées au trésorier de la municipalité ou du comté qui doit ensuite les faire parvenir au trésorier de l'état. Ce dernier les dépose dans un compte spécial à l'usage exclusif de la commission d'indemnisation.

Au Tennessee, l'emploi de cette modalité est prévu dès 1977, soit un an après l'entrée en vigueur de la loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels de cet état. Cependant, le programme n'a débuté qu'en 1978 de telle sorte que dès ses débuts, il est financé exclusivement à partir des fonds perçus par le biais de cette modalité. La loi⁽¹⁾ créée à cette fin permet qu'en addition à tout autre coût ordonné par les cours, ces dernières imposent le paiement d'une "privilege tax" de \$ 21 à toute personne condamnée d'un crime contre la personne ou la propriété.

Une section de la loi traite spécifiquement des modes de perception de ces taxes. Celles-ci sont collectées par les commis des différentes cours de juridiction criminelle de l'état. Ceux-ci doivent aviser le département de correction du paiement effectué. Dans l'éventualité où la taxe n'a pas été versée par l'infracteur, le commissaire du Département de Correction doit d'une part, s'occuper de sa collection durant sa période de confinement et d'autre part, en aviser la commission d'indemnisation.

Une fois perçues, ces pénalités sont envoyées aux commis des cours concernées et il leur revient de les faire parvenir au département du revenu pour dépôt dans les fonds établis à l'usage du "Criminal Injuries Compensation", à

(1) Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1977).

l'exception de la somme d'un dollar pour chaque \$ 21 perçus qui doit être retenu par eux afin de défrayer les dépenses encourues par leur perception.

De plus, la législation de cet état accorde aussi à la commission des libérations conditionnelles, à partir d'une enquête de leur situation financière, le pouvoir d'ordonner à leurs clients, en addition à cette taxe, le paiement d'un pourcentage de leur revenu n'excédant pas 10 % aux fins d'indemniser les victimes d'actes criminels. Dans les cas où une telle ordonnance est imposée, le commissaire doit faire parvenir au commis de la cour et au "Board of Claims" un rapport les avisant de cette décision. Ces montants d'argent sont déposés par la suite dans le fonds d'indemnisation. Tous les fonds générés par ces diverses pénalités sont investis par le trésorier de l'état afin qu'ils soient rendus disponibles à la commission d'indemnisation.

De son côté, la loi de Washington comporte une disposition⁽¹⁾ autorisant l'imposition, additionnelle à toute autre sanction, d'une pénalité de \$ 25 ou 10 % sur toute pénalité ou amende à toute personne trouvée coupable d'avoir commis un acte prohibé impliquant une victime et punissable comme "felony" ou "serious misdemeanor". De même, l'article prévoit le prélèvement d'une pénalité additionnelle de \$ 25 sur tout cautionnement exigé à une personne condamnée d'une offense impliquant une victime et punissable à titre de "felony" ou "serious misdemeanor". En ce qui concerne les mécanismes de perception de ces pénalités, la disposition mentionne seulement qu'elles doivent être payées au commis de la cour de la ville ou au trésorier du comté qui devra les transmettre mensuellement au trésorier de l'état. Ce dernier les dépose ensuite à l'intérieur des fonds généraux de l'état dans un compte spécifique à l'usage exclusif de la commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

À la différence des modalités précédentes, le prélèvement de nouvelles pénalités monétaires possède un plus grand potentiel de production de revenus

(1) Wash. Rev. Code Sec. 7.68.035.

dans la mesure où elle s'applique à un plus grand nombre d'individus que les seuls infracteurs qui ont commis un délit pour lequel une demande d'indemnité a été effectuée. En dépit de ce potentiel, il semble que les fonds générés par cette source dans les divers états demeurent limités lors des premières années de son application. Nous considérons dans la section suivante les principales limites et problèmes qu'entraînent le recours à cette modalité.

2.1.2 Les limites et difficultés d'application des pénalités

D'abord, un des problèmes soulevés par les responsables des divers programmes est que malgré le plus grand champ d'application de cette pénalité, en comparaison avec le recouvrement et la diversion des droits d'auteur, celle-ci demeure limitée à certaines catégories d'infractions. Aux yeux de ces intervenants, cet état de fait a pour conséquence de réduire considérablement les sommes pouvant être générées par l'entremise de ces pénalités.

Par exemple dans les états de Washington de même qu'au New Jersey, cette modalité ne s'applique qu'aux actes punissables comme "felonies" ou "serious misdemeanors" impliquant une victime (Washington) ou aux seuls crimes de violence, assaut simple ou autres actes définis comme "felonies" mais n'impliquant pas de blessures ou la mort de la victime (New Jersey). Par ailleurs, certains membres des programmes considèrent que le "plea bargaining" leur fait "perdre" plusieurs pénalités. Ayant commis une infraction pour laquelle s'applique la pénalité, le justiciable est accusé par la suite d'une infraction moindre qui n'est plus comprise dans la loi imposant ces pénalités. D'autre part, l'état du Tennessee a fait face à un problème particulier en regard avec cette modalité. Il semble que l'énoncé "crime contre la propriété ou la personne" a suscité tant d'imprécision pour les commis des cours que la taxe n'a été à toute fin pratique, peu collectée par eux lors des premières années de sa mise en pratique.

De plus, leur application est limitée souvent aussi en raison de la discrétion accordée au juge quant à leur imposition. Selon quelques législations étudiées, le juge peut décider en effet de ne pas ordonner ces pénalités s'il considère que cela risque de causer des difficultés financières au justiciable ou à sa famille.

Il arrive même qu'elles ne soient tout simplement pas imposées. Par exemple, au Tennessee, il semble que la commission des libérations conditionnelles n'a jamais exercée son autorité quant à l'imposition d'un pourcentage du salaire de ses clients devant être versé au fonds du "Criminal Injuries Compensation". Selon des responsables du programme, cette situation peut être attribuée au statut particulier du programme dans cet état ; la décentralisation entraîne que trop d'agences et d'individus sont impliqués, aucune organisation centrale n'est mandatée pour superviser les diverses opérations de perception des pénalités.

Ceci nous amène à considérer un deuxième type de problème rencontré par les programmes quant à l'administration de cette modalité. Ces difficultés concernent les procédures de leur perception. D'abord, il y a des états où les dispositions relatives aux pénalités ne contiennent aucune ou peu de précision sur leur méthode de perception (Californie, Washington). Aucune agence n'est mandatée afin d'assurer que les pénalités sont imposées et perçues.

Dans les cas où ces mécanismes existent, certains états (New Jersey, Tennessee) font tout de même face à des difficultés. Comme nous l'avons décrit précédemment, les modalités prévues pour assurer l'imposition et la perception des pénalités consistent essentiellement à mandater les agences d'exécution de la sentence (département de correction, de probation) de leur collecte lorsqu'elles n'ont pas été payées au niveau des cours. Au Tennessee, la loi ne prévoit pas de tels mécanismes au niveau des gouvernements locaux c'est-à-dire au sein des divers programmes correctionnels des comtés.

Quant au New Jersey, l'existence de cette modalité entraîne beaucoup d'exigences en ce qu'elles nécessitent d'une part, d'informer et d'obtenir la coopération des agences concernées et d'autre part, de les aider dans leur travail par l'élaboration de procédures de perception uniformisées. Il semble en effet que très souvent au niveau des cours, la tenue des registres relatifs à la collection des diverses pénalités est déficiente de telle sorte que plusieurs pénalités "se perdent" faute d'une bonne administration.

2.2 L'ère de l'autofinancement

Au cours des années qui ont suivi la création des modalités de financement dont nous avons traité au cours de la section précédente, les différentes lois de l'indemnisation ont fait l'objet de modifications importantes. À l'exemple du programme de compensation du Tennessee, ceux de la Californie et de Washington doivent désormais s'autofinancer à l'aide des diverses modalités prévues à cette fin, dont principalement le prélèvement des pénalités monétaires. Quant au New Jersey, il semble que son programme s'oriente également dans cette direction.

Dans cette section, nous examinons les modifications apportées aux dispositions relatives aux modalités de financement, à leur perception et à la distribution des fonds qu'elles permettent de constituer pour l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Puis, nous considérons leur application en présentant d'une part, certaines données relatives à leur perception effective et d'autre part, les difficultés et les solutions envisagées pour l'avenir.

2.2.1 Les modifications concernant les modalités

Ce sont essentiellement les dispositions qui ont trait au prélèvement de nouvelles pénalités monétaires qui font l'objet de changements dans les législations étudiées. Généralement ces modifications ont pour but d'élargir le champ d'application et/ou le montant des pénalités afin de permettre d'augmenter les fonds dévolus à l'indemnisation des victimes.

En 1981, l'état de la Californie a modifié la formule des pénalités monétaires à cette fin. Désormais, elles sont de l'ordre de \$ 4.00 additionnels imposés sur chaque \$ 10 d'amende pour tout "felony" et "most misdemeanors". D'autre part, cet état a adopté une nouvelle législation en 1981⁽¹⁾ sur les pénalités imposées aux offenses liées à la conduite sous influence (alcool,

(1) Cal. Government Code Sec. 1463.18 (1981).

drogue). Cette loi prévoit entre autre d'une part, une augmentation des amendes à un montant minimum de \$ 375 pour ce genre d'offenses et d'autre part, le prélèvement de \$ 20 de cette amende devant être déposés dans le fonds d'indemnité. Une disposition mentionne à cet effet que l'amende de \$ 20 doit être employée pour l'indemnisation des victimes avec une priorité aux victimes d'offenses liées à la conduite sous influence. Il faut préciser ici que la disposition relative à l'amende pour la condamnation de crime de violence s'applique toujours.

Jusqu'à présent, l'état du New Jersey n'a effectué aucune modification de sa loi relative au prélèvement des pénalités monétaires. Du côté du Tennessee, un amendement⁽¹⁾ introduit en 1981 à la loi relative aux "privilege tax" prévoit dorénavant son application à tout contrevenant condamné par les cours de circuit ou de juridiction criminelle qui a commis un crime de toute nature, à l'exception d'une part, des crimes punissables d'une amende maximale de \$ 500 et d'autre part, de ceux n'entraînant pas une peine d'emprisonnement. Cet amendement ajoute aussi une nouvelle section qui permet, en ajout à toute autre peine, d'ordonner l'imposition d'une taxe de \$ 10 à tout infracteur condamné de crimes tels que stipulés plus haut par une cour de session générale ou une cour comparable de juridiction criminelle.

Il faut mentionner de plus qu'un article d'une autre loi⁽²⁾ crée une nouvelle pénalité aux fins de l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Cette disposition stipule que sauf dans le cas où il est démontré que le contrevenant souffre de difficultés financières, toute personne en libération conditionnelle, en sentence suspendue, en probation ou sous la supervision du département de correction possédant un travail rémunéré, doit être requise de contribuer à raison de \$ 5.00 par mois au fonds de compensation ce, dès la fin de ses 30 premiers jours de travail.

(1) Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1981).

(2) Tenn. Code Ann. Sec. 40-3630.

Un retard de plus de deux mois à effectuer un tel paiement est une condition suffisante pour motiver une révocation de ces mesures. Quant à la perception de ces montants d'argent, l'article énonce qu'ils doivent être déduits par les personnes responsables des revenus mensuels des justiciables. Les fonds sont envoyés par la suite soit au commis de la cour municipale ou au trésorier du comté qui devra les transmettre à tous les mois au trésorier de l'état pour dépôt dans le compte du "Criminal Injuries Compensation".

Les changements apportés à la législation du Tennessee ont pour objet de clarifier la première formulation "crime contre la propriété ou la personne" par sa substitution par l'énoncé "crime de toute nature". L'exclusion des crimes punissables d'une amende maximale de \$ 500 ou de non-emprisonnement vient de l'intention du législateur d'exclure les infractions liées à la conduite d'un véhicule moteur.

Nous avons mentionné antérieurement au cours de cette étude que le programme de l'état de Washington a été interrompu en 1981. En mars 1982, une nouvelle loi⁽¹⁾ l'a réintroduit en apportant de nombreux changements en regard de la législation précédente. Principalement, la nouvelle loi énonce que le programme d'indemnisation doit désormais s'autofinancer par le biais des pénalités monétaires. À cet effet, la législation modifie considérablement la disposition relative à ces pénalités. Elle leur permet un plus grand champ d'application de même qu'elle en augmente le tarif.

Il y est stipulé qu'à toutes les fois qu'une personne est trouvée coupable d'avoir commis un crime, à l'exception de la majorité des offenses du Code de la route, il est imposé de façon additionnelle par la cour une pénalité de \$ 50 pour tout "felony or gross misdemeanor" et de \$ 25 pour un "misdemeanor". Ces pénalités s'appliquent également aux mêmes infractions commises par les mineurs jugés "délinquants".

(1) Wash. Bill 828 (1982).

De plus, une autre section de la loi prévoit l'imposition d'une pénalité de \$ 50 sur tout cautionnement exigé à une personne condamnée d'un "felony or gross misdemeanor" et de \$ 25 à celle trouvée coupable d'un "misdemeanor".

2.2.2 Les changements apportés aux mécanismes de perception et de distribution des fonds

Au cours des années, certains aménagements ont été effectués aussi au niveau des mécanismes de perception et de distribution des fonds collectés par les pénalités. Nous traitons ensemble ces modalités puisqu'elles sont intrinsèquement liées dans le cas de certains états. Dans quelques uns d'entre eux les fonds des indemnités sont utilisés également afin de financer d'autres programmes dont principalement, les projets d'assistance aux victimes et témoins.

L'état de la Californie compte parmi ceux-là. Contrairement aux autres législations sur l'indemnisation qui traitent spécifiquement des mécanismes de perception des pénalités monétaires, la loi de la Californie n'en fait pas mention. Toutefois, des informations prises à d'autres sources⁽¹⁾ font état succinctement de ces derniers. Toutes les pénalités imposées au sein des cours de comté sont perçues par les commis de ces dernières. Les commis les font parvenir au trésorier du comté qui les transmet sur une base périodique au trésorier de l'état. Celui-ci les versent ensuite au fonds d'indemnité.

Quoique n'étant pas mandatés explicitement, les coordonnateurs des projets d'assistance aux victimes et témoins des nombreux comtés participent directement à l'implantation et à la révision des procédures de tenue de livres qui font état des sommes perçues par ces pénalités. Par leur position décentralisée, les membres de ces projets sont à même d'informer les cours et les commis des changements législatifs intervenus en cette matière et de leurs conséquences au niveau de leur travail. La diffusion de ces informations permet

(1) State of California. Office of Criminal Justice Planning. "Victim Witness Program Funding". (1982).

aussi de mieux assurer l'imposition et la perception des diverses pénalités. Alors que les amendes pour la condamnation de crimes de violence et les pénalités monétaires sont reportées ensemble dans les registres des comtés et déposées dans le fonds d'indemnité, les amendes concernant les offenses liées à la conduite sous influence doivent faire l'objet d'un dépôt séparé dans ce fonds. Elles doivent servir prioritairement à l'indemnisation des victimes de ces types d'offenses.

Des modifications majeures sont présentes aussi en ce qui a trait aux dispositions relatives à la distribution des fonds. Il faut préciser d'abord, que le quantum d'argent de l'"assessment fund" devant être transféré au fonds d'indemnité est cette année de l'ordre de 24.85 %. Le fonds d'indemnité généré par cette source de même que par celles des amendes et pénalités servent à financer d'une part, divers projets au sein de l'"Office of Criminal Justice Planning" et d'autre part, les programmes d'indemnisation aux victimes d'actes criminels. Les premiers ne sont financés qu'en partie par les fonds d'indemnité puisqu'ils disposent d'autres sources de revenu. Ainsi, les sommes accordées par le fonds d'indemnité s'ajoutent aux revenus déjà disponibles pour ces projets. Il est du ressort de l'"Office of Criminal Justice Planning" de distribuer les montants d'argent accordés par le fonds d'indemnité aux divers projets. Ceux-ci se composent des programmes d'assistance aux victimes et témoins, des centres de viol et des projets d'assistance aux enfants abusés sexuellement.

Il existe des rapports très étroits entre l'office et le programme d'indemnisation. Les programmes d'assistance aux victimes et témoins aident les victimes dans la préparation et la présentation de leurs demandes auprès de la commission d'indemnisation. De même, ils coopèrent avec cette dernière en ce qui concerne la vérification des demandes d'indemnité. Finalement, précisons que les divers programmes n'ont pas un accès direct au fonds d'indemnité. Leur budget se fait par appropriation législative selon leurs besoins et les sommes disponibles dans ce fonds. À titre d'exemple, les prévisions budgétaires pour l'année 1982-83⁽¹⁾ sont de l'ordre d'environ \$ 16,637,000 pour la commission

(1) State of California. Office of Criminal Justice Planning. "FY 1982-83 Indemnity Fund Projections". (1982).

d'indemnisation et de \$ 4,034,000 pour l'office auquel s'ajoutera possiblement \$ 2,700,000 lors de l'appropriation législative.

Dans le cas du New Jersey, aucune modification majeure n'a été effectuée au niveau des mécanismes de perception. Il est vrai qu'ils sont déjà très raffinés dans la loi de 1980 puisqu'il est prévu à cette fin l'intervention de plusieurs agences. En 1982, le programme s'est assuré les services d'une personne responsable d'effectuer une tenue de livres parallèle à celles des agences chargées de la collecte des pénalités afin d'assurer la totalité de leur perception. Cependant, il semble que ce travail nécessite l'emploi de plus d'une personne. Quant aux modalités de distribution des fonds, elles demeurent inchangées. Toutes les sommes recueillies par le biais des diverses sources sont affectées exclusivement au programme d'indemnisation.

Au Tennessee, un amendement⁽¹⁾ a été introduit afin d'élaborer des mécanismes particuliers de perception au sein des divers comtés. Il y est prévu que lorsque le contrevenant, à qui est imposé une taxe, est condamné à une institution de comté ou à un programme géré par le département de correction, le commis doit aviser l'agent du département du paiement effectué. Si tel n'est pas le cas, ce dernier se charge de sa perception. Dans le cas où l'infacteur est admis à un programme institutionnel du comté, le commis de la cour avise l'officier responsable au sein de celui-ci et si requis, il s'occupe de la collection de la taxe. Les montants d'argent perçus sont envoyés au commis qui garde \$ 1.00 sur chaque \$ 21.00 ou \$ 10.00 pour les frais d'administration. Les autres sommes sont envoyées au département du revenu pour dépôt dans le fonds d'indemnisation.

La loi 828⁽²⁾ promulguée dans l'état de Washington en 1982 modifie en profondeur les modalités de perception et de distribution des fonds amassés par

(1) Tenn. Code Ann. 40-3207 (1981).

(2) Wash. Bill 828 (1982).

aussi de mieux assurer l'imposition et la perception des diverses pénalités. Alors que les amendes pour la condamnation de crimes de violence et les pénalités monétaires sont reportées ensemble dans les registres des comtés et déposées dans le fonds d'indemnité, les amendes concernant les offenses liées à la conduite sous influence doivent faire l'objet d'un dépôt séparé dans ce fonds. Elles doivent servir prioritairement à l'indemnisation des victimes de ces types d'offenses.

Des modifications majeures sont présentes aussi en ce qui a trait aux dispositions relatives à la distribution des fonds. Il faut préciser d'abord, que le quantum d'argent de l'"assessment fund" devant être transféré au fonds d'indemnité est cette année de l'ordre de 24.85 %. Le fonds d'indemnité généré par cette source de même que par celles des amendes et pénalités servent à financer d'une part, divers projets au sein de l'"Office of Criminal Justice Planning" et d'autre part, les programmes d'indemnisation aux victimes d'actes criminels. Les premiers ne sont financés qu'en partie par les fonds d'indemnité puisqu'ils disposent d'autres sources de revenu. Ainsi, les sommes accordées par le fonds d'indemnité s'ajoutent aux revenus déjà disponibles pour ces projets. Il est du ressort de l'"Office of Criminal Justice Planning" de distribuer les montants d'argent accordés par le fonds d'indemnité aux divers projets. Ceux-ci se composent des programmes d'assistance aux victimes et témoins, des centres de viol et des projets d'assistance aux enfants abusés sexuellement.

Il existe des rapports très étroits entre l'office et le programme d'indemnisation. Les programmes d'assistance aux victimes et témoins aident les victimes dans la préparation et la présentation de leurs demandes auprès de la commission d'indemnisation. De même, ils coopèrent avec cette dernière en ce qui concerne la vérification des demandes d'indemnité. Finalement, précisons que les divers programmes n'ont pas un accès direct au fonds d'indemnité. Leur budget se fait par appropriation législative selon leurs besoins et les sommes disponibles dans ce fonds. À titre d'exemple, les prévisions budgétaires pour l'année 1982-83⁽¹⁾ sont de l'ordre d'environ \$ 16,637,000 pour la commission

(1) State of California. Office of Criminal Justice Planning. "FY 1982-83 Indemnity Fund Projections". (1982).

d'indemnisation et de \$ 4,034,000 pour l'office auquel s'ajoutera possiblement \$ 2,700,000 lors de l'appropriation législative.

Dans le cas du New Jersey, aucune modification majeure n'a été effectuée au niveau des mécanismes de perception. Il est vrai qu'ils sont déjà très raffinés dans la loi de 1980 puisqu'il est prévu à cette fin l'intervention de plusieurs agences. En 1982, le programme s'est assuré les services d'une personne responsable d'effectuer une tenue de livres parallèle à celles des agences chargées de la collecte des pénalités afin d'assurer la totalité de leur perception. Cependant, il semble que ce travail nécessite l'emploi de plus d'une personne. Quant aux modalités de distribution des fonds, elles demeurent inchangées. Toutes les sommes recueillies par le biais des diverses sources sont affectées exclusivement au programme d'indemnisation.

Au Tennessee, un amendement⁽¹⁾ a été introduit afin d'élaborer des mécanismes particuliers de perception au sein des divers comtés. Il y est prévu que lorsqu'un contrevenant, à qui est imposé une taxe, est condamné à une institution de comté ou à un programme géré par le département de correction, le commis doit aviser l'agent du département du paiement effectué. Si tel n'est pas le cas, ce dernier se charge de sa perception. Dans le cas où l'infacteur est admis à un programme institutionnel du comté, le commis de la cour avise l'officier responsable au sein de celui-ci et si requis, il s'occupe de la collection de la taxe. Les montants d'argent perçus sont envoyés au commis qui garde \$ 1.00 sur chaque \$ 21.00 ou \$ 10.00 pour les frais d'administration. Les autres sommes sont envoyées au département du revenu pour dépôt dans le fonds d'indemnisation.

La loi 828⁽²⁾ promulguée dans l'état de Washington en 1982 modifie en profondeur les modalités de perception et de distribution des fonds amassés par

(1) Tenn. Code Ann. 40-3207 (1981).

(2) Wash. Bill 828 (1982).

la victime connue ou ses dépendants de l'existence de la loi d'indemnisation, de ses procédures et de l'assister dans la préparation d'une demande de dédommagement. Ils doivent également aider la victime dans ces démarches judiciaires et faire les efforts pour lui obtenir une restitution. Finalement, il est prévu que l'acceptation de ces programmes à titre de projet "extensif" revient à la commission d'indemnisation.

2.2.3 Les réalisations, les problèmes et les solutions envisagées

Maintenant que nous avons présenté d'une part, les diverses modalités de financement auxquelles ont recours les programmes d'indemnisation et d'autre part, les mécanismes élaborés pour la perception et la distribution des fonds, nous considérons dans cette dernière section quelques données relatives aux sommes perçues par le biais de ces pénalités. Nous soulevons également les difficultés actuelles quant à leur perception et les solutions envisagées par certains états.

En premier lieu, il nous faut mentionner qu'il n'a pas été possible d'obtenir des informations quant au nombre de condamnations qui font l'objet de pénalités et au taux de non-paiement de ces dernières. Il semble que jusqu'à présent ces informations ne soient pas disponibles ; leur compilation n'ayant pas encore été prévue à l'exception de l'état de Washington où elles seront colligées systématiquement dès 1983. De l'avis général des intervenants rencontrés dans les différents états, cette question ne semble pas problématique. Il faut se rappeler que la plupart des états ont élaboré des mécanismes leur permettant de mieux assurer leur perception notamment, par l'intervention des agences d'exécution des sentences. Généralement, les pénalités sont imposées systématiquement au même titre que les frais de cour que doivent défrayer les justiciables. Comme nous l'avons vu précédemment, dans l'éventualité où ces derniers ne les payent pas immédiatement au niveau de la cour, elles sont ordonnées souvent dans le cadre d'une mesure de probation ou de libération conditionnelle à titre de condition de la sentence. Dans les cas où la personne ne paye pas non plus la pénalité lors de l'exécution de sa sentence, cela constitue une violation d'une condition de la mesure et le juge peut ordonner soit une extension de la durée de la sentence et/ou imposer une sanction pour le bris.

Les divers intervenants contactés dans chacun des états n'ont pu nous informer quant à la tendance prise au niveau de ces procédures. Toutefois, certains nous ont mentionné que les juges ont plus d'une réticence à imposer une peine d'emprisonnement pour un défaut de paiement d'amende. D'ailleurs, il semble que la Cour Suprême des États-Unis se soit prononcée déjà contre une telle pratique. D'autre part, il apparaît que les juges ont des restrictions à diriger ces cas vers les prisons de comté qui font face à des difficultés financières en raison des coûts élevés de l'incarcération.

En dépit de ces lacunes, il a été possible d'obtenir des informations sur les sommes perçues par l'imposition des pénalités monétaires. Tel que l'illustre le tableau 4, les diverses peines pécuniaires effectives en Californie ont permis la collection de plus de \$ 10,065,454 dans une période de 6 mois. Les revenus projetés pour l'année 1982-83⁽¹⁾ sont de l'ordre de \$ 23,312,636, ce qui permettra de défrayer les coûts des programmes de l'"Office of Criminal Justice Planning" et de celui d'indemnisation des victimes d'actes criminels. En effet, les dépenses prévues pour ces projets en 1982 et 1983⁽²⁾ sont de \$ 16,663,000 pour ce dernier et d'environ \$ 4,034,000 pour ceux de l'office.

Par conséquent, il semble qu'en Californie le recours à ces diverses pénalités soit tout au moins "efficace" en terme de revenus générés afin de financer ces projets. L'utilisation simultanée de plusieurs pénalités permet en effet d'élargir leur champ d'application en ce sens qu'elles sont imposées à un plus grand nombre de personnes. Nous considérons dans la prochaine section les enjeux sous-jacents à cette tendance.

(1) State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. FY 1982-83: Indemnity Fund Projections".

(2) Ibid.

la victime connue ou ses dépendants de l'existence de la loi d'indemnisation, de ses procédures et de l'assister dans la préparation d'une demande de dédommagement. Ils doivent également aider la victime dans ces démarches judiciaires et faire les efforts pour lui obtenir une restitution. Finalement, il est prévu que l'acceptation de ces programmes à titre de projet "extensif" revient à la commission d'indemnisation.

2.2.3 Les réalisations, les problèmes et les solutions envisagées

Maintenant que nous avons présenté d'une part, les diverses modalités de financement auxquelles ont recours les programmes d'indemnisation et d'autre part, les mécanismes élaborés pour la perception et la distribution des fonds, nous considérons dans cette dernière section quelques données relatives aux sommes perçues par le biais de ces pénalités. Nous soulevons également les difficultés actuelles quant à leur perception et les solutions envisagées par certains états.

En premier lieu, il nous faut mentionner qu'il n'a pas été possible d'obtenir des informations quant au nombre de condamnations qui font l'objet de pénalités et au taux de non-paiement de ces dernières. Il semble que jusqu'à présent ces informations ne soient pas disponibles ; leur compilation n'ayant pas encore été prévue à l'exception de l'état de Washington où elles seront colligées systématiquement dès 1983. De l'avis général des intervenants rencontrés dans les différents états, cette question ne semble pas problématique. Il faut se rappeler que la plupart des états ont élaboré des mécanismes leur permettant de mieux assurer leur perception notamment, par l'intervention des agences d'exécution des sentences. Généralement, les pénalités sont imposées systématiquement au même titre que les frais de cour que doivent défrayer les justiciables. Comme nous l'avons vu précédemment, dans l'éventualité où ces derniers ne les payent pas immédiatement au niveau de la cour, elles sont ordonnées souvent dans le cadre d'une mesure de probation ou de libération conditionnelle à titre de condition de la sentence. Dans les cas où la personne ne paye pas non plus la pénalité lors de l'exécution de sa sentence, cela constitue une violation d'une condition de la mesure et le juge peut ordonner soit une extension de la durée de la sentence et/ou imposer une sanction pour le bris.

Les divers intervenants contactés dans chacun des états n'ont pu nous informer quant à la tendance prise au niveau de ces procédures. Toutefois, certains nous ont mentionné que les juges ont plus d'une réticence à imposer une peine d'emprisonnement pour un défaut de paiement d'amende. D'ailleurs, il semble que la Cour Suprême des États-Unis se soit prononcée déjà contre une telle pratique. D'autre part, il apparaît que les juges ont des restrictions à diriger ces cas vers les prisons de comté qui font face à des difficultés financières en raison des coûts élevés de l'incarcération.

En dépit de ces lacunes, il a été possible d'obtenir des informations sur les sommes perçues par l'imposition des pénalités monétaires. Tel que l'illustre le tableau 4, les diverses peines pécuniaires effectives en Californie ont permis la collection de plus de \$ 10,065,454 dans une période de 6 mois. Les revenus projetés pour l'année 1982-83⁽¹⁾ sont de l'ordre de \$ 23,312,636, ce qui permettra de défrayer les coûts des programmes de l'"Office of Criminal Justice Planning" et de celui d'indemnisation des victimes d'actes criminels. En effet, les dépenses prévues pour ces projets en 1982 et 1983⁽²⁾ sont de \$ 16,663,000 pour ce dernier et d'environ \$ 4,034,000 pour ceux de l'office.

Par conséquent, il semble qu'en Californie le recours à ces diverses pénalités soit tout au moins "efficace" en terme de revenus générés afin de financer ces projets. L'utilisation simultanée de plusieurs pénalités permet en effet d'élargir leur champ d'application en ce sens qu'elles sont imposées à un plus grand nombre de personnes. Nous considérons dans la prochaine section les enjeux sous-jacents à cette tendance.

(1) State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. FY 1982-83: Indemnity Fund Projections".

(2) Ibid.

À cet égard, un projet de loi⁽¹⁾ est à l'étude afin d'élargir le champ d'application des pénalités. Ce projet amende la loi de 1980 et permet l'imposition de la pénalité prévue antérieurement soit \$ 25 à toute personne condamnée pour une offense définie comme "disorderly person offense" plutôt qu'à la seule offense d'assaut simple. De plus, une nouvelle section prévoit l'imposition d'une pénalité d'au moins \$ 10.00 pour toute condamnation d'un mineur jugé "délinquant".

Du côté du Tennessee, il semble que l'instauration des mécanismes de perception au niveau des comtés de même que les amendements de la formule d'imposition de celle-ci introduits en 1981 ont permis une plus grande production de revenus à l'usage du programme. En effet, les sommes reçues dans les 6 premiers mois de 1981 sont comparables à celles recueillies sur toute la période de l'année précédente.

TABLEAU 6

LES REVENUS DU PROGRAMME
D'INDEMNISATION DU TENNESSEE

(juillet 80 - juin 81)

(juillet 81 - Déc. 81)⁽¹⁾

	TAXES	DÉPÔTS DU DÉPARTEMENT DE CORRECTION	TOTAL
Juillet 80 - juin 81	\$ 352,084.06	\$ 419,822.33	\$ 711,906.39
Juillet 81 - Déc. 81	\$ 303,014.77	\$ 201,829.29	\$ 504,844.06

(1) State of Tennessee (1982). Board of Claims. Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund.

(1) N.J. Ass. 953.

En dépit de ces progrès, le programme fait toujours face à des difficultés financières en raison d'un nombre accru de demandes et d'une augmentation importante du montant moyen des indemnités versées.⁽¹⁾ À cet égard, le "Board of Claims" a recommandé dans un de ses rapports l'abolition de l'exemption des infracteurs punissables d'une amende de moins de \$ 500 et/ou le non-emprisonnement.

L'état de Washington possède un statut particulier puisque le nouveau programme n'existe que depuis le mois de mars 1982 avec l'entrée en vigueur de la loi 828. Présentement, seules les dispositions relatives aux pénalités monétaires sont effectives. Les autres articles de la loi ne prennent force qu'à partir du mois de janvier 1983, notamment, les dispositions concernant les mécanismes de perception des pénalités. Par conséquent, les données relatives au revenu engendré par ces dernières sont très partielles et n'ont trait qu'aux sommes globales déposées dans le fonds d'indemnisation.

TABLEAU 7⁽¹⁾

LES REVENUS DU PROGRAMME
D'INDEMNISATION DE WASHINGTON
(1 juillet 1982 au 27 septembre 1982)

JUILLET	AOÛT	SEPTEMBRE	TOTAL
\$ 75,113.36	\$ 121,232.92	\$ 131,639.88	\$ 328,000.00

(1) State of Washington (1982). Department of Labor and Industries.
Report of First Quarter of Fiscal Year 1983.

(1) State of Tennessee (1982). Board of Claims. Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund.

Les données présentées au tableau 7 permettent de constater seulement l'existence d'un accroissement constant des revenus. À l'heure actuelle, il est trop prématuré pour se prononcer sur l'efficacité des modalités et des mécanismes de perception. Cependant, des intervenants nous ont fait part de certaines difficultés rencontrées à cette étape de l'implantation de la nouvelle loi.

Un premier type de problème vient de la formulation même de la disposition légale de la modalité de financement. La loi ne précise pas suffisamment les offenses pour lesquelles s'appliquent les pénalités. Par exemple, il est stipulé que ces dernières doivent être ordonnées aux "jeunes délinquants". Or, il n'est pas mentionné dans la loi si cela s'applique aux jeunes qui font l'objet d'une mesure de déjudiciarisation ou si elles doivent être imposées seulement aux cas qui passent devant la cour.

De même, la loi énonce que les pénalités doivent être imposées à "most misdemeanors". L'intention du législateur était d'exclure les offenses mineures du Code de la route. Or, les ordonnances des villes créent certaines infractions punissables comme "misdemeanors". Les juges des cours municipales s'interrogent quant à savoir s'il est de l'intention du législateur d'imposer une telle pénalité pour les offenses aussi anodines que par exemple, la rupture d'un quelconque contrat régi par l'ordonnance d'une ville.

Finalement, un problème d'un autre ordre existe au niveau de l'imposition des pénalités. Les membres des projets d'assistance aux victimes et témoins, à qui la loi donne la responsabilité particulière de s'assurer de leur imposition et collection, ont à déployer certains efforts afin de convaincre les juges d'imposer ces pénalités en addition aux autres frais de cour. Si tel n'est pas le cas, ce sont ni plus ni moins les comtés qui se retrouvent perdants puisqu'un tel usage entraîne que des fonds alloués antérieurement à d'autres fins au sein des comtés sont transférés à l'État en vue de l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Malgré les problèmes et les exigences que pose le recours à ce type de modalité de financement, tous les programmes étudiés ici l'on choisit afin d'assurer leur autofinancement. Dans certains cas tel la Californie, il semble même que leur utilisation suffise ou presque à défrayer les coûts des programmes.

Outre ce critère d'efficience, il nous paraît essentiel de traiter également des implications que sous-tend le recours à ces modalités. Ces considérations font l'objet de la prochaine section où nous soulevons ce qui, à notre avis, constitue les enjeux principaux des choix posés au niveau du financement des programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

CONCLUSIONS

ET

PROPOSITIONS

Au cours du chapitre précédent, il a été possible de constater que les programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels tendent actuellement à s'autofinancer par l'imposition de diverses pénalités monétaires. Au moment de leur élaboration, ces modalités étaient prescrites surtout pour des offenses impliquant l'existence d'une victime. Présentement, en raison du retrait de la contribution financière des états à ces projets, ces derniers ont recours principalement à ce moyen afin de générer des revenus susceptibles de leur permettre de s'autofinancer. Afin d'obtenir suffisamment de fonds pour atteindre cet objectif, ils ont décidé d'élargir le champ d'application et d'augmenter même le montant des pénalités ainsi, celles-ci sont imposées à un plus grand nombre d'infractions.

L'origine des programmes de compensation se justifie principalement par le constat de l'insuffisance et/ou de l'impossibilité d'utiliser d'autres moyens afin d'assister financièrement les victimes d'actes criminels. Dans un dit souci de justice sociale, les états ont donc décidé de pallier à ces lacunes en assumant la responsabilité de réparer certains torts causés à ces victimes. Or, au nom d'une supposée justice sociale, ils ont introduit une inéquité à l'égard des personnes qui font l'objet de ces pénalités.

Notre système de justice se fonde sur le principe de la responsabilité individuelle à l'égard des actes prohibés. Le corollaire de ce principe est que personne ne doit subir un préjudice en raison du fait d'autrui. Actuellement, ce principe est violé par les choix posés en matière de financement des programmes d'indemnisation puisque les pénalités sont prescrites à des personnes qui ne sont pas responsables du tort causé à l'ensemble des victimes qui souscrivent à ces projets.

La décision de leur imposer de telles pénalités vient de ce qu'on leur attribue, à titre de membre d'un groupe en l'occurrence celui "des contrevenants", une responsabilité particulière à l'égard des torts causés aux victimes, ce qui va à l'encontre du respect du principe de la responsabilité individuelle. Dans la mesure où l'on affirme que les contrevenants doivent être tenus responsables de l'indemnisation des victimes d'actes criminels le principe d'équité exige que cela se fasse au même titre que tout autre membre de la collectivité. La tendance prise actuellement veut qu'ils soient les seuls à participer à cette indemnisation.

Le rationnel invoqué par plusieurs membres des programmes étudiés au cours de l'étude est que de toute façon par la commission d'un acte répréhensible, les infracteurs commettent un tort à la société. Dans l'éventualité où il est considéré qu'un tort est fait à la société, sa réparation devrait s'effectuer à l'égard de celle-ci. Comme la société représente par définition une entité, la réparation ne peut qu'être symbolique puisque faite à l'égard de l'ensemble des personnes dont elle se compose.

À notre avis, il est possible de rendre ce souci de dite "justice sociale" équitable pour tous. Si les états décident pour différentes raisons de réduire leur contribution à ces programmes, il peut être envisagé de donner au programme d'indemnisation étatique, financé à même les fonds publics, un caractère d'exception. Par cela, nous entendons qu'il n'interviendrait que dans les cas où tous les efforts ont été accomplis afin de trouver d'autres moyens visant à permettre la réparation des torts causés aux victimes. Dans la perspective d'un modèle de justice, dont l'objet consiste essentiellement à atténuer les conflits entre les membres de la société, la réparation par voie de dédommagement peut être considérée comme un moyen à privilégier à cette fin.

À cet égard, il nous apparaît que le système pénal actuel est loin de présenter les meilleures conditions pour favoriser le règlement des conflits entre les individus. Une importante étude⁽¹⁾ a démontré en effet que ce système entraîne pour les justiciables des coûts sociaux importants dont la particularité est qu'ils se distribuent de façon différentielle selon la position sociale des individus. D'autre part, ce système se caractérise d'abord et avant tout par sa fonction de "distributeur de sanctions" à l'égard des infracteurs. Par ce type d'intervention qu'il privilégie, il dépossède la victime de toute possibilité de contrôle du conflit dans lequel elle est partie. En effet, celle-ci est présente au sein du processus pénal qu'à titre de témoin principal d'une affaire qui la concerne très directement puisque c'est elle qui a été lésée.

Pour ces diverses raisons, il nous apparaît essentiel que la réparation des torts causés aux victimes d'actes criminels s'inscrive tout au moins dans un processus d'intervention à caractère civil lorsqu'il n'est pas possible d'y procéder par des voies

(1) Landreville, P.; Blankevoort, V.; Pirès, A. (1980). "Les coûts sociaux du système pénal". Montréal : École de criminologie.

encore plus informelles. Cela nous semble d'autant plus important qu'à l'heure actuelle, il y a une tendance à considérer la réparation comme une finalité qui s'ajoute aux objectifs traditionnels du système pénal. Tel que nous le concevons, cet objectif de réparation se présente comme une alternative aux finalités actuelles du système pénal. L'expérience américaine constitue à notre sens un excellent exemple de cet effet de perversion. Toutes les lois étudiées stipulent que les diverses pénalités prévues, aux fins de constituer un fonds à l'usage du dédommagement des victimes, doivent être prescrites en addition à toute autre sentence. Par cet énoncé, l'on formalise le recours à plusieurs mesures pour une même condamnation, ce qui peut très souvent traduire un accroissement de l'intervention pénale à l'égard des justiciables et une aggravation de la sévérité des sentences.

Il n'est pas du tout évident que les juges prennent en considération ces "obligations" (paiement d'une pénalité monétaire, remboursement, prélèvement des sommes gagnées à titre de droits d'auteur) imposées aux justiciables lorsqu'ils rendent une sentence pénale. Il faut mentionner ici qu'il arrive fréquemment que ces pénalités soient imposées après le prononcé de cette sentence. À cet égard, il nous semble qu'il est très risqué pour le respect des droits des justiciables de permettre l'imposition de telles mesures par les agences d'exécution des sentences tels que le stipulent les lois du Tennessee et de Washington.

D'autre part, la modalité prévoyant le détournement des montants d'argent versés en droits d'auteur des justiciables met en cause la libre expression accordé à ces individus. Certaines des lois analysées comportent une disposition exigeant que les victimes avisent l'état dans les cas où elles ont reçu un dédommagement par l'infracteur. On ne peut pas manquer de s'étonner du fait que l'on n'ait pas privilégié des modalités identiques dans le cas des droits d'auteur plutôt que de risquer de brimer leur droit à la libre expression et de se permettre une telle incursion dans leur vie privée en s'appropriant de sommes d'argent leur étant destinées.

À la lumière de ces quelques considérations, nous proposons que :

- 1) Dans la perspective où le système de justice se donne pour finalité première de tenter d'atténuer les conflits sociaux, les mesures réparatrices à l'égard des victimes doivent être considérées comme le moyen à privilégier à cette fin qui n'a pas à être accompagnée d'une autre mesure pour atteindre cet objectif.
- 2) L'usage de la réparation comme moyen visant à résoudre les conflits entre les individus soit inscrit dans le cadre d'une justice civile.
- 3) Le recours à un programme d'indemnisation étatique possède un caractère d'exception en ce qu'il ne doit intervenir que dans des cas où il n'a pas été possible de trouver d'autres moyens de réparer les torts causés à la victime.
- 4) Les programmes d'indemnisation aux victimes d'actes criminels soient financés entièrement par l'état et que par conséquent, l'on rejette l'idée d'utiliser des pénalités monétaires en vue de les subventionner. L'usage de telles modalités crée une inéquité à l'égard des personnes qui y sont soumises.
- 5) Une étude soit effectuée sur le phénomène des "sentences à étage" puisqu'elles semblent caractériser de plus en plus les pratiques pénales et contribuent à pervertir les réformes entreprises au niveau de la justice pénale.

TABLE DES LOIS CITÉES

- Cal. Government Code, Sec. 13600 - 602.5 (1967)
- Cal. Government Code, Sec. 13959 - 13969 (1973)
- Cal. Government Code, Sec. 13959 - 13969.1 (1981)
- Cal. Government Code, Sec. 1463.18 (1981)
- N.J. Code Ann. Sec. 52 : 4B-1-21 (1971)
- N.J. Code Ann. Sec. 2C : 43-3.1 (1979)
- N.J. Ass. 353
- N.J. ass. 452
- N.J. Sen. 434
- Tenn. Code Ann. Sec. 29-13 : 101-208 (1976)
- Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1977)
- Tenn. Code Ann. Sec. 40-3207 (1980)
- Tenn. Code Ann. Sec. 40-3630
- Wash. Rev. Code Sec. 7.68.010-910 (1977)
- Wash. B.11 828 (1982)

RÉFÉRENCES

- Baril, M.; Grenier, H.; Manseau, H. (1977). Enquête de justice - Les petits commerçants victimes de vol à main armée. G.R.A.C. Rapport no. 5. Montréal: C.I.C.C.
- Landreville, P.; Blankevoort, V.; Pirès, A. (1980). "Les coûts sociaux du système pénal". Montréal : École de criminologie.
- State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. FY 1982-83 Indemnity Fund Projections.
- State of California (1982). Office of Criminal Justice Planning. Victim Witness Program Funding.
- State of California (1981-82). Board of Control. Report to the California Legislature: Victim Indemnification Program.
- State of New Jersey (1980-81). Violent Crimes Compensation Board. Annual Report.
- State of New Jersey (1982). Violent Crimes Compensation Board. Report of Revenue for FY 1981-82 and 1980-81.
- State of Tennessee (1982). Board of Claims. Report to the General Assembly of Criminal Injuries Compensation Fund.
- State of Washington (1982). Crime Victims Program. Report by Year-Date of Receipt of Claims.
- State of Washington (1981). Department of Labor and Industries. Actual Expenditures by Fiscal Year - Crime Victim Compensation.
- State of Washington (1982). Department of Labor and Industries. Report of First Quarter of Fiscal Year 1983.
- Washington Association of Prosecuting Attorneys (1982). Victim/Witness Program Manual.