

**Commission d'experts
pour la révision de la loi fédérale
sur l'aide aux victimes**

**PROJET DE REVISION TOTALE
DE LA LOI FEDERALE SUR
L'AIDE AUX VICTIMES D'IN-
FRACTIONS (LAVI)**

RAPPORT EXPLICATIF

Neuchâtel, le 25 juin 2002

1.	INTRODUCTION	1
1.1	Point de départ	1
1.1.1	Historique.....	1
1.1.2	La loi du 4 octobre 1991 et les deux révisions de 1997 et 2001	4
1.1.3	Evaluations portant sur la période 1993-1998.....	5
1.1.4	Conclusions de l'évaluation	7
1.1.5	Interventions parlementaires	9
1.2	Mandat de la commission d'experts	10
1.3	Aperçu des principales options prises par la Commission.....	12
1.3.1	Principes ayant guidé la commission	12
1.3.2	Droits de la victime dans la procédure pénale	13
1.3.3	Systématique: révision totale plutôt que révision partielle	14
1.3.4	Répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons.....	15
1.3.5	Caractère subsidiaire de l'aide aux victimes	16
1.3.6	Champ d'application personnel et territorial	17
1.3.7	Aide fournie par les centres de consultation	18
1.3.8	Indemnisation	18
1.3.9	Réparation morale.....	19
1.3.10	Délais plus longs pour introduire une demande d'indemnisation et de réparation morale.....	19
1.3.11	Prévention.....	19
1.3.12	Médiation	20
1.3.13	Protection de certaines catégories de victimes	20
2.	COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET.....	21
Section 1:	Dispositions générales	21
Art. 1 AP	Principe	21
Art. 2 AP	Conditions générales.....	22
Art. 3 AP	Plafond LAVI et revenus déterminants.....	24
Art. 4 AP	Information sur l'aide aux victimes et annonce des cas.....	25
Art. 5 AP	Exemption des frais de procédure et de l'obligation de rembourser les frais d'assistance juridique	26
Section 2:	Aide fournie par les centres de consultation	27
<i>Généralités</i>	27
Art. 6 AP	Centres de consultation	28
Art. 7 AP	Tâches des centres de consultation.....	28
Art. 8 AP	Recours à l'aide des centres de consultation.....	29
Art. 9 AP	Permanence	29
Art. 10 AP	Prestations gratuites et contributions aux frais pour les prestations de tiers.....	30
Art. 11 AP	Infractions commises à l'étranger	33
Art. 12 AP	Droit de consulter le dossier.....	35

Art. 13 AP	Obligation de garder le secret	35
Section 3:	Indemnisation et réparation morale.....	36
Art. 14 AP	Droit à l'indemnisation	36
Art. 15 AP	Calcul du montant de l'indemnité	37
Art. 16 AP	Réduction du montant de l'indemnité.....	39
Art. 17 AP	Provision.....	39
	Réparation morale (art. 18 à 20 AP).....	40
	<i>Historique et contexte</i>	40
	<i>Les options retenues par la commission</i>	41
Art. 18 AP	Droit à la réparation morale.....	43
Art. 19 AP	Calcul du montant de la réparation morale	44
Art. 20 AP	Réduction et exclusion de la réparation morale.....	45
	Prestations en cas d'infraction à l'étranger (art. 2, al. 1 et variante à l'art. 20a).....	47
	<i>Variante</i>	48
Art. 20a	<i>Droit à l'indemnisation et à la réparation morale en cas d'infraction à l'étranger</i>	48
Art. 21 AP	Délais pour introduire une demande	49
Art. 22 AP	Canton compétent.....	50
Art. 23 AP	Procédure.....	52
Art. 24 AP	Subrogation	52
Section 4:	Contributions et tâches de la Confédération.....	53
	<i>Nouvelles dispositions concernant les contributions de la Confédération</i>	53
Art. 25 AP	Contributions à l'aide fournie par les centres de consultation.....	55
Art. 26 AP	Contributions à l'indemnisation et à la réparation morale	55
Art. 27 AP	Contributions à la formation	56
Art. 28 AP	Information	56
Art. 29 AP	Evénements extraordinaires	56
Art. 30 AP	Evaluation.....	57
Section 5:	Dispositions finales.....	57
Art. 31 AP	Abrogation du droit en vigueur	57
Art. 32 AP	Dispositions transitoires	58
Art. 33 AP	Référendum et entrée en vigueur	58
3.	ASPECT JURIDIQUES	58
3.1	Constitutionnalité	58
3.1.1	Fondements.....	58
3.1.2	Constitutionnalité de l'avant-projet	59
3.2	Droit international.....	60
3.2.1	Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes	60
3.2.2	Autres instruments internationaux concernant l'aide aux victimes et liant la Suisse ..	60
3.2.3	Autres normes et projets législatifs internationaux.....	61
3.2.4	Rapports avec le droit international	63
3.3	Droit comparé	63

3.3.1	Indemnisation et réparation morale: Etats parties à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes.....	63
3.3.2	Régime d'indemnisation dans les Etats européens qui n'ont pas ratifié la Convention européenne relative au dédommagement des victimes	65
3.3.3	Conseils	65
3.4	Rapports avec d'autres projets du droit fédéral	65
3.4.1	Unification de la procédure pénale	65
3.4.2	Révision du Code pénal	66
3.4.3	Révision et unification du droit de la responsabilité civile	67
3.4.4	Partie générale du droit des assurances sociales.....	67
3.4.5	Mesures législatives en relation avec la violence domestique.....	67
3.4.6	Mesures législatives concernant la traite des êtres humains.....	68
3.4.7	Indemnisation des victimes de stérilisations forcées	68
3.4.8	Reprise par le droit suisse de la directive de l'UE sur la protection des visiteurs	68
3.4.9	Fondation Suisse solidaire	69
4.	IMPACTS	69
4.1	Conséquences pour la Confédération	69
4.1.1	Conséquences financières	69
4.1.2	Incidences sur l'effectif du personnel	71
4.1.3	Incidences en matière d'informatique.....	71
4.2	Conséquences pour les cantons	71
4.2.1	Conséquences financières	72
4.2.2	Incidences sur les ressources matérielles et humaines	72

PRINCIPAUX ACTES LEGISLATIFS CITES

CC	Code civil suisse (RS 210)
CO	Code des obligations (RS 220)
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Convention européenne	Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (RS 0.312.5)
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions du 4 octobre 1991 (RS 312.5)
LPC	Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.30)
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (FF 2000 4657)
OAVI	Ordonnance du 18 novembre 1992 sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.51)
OLAA	Ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (RS 832.202)

1. INTRODUCTION

1.1 Point de départ

1.1.1 Historique

Après trois interventions parlementaires déposées dans les années septante, le journal « Beobachter » lançait une initiative populaire le 18 septembre 1980 qui demandait que l'Etat se préoccupe du sort des victimes d'infractions pénales. Cette initiative était le reflet d'un sentiment populaire selon lequel les autorités se préoccupaient trop de l'auteur d'une infraction laissant les victimes totalement livrées à elles-mêmes, sans structure de soutien pour les aider à faire face aux conséquences de l'infraction.

L'initiative présentée sous forme de projet rédigé de toutes pièces visait à compléter la Constitution fédérale par un nouvel art. 64^{ter}, qui stipulait que « la Confédération fixe par voie législative les conditions auxquelles l'Etat indemnise équitablement les victimes d'infractions intentionnelles contre la vie et l'intégrité corporelle »¹.

Selon les initiants, la victime d'une infraction est livrée à elle-même : elle doit non seulement affronter les conséquences immédiates de l'infraction, mais également entreprendre toutes les démarches nécessaires afin de défendre ses droits et obtenir une réparation, ce qui implique très souvent des dépenses importantes et une fragilisation de son équilibre psychique déjà fortement éprouvé². L'initiative demandait donc à la Confédération de légiférer afin de prévoir une indemnisation équitable et rapide des victimes d'infractions intentionnelles contre la vie et l'intégrité corporelle.

Les ambitions de l'initiative étaient relativement modestes puisqu'elle se contentait de prévoir une aide financière pour les victimes de certaines infractions pénales (contre la vie et l'intégrité corporelle). L'initiative ne précisait rien de plus et laissait le soin à la Confédération de choisir l'organisation adéquate. En particulier, elle ne précisait pas quelle collectivité publique (Confédération, cantons, éventuellement communes) devait être chargée de cette tâche.

Estimant que l'initiative populaire ne permettait pas de mettre en place un système d'aide qui corresponde réellement aux besoins des victimes, le Conseil fédéral a décidé de lui opposer un contre-projet plus large, libellé comme suit : « La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle bénéficient d'une aide. Celle-ci inclura une indemnisation équitable lorsqu'en raison de l'infraction, ces victimes connaissent des difficultés matérielles sérieuses ».

Le contre-projet allait plus loin que l'initiative sur plusieurs points. Alors que l'initiative visait uniquement les victimes d'infractions intentionnelles contre la vie et l'intégrité corporelle, le contre-projet prévoyait quant à lui que l'aide serait

¹ Cf. Message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983 concernant l'initiative populaire « sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminels », FF 1983 III 904.

² Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 904.

accordée aux victimes de toutes les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, que l'auteur ait agi intentionnellement ou par négligence. Par infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, il ne fallait pas entendre uniquement les infractions prévues aux art.111 à 136 du Code pénal (CP)³, mais toutes les infractions pouvant comprendre une atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle (par exemple, le brigandage, le viol, etc.)⁴. En revanche, tout comme l'initiative, l'aide ne devait pas être élargie à d'autres infractions pénales telles que l'abus de confiance ou le vol, car celles-ci n'engendrent pas une atteinte aussi grave à la personnalité⁵. En outre, le contre-projet envisageait d'accorder une aide non seulement à la victime directe, mais également aux proches de cette dernière. Il devait également inclure dans le cercle des bénéficiaires les étrangers et les apatrides domiciliés en Suisse ou qui y résident de façon durable.

Contrairement à l'initiative, le contre-projet prévoyait non seulement un soutien financier mais également et surtout un soutien moral. La victime devait pouvoir bénéficier d'une aide appropriée qui cesserait aussitôt qu'elle est à nouveau capable de se prendre en main toute seule⁶. Pour ce qui est de la réparation du dommage, le Conseil fédéral proposait d'allouer aux victimes une indemnité équitable. Dans la mesure où il s'agissait d'aider les personnes qui traversent une épreuve douloureuse et n'ont pas les moyens matériels ni les ressources morales nécessaires pour la surmonter seuls, les prestations financières de l'Etat ne devaient pas nécessairement couvrir l'intégralité du préjudice subi⁷. L'aide étatique devait être réservée aux victimes qui ne peuvent obtenir réparation d'une autre manière (auteur ou assurances sociales et/ou privées) et son remboursement pouvait être exigé si la victime obtenait ultérieurement réparation de l'auteur de l'infraction ou de tiers.

Les initiants laissaient la mise en place du système d'aide aux victimes à l'entière appréciation de la Confédération. Le contre-projet réglait cette question en faisant de l'aide aux victimes une tâche commune de la Confédération et des cantons. Il proposait une collaboration entre la Confédération et les cantons, puisque ce domaine touche par certains aspects des tâches ressortissant à la compétence des cantons⁸.

Il était prévu que le législateur fédéral édicterait les principes de l'aide matérielle et que les cantons élaboreraient des dispositions complémentaires et prendraient les mesures d'exécution nécessaires à la mise en place du système. L'aide morale relèverait principalement des cantons. Les cantons supporteraient l'essentiel des dépenses qu'entraînerait la mise en œuvre du système⁹.

³ RS 311.0

⁴ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF III 1983 927.

⁵ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 928.

⁶ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 929.

⁷ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 929.

⁸ L'aide aux victimes est proche des domaines de l'aide sociale et de la poursuite des infractions pénales, qui relèvent de la compétence des cantons.

⁹ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 931.

Le contre-projet a été accepté en votation populaire le 2 décembre 1984 par une très grande majorité du peuple et tous les cantons. L'article 64^{ter} n'a plus subi de modification depuis lors, mise à part la modification rédactionnelle survenue en 1998 lors de la révision totale de la Constitution fédérale: à cette occasion, l'art. 64^{ter} est devenu l'art. 124. Lors de l'adoption de la LAVI, la question de savoir ce que recouvrait la notion de « victime d'infraction contre la vie et l'intégrité corporelle » a posé de nombreux problèmes¹⁰. Ces problèmes ont été résolus par la définition contenue à l'art. 2, al. 1 LAVI, qui part des conséquences de l'infraction. Le nouvel art. 124 de la Constitution fédérale a repris dans les grandes lignes la formulation de la loi, effectuant ainsi une mise à jour du droit constitutionnel¹¹.

Le mandat contenu à l'art. 124 Cst. s'adresse à la Confédération et aux cantons sans plus de précision quant au rôle de chacun. Cette disposition confère à la Confédération une compétence globale de légiférer dans le domaine de l'aide aux victimes qui ne se limite pas aux principes. Parallèlement, elle confie aux cantons une tâche propre et non une simple participation à l'exécution d'une tâche fédérale¹².

La norme constitutionnelle autorise la Confédération à prescrire aux cantons la mise en place de centres d'accueil et de conseil pour les victimes. Elle prévoit l'octroi d'une « juste indemnité » lorsque la victime connaît des difficultés matérielles, ce qui signifie que les mesures doivent être proportionnées aux besoins, sans couvrir nécessairement la totalité du dommage subi.

Le législateur fédéral a fait usage de la compétence que lui donne l'article 124 Cst (art. 64^{ter} aCst) en adoptant la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions le 4 octobre 1991 (LAVI¹³). La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. En même temps qu'il présentait son projet de loi, le Conseil fédéral proposait aux Chambres fédérales de l'autoriser à ratifier la Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes¹⁴. Approuvé par l'Assemblée fédérale le 20 juin 1991, ce texte est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1993.

¹⁰ Voir les remarques résumées de Peter Gomm/Peter Stein/Dominik Zehntner, Kommentar zum Opferhilfegesetz, Bern 1995, Art. 1 § 7 et art. 2 § 3 et 4.

¹¹ L'article 124 stipule que « la Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'infractions portant atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent une juste indemnité si elles connaissent des difficultés matérielles ».

¹² Cf. Message du Conseil fédéral du 10 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1996 I 347.

¹³ RS 312.5

¹⁴ RS 0.312.5. Cf. Message du Conseil fédéral du 25 avril 1990 concernant la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) et l'arrêté fédéral portant approbation de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (FF 1990 II 909).

1.1.2 La loi du 4 octobre 1991 et les deux révisions de 1997 et 2001

La LAVI constitue une réglementation minimum qui règle les principes. Elle fixe certaines lignes directrices à l'adresse des cantons tout en leur laissant une grande marge de manœuvre dans l'exécution de la loi. De ce fait, la LAVI doit être complétée par des dispositions aussi bien fédérales que cantonales¹⁵.

Elle s'articule autour de trois axes:

- 1) Conseils (section 2 LAVI) : les cantons veillent à ce que des centres de consultation de caractère privé ou public, autonomes dans leur secteur d'activités soient à disposition des victimes (art. 3 LAVI). Ces centres sont chargés de fournir gratuitement à la victime, au besoin en faisant appel à des tiers, une aide médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique, et de donner des informations sur l'aide aux victimes. Les centres de consultation doivent garantir une aide immédiate en tout temps et offrir une aide à plus long terme si cela s'avère nécessaire.
- 2) Protection et droits de la victime dans la procédure pénale (section 3 LAVI) : les autorités protègent la personnalité de la victime à tous les stades de la procédure pénale (art. 5 LAVI). Pour ce faire toute une série de mesures sont prévues, telles que ne révéler l'identité de la victime qu'en cas de nécessité, recourir au huis-clos, éviter la confrontation de la victime avec l'auteur, donner le droit à la victime d'être entendue par une personne du même sexe en cas d'infraction contre l'intégrité sexuelle, autoriser la victime à se faire accompagner d'une personne de confiance et lui donner le droit de refuser de déposer sur des faits qui concernent sa sphère intime. Par ailleurs, la loi permet à la victime d'intervenir dans la procédure pénale et notamment d'y faire valoir ses prétentions civiles. En outre, la police doit informer la victime, lors de sa première audition, de l'existence des centres de consultation (art. 6 LAVI).
- 3) Indemnisation et réparation morale (section 4 LAVI) : la victime d'une infraction commise en Suisse peut demander une indemnisation et une réparation morale dans le canton dans lequel l'infraction a été commise (art. 11, al. 1 LAVI). La victime d'une infraction à l'étranger peut demander une indemnisation ou une réparation morale pour autant qu'elle ait la nationalité suisse, qu'elle soit domiciliée en Suisse et qu'elle n'obtienne pas des prestations suffisantes d'un Etat étranger (art. 11, al. 3 LAVI). Pour que la victime ait droit à une indemnisation, ses revenus ne doivent pas dépasser un certain montant (art. 12, al. 1 LAVI). L'indemnité est calculée en fonction du montant du dommage et des revenus de la victime (art. 13 LAVI). Contrairement à l'indemnisation, la réparation morale est accordée indépendamment des revenus de la victime, pour autant que l'atteinte soit grave et que des circonstances particulières le justifient (art. 12, al. 2 LAVI).

¹⁵ Message LAVI (n 14), FF 1990 II 918. A ce sujet, on peut signaler que la Conférence suisse des offices de liaison LAVI (CSOL-LAVI) a édicté des directives destinées aux cantons en 1998, qui ont été révisées en 2002. Ces dernières doivent aider les cantons à appliquer la LAVI de manière uniforme.

La victime peut demander une provision lorsqu'elle a besoin d'urgence d'une aide pécuniaire ou lorsqu'il n'est pas possible de déterminer avec une certitude suffisante les conséquences de l'infraction (art. 15 LAVI). L'Etat est subrogé, à concurrence des montants versés, dans les prétentions que la victime peut faire valoir à raison de l'infraction (art. 14 LAVI).

La demande d'indemnisation ou de réparation morale doit se faire dans les deux ans à compter de la date de l'infraction sous peine de péremption (art. 16 LAVI).

Depuis 1993, la LAVI a subi deux révisions partielles. La première révision a eu lieu en 1997¹⁶ en raison de la modification de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC¹⁷). Seuls les articles 12 à 14 ont été modifiés de manière à simplifier le mode de calcul de l'indemnisation.

La seconde modification date du 23 mars 2001¹⁸ et fait suite à une initiative parlementaire déposée par la conseillère nationale Christine Goll en 1994. L'initiative parlementaire visait une meilleure protection des enfants victimes de délits sexuels¹⁹. Les Chambres fédérales lui ont donné suite en introduisant dans la LAVI une nouvelle section 3a « Dispositions particulières concernant la protection de la personnalité des enfants victimes dans la procédure pénale ». Les nouvelles dispositions définissent la notion d'enfant (art. 10a) et visent à limiter le nombre d'auditions auxquelles est soumis l'enfant (art. 10c). Elles prévoient en outre que l'audition doit intervenir dès que possible et être menée par un enquêteur formé à cet effet en présence d'un spécialiste ; l'audition doit avoir lieu dans un endroit approprié et faire l'objet d'un enregistrement vidéo, ainsi que d'un rapport sur les circonstances de l'audition. La seconde audition permet aux parties et notamment à la défense d'exercer leurs droits par l'intermédiaire de la personne chargée de l'interrogatoire. Un nouvel article 10d prévoit la possibilité de classer la procédure pénale, à titre exceptionnel et avec l'accord de la victime ou de son représentant légal, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige impérativement et qu'il l'emporte manifestement sur le devoir de l'Etat de poursuivre. Dans pareil cas, des mesures de protection de l'enfant doivent être ordonnées si nécessaire. Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} octobre 2002.

1.1.3 Evaluations portant sur la période 1993-1998

Les cantons ont reçu pendant six ans des contributions fédérales pour la mise en place du système d'aide aux victimes (art. 18, al. 2 LAVI). En contrepartie, les cantons devaient rendre compte de l'utilisation de ces fonds en adressant tous les deux ans à l'Office fédéral de la justice un rapport sur l'utilisation de

¹⁶ Cf. RO 1997 2952ss., 2959 ; FF 1997 I 1139.

¹⁷ RS 831.30

¹⁸ Cf. FF 2001 1260 et Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 23 août 1999, FF 2000 3510, de même que l'avis du Conseil fédéral du 20 mars 2000, FF 2000 3531.

¹⁹ Initiative parlementaire 94.441 du 16.12.1994. Exploitation sexuelle des enfants. Meilleure protection.

l'aide fédérale à l'intention du Conseil fédéral (art. 11 de l'ordonnance du 18 novembre 1992 sur l'aide aux victimes d'infractions, OAVI²⁰).

En complément à ces rapports, l'Office fédéral de la justice a mandaté des experts externes à l'administration pour effectuer diverses études portant sur des aspects particuliers de l'aide aux victimes. Sur la base de ces études et des rapports cantonaux, l'Office fédéral de la justice a publié trois rapports d'évaluation²¹.

Le premier rapport d'évaluation contient les résultats des rapports cantonaux pour la période 1993/1994 ainsi que le résumé d'une étude réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la justice et portant sur le point de vue des victimes sur l'application de la loi²².

Le second rapport porte sur les résultats des rapports cantonaux pour la période 1995/1996. Il est complété par les résultats d'une étude confiée à des experts extérieurs à l'administration concernant l'exécution et l'efficacité de la section 3 de la loi (protection et droits de la victime dans la procédure pénale)²³.

Le troisième rapport, quant à lui, traite de l'utilisation de l'aide initiale pour la période 1997/1998 ainsi que de l'exécution et de l'efficacité de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions durant toute la période initiale. Il est lui aussi complété par des études réalisées par des experts extérieurs à l'administration et qui portent, d'une part, sur l'efficacité de l'aide immédiate et, d'autre part, sur la jurisprudence en matière d'aide aux victimes²⁴.

Il a permis, entre autres, de constater que :

- les personnes ayant eu recours à l'aide aux victimes sont en grande majorité des femmes ; une part importante des personnes qui ont bénéficié de l'aide aux victimes ont été victimes d'une infraction contre l'intégrité sexuelle ; la part des victimes de la circulation routière ayant bénéficié d'une aide est en revanche faible ;

²⁰ RS 312.51

²¹ Aide aux victimes, Rapport de l'Office fédéral de la justice au Conseil fédéral concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes au cours des années 1993 et 1994, Berne, février 1996 ; Aide aux victimes d'infractions, Deuxième Rapport de l'Office fédéral de la justice au Conseil fédéral concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes (1993-1996), Berne, janvier 1998 ; Aide aux victimes d'infractions, Troisième Rapport de l'Office fédéral de la justice au Conseil fédéral concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes (1993-1998), Berne, mai 2000. Les rapports de l'Office et les études confiées à des experts externes peuvent être obtenus auprès du secrétariat de la division Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice, 3003 Berne ou consultés sur le site de l'Office fédéral de la justice (www.ofj.admin.ch rubrique Sécurité et Protection, Aide aux victimes).

²² Cette étude a été réalisée par le Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Législatives (CETEL) de l'Université de Genève en août 1995.

²³ L'étude a été effectuée par le CETEL en octobre 1997.

²⁴ La première étude a été réalisée par le DAB (Das Andere Büro) de Zurich en avril 2000. Quant à l'examen de la jurisprudence, il a été effectué par le professeur Karl-Ludwig Kunz et Philipp Keller de l'Université de Berne en décembre 1999. Les deux études peuvent être obtenues auprès de l'Office fédéral de la justice ou consultées sur le site Internet de cet office (n 21).

- chaque canton dispose d'au moins un centre de consultation ;
- le nombre de personnes qui s'adressent à un centre de consultation est en augmentation ;
- le nombre de demandes d'indemnisation et de réparation morale déposées est en augmentation ;
- les dépenses cantonales sont en augmentation constante ; on assiste même à une inversion du système voulu par le législateur : la réparation morale supplante en importance l'indemnisation ; le mode de subventionnement prévu pour la mise en place du système d'aide aux victimes n'a pas répondu aux attentes.

Les données statistiques relevées par l'Office fédéral de la Statistique pour l'année 2000 ont confirmé les résultats des années précédentes²⁵.

1.1.4 Conclusions de l'évaluation

Invités, dans le cadre des évaluations susmentionnées à se prononcer sur la nécessité de réviser la LAVI, les cantons ont conclu dans leur majorité qu'une révision s'imposait. Ils ont notamment estimé que les points suivants devaient être revus :

- Améliorer la systématique de la loi et délimiter clairement les différentes offres de prestations ;
- préciser la notion de victime et revoir le champ d'application de la loi (par ex. concernant les victimes de la circulation routière) ;
- repenser l'aide aux victimes en relation avec l'étranger ;
- simplifier le calcul des indemnisations et revoir la réparation morale ;
- régler l'aide aux victimes en cas de catastrophes ;
- revoir la répartition des coûts de la consultation entre le canton de domicile, le canton qui fournit les prestations et le canton du lieu de l'infraction ainsi que la répartition des charges entre Confédération et cantons ;
- revoir le délai de péremption jugé trop court ;
- revoir certains aspects de procédure pénale ;
- tenir compte de diverses préoccupations (par exemple, instaurer un centre de documentation national en matière de jurisprudence, encourager la médiation entre la victime et l'auteur, etc.).

Les directeurs cantonaux des finances, de la justice et de la police, par le biais de leurs Conférences respectives, ont également fait part de leurs préoccupations aux autorités fédérales. La Conférence des directeurs cantonaux des finances s'est inquiétée, dans un courrier adressé à l'Office fédéral de la justice, de l'augmentation constante des coûts entraînée par l'application de la loi et a conclu à un besoin urgent de réviser la loi sur ce point. Elle a demandé entre autres que soit revu le champ d'application de l'aide aux victimes lors d'infractions commises à l'étranger et que soient exclues les victimes de la circulation. Elle propose également de limiter les réparations morales.

²⁵ Statistique suisse de l'aide aux victimes (OHS) 2000, Actualités OFS, 19/Droit et justice, novembre 2001.

En novembre 1999, la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police a adressé une lettre à la conseillère fédérale Ruth Metzler-Arnold pour lui communiquer différents souhaits de révision. Les chefs des départements cantonaux de justice et police estiment qu'il y a un besoin d'intervention concernant la notion de victime et le champ d'application de la loi. Par ailleurs, l'aide immédiate, l'aide à plus long terme et l'indemnisation doivent être clairement délimitées l'une par rapport à l'autre. Le calcul des indemnités doit être simplifié et la possibilité d'obtenir une réparation morale doit être supprimée. Enfin, le caractère subsidiaire de l'aide aux victimes en cas d'aide à plus long terme doit être renforcé par le recours à la cession légale et la rétroactivité prévue à l'article 12 OAVI doit être supprimée.

Les directeurs cantonaux des affaires sociales, par leur Conférence, ont également fait part de leur avis concernant une éventuelle révision de la loi en effectuant une enquête auprès des cantons. Il ressort de cette enquête qu'il existe un besoin urgent de réviser la loi, entre autres, sur les points suivants:

- Améliorer la protection des enfants, notamment en ce qui concerne le délai de péremption ;
- créer des bases légales pour la formation et l'information et renforcer l'information en faveur des victimes dans la procédure pénale ;
- limiter la réparation morale sans toutefois l'abolir et harmoniser les conditions d'octroi de l'aide à plus long terme et de l'indemnisation ;
- maintenir le libre choix du centre de consultation, en mettant les conseils et l'aide immédiate à la charge du canton du lieu de domicile, tandis que l'aide ultérieure serait à la charge du canton du lieu de l'infraction ;
- limiter l'aide accordée en cas de catastrophe et lors de situations à risques et prévoir une coordination de la Confédération ;
- définir plus précisément le principe de subsidiarité.

Les expériences faites au cours des années 1993-1998 ont montré que la loi avait fait ses preuves quant à ses principes et qu'elle a conduit à une aide efficace. Mais l'évaluation a pour sa part mis à jour diverses incohérences et a clairement démontré que différentes dispositions n'étaient pas adéquates dans la pratique.

Selon le troisième rapport d'évaluation, la révision devait avoir pour but de régler de manière plus claire et plus précise les trois volets de l'aide aux victimes (consultation, position de la victime dans la procédure pénale, indemnisation) ainsi que de les désenchevêtrer. Il s'agissait de faire ressortir clairement qui a besoin de quelle aide et à quel moment. La révision devait également avoir pour but de maîtriser l'augmentation des coûts dans le domaine de la réparation morale. Le troisième rapport concluait à la nécessité de réviser la loi et proposait la création d'une commission d'experts interdisciplinaire qui réunisse des représentants de la pratique et de la doctrine.

En résumé, la révision devait porter sur les points suivants :

- L'information de la victime ;
- les conditions d'octroi et la définition de l'aide fournie par les centres de consultation ;

- les conditions d'octroi et la définition des prestations financières versées aux victimes, de même que le délai de péremption de deux ans ;
- la définition des droits de la victime dans la procédure pénale et les conditions d'exercice de ces droits ;
- les tâches et l'organisation des centres de consultation.

1.1.5 Interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires en rapport avec l'aide aux victimes ont été traitées par l'Assemblée fédérale depuis 1994 :

- Motion Goll 94.3574 du 16 décembre 1994 « Loi sur l'aide aux victimes d'infractions. Délai de péremption ».

Cette motion demandait au Conseil fédéral de réviser l'art. 16, al. 3 de la loi sur l'aide aux victimes d'infraction en abrogeant le délai de péremption.

- Initiative parlementaire Goll 94.441 du 16 décembre 1994 « Exploitation sexuelle des enfants. Meilleure protection ».

Cette initiative visait, d'une part, à modifier le Code pénal et, d'autre part, à compléter la loi sur l'aide aux victimes par des dispositions de procédure pour une meilleure protection des victimes de délits sexuels, notamment dans le cas d'exploitation sexuelle d'enfants.

En 1996, le Conseil national a donné suite à la majorité des propositions contenues dans la motion Goll²⁶. Suite à la décision du Conseil national, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé d'instituer une sous-commission chargée d'examiner les questions soulevées par l'initiative. Elle a proposé des modifications qui entreront en vigueur le 1^{er} octobre 2002²⁷.

- Motion Schmied 98.3151 du 20 mars 1998 « Enquêtes et procédures pénales concernant des abus sexuels avec des enfants ».

Cette motion invitait le Conseil fédéral à adapter le Code pénal et la loi sur l'aide aux victimes d'infractions afin que les enquêtes et procédures pénales concernant des abus sexuels avec des enfants soient adaptées à la situation particulière de ces derniers. Les préoccupations du motionnaire ont été

²⁶ L'initiative parlementaire Goll demandait que : - l'on renonce à auditionner plusieurs fois la victime ; - l'on enregistre l'audition de la victime au moyen d'une vidéo ; - l'on évite de confronter la victime et l'auteur dans le cadre de la procédure ; - seules des personnes jouissant d'une formation spéciale auditionnent les enfants victimes d'exploitation sexuelle ; - les autorités de poursuites et judiciaires reçoivent une formation spécifique leur permettant de traiter les cas d'enfants victimes d'exploitation sexuelle ; - l'on améliore l'information des victimes sur leurs droits ; - l'on améliore les conditions-cadres donnant droit à une indemnisation et à une réparation morale ; - l'on introduise des règles en matière d'administration des preuves qui excluent une complicité de la victime à la décharge de l'auteur.

²⁷ Cf. ch.1.1.2 supra et FF 2001 1260.

prises en compte dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions du 23 mars 2001 qui entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2002²⁸.

- Postulat Leuthard 00.3064 du 16 mars 2000 « Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions ».

Ce postulat invite le Conseil fédéral à examiner la possibilité de modifier l'art. 16, al. 3 LAVI de façon à porter le délai de péremption à 5 ans pour les victimes d'infractions de nature sexuelle et à limiter le montant des réparations morales accordées par les cantons à deux-tiers au plus de la somme due.

- Motion Jossen 01.3729 du 12 décembre 2001 « Prescription des prétentions selon la loi sur l'aide aux victimes ».

La motion demande au Conseil fédéral de modifier l'art. 16 LAVI de sorte que le délai de péremption soit porté à 4 ans. La motion a été transmise sous forme de postulat le 22 mars 2002.

Signalons encore la motion Vermot 00.3055 du 15 mars 2000 « Traite des femmes. Programme de protection pour les victimes » qui demande au Conseil fédéral de mettre en place un programme de protection pour les victimes de la traite des femmes sous toutes ses formes. La concrétisation légale du système envisagé peut prendre différentes formes et, notamment, celle d'une révision de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions. Des propositions ont été présentées par un groupe de travail mis sur pied par le Département fédéral de justice et police²⁹.

En outre, une initiative parlementaire Vermot 00.419 du 14 juin 2000³⁰ « Protection contre la violence dans la famille et dans le couple » invite le Conseil national à élaborer des dispositions légales afin d'assurer une protection aux victimes de violences domestiques. Tout comme la motion susmentionnée, la concrétisation légale de cette initiative peut passer par une révision de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions³¹.

1.2 Mandat de la commission d'experts

Par décision du 3 juillet 2000, le Département fédéral de justice et police a mis sur pied une commission d'experts chargée de réviser la loi sur l'aide aux victimes³². La commission a siégé seize fois. Elle a conclu ses travaux le 25 juin 2002 à Neuchâtel.

²⁸ Cf. ch. 1.1.2 supra et FF 2001 1260.

²⁹ Cf. ch. 1.3.13 et ch. 3.4.6 infra.

³⁰ Cette initiative parlementaire n'a pas encore été débattue par les Conseils.

³¹ Cf. ch. 1.3.13 et ch. 3.4.5 infra.

³² La commission était composée des personnalités suivantes: **M. Jean Guinand** (président), Neuchâtel, professeur et docteur en droit, conseiller d'Etat et directeur des finances et des affaires sociales du canton de Neuchâtel jusqu'au printemps 2001 ; **Mme**

La commission avait pour mandat de préparer, jusqu'à fin juin 2002, un projet de révision portant sur les trois volets de la loi (conseils ; procédure pénale ; indemnisation et réparation morale): La révision avait pour objectif de remédier aux dispositions jugées insatisfaisantes et aux incohérences de la loi, de mieux délimiter les différentes tâches et prestations de l'aide aux victimes, de proposer d'éventuelles innovations et de maîtriser les coûts. La commission avait pour mission de retenir la conception actuelle des trois volets (conseils ; procédure pénale ; indemnisation et réparation morale). Elle devait s'appuyer sur les données et propositions recueillies dans les trois rapports d'évaluation publiés par l'Office fédéral de la justice en 1996, 1998 et 2000³³. La commission avait en particulier pour mandat d'examiner les points suivants:

- le champ d'application personnel et territorial et la notion de victime ;
- la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ;
- les rapports entre l'aide aux victimes et les autres formes d'aides ou de prestations du droit privé et du droit public (par ex. assurances sociales et privées, aide sociale, etc.) ;
- les conditions d'octroi des prestations et des droits prévus dans les trois volets de la loi ;
- les besoins particuliers de différentes catégories de victimes (par ex. enfants, victimes de la violence domestique) ;
- l'information des personnes concernées sur l'aide aux victimes ;
- les tâches et l'organisation des centres de consultation LAVI ;
- l'amélioration du système d'indemnisation ;

Prisca Grossenbacher-Frei (vice-présidente jusqu'en septembre 2001), Berne, licenciée en droit, cheffe de division à l'Office fédéral de la justice ; **Mme Monique Cossali Sauvain** (vice-présidente dès septembre 2001), Delémont, licenciée en droit, cheffe de division à l'Office fédéral de la justice ; **M. Christian Huber**, Zurich, docteur en droit, conseiller d'Etat et directeur des finances du canton de Zurich ; **M. Ernst Zürcher**, Berne, licencié en sciences politiques, secrétaire central de la conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, Président de la Conférence suisse des offices de liaison LAVI ; **M. Kurt Gehring** (jusqu'à fin 2001), Schaffhouse, licencié en droit, secrétaire du département de l'Intérieur du canton de Schaffhouse ; **M. Rudolf Strahm**, Berne, assistant social diplômé, responsable d'un centre LAVI ; **Mme Nilgün Serbest** (dès août 2000, en remplacement de **Mme Sylvie Ricci** qui n'a pu siéger), Fribourg, co-responsable de Solidarité Femmes et du Centre LAVI pour femmes ; **Mme Myriam Caranzano-Maitre**, Cagiallo, docteur en médecine, pédiatre, membre de la commission LAVI du Canton du Tessin, présidente du groupe régional de la Suisse italienne de l'Association Suisse pour la Protection de l'Enfance (ASPE) ; **Mme Christine Stirnimann-Müller** (jusqu'en mai 2001), Berne, avocate ; **M. Peter Fässler-Weibel**, Winterthour, thérapeute pour la famille et le couple ; **Mme Eva Weishaupt**, Zurich, docteur en droit, responsable de l'autorité LAVI cantonale, Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich ; **Mme Silvia Tombesi** (jusqu'en avril 2001), Genève, Substitut du Procureur ; **Mme Béatrice Despland** (jusqu'en avril 2001), Meyrin, licenciée en droit, professeur à l'école d'études sociales et pédagogiques de Lausanne ; **M. Niklaus Schmid** (uniquement pour le traitement des questions de procédure pénale), Zollikerberg, docteur et professeur en droit) ; **M. Peter Gomm**, Olten, avocat et notaire ; **Mme Françoise Dessaux** (dès avril 2001), Lausanne, Juge d'instruction cantonal substitut ; **Mme Patrizia Casoni Delcò** (dès avril 2001), Cureglia, avocate et juge des mineurs substitut ; **Mme Edith Brunner** (dès janvier 2002), St. Gall, licenciée en droit, greffière au tribunal administratif, Présidente de la commission d'exploitation d'un centre LAVI.

- des alternatives à la réglementation en vigueur concernant la réparation morale ;
- le délai de péremption applicable aux demandes d'indemnisation et de réparation morale.

1.3 Aperçu des principales options prises par la Commission

1.3.1 Principes ayant guidé la commission

Les considérations suivantes ont servi de fil conducteur aux travaux de la commission d'experts, qui s'est notamment intéressée aux motifs qui ont poussé le constituant, puis le législateur, à intervenir dans le domaine de l'aide aux victimes. L'aide accordée par l'Etat répond à un souci d'équité sociale et se conçoit comme un geste de solidarité de la collectivité envers ses citoyens les plus durement touchés par la délinquance. Elle complète les efforts consentis pour favoriser la réinsertion sociale des auteurs d'infraction en se préoccupant du sort des victimes³⁴.

L'aide aux victimes complète la protection juridique offerte par le droit civil, le droit pénal et le droit social. Elle a pour but de permettre aux victimes d'infractions de recevoir une aide non seulement financière, mais aussi morale, en vue de surmonter les conséquences de l'infraction. Les prestations financières ne représentent dès lors qu'un aspect de l'aide aux victimes et elles gardent un caractère subsidiaire: les pouvoirs publics n'ont pas à intervenir si la victime peut obtenir réparation d'une autre manière³⁵. D'autre part, on attend des victimes qui disposent de ressources financières suffisantes qu'elles surmontent en partie par leurs propres moyens les conséquences de l'infraction.

Si le rôle premier de l'aide aux victimes est de venir en aide aux personnes qui, à la suite d'une infraction, risqueraient de se trouver dans des difficultés matérielles (en particulier lorsque l'auteur de l'infraction est insolvable ou inconnu), la commission constate également que la plupart des victimes attachent une grande valeur à la reconnaissance sociale qu'implique une aide de l'Etat. Cette reconnaissance peut leur permettre de surmonter l'atteinte subie dans de meilleures conditions. Pour la commission d'experts, la maîtrise des coûts ne doit donc pas nécessairement aller de pair avec un démantèlement des prestations d'aide aux victimes, mais doit s'accompagner d'un renforcement des droits des victimes dans certains domaines. Là où une intervention visant à juguler l'augmentation des coûts paraît indispensable, la commission a en règle générale privilégié des solutions qui permettent avant tout de mieux cibler les prestations en fonction des besoins.

Si la commission reconnaît dans son ensemble le rôle de l'Etat en matière d'aide aux victimes, ce dernier ne saurait se substituer à l'auteur de l'infraction ou aux institutions qui assument une responsabilité première par rapport à l'infraction (par ex. assurances privées ou sociales). Le principe de subsidiarité

³⁴ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 I 901.

³⁵ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 930, et message du CF relatif à une nouvelle constitution fédérale (n 12), FF 1997 I 347.

découle de l'idée d'équité sociale qui a guidé le constituant, puis le législateur. Il est l'un des fondements de l'aide aux victimes, raison pour laquelle la commission l'a placé au cœur de son projet.

La commission constate que la loi sur l'aide aux victimes du 4 octobre 1991 a répondu à un besoin et qu'elle a rempli pour l'essentiel sa mission. Elle repose sur une conception dite des trois axes (conseils ; droits de la victime dans la procédure pénale ; indemnisation et réparation morale) qui, pour l'essentiel, a fait ses preuves, même si des aménagements sont nécessaires, notamment dans le domaine de la réparation morale. La commission a donc largement maintenu la conception en vigueur et elle s'est attachée avant tout à combler certaines lacunes, à mieux délimiter les prestations entre elles, à prévoir des alternatives pour la réparation morale et à améliorer les droits des victimes sur certains points (notamment dans le domaine de l'information ou concernant le délai pour faire valoir des prétentions en matière d'indemnisation ou de réparation morale).

Là où il s'agit avant tout de faire des choix politiques, la commission s'est limitée à proposer différentes alternatives. Elle l'a fait concernant l'octroi des prestations en cas d'infraction commise à l'étranger (cf. art. 20a AP). La commission a également étudié différentes options concernant la réparation morale³⁶.

1.3.2 Droits de la victime dans la procédure pénale

Dès le début, la commission s'est trouvée confrontée au fait que des travaux étaient en cours pour unifier le droit de procédure pénale au niveau fédéral (cf. ch. 3.4.1) Elle a constaté qu'il était prévu, dans le cadre de ces travaux, de transférer les art. 5 à 10 de la LAVI (Protection et droits de la victime dans la procédure pénale), ainsi que les nouveaux art. 10a à 10d de la modification du 23 mars 2001 (amélioration de la protection des enfants victimes)³⁷, dans le futur Code de procédure pénale suisse.

Dès sa première séance, la commission a décidé de commencer ses travaux par le volet relatif à la procédure pénale et d'examiner l'avant-projet de Code de procédure pénale suisse sous l'angle de l'aide aux victimes, de telle sorte que ses observations et propositions puissent être mises en consultation avec cet avant-projet.

Le nouveau Code de procédure pénale suisse devrait remplacer les lois cantonales et fédérales de procédure pénale en vigueur actuellement. Il ne sera donc plus nécessaire de prévoir des dispositions dans la LAVI qui garantissent aux victimes une protection minimale identique dans toute la Suisse. Il convient de souligner que le projet de Code de procédure pénale suisse ne se limitera pas à fixer des normes minimales.

C'est pourquoi, la commission a examiné le projet de Code de procédure pénale suisse afin de s'assurer que ce dernier offre une protection au moins égale

³⁶ Cf. infra ch. 1.3.9 et commentaire ad art. 18 AP.

³⁷ FF 2001 1260 ss, cf. ch. 1.1.2 supra.

à celle de la LAVI. La commission est en effet partie du constat que le droit fédéral en vigueur, de même que la modification du 23 mars 2001 mentionnée ci-dessus, couvrent largement les besoins en matière d'aide aux victimes. Elle a cependant proposé différentes améliorations, dont certaines ont déjà pu être prises en compte dans l'avant-projet de Code de procédure pénale suisse mis en consultation. Les observations et propositions de la Commission font l'objet d'un rapport intermédiaire de la Commission d'experts du 5 février 2001 qui a été joint aux documents de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de Code de procédure pénale suisse³⁸. La procédure de consultation a été ouverte le 27 juin 2001 et s'est terminée à fin février 2002.

Dès lors qu'il est prévu de régler toute la procédure pénale dans le futur Code de procédure pénale suisse, la commission propose de ne plus prévoir de dispositions relatives à la procédure pénale dans la LAVI. Les raisons pour lesquelles le législateur de 1991 avait introduit des dispositions de procédure pénale dans la LAVI (instaurer des règles minimums) deviennent donc caduques. Si on peut regretter que l'ensemble des droits des victimes ne soit plus réuni dans une seule et même loi, le fait d'unifier l'ensemble des normes de procédure pénale présente également des avantages, puisque cela permet de trouver dans un même acte législatif l'ensemble du droit de procédure pénale

Il n'est pas exclu que le projet de Code de procédure pénale suisse entre en vigueur postérieurement à la révision de la LAVI. Il appartiendra à l'administration de parer à cette éventualité lors de l'élaboration du projet de message relatif à la révision de la LAVI, en réintégrant au besoin des dispositions de procédure pénale dans le projet, afin d'éviter tout vide juridique.

La Commission a également renoncé à formuler d'autres propositions relatives à la procédure pénale (notamment concernant la procédure pénale des mineurs) après l'envoi en procédure de consultation du projet de Code de procédure pénale suisse. Elle a estimé que les besoins de protection des victimes étaient pour l'essentiel déjà couverts par la modification de la LAVI du 23 mars 2001 pour ce qui est des victimes mineures et que pour le reste le projet de Code de procédure pénale suisse (auquel l'avant-projet de loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs renvoie) allait dans la bonne direction.

1.3.3 Systématique: révision totale plutôt que révision partielle

Bien que la conception actuelle de la LAVI soit maintenue pour l'essentiel (si l'on excepte le fait que les dispositions de procédure pénale soient transférées dans le projet de Code de procédure pénale suisse ; cf. ch. 1.3.2 ci-dessus), la commission a préféré concevoir la révision comme une révision totale, dans la mesure où pratiquement toutes les dispositions de la loi en vigueur sont tou-

³⁸ Le rapport intermédiaire, ainsi que l'avant-projet de Code de procédure pénale suisse, peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral de la justice, Division principale du droit pénal, 3003 Berne ou consultés sur le site de l'Office, www.ofj.admin.ch rubrique Procédure et organisation judiciaire, Unification du droit de la procédure pénale.

chées par la révision. Le projet de loi s'enrichit de quatorze³⁹ articles supplémentaires par rapport à la loi actuelle. Ce qui peut de prime abord passer pour une inflation législative s'explique aisément, si on considère que la loi actuelle a été fréquemment jugée lacunaire tant par le Tribunal fédéral que par les cantons et les praticiens et qu'il a fallu combler ces lacunes et préciser certains points. D'autres points, actuellement réglés dans l'ordonnance d'application, ont été jugés suffisamment importants pour être élevés au rang de la loi (par ex. art. 1 OAVI).

La première section du projet de loi contient des dispositions générales, concernant le champ d'application de la loi, les conditions d'octroi des prestations, l'information et les frais de procédure. La section 2 est consacrée à l'aide fournie par les centres de consultation. Elle correspond en grande partie à la section 2 de la loi actuelle. La section 3 traite de l'indemnisation et de la réparation morale. Elle correspond en partie à la section 4 de la loi actuelle, mais a été remaniée matériellement et systématiquement. La section 4 est consacrée aux contributions financières et aux tâches de la Confédération. La section 5 contient les dispositions finales. L'actuelle section 3 (protection et droits de la victime dans la procédure pénale) disparaît (cf. ch. 1.3.2 ci-dessus).

1.3.4 Répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons

L'art. 124 Cst, sur lequel se fonde la LAVI, stipule que « la Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'une infraction portant atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent une juste indemnité si elles connaissent des difficultés matérielles ». La Confédération et les cantons sont tous deux les destinataires de la norme constitutionnelle⁴⁰.

La loi en vigueur attribue pour l'essentiel les tâches d'exécution aux cantons, les tâches de la Confédération étant pratiquement limitées à l'octroi de contributions financières. Le projet de révision ne se départit pas de cette manière de voir. La Confédération se voit attribuer une compétence nouvelle: la coordination lors d'événements extraordinaires (art. 29 AP). L'attentat de Louxor a en effet montré la nécessité d'une coordination des autorités fédérales dans certains cas qui devraient cependant rester l'exception. La Confédération se voit également reconnaître la possibilité de soutenir financièrement des institutions et des programmes dont la tâche ou le but est de donner une information sur l'aide aux victimes ; elle pourrait également créer ou mettre sur pied elle-même de telles institutions ou de tels programmes (art. 28, al. 2 AP).

La commission a porté son attention principalement sur le problème de la répartition des charges entre les cantons d'une part (notamment cantons urbains et cantons ruraux) et entre la Confédération et les cantons d'autre part. La décision de maintenir le libre choix du centre de consultation auquel la victime ou

³⁹ Quinze si la variante avec droit à l'indemnisation et à la réparation morale à l'étranger (art. 20a) est retenue.

⁴⁰ Cf. Message du CF relatif à une nouvelle constitution fédérale (n 12), FF 1997 I 347.

ses proches peuvent s'adresser à probablement pour conséquence de faire supporter davantage de charges aux cantons qui sont dotés de centres bien organisés et spécialisés, susceptibles d'attirer les victimes domiciliées dans d'autres cantons. La commission presque unanime estime qu'il incombe à la Confédération, en vertu du mandat qui lui est attribué par l'art. 124 Cst et sur la base de l'art. 46 Cst., de prendre à sa charge une part plus importante des coûts de l'aide aux victimes.

En raison de son volume financier relativement faible, le domaine de l'aide aux victimes n'a pas été inclus dans le projet de Réforme de la péréquation financière et de la répartition de tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)⁴¹. La commission d'experts a examiné l'opportunité de compléter le projet de RPT sur ce point. Elle est cependant arrivée à la conclusion qu'inclure l'aide aux victimes dans les secteurs de tâches soumis à une collaboration intercantonale et à une compensation des charges conduirait à des solutions coûteuses. Elle s'est dès lors décidée à proposer plutôt des contributions de la Confédération.

Le projet règle de manière plus détaillée la matière et il laisse peu de marge de manoeuvre aux cantons, si l'on excepte le domaine de la consultation. Même le droit de procédure pénale sera désormais réglé au plan fédéral. La commission estime qu'il se justifie dès lors d'introduire de nouvelles contributions fédérales destinées à couvrir en partie les dépenses cantonales dans le domaine de la consultation ainsi que dans le domaine de l'indemnisation et de la réparation morale. Ces nouvelles mesures rééquilibreront également les charges entre cantons, puisque ceux qui doivent faire face aux dépenses les plus lourdes recevront des contributions fédérales plus élevées.

1.3.5 Caractère subsidiaire de l'aide aux victimes

La loi sur l'aide aux victimes complète la protection accordée par le droit civil (en particulier le droit de la responsabilité civile), le droit pénal et le droit social (aide sociale, droit des assurances sociales). Elle le fait sur le plan temporel, psychologique et matériel. Sur le plan temporel, elle permet de combler les lacunes liées à la longueur des procédures en apportant rapidement à la victime l'aide dont elle a besoin. Sur le plan psychologique, elle apporte un soutien à la victime pour surmonter les conséquences de l'infraction et défendre ses droits. Enfin, sur le plan matériel, elle empêche que la victime tombe dans les difficultés matérielles parce qu'elle n'a pu obtenir une réparation suffisante du préjudice subi.

Complémentaire, l'aide aux victimes trouve son fondement dans un souci d'équité qui n'est pas comparable au fondement d'une créance issue d'une responsabilité civile, ni au fondement d'une prestation sociale versée en contrepartie du paiement de cotisations d'assurance. Elle revêt par conséquent, et doit continuer à revêtir, un caractère essentiellement subsidiaire. L'aide aux vic-

⁴¹ Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2002 2155 ss (message RPT).

times ne doit pas se substituer à l'auteur de l'infraction, ni aux assureurs qu'ils soient publics ou privés. Le projet maintient pour l'essentiel ces règles, déjà applicables en vertu du droit en vigueur, d'une part en réservant certaines prestations aux victimes qui connaissent des difficultés matérielles et d'autre part en subordonnant l'octroi d'une aide à la condition que la victime ne puisse rien recevoir de tiers ou n'en puisse recevoir que des prestations insuffisantes. Ces principes sont énoncés expressément dans le premier chapitre (art. 2, al. 2, 3 et 4 AP) et concrétisés par différentes dispositions (art. 5, al. 2 AP, art. 10 al. 2 et 3 AP, art. 14 AP, art. 15, al. 2 AP, art. 19, al. 3 AP, art. 24 AP). En vertu du même principe de subsidiarité, il est légitime que l'Etat ne couvre pas nécessairement le préjudice subi dans son intégralité que celui-ci soit matériel ou immatériel (cf. ch. 1.3.9 ci-dessous).

1.3.6 Champ d'application personnel et territorial

La loi du 4 octobre 1991 ne définit pas assez clairement son champ d'application territorial. Par exemple, elle ne règle pas expressément dans quelle mesure l'aide des centres de consultation est accordée aux victimes d'une infraction commise à l'étranger ou aux proches de la victime qui sont domiciliés à l'étranger. Le Tribunal fédéral a apporté quelques éclaircissements dans sa jurisprudence⁴². Le projet de loi règle expressément ces questions qui sont importantes et ne sauraient être laissées à la pratique. De plus, la commission s'est penchée sur la question de savoir dans quelle mesure une infraction commise à l'étranger justifie une indemnisation ou une réparation morale versées par la Suisse. Estimant qu'il s'agissait là d'un choix politique, la commission a élaboré deux variantes, l'une qui prévoit une indemnisation et une réparation morale en pareil cas (cf. art. 20a AP) et l'autre qui l'exclut (cf. art. 2, al. 1 AP). Quelle que soit la variante retenue, la commission estime qu'il ne se justifie pas de lier l'aide des centres de consultation à des conditions de rattachement territorial aussi strictes que pour l'indemnisation et la réparation morale. Les exigences proposées pour obtenir l'aide des centres de consultation sont donc assez larges.

Concernant le champ d'application personnel de la loi, la notion de victime et de proche demeure inchangée. Le projet délimite plus clairement les droits dont bénéficie la victime directe et ceux dont bénéficient les proches. Ces derniers n'ont que les droits qui leur sont expressément attribués.

La commission s'est demandé s'il fallait exclure les victimes d'infractions par négligence et plus particulièrement les victimes de la circulation routière du champ d'application de la LAVI comme l'ont demandé plusieurs cantons dans le cadre du troisième rapport d'évaluation⁴³. Il convient de rappeler que, dans les relevés de 1997 et 1998, la part des victimes de la circulation routière qui ont

⁴² Cf., sur ces questions de territorialité, ATF126 II 228, 124 II 507 et arrêt 1A.128/2001 du 18.1.02 prévu pour la publication.

⁴³ Cf. Troisième Rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), p. 106.

recouru aux prestations de l'aide aux victimes était très faible⁴⁴. Tout en admettant qu'il n'appartient pas à l'aide aux victimes de se substituer aux assureurs en responsabilité civile, la commission n'a pas souhaité exclure de manière générale les victimes d'infractions par négligence du champ d'application de la loi. En effet, les besoins des victimes ne se définissent pas en fonction du caractère intentionnel ou non de l'infraction. Faire une distinction entre infractions intentionnelles et infractions par négligence poserait en outre des difficultés dans la pratique. Tout au plus pourrait-on envisager de moduler différemment le droit à certaines prestations (par ex. prestations d'indemnisation et de réparation morale). En accordant davantage de poids au principe de subsidiarité, la commission estime avoir tenu compte de la situation particulière des victimes d'infractions par négligence.

1.3.7 Aide fournie par les centres de consultation

Pour l'essentiel, les modifications apportées dans le domaine de la consultation visent à consolider la pratique qui s'est développée au plan cantonal depuis l'entrée en vigueur de la loi. Le libre choix du centre de consultation, de même que la gratuité des prestations fournies directement par les centres et de l'aide immédiate sont maintenus. Le projet précise la pratique, établie dans plusieurs cantons et consacrée par les recommandations de la Conférence des offices de liaison LAVI, d'accorder une garantie ou contribution aux frais lorsqu'une aide plus étendue est nécessaire. Enfin, le projet prévoit des exceptions à l'obligation qui est faite aux membres du personnel des centres de consultation de garder le secret sur les faits qui leur sont confiés lorsque l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'un mineur est sérieusement mise en danger : les personnes qui travaillent pour un centre de consultation auront ainsi la possibilité d'aviser l'autorité tutélaire ou de dénoncer le cas à l'autorité de poursuite pénale lorsque l'intérêt de l'enfant le commande.

1.3.8 Indemnisation

La commission a apporté peu de modifications au système d'indemnisation. Il faut se souvenir que les dispositions y relatives ont fait l'objet de modifications en 1997, dans le cadre de la révision de la LPC⁴⁵. Le système avait alors été simplifié. La commission juge les dispositions actuelles dans l'ensemble satisfaisantes. Il est difficile d'envisager un système qui, tout en étant simple à appliquer, soit aussi apte à prendre en compte la situation matérielle des victimes et de leurs proches que la loi sur les prestations complémentaires. Le système actuel présente également l'avantage de s'appuyer sur des mécanismes connus. La commission s'est contentée d'apporter quelques compléments concernant le dommage à prendre en compte sous l'angle de l'aide aux victimes et de mieux délimiter le préjudice couvert par l'indemnisation par rapport à l'aide fournie par les centres de consultation.

⁴⁴ Cf. Troisième Rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), p. 3.

⁴⁵ Cf. ch. 1.1.2 supra.

1.3.9 Réparation morale

La raison d'être de la réparation morale et son incidence sur les coûts étaient au cœur des travaux de la commission. La solution la plus radicale consisterait à supprimer purement et simplement cette prestation, qui n'est d'ailleurs pas prévue expressément par la Constitution. La plupart des membres de la commission estiment cependant que la disparition de cette forme d'aide créerait une lacune dans le système d'aide aux victimes. La réparation morale répond en effet au besoin de reconnaissance sociale de la victime, particulièrement lors d'infractions sexuelles. S'il est important pour les victimes d'obtenir une réparation morale de l'Etat, il n'est en revanche pas nécessaire que cette réparation soit équivalente à ce que la victime pourrait recevoir de l'auteur de l'infraction. La commission a étudié deux alternatives à la suppression pure et simple. L'une, qui correspond à la solution évoquée dans le postulat Leuthard⁴⁶, consisterait à calculer le montant de la réparation morale selon les principes du droit civil et à opérer une réduction proportionnelle. Une autre solution consiste à s'écarter entièrement du droit civil et à prévoir des critères propres accompagnés d'un plafonnement des montants. C'est cette dernière solution que la commission a retenue dans le projet de révision, sans toutefois écarter les deux autres options (suppression ou prestation calculée selon le droit civil avec réduction proportionnelle).

1.3.10 Délais plus longs pour introduire une demande d'indemnisation et de réparation morale

Le délai de péremption prévu à l'art. 16, al. 3 LAVI est fréquemment critiqué pour sa brièveté. Plusieurs interventions parlementaires demandent qu'il soit prolongé ou supprimé⁴⁷. La commission propose de prolonger le délai de péremption à cinq ans, tout en prévoyant des délais plus longs pour les enfants âgés de moins de seize ans et les mineurs dépendants victimes d'infractions graves, ainsi que pour les victimes qui font d'abord valoir leurs prétentions civiles dans une procédure pénale.

1.3.11 Prévention

La commission a examiné s'il y avait lieu d'intégrer la prévention dans le projet de révision. La Confédération ne peut tirer de l'art. 124 Cst la compétence de légiférer dans ce domaine⁴⁸. Les cantons ont la possibilité de confier aux centres de consultation des tâches de prévention, comme ils le font aujourd'hui déjà. La commission estime que de tels efforts doivent être soutenus, mais qu'ils relèvent de la législation pénale et non de l'aide aux victimes proprement dite. Il est d'ailleurs prévu, dans le cadre des travaux relatifs à la révision de la

⁴⁶ Cf. ch. 1.1.5 ci-dessus.

⁴⁷ Cf. ch. 1.1.5 ci-dessus.

⁴⁸ Cf. Message du CF relatif à une nouvelle constitution fédérale (n 12), FF 1997 I 347.

partie générale du Code pénal⁴⁹ de compléter celle-ci par une disposition sur la prévention qui permettrait notamment à la Confédération de soutenir des projets et des organisations dans ce domaine. Pour toutes ces raisons, la commission estime qu'il n'est pas opportun d'inscrire la prévention dans la LAVI.

1.3.12 Médiation

La commission s'est également penchée sur la médiation comme mode de règlement du litige entre l'auteur de l'infraction et la victime. Les centres de consultation LAVI sont censés défendre en priorité les intérêts de la victime et de ses proches, tâche qui est difficilement compatible avec celle de médiateur. La commission est d'avis que le rôle de médiateur ne doit donc pas être assumé par les centres de consultation. Il n'est en revanche pas interdit aux centres de consultation de participer à une procédure de médiation externe dans le cadre de leurs tâches, pour autant qu'ils ne s'écartent pas de leur mission qui est de défendre les intérêts des victimes et de leurs proches. Une telle participation restera possible à l'avenir sans qu'il soit nécessaire de le mentionner dans la loi. Les frais qui en découlent peuvent faire l'objet d'une contribution aux frais pour les prestations de tiers au sens de l'art. 10, al. 2 et 3 AP, pour autant qu'ils ne soient pas pris en charge par les autorités de poursuite pénale.

1.3.13 Protection de certaines catégories de victimes

La commission s'est demandé si la protection de certaines catégories de victimes (victimes mineures, victimes de la violence domestique, victimes de la traite des êtres humains) appelait des mesures spécifiques relevant de l'aide aux victimes.

La commission a tenu compte de la situation particulière des victimes mineures en relation avec le délai prévu à l'art. 21, al. 2 du projet (art. 16, al. 3 LAVI) en leur permettant d'introduire une demande d'indemnisation et de réparation morale jusqu'au jour où elles ont 25 ans. Elle a également assoupli l'obligation de garder le secret imposée aux centres de consultation lorsqu'il y va de l'intérêt prépondérant d'un mineur dont l'intégrité physique, psychique ou sexuelle est sérieusement mise en danger (art. 13, al. 4 AP). Il convient par ailleurs de rappeler que la situation des victimes mineures dans la procédure pénale est déjà prise en compte par la révision du 23 mars 2001⁵⁰ (amélioration de la protection des enfants victimes). La commission ne voit pas la nécessité d'adopter d'autres règles spécifiques.

La commission s'est également penchée sur la situation particulière des victimes de la violence domestique et des victimes de la traite des êtres humains. Dans les deux cas, la commission constate que le problème ne peut être résolu par le biais de l'aide aux victimes, mais appelle des mesures dans d'autres domaines du droit (en particulier législation sur la police, droit civil, loi sur l'établissement et le séjour des étrangers, loi sur l'asile). Par ailleurs, le problème de la

⁴⁹ Cf. ch. 3.4.2 infra.

⁵⁰ FF 2001 1260 ss, cf. également ch. 1.1.2 supra.

traite des êtres humains a fait l'objet d'un examen dans le cadre d'un groupe de travail interdépartemental institué par le Conseil fédéral pour donner suite à la motion Vermot 00.3055 du 23 juin 2000 (Traite des femmes. Programme de protection pour les victimes). Le groupe de travail a livré ses recommandations au DFJP. Le Conseil fédéral a pris acte du rapport du groupe de travail le 29 mai 2002 et il a chargé les départements concernés d'examiner les recommandations du groupe de travail et de lui soumettre des propositions pour leur réalisation⁵¹.

Quant au problème de la violence domestique, il fait l'objet d'une initiative parlementaire Vermot 00.419 (Protection contre la violence dans la famille et dans le couple) du 14 juin 2000⁵². Le Conseil national a décidé de donner suite à cette initiative parlementaire le 7 juin 2001⁵³. La Commission des affaires juridiques du Conseil national chargée de traiter l'initiative parlementaire tend elle aussi à mettre l'accent sur le droit civil car il n'est pas possible de prendre en compte toute la complexité de ce problème dans le cadre étroit de la LAVI. Pour ce motif, la commission d'experts a renoncé à proposer des mesures particulières en faveur de ces catégories de victimes dans le cadre de la révision de la LAVI.

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET

Section 1: Dispositions générales

Art. 1 AP Principe

Alinéa 1

L'avant-projet reprend la définition de la victime qui figure dans la loi actuelle (art. 2, al. 1 LAVI ; cf. également art. 124 Cst.).

Comme sous l'empire du droit actuel, seule les personnes qui auront subi une atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle, du fait d'une infraction, pourront bénéficier d'une aide selon la LAVI. De même que dans la loi en vigueur, le fait que l'auteur ait été ou non découvert ou que le comportement de celui-ci soit ou non fautif et qu'en particulier l'infraction ait été commise intentionnellement ou par négligence, ne joue, en principe, aucun rôle.

La question de savoir quand les autorités d'aide aux victimes peuvent retenir une infraction doit, du point de vue de la commission, être laissée à l'appréciation de la jurisprudence, comme jusqu'à maintenant et en fonction des mêmes critères. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les exigences relatives à la preuve de l'infraction diffèrent sensiblement en fonction du mode d'aide sollicité. S'agissant de l'aide dont la victime a immédiatement besoin et de la protection des droits de la victime dans la procédure pénale, il suffit qu'entre en considé-

⁵¹ Cf. ch. 1.1.5 supra et 3.4.6 infra.

⁵² Cf. ch. 1.1.5 supra.

⁵³ BO N 07.06.01 15h00

ration une infraction pouvant donner lieu à une aide. En revanche, pour l'admission de prestations financières définitives, la preuve des éléments constitutifs d'un acte pénal délictueux est nécessaire⁵⁴.

Alinéas 2 et 3

L'aide continuera d'être accordée aux proches des victimes. Le cercle des proches est le même que celui qui est défini dans la loi en vigueur ; il comprend également le partenaire avec lequel la victime vit en concubinage (cf. art. 2, al. 2 LAVI). Les proches ont droit aux prestations d'aide aux victimes, dans la mesure où la loi le prévoit expressément.

Art. 2 AP Conditions générales

L'al. 1 règle le champ d'application ratio loci de la loi en s'inspirant de la jurisprudence⁵⁵. L'avant-projet innove en posant, dès le début de la loi, divers principes généraux⁵⁶ qui relèvent, dans leurs multiples facettes, de la notion de subsidiarité⁵⁷ et qui ne sont mentionnés explicitement ni par la Constitution ni par la loi.

Alinéa 1

L'avant-projet précise que seule peut bénéficier de l'aide la victime d'une *infraction commise en Suisse* (principe de territorialité au sens de l'art. 3 de la Convention européenne⁵⁸). La loi demeure applicable aux personnes domiciliées à l'étranger dans la mesure où elles ont été victimes d'une infraction commise en Suisse ou lorsqu'il s'agit des proches de telles personnes. De même, selon l'AP, le lieu de commission de l'infraction continue-t-il d'être tant celui où l'auteur a agi que celui où le résultat de l'acte s'est produit (art. 7 du CP⁵⁹).

En cas d'infraction commise à l'étranger, l'aide sera accordée à condition que la loi le prévoie expressément. La commission préconise que les personnes qui ont leur domicile en Suisse au moment où elles sont victimes d'une infraction à l'étranger soient autant que possible informées sur place de l'aide aux victimes (art. 4, al. 3. AP), qu'elles bénéficient à leur retour en Suisse des prestations gratuites des centres de consultation et, dans la mesure où elles avaient leur domicile en Suisse depuis un an au moins au moment des faits, qu'elles puis-

⁵⁴ ATF 125 II 265 ss.

⁵⁵ ATF 126 II 229.

⁵⁶ Cf. Message du CF concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 901, p. 930 ; message LAVI (n 14), FF 1990 II 909, p. 924 ; message du CF relatif à une nouvelle constitution fédérale (n 12), FF 1997 I 347 ; ATF 125 II 169, ATF 123 II 548, ATF 121 II 209. L'art. 14, al. 1 LAVI ne règle qu'un aspect de la subsidiarité. Cf. également sur toute la problématique ch. 1.3.5 supra.

⁵⁷ Cf. Alexandra Rumo-Jungo, *Haftpflicht und Sozialversicherung*, Fribourg 1998, no 924 s.

⁵⁸ Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, RS 0.312.5 ; cf. également ch. 3.2.1 infra.

⁵⁹ En principe, cette disposition est censée ne pas être touchée par la révision en cours de la Partie générale du Code pénal ; cf. message du Conseil fédéral du 21 septembre 1998, FF 1999 1787. Les délibérations parlementaires relatives à cet objet n'étaient pas closes au moment de l'adoption du présent rapport.

sent bénéficier d'une contribution aux frais pour les prestations de tiers (cf. art. 11 AP). En ce qui concerne l'indemnisation et la réparation morale, l'avant-projet prévoit deux variantes: l'une qui accorde le droit à de telles prestations, à condition que la victime ait eu son domicile en Suisse depuis au moins cinq ans (art. 20a AP), l'autre qui l'exclut (en ce qui concerne l'ensemble de cette problématique, cf. ch. 1.3.6 ci-dessus). A l'instar de la loi actuelle, l'AP ne prévoit aucune aide pour les ressortissants suisses domiciliés à l'étranger qui sont victimes d'une infraction dans leur pays de domicile.

Alinéa 2

Par principe, il incombe à l'auteur de l'infraction de répondre des dommages qu'il a causés. En outre, la victime bénéficie souvent des prestations de diverses assurances, tant sociales que privées, en cas d'accident, notion qui comprend également les atteintes à l'intégrité résultant d'une infraction⁶⁰. L'aide aux victimes pallie aux insuffisances des débiteurs primaires, évitant que les personnes concernées ne doivent recourir à l'aide sociale.

La contribution aux frais pour les prestations de tiers, l'indemnisation et la réparation morale ne sont accordées que si l'une des conditions négatives de l'al. 2 est remplie. Selon la lettre a, ces prestations ne sont apportées aux personnes concernées que lorsque, pour des motifs d'ordre juridique ou en raison d'autres circonstances, celles-ci ne peuvent rien recevoir des débiteurs primaires ou n'en peuvent recevoir que des prestations insuffisantes. Les prestations financières d'aide aux victimes doivent toutefois également être accordées, lorsque les personnes en cause en ont immédiatement besoin et que l'on ne connaît pas encore le débiteur primaire ou que les conditions dont dépend sa participation à la couverture des coûts ne sont pas encore clairement établies (let. b).

Il n'est pas nécessaire de remplir l'une ou l'autre de ces conditions pour avoir droit à une aide immédiate (art. 9 et 10, al. 1, let. b AP).

Alinéa 3

Cette disposition correspond à la règle de l'art. 1 OAVI ; la commission estime qu'elle doit être élevée au rang de la loi. Bien que l'autorité d'indemnisation soit chargée d'établir les faits d'office (art. 23, al. 2 AP, qui correspond à l'art. 16, al. 2 LAVI), la victime ne saurait demeurer entièrement passive, mais doit collaborer à l'établissement des faits. La commission n'a pas voulu subordonner l'octroi des prestations à la condition que la victime porte plainte pénale ou collabore à la procédure pénale, comme cela se fait dans quelques législations étrangères. La victime doit en revanche supporter les conséquences de l'absence de preuve, en particulier lorsqu'elle n'a pu rendre vraisemblable le fait de n'avoir rien pu obtenir de l'auteur de l'infraction ou de tiers (assurances, Etat étranger) ou de n'en avoir obtenu que des montants insuffisants. L'autorité compétente devra tenir compte des circonstances, en particulier lorsqu'on ne peut exiger de la victime, eu égard aux difficultés pratiques ou à l'épreuve que cela représenterait pour elle, qu'elle apporte le degré de vraisemblance requis.

⁶⁰ Art. 9, al. 1 de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA, RS 832.202) ; cf. également art. 4 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) du 6 octobre 2000, FF 2000 4657.

Alinéa 4

Cette disposition énumère les types d'aide financière dont l'octroi obéit à une condition supplémentaire: il faut que l'infraction soit la cause des difficultés matérielles que connaissent la victime ou ses proches (cf. art. 124 Cst. ; principe dit de « subsidiarité matérielle »). A cet égard, l'avant-projet s'inspire du droit en vigueur (art. 3, al. 4, 2^{ème} phrase LAVI qui se réfère à la « situation personnelle » et art. 12, al. 1 LAVI). Le paramètre utilisé porte l'appellation nouvelle de « plafond LAVI ». Dorénavant, il sera impérativement appliqué pour déterminer le droit des victimes à l'octroi par les centres de consultation d'une contribution aux frais pour les prestations de tiers (cf. art. 10, al. 2 AP) et à l'exemption des frais de procédures qui ne sont pas fondées sur la LAVI (cf. art. 5, al. 2 AP).

A l'instar de ce qui vaut actuellement, la situation matérielle des personnes concernées n'a aucune incidence sur le droit à la réparation morale (Art. 12, al. 2 LAVI). La commission estime en effet qu'en l'occurrence il est plus approprié de partir de l'atteinte et de n'accorder une réparation morale que si l'infraction a des conséquences *de longue durée* pour la personne concernée (art. 18, al. 1 AP). Enfin, l'avant-projet innove en soumettant le montant de la réparation morale à un plafond (cf. art. 19, al. 2 AP).

Art. 3 AP Plafond LAVI et revenus déterminants

Alinéa 1

Le plafond LAVI a une double fonction:

Premièrement, il permet de déterminer si une aide de l'Etat est nécessaire (art. 2, al. 4 AP), en concrétisant la notion de « difficultés matérielles » au sens de l'art. 124 Cst. Comme sous l'empire du droit actuel, le plafond est fixé par référence aux dispositions pertinentes de la LPC. On le désigne par l'appellation « plafond LAVI » et il correspond au quadruple du montant supérieur destiné à la couverture des besoins vitaux au sens de la LPC.

Le plafond LAVI sert également à calculer le montant de l'aide financière. Selon l'avant-projet, cet indicateur influe non seulement sur le montant de l'indemnité, mais encore – ce qui est nouveau - sur celui de la contribution aux frais pour les prestations de tiers (art. 10, al. 3 AP). Lorsque les revenus de la personne concernée sont très faibles, c'est-à-dire ne dépassent pas le quart du plafond LAVI, l'indemnité allouée par l'Etat couvrira le dommage dans son intégralité, mais seulement jusqu'à concurrence des montants maximums fixés. Si la personne concernée dispose de revenus supérieurs au quart du plafond LAVI, l'indemnité sera réduite (art. 15, al. 1 et 3 AP ; cf. également art. 13, al. 1 et 3 LAVI). Ce mode de calcul est également applicable – quoique avec quelques aménagements – à la prise en charge des coûts découlant de l'aide fournie par des tiers. Ces coûts, dans la mesure où ils ne peuvent être supportés par d'autres intervenants, sont pris intégralement en charge même si les personnes concernées ont des revenus quelque peu supérieurs au plafond de ressources fixé dans le domaine de l'indemnisation pour la couverture intégrale du dommage. La personne concernée n'aura à prendre à sa charge une part des frais

qu'à partir du moment où ses revenus sont supérieurs à la moitié du plafond LAVI (art. 10, al. 2 et 3 AP).

Alinéa 2

Contrairement à la législation sur les prestations complémentaires, seuls les revenus sont pris en compte pour déterminer si les conditions de ressources sont remplies. Cette simplification instaurée à la faveur de la révision partielle de la LAVI du 20 juin 1997 a donné satisfaction. Le mode de calcul des revenus déterminants continue d'être régi par les dispositions pertinentes de la LPC.

Art. 4 AP Information sur l'aide aux victimes et annonce des cas

Selon la loi actuelle, l'information sur l'aide aux victimes incombe aux centres de consultation, aux membres de la police qui procèdent à l'audition des victimes ainsi qu'aux autorités responsables de la procédure pénale (art. 3, al. 2, let. b LAVI, art. 6, al.1 LAVI et art. 8, al. 2 LAVI). L'avant-projet innove en conférant aux cantons un devoir général d'information en matière d'aide aux victimes. L'art. 5 contient, en outre, des dispositions concernant spécifiquement l'information des victimes dans le cadre de procédures pénales et l'information lors de voyages à l'étranger.

Alinéa 1

Les cantons doivent, d'une part, faire connaître au public l'existence de l'aide aux victimes et, d'autre part, dispenser aux personnes concernées une information individuelle, adaptée à chaque cas. Ils doivent pourvoir, par des moyens appropriés, à ce que dorénavant toutes les victimes puissent, si possible, être informées rapidement et sous une forme idoine des possibilités qui s'offrent à elles en matière de consultation et d'indemnisation, ce non seulement par la police (cf. al. 2), mais encore par les opérateurs du secteur médical (hôpitaux, cabinets médicaux, entreprises d'ambulances) ou d'autres institutions, telles que les sapeurs-pompiers.

Alinéa 2

La protection des victimes dans le cadre de la procédure pénale étant censée être réglée dans le Code de procédure pénale suisse en voie d'élaboration (cf. ch. 1.3.2), il suffit de faire référence audit Code. Dans le rapport intermédiaire relatif à l'avant-projet de Code de procédure pénale suisse, la commission a proposé d'apporter des précisions au libellé de l'art. 6, al. 1 et 2 LAVI et préconisé de nombreuses autres innovations touchant l'information de la victime et l'annonce de son cas aux centres de consultation⁶¹.

Alinéa 3

Toute personne qui est victime d'une infraction à l'étranger doit être informée dans le pays même où l'acte a été commis, de l'existence de l'aide aux victimes en Suisse. Cela n'est généralement possible que si elle s'adresse à une représentation suisse. A l'instar de la police (cf. al. 2), l'ambassade ou le consulat est

⁶¹ Cf. les propositions contenues dans le rapport intermédiaire de la commission d'experts LAVI (APP CP): articles 334, 124d, 153, al. 4, et 225, al. 4 AP CPP ainsi que le ch. 2 du rapport intermédiaire.

tenu de transmettre les coordonnées des personnes concernées à un centre de consultation si elles y consentent. L'al. 3 confère aux personnes concernées un droit à l'information et codifie clairement la pratique en vigueur⁶².

Art. 5 AP Exemption des frais de procédure et de l'obligation de rembourser les frais d'assistance juridique

En vertu de l'art. 29 Cst., toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause ne paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. Selon l'art. 3, al. 4 LAVI, les centres de consultation prennent à leur charge les frais d'avocat et les frais de procédure de la victime dans la mesure où sa situation personnelle le justifie. Cette disposition et ses relations avec le droit à l'assistance judiciaire gratuite garantie par l'art. 29 Cst. ont fait l'objet d'une abondante jurisprudence⁶³. Selon cette jurisprudence, la LAVI assume une fonction subsidiaire à celle de l'assistance judiciaire. Lorsque cette dernière est attribuée à la victime, l'intervention étatique au sens de l'art. 3, al. 4 LAVI ne se justifie plus. En revanche, lorsque la victime n'obtient pas l'assistance judiciaire totale selon le droit cantonal, il appartient au centre de consultation d'examiner si la situation personnelle de la victime justifie le remboursement des frais d'avocat ou la prise en charge des frais de procédure. Le centre de consultation peut refuser de prendre en charge les frais d'avocat lorsqu'il paraît évident que ceux-ci seraient engagés en pure perte⁶⁴.

La commission propose de réunir les règles en vigueur régissant les frais de procédure et les frais d'avocat dans la LAVI en une seule disposition (art. 3, al. 4 et art. 16, al. 1 LAVI), en en modifiant légèrement le contenu et en les complétant par une nouvelle disposition sur les frais d'assistance juridique qui permet d'assurer une égalité de traitement entre les bénéficiaires LAVI, que les frais d'avocat soient pris en charge au titre de la LAVI ou de l'assistance judiciaire gratuite.

Alinéa 1

L'al. 1 consacre la gratuité des procédures fondées sur la LAVI, indépendamment du revenu du bénéficiaire. Il remplace l'art. 16, al. 1, LAVI qui prévoit la gratuité de la procédure visant à l'octroi d'une indemnisation ou d'une réparation morale et étend ce principe aux autres procédures fondées sur la LAVI (par ex. concernant l'octroi d'une aide au sens de l'art. 7, al. 2 AP).

Alinéa 2

Cette disposition prévoit la gratuité des procédures administratives et judiciaires qui sont la conséquence de l'infraction, pour autant que les revenus de la per-

⁶² Directives de l'Office fédéral de la justice du 14 avril 2000 aux représentations suisses à l'étranger concernant l'aide aux victimes d'infractions, consultables à l'adresse Internet www.ofj.admin.ch rubrique Sécurité et Protection, Aide aux victimes, Informations pour les représentations suisses à l'étranger.

⁶³ ATF 123 II 548, 125 II 265, 122 II 315, 121 II 209.

⁶⁴ ATF 121 II 209.

sonne appelée à en bénéficier ne dépassent pas le plafond LAVI. Cette règle n'est pas nouvelle et reprend le principe qui figure déjà à l'art. 3, al. 4, LAVI selon lequel les centres de consultation prennent à leur charge d'autres frais, comme, notamment, les frais de procédure, dans la mesure où la situation personnelle de la victime le justifie. La commission a estimé que la prise en charge des frais de procédure ne devait pas relever de l'aide fournie à la victime par les centres de consultation, mais être réglée de manière distincte.

Alinéa 3

Quiconque a agi de manière téméraire ne peut plus prétendre à la gratuité de la procédure.

Alinéa 4

Cette disposition a pour objet de régler les relations entre l'aide juridique gratuite accordée par les centres de consultation au sens des art. 7, al. 2 et 10, al. 1 et 2 AP (art. 3, al. 2, let. a et 4 LAVI) et l'assistance gratuite d'un défenseur au sens de l'art. 29, al. 3 Cst. La victime et ses proches n'ont pas besoin de l'aide juridique prévue par la LAVI s'ils remplissent les conditions de l'assistance judiciaire gratuite au sens de l'art. 29 Cst⁶⁵. Lorsque la victime et ses proches n'ont pas droit à l'assistance d'un défenseur gratuit, le centre de consultation ou l'instance cantonale compétente doit encore examiner s'ils ne remplissent pas les conditions, plus généreuses, prévues par la LAVI pour la prise en charge des frais d'avocat selon l'art. 7 al. 2 AP en relation avec l'art. 10, al. 1 ou 2 AP. Dans ce sens, l'aide juridique gratuite et la prise en charge des frais d'avocat au sens de la LAVI complètent les garanties de procédure prévues par la Constitution fédérale. Cela n'est toutefois pas sans poser problème, car les victimes et leurs proches qui ont droit à l'assistance d'un défenseur gratuit doivent en principe rembourser cette aide s'ils reviennent à meilleure fortune, ce qui n'est pas le cas des frais d'avocat pris en charge par le biais de la LAVI. Afin de remédier à cette inégalité de traitement, qui s'opère au détriment des personnes les moins fortunées, la commission propose d'exempter les victimes et les proches au bénéfice de l'assistance gratuite d'un défenseur au sens de l'art. 29, al. 3 Cst du remboursement de ces frais.

Section 2: Aide fournie par les centres de consultation

Généralités

Même si du point de vue formel l'avant-projet constitue une révision totale, il n'en conserve pas moins de nombreuses dispositions de la loi en vigueur.

Ainsi la section 2 reprend tels quels les principes suivants:

- autonomie des centres de consultation (art. 3, al. 1 LAVI, cf. art. 6, al. 1 AP),
- libre choix du centre de consultation (art. 3, al. 5 LAVI, cf. art. 8, al. 1 AP),
- absence de délai pour bénéficier de l'aide des centres de consultation (art. 12, al. 1 OAVI, cf. art. 8, al. 2 AP),
- obligation de garder le secret (art. 4 LAVI, cf. art. 13, al. 1, 2, 3 et 5 AP).

⁶⁵ Cf. ATF 121 II 209, c. 3b ; ATF 123 II 548.

En revanche, la section 2 précise quelque peu les tâches des centres de consultation (art. 3, al. 2 LAVI, cf. art 7, al. 2 AP).

Par rapport à la loi actuelle, les points ci-après sont réglés de manière différente ou plus nuancée:

- organisation de l'aide d'urgence (art. 3, al. 3, deuxième phrase LAVI ; cf. art. 9 AP),
- conditions dont dépend la prise en charge « d'autres frais » (art. 3, al. 4, 2^{ème} phrase LAVI ; cf. art. 10, al. 2 et 3 AP ainsi que l'art. 5 AP).

L'avant-projet contient des dispositions nouvelles portant sur les points suivants:

- Délimitation de l'indemnisation accordée par les autorités compétentes par rapport à l'aide financière fournie par les centres de consultation (art. 10, al. 4 AP),
- Aide des centres de consultation aux personnes victimes d'une infraction à l'étranger (art. 11 AP),
- Dérogation à l'obligation de garder le secret s'agissant de mineurs dont l'intégrité est sérieusement mise en danger (art. 13, al. 4 AP),
- Droit des centres de consultation de consulter les dossiers (art. 12 AP).

Art. 6 AP Centres de consultation

En vertu de cette disposition qui a la même teneur que l'actuel art. 3, al. 1 LAVI, les cantons sont tenus de veiller à ce qu'il y ait des centres de consultation autonomes dans leur secteur d'activité. L'avant-projet, à l'instar de la loi en vigueur, rappelle qu'il est souhaitable que s'instaure une collaboration intercantonale dans ce domaine.

Art. 7 AP Tâches des centres de consultation

Les tâches des centres de consultation restent les mêmes (art. 3, al. 2 LAVI): les conseils personnalisés prodigués aux personnes touchées par une infraction demeurent la tâche principale des centres. A cela s'ajoute la tâche de fournir eux-mêmes ou en faisant appel à des tiers, l'aide, notamment psychologique, médicale ou juridique, dont la victime a besoin dans le cas particulier (art. 7, al. 2 AP). Lorsque les conditions de l'art. 10, al. 2 AP sont réunies, les coûts de l'aide apportée par des tiers sont pris en charge entièrement ou en partie. Dans tous les cas, le centre de consultation doit informer la personne concernée sur les prestations à sa disposition et leur incidence financière, sur la possibilité de demander une indemnisation et une réparation morale et sur ses droits et obligations dans la procédure pénale (art. 7, al. 3 AP). Les cantons pourront continuer d'opter pour un système dans lequel les centres de consultation jouent essentiellement un rôle d'intermédiaire ou pour un modèle d'organisation dans lequel les centres de consultation fournissent eux-mêmes une large palette de prestations (qu'elles soient généralistes ou ciblées sur certaines catégories de victimes).

Les prestations au titre de l'aide immédiate sont toujours gratuites, même si elles sont fournies par une permanence opérationnelle 24 heures sur 24 (art. 9 AP) ou par des tiers (art. 10, al. 1, let. b AP).

Il en va différemment de l'aide qui, bien que nécessaire, ne répond pas à un besoin immédiat. Elle est gratuite pour la victime et ses proches si elle est fournie par le centre de consultation lui-même. En revanche, si elle est fournie par des tiers, elle est, en principe, financée par les victimes ou par un tiers débiteur dont l'obligation de prise en charge prime celle de l'aide aux victimes, le canton étant toutefois tenu, selon l'art. 10 al. 2 et 3 AP, d'accorder une contribution aux personnes dont les revenus sont modestes.

En l'occurrence, le fait que l'avant-projet n'interfère pas dans l'organisation qui relève des cantons est relativisé par le droit qu'ont les personnes concernées de s'adresser au centre de consultation de leur choix (art. 8, al. 1 AP). L'art. 25 AP prévoit que la Confédération alloue aux cantons des indemnités pour les prestations accordées par les centres de consultation et qu'elle peut conclure avec les cantons des conventions visant à déterminer l'ampleur des prestations donnant lieu à une indemnité. La participation de la Confédération aux frais devrait conduire à la fixation d'une offre minimale de prestations unifiée.

Art. 8 AP Recours à l'aide des centres de consultation

Alinéa 1

La possibilité de s'adresser au centre de consultation de leur choix peut avoir une importance capitale pour les personnes concernées. Aussi l'avant-projet reprend-t-il tel quel le principe du libre choix statué à l'art. 3, al. 5 LAVI. Dans quelques cantons, les centres de consultation sont confrontés aux demandes d'aide émanant d'un nombre relativement important de personnes domiciliées à l'extérieur. A cet égard, les contributions de la Confédération que l'avant-projet prévoit d'instituer (art. 25 AP) devraient se traduire par une répartition plus équilibrée des charges entre les cantons.

Alinéa 2

L'aide des centres de consultation peut être sollicitée en tout temps. En effet, à la différence de ce qui vaut pour les indemnisations et les réparations morales (art. 21 AP), le droit aux prestations des centres de consultation n'est assorti d'aucun délai. Ce principe qui est aujourd'hui statué à l'art. 12, al. 1 OAVI, sera inscrit dans la loi (al. 2).

Art. 9 AP Permanence

Aux termes de l'art. 3, al. 3, deuxième phrase LAVI, les centres de consultation doivent être organisés de manière à pouvoir fournir en tout temps une aide immédiate. Dans le cadre de l'évaluation, d'aucuns ont relevé qu'il était inutile de prévoir une permanence opérationnelle 24 heures sur 24 dans chaque centre de consultation. D'ailleurs, nombre de centres de consultation ne sont ouverts que pendant les heures de bureau. Durant la nuit et pendant les week-ends,

l'aide immédiate est fournie par la police, les hôpitaux, le numéro d'appel d'urgence de la main tendue ou par un foyer d'accueil de femmes⁶⁶.

Selon l'avant-projet, chaque canton sera tenu de pourvoir à ce que les personnes concernées puissent recevoir 24 heures sur 24 l'aide dont elles ont immédiatement besoin. L'aide immédiate comprend, pour le moins, un entretien avec une personne spécialement formée à cet effet (cf. également, ci-dessous, commentaire ad art. 10, al. 1 AP). Il appartient à chaque canton d'adopter, compte tenu des structures existantes, les mesures d'organisation nécessaires pour satisfaire à cette exigence.

Les cantons peuvent non seulement charger un ou plusieurs centres de consultation d'assurer la permanence mais encore confier cette tâche à des services d'urgences, qu'ils soient médicaux, psychologiques ou sociaux. Les organismes mandatés assument une tâche de droit public dans le domaine des conseils aux victimes. Aussi, lorsque cette tâche est déléguée à des tiers, les cantons doivent-ils veiller à ce que les exigences posées par le droit fédéral soient respectées (autonomie des mandataires dans leur secteur d'activité, au sens de l'art. 6, al. 1 AP ; accessibilité de l'aide à toutes les victimes selon l'art. 8, al. 1 AP et obligation de garder le secret au sens de l'art. 13 AP).

Quel que soit le modèle d'organisation choisi, l'aide dont les personnes concernées ont immédiatement besoin leur est fournie gratuitement (art. 10, al. 1 AP). Les cantons doivent informer le public de l'existence de la permanence ainsi que des prestations qu'elle offre (art. 4, al. 1 AP).

Art. 10 AP Prestations gratuites et contributions aux frais pour les prestations de tiers

Dans le domaine des conseils, l'avant-projet règle la question des coûts selon les mêmes principes que la loi en vigueur (cf. art. 3, al. 4 LAVI). Les prestations de base (aide immédiate et prestations des centres de consultation) sont gratuites pour la victime et ses proches. L'aide qui va au-delà des prestations de base est, en principe, fournie à titre onéreux, l'Etat prenant cependant en charge, à certaines conditions, tout ou partie des coûts qui en découlent.

Alinéa 1

Cette disposition définit les prestations qui sont gratuites.

Il s'agit tout d'abord des prestations fournies par les centres de consultation eux-mêmes (let. a). Sont gratuits, dans chaque cas, les entretiens avec les victimes et l'information donnée sur l'aide aux victimes (art. 7, al. 1 et 3 LAVI), ainsi que les démarches effectuées auprès de tiers (art. 7, al. 2 AP). A cette liste peuvent s'ajouter, selon le mode d'organisation choisi et la dotation en personnel du centre de consultation considéré, d'autres prestations, telles que l'aide psychosociale, psychologique ou juridique.

⁶⁶ Cf. Troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), ch. 15.2, Modifications les plus importantes souhaitées par les cantons/remarques touchant la consultation, p. 104, ainsi que ch. 8.2 de l'Etude du DAB/accessibilité de l'aide, p. 73.

Entre également dans la catégorie des prestations gratuites l'aide dont la victime et ses proches ont immédiatement besoin (let. b). En l'occurrence, le seul critère qui détermine la gratuité est le caractère immédiat du besoin d'aide. Ce point doit être tranché dans chaque cas⁶⁷. En revanche, que l'aide immédiate soit dispensée par le centre de consultation lui-même, par un service des urgences (cf. art. 9 AP) ou par un spécialiste extérieur au centre de consultation (cf. e contrario art. 10, al. 2 et 3 AP) n'a aucune importance.

Les coûts résultant des prestations visées à l'al. 1 sont pris en charge par le canton qui fournit l'aide. La Confédération alloue une contribution (art. 25 AP). Le fait que l'aide soit gratuite pour les victimes et leurs proches ne signifie toutefois pas que les pouvoirs publics doivent dans chaque cas supporter l'intégralité des coûts. Là encore, les coûts doivent être couverts par les prestations financières des débiteurs primaires avant d'être couverts par l'aide aux victimes (cf. art. 2, al. 2 AP).

Alinéas 2 et 3

Ces deux dispositions règlent les conditions dont dépend la prise en charge des coûts des prestations fournies par des tiers.

Une contribution est allouée lorsque les conditions suivantes sont réunies (al. 2) :

- La personne concernée connaît des difficultés matérielles du fait de l'infraction et ses revenus se situent dans les limites du montant déterminant pour l'octroi d'une indemnisation selon l'art. 14 AP. En l'occurrence, le moment pris en considération est celui où la personne a besoin d'aide et non celui où l'infraction a été commise.
- L'aide répond à un besoin (art. 7, al. 2 AP) ; toutefois, pour déterminer l'ampleur de la prise en charge des coûts, il y a lieu de procéder chaque fois à un examen d'ensemble de la situation de la personne concernée, ainsi qu'il ressort de la phrase introductive de l'al. 2 (à noter que l'art. 3, al. 4, 2ème phrase LAVI, utilise le critère de la « situation personnelle »).
- Le centre de consultation n'est pas en mesure de fournir lui-même l'aide dont la personne concernée a besoin et doit faire appel aux services d'un spécialiste externe (art. 10, al. 1, let. a AP e contrario).
- On dispose d'un certain délai pour fournir l'aide (en d'autres termes, il ne s'agit pas de prestations dont les personnes concernées ont immédiatement besoin au sens de l'art. 10, al. 1, let. b AP).

Il n'est pas nécessaire que la personne concernée dépose une demande de prise en charge avant de solliciter l'aide d'un spécialiste extérieur au centre de consultation. En effet, il y a lieu de faire droit aux demandes de prise en charge des coûts même si elles sont présentées a posteriori, dans la mesure où les conditions sont réunies. Comme sous l'empire du droit actuel, il sera souvent nécessaire de garantir assez tôt à la victime et à ses proches l'aide demandée en l'assortissant d'un accord pour la prise en charge des coûts, quitte à déter-

⁶⁷ Cf. également l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 17 septembre 1997 en la cause G.P contre Direction de la justice et Tribunal des assurances sociales du canton de Zurich, publié dans OH! Zeitschrift für Opferhilfe in der Praxis 2/97 p. 7 s.

miner plus tard de manière définitive la part des coûts non couverts qui sera prise en charge au titre de l'aide aux victimes.

Pour calculer le montant définitif de la contribution au titre de l'aide aux victimes, il y a lieu de se baser sur les coûts qui ne peuvent être pris en charge par des tiers, tels que l'auteur de l'infraction ou les assurances (art. 10, al. 2 AP et art. 2, al. 2, let. a AP). En l'occurrence - à la différence de ce qui vaut pour les indemnisations et la réparation morale - l'avant-projet ne prévoit pas de montant maximum (cf. art. 15, al. 3 AP et art. 19, al. 2 AP). Lorsqu'on ne sait pas encore avec précision combien de temps la victime aura besoin d'une aide extérieure pour surmonter les conséquences de l'infraction (cf. art. 7, al. 2 AP), il y a lieu de prendre une décision provisoire et de réexaminer la situation ultérieurement. Les coûts non couverts par les tiers débiteurs sont pris en charge intégralement, pour autant que les revenus déterminants de la personne concernée au sens de l'art. 3, al. 2 AP ne dépassent pas la moitié du plafond LAVI. En l'occurrence, la réglementation est plus généreuse que celle qui s'applique au calcul des indemnisations (art. 15, al. 1 AP). Cette différence se justifie car, dans le premier cas, il s'agit d'assurer le financement de l'aide dont ont besoin des personnes qui connaissent des conditions matérielles difficiles et non pas de compenser financièrement les dommages subis.

La contribution à la couverture des coûts est à la charge du canton qui assure le fonctionnement du centre de consultation. Le canton dispose d'une certaine latitude dans l'organisation. Il peut doter les centres de consultation de compétences financières propres ou répartir les compétences techniques et les compétences financières entre les centres de consultation et l'administration cantonale.

Quel que soit le régime de compétences pour lequel le canton a opté, la victime et ses proches peuvent s'adresser à un centre de consultation, en tout temps, c'est-à-dire non seulement pour bénéficier de l'aide d'un spécialiste externe mais encore pour présenter une demande de prise en charge des coûts. Autonome dans son secteur d'activité, le centre de consultation apprécie si l'aide répond à un besoin (art. 7, al. 2 AP) et assiste la personne concernée dans l'accomplissement des formalités nécessaires à l'obtention d'une contribution aux frais. La procédure est gratuite (art. 5, al. 1 AP).

Alinéa 4

Cette disposition établit une délimitation entre les prestations financières des centres de consultation et les indemnisations allouées par les autorités compétentes (art. 14 AP). Aujourd'hui, cette délimitation est perçue comme peu claire⁶⁸.

La nouvelle disposition proposée statue expressis verbis que l'aide fournie par des tiers est prise en charge par les centres de consultation et ne donne pas lieu à indemnisation. L'aide fournie par des tiers comprend toutes les mesures qui sont propres à améliorer l'état de santé ou la situation de la victime, à savoir en particulier les traitements thérapeutiques et le soutien juridique, et qui ont

⁶⁸ Cf Kunz/Keller, op. cit. (n 24), p. 45 s ; Troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), p. 95.

pour but de permettre à la victime de recouvrer autant que faire se peut l'état de santé physique et psychique qu'elle avait avant l'infraction. Il est assez fréquent que ces mesures soient – du moins en partie – prises en charge par l'assurance-maladie ou accidents. Si malgré ces mesures, il subsiste des séquelles durables sur le plan de la santé et que, partant, la victime souffre d'un état chronique, la réparation du préjudice subi ne relève plus de l'aide fournie par des tiers au sens de l'art. 10, al. 1 et 2 AP, mais doit s'effectuer par le biais de l'indemnisation⁶⁹, dans la mesure où elle ne donne pas lieu à réparation de la part de tiers et, plus précisément, des assurances sociales. Rappelons que la limite des revenus est réglée différemment selon qu'il s'agit de prendre en charge l'aide fournie par des tiers ou d'accorder une indemnisation et que la contribution aux frais pour les prestations de tiers n'est pas plafonnée contrairement à l'indemnisation (art. 10, al. 3 AP, art. 15, al. 1 et 3 AP et art. 13, al. 3 LAVI). La prise en charge d'une partie du dommage par les centres de consultation a, évidemment, pour effet que le montant maximum prévu pour l'indemnité (cf. art. 4, al. 1 OAVI) est atteint moins rapidement.

Subrogation et frais de procédure

La commission estime – à la différence de ce qui vaut pour les indemnisations et les réparations morales (cf art. 24, al. 1 AP) – qu'il n'est pas nécessaire de statuer dans la loi que le canton est subrogé dans les droits que les victimes et leurs proches peuvent faire valoir à l'égard de tiers, lorsque c'est lui qui honore ces créances à leur place. Il est en effet plus simple de continuer à procéder par cessions de créance.

Art. 11 AP Infractions commises à l'étranger

Lors d'infractions commises à l'étranger l'aide aux victimes n'est fournie que dans la mesure où la loi le prévoit expressément (art. 2, al. 1, 2ème phrase AP et ch. 1.3.6. supra). La commission a examiné différentes variantes concernant l'octroi de prestations lors d'infractions à l'étranger, sans avoir pu trouver un consensus. Dans l'ensemble, la commission estime que les personnes domiciliées en Suisse, qui ont été victimes d'une infraction à l'étranger, doivent pouvoir trouver un soutien auprès des centres de consultation. En revanche, il n'incombe pas à l'Etat, de l'avis de la majorité de la commission, d'accorder des indemnisations ou des réparations morales aux personnes concernées dans le cadre de l'aide aux victimes, à moins, éventuellement, que celles-ci justifient de relations relativement longues avec la Suisse (cf art. 20a AP, proposé à titre de variante).

Alinéa 1

Lors d'une infraction à l'étranger, les personnes qui avaient leur domicile en Suisse au moment des faits ont droit aux prestations gratuites des centres de consultation au sens de l'art. 10, al. 1, let. a AP (prestations fournies par les centres eux-mêmes et aide fournie par des tiers et dont la victime et ses proches ont immédiatement besoin). Le domicile s'entend au sens des art. 23 et

⁶⁹ Cf. également P. Gomm: Einzelfragen bei der Ausrichtung von Entschädigung und Genugtuung nach dem Opferhilfegesetz, in: Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, Soleure 1998, p. 675 s.

suivants du Code civil (CC)⁷⁰. Par « moment des faits », il faut entendre la date à laquelle les faits punissables pénalement ont été perpétrés. Les proches de la victime ont droit à une aide dans la mesure où ils satisfont aux mêmes exigences quant au domicile. Quant à savoir si un délit matériel à caractère transfrontalier constitue une infraction en Suisse ou une infraction à l'étranger, ce point devra être tranché dans chaque cas, à la lumière des dispositions du Code pénal qui définissent le lieu de commission de l'infraction (art. 7 CP⁷¹).

Alinéa 2

Les personnes qui ont été victimes d'une infraction à l'étranger et qui avaient leur domicile en Suisse depuis un an au moins au moment des faits ont droit à toutes les prestations des centres de consultation: elles peuvent en particulier demander une contribution aux frais pour les prestations fournies par des tiers selon l'art. 10, al. 2 et 3 AP.

Nationalité des victimes

De l'avis de la majorité de la commission, la nationalité des victimes ne doit avoir aucune influence sur l'octroi de l'aide fournie par les centres de consultation⁷², ni sur l'octroi d'une indemnisation et d'une réparation morale. Les Suisses de l'étranger qui sont victimes d'une infraction à l'étranger doivent continuer à ne pas être soumis à la LAVI (cf. art. 2 AP). Il ne se justifie pas d'instaurer un statut spécial pour les personnes qui retournent en Suisse⁷³. Pour une partie des membres de la commission, la révision ne devrait au contraire pas avoir pour conséquence de détériorer la situation des citoyens suisses de l'étranger qui devraient pouvoir continuer à bénéficier des mêmes prestations qu'aujourd'hui.

Personnes domiciliées à l'étranger, victimes d'une infraction commise en Suisse
Relevons, à titre complémentaire, que, selon les propositions de la commission, les personnes victimes d'une infraction commise en Suisse doivent avoir pleinement droit à l'aide des centres de consultation, quel que soit le domicile qu'elles avaient au moment des faits ou à l'époque où le besoin d'aide s'est fait sentir. De même, le fait que pour se remettre des conséquences de l'infraction la personne ait besoin en Suisse ou à l'étranger d'une aide qui n'est pas couverte par des tiers, ne joue aucun rôle en l'occurrence. A cet égard, l'avant-projet va plus loin que la jurisprudence du Tribunal fédéral⁷⁴.

⁷⁰ RS 210

⁷¹ Cf. n 59.

⁷² Cf. a contrario arrêt du Tribunal fédéral 1A.128/2001 du 18.1.02, prévu pour la publication ; cf. toutefois aussi les considérations émises par le Tribunal fédéral à propos du lien entre aide aux victimes (connexe au droit pénal) et aide sociale in ATF 126 II 229. Le même principe vaut pour les indemnisations et les réparations morales, dans la mesure où le droit de prétendre à de telles prestations est maintenu en cas d'infraction commise à l'étranger ; cf. la variante proposée à l'art. 20a AP. Le droit en vigueur ne règle la problématique de l'infraction commise à l'étranger que sous l'angle de l'indemnisation et de la réparation morale: cf. art. 11, al. 2 et 3 LAVI.

⁷³ A ce sujet, cf. loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger, RS 852.1, art. 2, 3 et 5.

⁷⁴ ATF 122 II 315, qui statue que la personne concernée doit avoir besoin d'une aide en Suisse.

Art. 12 AP Droit de consulter le dossier

Alinéa 1

Tous les cantons n'accordent pas aux centres de consultation le droit de consulter les dossiers de la procédure pénale. L'exercice de ce droit doit être subordonné à l'assentiment de la personne concernée de manière à ne pas détériorer le rapport de confiance qui s'est établi entre elle et le centre de consultation qui jouit d'un statut autonome par rapport à l'administration dans son secteur d'activité (art. 6, al. 1 AP). Lorsque la personne concernée a donné son assentiment, elle n'a plus besoin d'exposer les faits une nouvelle fois. En outre, la consultation du dossier permet de coordonner et de simplifier l'étude du cas par différents organismes.

Alinéa 2

Le droit de consulter le dossier peut être refusé au centre de consultation, dans la mesure où il pourrait l'être également à la personne lésée, en vertu des dispositions de procédure pénale applicables.

Art. 13 AP Obligation de garder le secret

L'art. 4 LAVI impose une obligation stricte de garder le secret qui n'est pas remise en cause par l'avant-projet, à une exception près: le droit des centres de consultation d'aviser les autorités compétentes lorsque l'intégrité d'une victime mineure est sérieusement mise en danger (al. 4).

Les alinéas 1, 2, 3 et 5 de l'art. 13 AP reprennent à peu de choses près l'art. 4 LAVI.

L'al. 4 prévoit une règle spéciale de protection des victimes mineures. Les personnes travaillant pour un centre de consultation pourront aviser l'autorité tutélaire ou l'autorité de poursuite pénale de ce qu'il existe un danger sérieux que la victime mineure ou un autre mineur (par ex. dans le cas d'un enseignant pédophile ou de violence domestique) subisse à nouveau une infraction au sens de l'art. 1, al. 1 AP.

La commission préconise un droit d'aviser et non une obligation d'aviser, de peur qu'une telle obligation ne détruise la confiance des personnes qui s'adressent aux centres de consultation. Le droit d'aviser, en revanche, présente l'avantage de permettre, dans chaque cas, de mettre en balance les différents intérêts de manière à adopter l'attitude la plus appropriée. Une partie des membres de la commission aurait préféré que l'on opte pour une obligation d'aviser.

La personne chargée de la consultation peut aviser l'autorité tutélaire ou l'autorité de poursuite pénale ou encore les deux à la fois. Les informations relatives à l'infraction dont l'enfant a déjà été victime ainsi qu'à la situation de l'enfant en danger doivent permettre à l'autorité tutélaire de procéder de manière ciblée à des investigations supplémentaires et de prendre les mesures de protection de

l'enfant qui s'imposent. L'intervention de l'autorité de poursuite pénale permet d'établir les faits avec une plus grande précision, en y associant l'auteur présumé. Par ailleurs, selon les besoins, cette autorité peut ordonner rapidement à l'encontre de l'auteur présumé des mesures de contrainte telles que la détention préventive. L'autorité judiciaire compétente peut aussi classer la procédure pénale dans l'intérêt de l'enfant (art. 10d LAVI, dans la teneur du 23 mars 2001⁷⁵).

Section 3: Indemnisation et réparation morale

Art. 14 AP Droit à l'indemnisation

L'art. 14 AP fixe les conditions dont dépend le droit à une indemnité pour le dommage subi.

Cette disposition correspond à l'art. 12, al. 1 LAVI. A la différence du libellé en vigueur, il précise expressément que les proches ont également droit à une indemnité dans la mesure où ils remplissent, sur le plan des revenus, les conditions qui valent pour la victime elle-même. Quant au plafond LAVI, il est défini à l'art. 3 AP.

Par rapport aux dispositions en vigueur (art. 13, al. 1 LAVI), l'al. 2 établit clairement les types de dommages qui peuvent donner lieu à indemnisation. S'agissant de la possibilité de recevoir une indemnité pour les dommages portant sur des biens ou une diminution de fortune, le libellé de la loi en vigueur n'est pas parfaitement clair⁷⁶. La nouvelle disposition proposée reprend la notion de dommage telle qu'elle figure aux art. 45 et 46 du Code des obligations (CO)⁷⁷, assurant ainsi la cohérence entre la LAVI et le droit privé. Le fait de se référer aux deux dispositions du CO susmentionnées permet, du même coup, de statuer clairement que seuls les dommages corporels et non les dommages portant sur des biens ou une diminution de fortune peuvent donner lieu à indemnisation⁷⁸. Cette clarification vise à éviter des inégalités de traitement. Une personne qui a été victime d'un vol ne doit pas, pour la raison qu'elle a été également blessée au cours de l'infraction, être indemnisée, au titre de la LAVI, pour le bien qui lui a été dérobé (lors même que la LAVI n'est pas applicable si le vol a eu lieu sans causer de dommage corporel).

Les frais d'inhumation entrent dans la catégorie des dommages pouvant donner lieu à indemnisation (cf. art. 45, al. 1 CO). Sont également compris dans cette catégorie, la privation du soutien de la personne décédée ainsi que les pertes de revenus résultant de l'incapacité de travail, y compris le préjudice en résultant pour le travail ménager.

⁷⁵ Cf. ch. 1.1.2 supra.

⁷⁶ Arrêt du Tribunal fédéral du 8 novembre 2000 ; cf. aussi Gomm/Stein/Zehntner, op. cit. (n 10), p. 190 s. ; Kunz/Keller, op. cit. (n 24), p. 68 s.

⁷⁷ RS 220

⁷⁸ Cf. Roland Brehm, Berner Kommentar, vol. VI, Berne 1998, p. 184.

Il convient, en outre, de relever que toute personne qui présente une demande d'indemnisation doit, dans la mesure où on peut raisonnablement l'exiger d'elle, rendre vraisemblable qu'elle ne peut recevoir de tiers (auteur de l'infraction, assurances, etc.) aucune prestation ou que des prestations insuffisantes (art. 2, al. 3 AP).

La commission a également examiné l'opportunité de prévoir, dans la loi même, une disposition qui énumère de manière détaillée les types de dommages pouvant donner lieu à indemnisation selon la LAVI. Elle en a, toutefois, abandonné l'idée afin de ne pas créer des problèmes d'interprétation par rapport aux normes du droit privé et de ne pas établir une norme rigide, difficile à adapter à l'évolution du droit.

Art. 15 AP Calcul du montant de l'indemnité

La majorité de la commission d'experts a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'apporter de grandes modifications au mode de calcul de l'indemnité.

Alinéa 1

Hormis quelques adaptations mineures, la teneur de l'art. 15, al. 1 AP correspond à celle de l'art. 13, al. 1 LAVI. A la différence de cette dernière disposition, l'art. 15, al. 1 AP précise que l'indemnité est fixée en fonction des revenus du requérant, terme qui désigne également les proches de la victime.

La commission a examiné s'il ne serait pas judicieux de renoncer, lors du calcul, à ne prendre en compte les revenus déterminants qu'à raison des deux tiers ainsi que le prévoient les dispositions de la LPC auxquelles l'avant-projet renvoie s'agissant du calcul des revenus déterminants (cf. art. 3, al. 2 AP). Dans le cadre de l'évaluation, deux cantons (BS, BL) ont appelé de leurs vœux une modification allant dans ce sens⁷⁹. Dans l'ensemble, cependant, la préférence va au maintien de la réglementation actuelle qui est plus favorable aux victimes.

Alinéa 2

L'art. 14 LAVI règle aujourd'hui la subsidiarité des indemnités et réparations morales allouées par l'Etat au titre de l'aide aux victimes par rapport aux prestations de tiers ainsi que la subrogation et l'action récursoire. Le système de coordination des prestations instauré par cette disposition a été qualifié de problématique à plusieurs reprises par la doctrine⁸⁰.

La commission d'experts a réexaminé la manière dont étaient réglées aujourd'hui la subsidiarité et la coordination des prestations. Elle est parvenue à la conclusion qu'en dépit des critiques susmentionnées, il convenait de maintenir l'essentiel du système en vigueur. Dans la pratique, en effet, la coordination ne

⁷⁹ Troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), p. 107.

⁸⁰ Cf., notamment, Gomm/Stein/Zehntner, op. cit. (n 10), p. 208 ; Alexandra Rumo-Jungo, *Haftpflicht und Sozialversicherung*, op. cit. (n 57), no 1124.

donne lieu qu'à des difficultés très ponctuelles, ainsi qu'il est ressorti également de l'évaluation.

L'art. 3 AP règle – et c'est là une nouveauté – la subsidiarité pour l'ensemble des prestations financières.

Cette disposition a été reformulée. En effet, le libellé actuel n'est pas clair⁸¹. Cependant, le processus de prise en compte des prestations de tiers dans le calcul du montant de l'indemnisation et de la réparation morale reste le même. Les prestations de tiers sont imputées sur le montant du dommage déterminant. En d'autres termes, il convient de partir du montant net du dommage. L'art. 14, al. 1, 2^{ème} phrase LAVI, fruit d'une inadvertance de la part du législateur, a été biffé. En effet, il est admis, tant par la doctrine que par la jurisprudence, que pour calculer correctement le montant de l'indemnité, il convient de prendre en compte les prestations de tiers aussi bien lors de la détermination des revenus selon les normes de la LPC que lors du calcul du montant net du dommage⁸². Dans le premier cas, il s'agit d'établir si la victime est confrontée à des difficultés matérielles par suite de l'infraction et, partant, si elle a besoin de l'aide financière des pouvoirs publics. Dans le second, l'objectif est de déterminer l'ampleur du dommage non couvert. Lors du calcul, il convient de prendre en compte les postes congruents composant le dommage (p. ex. frais de guérison, perte de revenus, conséquences de l'invalidité, réparation morale) qui sont couverts par des prestations de tiers. Afin que ce calcul puisse être effectué correctement, les prestations de tiers doivent être connues au moment où l'autorité statue sur l'indemnisation ou la réparation morale au sens de la LAVI.

Un point est controversé dans la doctrine: l'opportunité de prendre en compte dans le cadre de la réparation du dommage au sens de l'art. 14, al. 1, 1^{ère} phrase, LAVI, les prestations en capital (par exemple, celles d'une assurance-vie) financées par la victime elle-même, autrement dit des prestations dont le montant n'est pas déterminé en fonction de l'ampleur d'un dommage matériel⁸³. La nécessité d'assurer la cohérence avec le droit civil commande toutefois que l'on ne prenne en compte les prestations en capital que lors du calcul du revenu déterminant. Cette manière de procéder est du reste conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral⁸⁴. En revanche, les assurances contre les dommages que la victime finance elle-même sont imputées sur le montant du dommage déterminant.

Alinéa 3

La commission d'experts estime que, dans certains cas, il peut se justifier d'accorder des indemnités d'un montant inférieur au montant minimum actuellement fixé. Aussi propose-t-elle de ne plus prévoir de montant minimum. Il convient donc d'abroger cette partie de la norme de délégation figurant à l'art. 13, al. 3 LAVI. Au surplus, la commission recommande au Conseil fédéral d'adapter au

⁸¹ Cf Gomm/Stein/Zehntner, op. cit. (n 10), p. 208.

⁸² Cf. aussi Gomm/Stein/Zehntner, op. cit. (n 10), p. 223 s.

⁸³ Sont favorables à une telle prise en compte Gomm/Stein/Zehntner, op. cit. (n 10), art. 14, no 18, 24 ; d'un avis contraire : Thomas Koller, Opferhilfegesetz : Auswirkungen auf das Strassenverkehrsrecht, PJA 1996, 578-595, p. 592, avec renvois.

⁸⁴ ATF 126 II 237.

niveau du coût de la vie le montant maximum de l'indemnité fixé, par voie d'ordonnance, à 100'000 francs depuis 1993 (cf. art. 4, al. 1 OAVI). Ce montant devrait être indexé périodiquement, par exemple en même temps que le montant maximum du gain annuel assuré selon la loi fédérale sur du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)⁸⁵.

Art. 16 AP Réduction du montant de l'indemnité

L'al. 1 correspond à l'art. 13, al. 2 de la loi en vigueur.

L'al. 2 règle la réduction du montant de l'indemnité versée à un proche lorsque ce dernier a contribué, par son comportement fautif, à créer ou à aggraver le dommage. En pareil cas, ce comportement fautif – et pas seulement celui de la victime – peut entraîner une réduction de l'indemnité accordée au proche concerné. L'autorité ne peut exclure l'octroi de toute indemnité que si le lien de causalité entre l'infraction et le dommage est rompu par le comportement de la victime ou du requérant.

On notera encore qu'en matière de réparation morale, les critères auxquels obéissent la réduction et l'exclusion des prestations sont moins stricts (cf. art. 20 AP et commentaire y relatif).

Art. 17 AP Provision

Cette disposition correspond, dans une large mesure, à l'art. 15 LAVI dans sa teneur actuelle. A la différence de celui-ci, elle précise cependant que les deux conditions – besoin urgent d'une aide pécuniaire et impossibilité de déterminer dans un bref délai les conséquences de l'infraction – dont dépend l'octroi d'une provision sont cumulatives. Si l'autorité est à même de déterminer à courte échéance et avec une certitude suffisante les conséquences de l'infraction, elle peut allouer une indemnité sans tarder.

Par « conséquences de l'infraction » il faut également entendre les éventuelles prestations de tiers auxquelles le requérant a droit à la suite de l'infraction. Ce n'est qu'une fois connue l'ampleur exacte de ces prestations que l'on peut fixer définitivement le montant de l'indemnité.

L'examen sommaire de la demande qui doit avoir lieu porte aussi, en particulier, sur une éventuelle coresponsabilité de la victime ou du requérant dans la survenance du dommage.

Dans le Troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes⁸⁶, on a relevé que, dans l'ensemble, rares étaient les cas d'octroi d'une provision, cela quand bien même les procédures aboutissant à la fixation définitive du montant de l'indemnité sont généralement longues. Ce constat a amené la commission à examiner l'opportunité de proposer une réforme du régime

⁸⁵ RS 832.20

⁸⁶ Op. cit. (n 21), p. 28

actuel et, notamment, de remplacer le système d'indemnisation par un système d'avances⁸⁷. Elle a cependant renoncé à formuler une telle proposition. En effet, si, initialement, il était essentiel que l'indemnisation soit rapide⁸⁸, aujourd'hui, ce qui compte le plus, en pratique, est que la victime et ses proches bénéficient immédiatement de l'aide des centres de consultation. Or, à cet égard, il n'y a pas de problème à signaler.

Réparation morale (art. 18 à 20 AP)

Historique et contexte

En vertu de l'art. 12, al. 2, LAVI, une somme peut être versée à la victime à titre de réparation morale, indépendamment de son revenu, lorsque celle-ci a subi une atteinte grave et que des circonstances particulières le justifient. Les proches de la victime peuvent bénéficier d'une réparation morale, dans la mesure où ils peuvent faire valoir des prétentions civiles contre l'auteur de l'infraction (art. 2 al. 2 let. b LAVI). La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes⁸⁹ n'exige pas le versement d'une réparation morale et la Constitution fédérale (art. 124) ne le prévoit pas expressément. Le législateur de 1991 a donc fait usage de la marge de manœuvre que lui laissait la Constitution pour instituer cette forme d'aide indépendante du revenu, qui devait atténuer les rigueurs découlant de l'application des dispositions concernant l'indemnité⁹⁰. En conséquence, la réparation morale ne devait pas être un droit et son octroi devait être laissé à la libre appréciation de l'autorité⁹¹.

Le Tribunal fédéral en a jugé différemment dans un arrêt du 20 décembre 1995, lorsqu'il a admis que la réparation morale ne correspondait pas à une libéralité de l'Etat, mais à un véritable droit subjectif⁹². Cette jurisprudence a par la suite été confirmée et le Tribunal fédéral a quelque peu précisé les modalités d'octroi de la réparation morale. Le Tribunal fédéral a ainsi rappelé le caractère subsidiaire de la réparation morale par rapport aux prestations d'assurances privées et sociales⁹³.

Les évaluations effectuées par l'Office fédéral de la justice de 1993 à 1998 montrent que le nombre des réparations morales a été en augmentation constante depuis l'entrée en vigueur de la loi. En 1998, 423 réparations pour tort moral ont été allouées. Les cantons ont dépensé à cette fin 6,4 millions de

⁸⁷ Proposition émanant du canton du Jura ; troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), p. 107.

⁸⁸ Cf. Message concernant l'initiative populaire (n 1), FF 1983 III 923 s.

⁸⁹ Cf. également ch. 3.2.1 infra.

⁹⁰ Cette prestation ne se fonde pas sur la notion de « juste indemnité » prévue par l'art. 124 Cst, mais sur la notion d'« aide » prévue par la première partie de l'article constitutionnel.

⁹¹ Cf. Message LAVI (n 14), FF 1990 II p 939.

⁹² ATF 121 II 369 ss, cons. 3c, p. 373.

⁹³ ATF 125 II 169 ss.

francs⁹⁴. En l'an 2000⁹⁵, le nombre de réparations morales a de nouveau augmenté. Les dépenses des cantons ont atteint près de 7 millions de francs. La somme maximale allouée a été de 345'000 francs, la somme minimale de 150 francs. La moitié des sommes allouées ne dépassaient pas le montant de 7'000 francs et trois quarts des montants n'allaient pas au-delà de 15'000 francs.

Le nombre des réparations morales allouées en 1998 était, dans tous les cantons, supérieur à celui des indemnités⁹⁶. La situation se présente de la même manière pour l'an 2000. Cette inversion du système voulu par le législateur⁹⁷ et l'augmentation des coûts qui en découle ont amené à souhaiter une révision de la loi.

Le point de vue peut toutefois différer quant au contenu de cette révision: plusieurs cantons (AR, GL, GR, NE, TG, ZH) ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police ont demandé, dans le cadre du dernier rapport LAVI de 1998, d'envisager la *suppression* de la réparation morale. D'autres ont proposé que les *conditions du droit à la réparation morale* soient *rendues plus restrictives* (AG, GL, GR, SO, SZ, BE) ou que le *montant* de la réparation morale soit *limité* (AG, SZ, TG, JU et Conférence des directeurs cantonaux des finances)⁹⁸. Selon une enquête des directeurs cantonaux des affaires sociales effectuée au printemps 2000, et à laquelle 23 cantons ont participé, cinq cantons souhaitent la suppression de la réparation morale, alors que 18 se prononcent pour son maintien (avec des modifications).

D'autre part, le postulat Leuthard 00.3064 du 16 mars 2000 (Loi fédérale sur l'aide aux victimes) demande que dans le cas de réparations morales, la responsabilité des cantons en tant que fournisseurs de prestations à titre subsidiaire soit limitée aux deux tiers de la somme due en vertu du droit civil⁹⁹.

Les options retenues par la commission

S'il ne peut plus être question, pour des raisons d'égalité de traitement évoquées par le Tribunal fédéral, de faire de la réparation morale une libéralité de l'Etat, il s'agit soit de supprimer purement et simplement cette prestation, soit de revenir à l'objectif poursuivi par le législateur en 1991. Si elle est maintenue, la réparation morale doit retrouver son caractère subsidiaire. Elle doit, ainsi que le

⁹⁴ Troisième rapport sur l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), chapitre 4.4 figure 4D, p. 29, et chapitre 5.4.4, p. 44. Dans 121 cas, des prestations combinées, c'est-à-dire comprenant une indemnité et une réparation morale, ont été allouées. En 1998, 169 indemnités ont été allouées (les prestations combinées incluses) et les dépenses des cantons ont atteint 1,1 million de francs.

⁹⁵ Statistique suisse de l'aide aux victimes 2000, op. cit. (n 25), p. 4 et 13.

⁹⁶ Troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), chapitre 5.4.4, p. 44.

⁹⁷ Troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), chapitre 11.5, p. 92 et chapitre 13.3, p. 100.

⁹⁸ Troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), chapitre 15.2, p. 104 et chapitre 15.3, p. 105.

⁹⁹ Cf. BO 2000 N 681 (et ch. 1.1.5 ci-dessus).

veut l'art. 124 Cst, redevenir une prestation d'assistance et non se substituer à la responsabilité de l'auteur de l'infraction ou de tiers (en particulier assurance privée ou sociale). Les pouvoirs publics n'ont en effet à intervenir que si la victime ne peut pas être indemnisée d'une autre façon¹⁰⁰. D'autre part, l'aide accordée par l'Etat ne doit pas nécessairement couvrir entièrement le préjudice subi.

Pour une minorité de la commission, il est contraire au système que l'Etat prenne à sa charge la réparation du préjudice moral infligé à la victime par l'auteur de l'infraction. Pour la majorité de la commission, la réparation morale traduit au contraire la reconnaissance par la collectivité publique de la situation difficile de la victime. La pratique montre en outre que l'octroi d'une somme d'argent que la victime peut utiliser à sa guise traduit de la meilleure façon possible cette reconnaissance et permet de répondre au mieux aux différents besoins des victimes. Ce n'est alors pas tant le montant de la réparation qui importe que son principe même.

Forte de ces considérations, la commission a envisagé trois scénarios. Le premier consisterait à supprimer la réparation morale. Comme on l'a vu, cette prestation n'est pas prévue expressément par la Constitution. Les victimes qui ne peuvent rien recevoir de l'auteur de l'infraction, ni de tiers, et qui ne peuvent prétendre à une indemnisation faute de dommage matériel, n'auraient pour la plupart plus droit à d'autres prestations de l'Etat que l'aide fournie par les centres de consultation. Seraient concernées au premier chef les victimes d'infraction contre l'intégrité sexuelle. En effet, la réparation morale revêt une importance particulière pour les victimes de ce type d'infraction, lesquelles ne subissent généralement pas de préjudice matériel, mais en revanche un grave préjudice moral.

Une autre solution, qui rejoint les propositions esquissées dans le postulat Leuthard mentionné ci-dessus, consisterait à calculer le montant de la réparation morale selon les principes applicables actuellement, en s'inspirant par analogie du droit civil, et à en réduire proportionnellement le montant (par ex. de moitié). Cette solution ne tient cependant pas compte de la fonction particulière d'une réparation morale accordée par l'Etat. Elle n'empêche pas non plus que les victimes au bénéfice d'un jugement sur les prétentions civiles obtiennent des montants plus élevés que celles qui déposent directement leur demande auprès des autorités LAVI. De même, cette solution ne garantit en rien que les montants accordés par les tribunaux ne vont pas continuer à augmenter, liant les autorités LAVI.

Pour ces raisons, la commission a privilégié, dans son projet, une troisième solution qui s'écarte du droit civil et fait de la réparation morale au sens de la LAVI une prestation propre, rompant avec les montants accordés en vertu des art. 47 et 49 CO. L'Etat cessera ainsi d'être lié par les montants attribués par les tribunaux civils et pénaux et les victimes seront traitées à égalité qu'elles soient au bénéfice d'un jugement sur leurs prétentions civiles ou non. La grande nouveauté consiste à plafonner les montants attribués : ceux-ci ne devront pas dépasser un plafond fixé par la loi en fonction du montant maximum du gain

¹⁰⁰ Cf. Message relatif à une nouvelle constitution fédérale (n 12), FF 1997 I 347.

annuel assuré selon la LAA¹⁰¹. Les montants accordés seraient calculés de cas en cas selon une échelle dégressive par rapport à ce montant maximal, en fonction de la gravité de l'atteinte au mode de vie. La commission a également prévu la possibilité pour le Conseil fédéral d'unifier la pratique en introduisant des forfaits ou un tarif.

La commission n'a pas introduit de limites de ressources. Celles-ci seraient en effet étrangères à l'objectif de la réparation morale qui est de réparer un préjudice immatériel. Une réparation morale liée à des conditions de ressources ferait par ailleurs double emploi avec l'indemnisation.

Art. 18 AP Droit à la réparation morale

Alinéa 1

L'al. 1 règle les conditions d'octroi d'une réparation morale à la victime. Il s'inspire des conditions prévues actuellement à l'art. 12, al. 2 LAVI, elles-mêmes tirées du droit civil (atteinte grave, circonstances particulières) et il les précise: l'atteinte est considérée comme grave si elle a des conséquences de longue durée sur la capacité de travail, les activités extra-professionnelles ou les relations personnelles. La notion de « conséquences de longue durée » est tirée de la notion d'invalidité telle qu'elle figure à l'art. 18 LAA et à l'art. 4 de la loi du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)¹⁰². Les autorités LAVI pourront s'inspirer de la jurisprudence qui s'est développée dans le domaine de la LAA et de la LAI. Selon cette jurisprudence, on entend par « incapacité de longue durée » des effets qui s'étendent sur au moins 360 jours et subsisteront vraisemblablement au-delà¹⁰³. L'atteinte doit être portée à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. Pour déterminer si l'atteinte est grave, il ne suffira pas de s'appuyer sur la gravité de la blessure, sur la durée de l'hospitalisation ou sur l'existence d'un état dépressif, mais il faudra apprécier dans chaque cas d'espèce si l'atteinte a des effets concrets et durables sur les activités professionnelles ou extra-professionnelles de la personne concernée ou sur ses relations avec les personnes de son entourage. Pour le reste, ni la nature, ni les circonstances de l'infraction, et encore moins la culpabilité de l'auteur, ne jouent de rôle.

Alinéa 2

Les proches de la victime ne peuvent prétendre à une réparation morale qu'à deux conditions:

D'une part, la victime doit être elle-même lourdement touchée par l'infraction. Elle doit être décédée des suites de l'infraction, ou être touchée si gravement dans son intégrité qu'elle puisse elle-même remplir les conditions d'une réparation morale (al. 2, let. b).

D'autre part, la personne proche de la victime qui demande une réparation morale doit elle-même être touchée par les suites de l'infraction. Une aide de l'Etat

¹⁰¹ Art. 15 LAA et 22 de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA, RS 832.202) ; cf. commentaire relatif à l'art. 18, al. 1 AP.

¹⁰² RS 831.20.

¹⁰³ Cf. ATF 102 V 165.

au titre de l'aide aux victimes n'est justifiée que si les suites de l'infraction (mort de la victime ou atteinte grave à son intégrité) entraînent une altération grave du mode de vie des proches. L'atteinte doit se situer dans un rapport de causalité adéquate avec l'atteinte subie par la victime ou la mort de celle-ci. L'expression « atteinte à son mode de vie » traduit le fait que l'on doit prendre en compte non seulement les effets sur la santé physique ou psychique, ou sur la capacité de travail, mais également (parallèlement à l'al. 1) les effets sur les activités extra-professionnelles ou sur les relations personnelles.

Alinéa 3

Comme la réparation morale accordée en vertu de la LAVI remplit une autre fonction que la réparation du tort moral en droit civil, et n'est pas fonction du dommage subi mais de la situation actuelle des personnes qui peuvent y prétendre (cf. art. 19, al. 1 AP), la prétention s'éteint à la mort de l'ayant droit.

Art. 19 AP Calcul du montant de la réparation morale

Alinéa 1

Le montant de la réparation morale est déterminé en fonction de la gravité des conséquences de l'infraction au sens de l'art. 18, al. 1 et 2 AP. On tiendra compte de la gravité des conséquences de l'atteinte sur la capacité de travail, sur les activités extra-professionnelles et sur les relations personnelles.

Les modalités du calcul du montant de la réparation morale sont identiques pour la victime et pour les proches.

Alinéa 2

La commission estime que les réparations morales accordées par l'Etat et fondées sur l'aide aux victimes doivent être limitées dans leur montant, afin de tenir compte du principe de subsidiarité. La commission recommande de se référer à un plafond existant déjà dans un domaine voisin - comme c'est le cas pour la limite de revenu applicable à l'indemnisation (art. 12 al. 1 LAVI). Elle propose de prendre comme référence le montant maximum du gain assuré selon la LAA. Ce montant de référence est fixé par le Conseil fédéral et s'élève actuellement à 106'800 francs¹⁰⁴. Il est indexé périodiquement. Un renvoi à la législation sur l'assurance-accidents se justifie matériellement, puisque l'état de fait déterminant sur le plan pénal pour justifier une aide à la victime constitue en règle générale un accident au sens du droit des assurances sociales.

La commission suggère, contrairement au droit actuel, de faire une distinction entre les prestations accordées à la victime directe et les prestations accordées aux proches. En effet, de l'avis de la commission, la réparation morale revêt une plus grande importance dans la plupart des cas pour la victime directe que pour les proches, surtout si ces derniers n'entretenaient pas des liens particulièrement étroits avec la victime. La commission propose de fixer le plafond aux deux tiers du montant maximum du gain assuré LAA pour la victime et à un tiers de ce montant pour les proches, ce qui établit le montant maximum alloué, selon les chiffres actuels, à 71'200 francs pour la victime directe et à 35'600

¹⁰⁴ Art. 15 LAA et art. 22 OLAA.

francs pour les proches. Les montants alloués seront calculés selon une échelle dégressive entièrement indépendante des montants accordés habituellement en vertu du droit civil et qui devra tenir compte du fait que la fourchette des montants à disposition est plus restreinte: des sommes proches ou égales au montant maximum pourront ainsi être allouées lors d'atteintes graves, même si ces atteintes ne donneraient pas lieu aux montants les plus élevés accordés habituellement par les tribunaux dans le domaine du droit civil.

Il est évidemment possible de fixer le plafond de la réparation morale en fonction d'un autre facteur proportionnel. Si le montant maximum est fixé plus haut que ce qui est proposé, le potentiel d'économies sera nettement plus faible. Si le plafond est fixé plus bas, les autorités n'auront plus suffisamment de marge de manoeuvre pour tenir compte de la gravité des cas.

Alinéa 3

Pour calculer le montant de la réparation morale, il y a lieu de s'appuyer sur l'art. 14 LAVI et de prendre en compte, de manière analogue à l'art. 15, al. 2 AP, les prestations de tiers qui comportent des éléments caractéristiques d'une telle réparation. On songe en particulier à l'indemnité pour atteinte à l'intégrité au sens de l'art. 24 et suivants LAA¹⁰⁵. S'il advenait que la limitation de la réparation morale, telle que préconisée par la commission (art. 19, al. 2 AP) ne soit pas retenue, il y aurait lieu de réexaminer l'octroi d'une réparation morale aux victimes bénéficiant d'une indemnité pour atteinte à l'intégrité. Par « prendre en compte », on sous-entend que l'autorité jouit d'une certaine marge d'appréciation.

Alinéa 4

Par analogie avec l'art. 15, al. 3 AP (qui correspond à l'art. 13, al. 3 LAVI), le Conseil fédéral est autorisé à édicter d'autres prescriptions relatives à la réparation morale. Il peut s'agir notamment de forfaits (par ex. pour les infractions à caractère sexuel) ou de tarifs (par ex. en fonction du décès de la victime ou du type de lésion ; cf. par analogie l'indemnité pour atteinte à l'intégrité selon la LAA¹⁰⁶).

Art. 20 AP Réduction et exclusion de la réparation morale

Les motifs de réduction ou d'exclusion de la réparation morale prévus à l'art. 20 AP, qui s'appliquent à la réparation morale calculée en vertu de l'art. 19 AP, sont exhaustifs. Ainsi, il n'est en particulier pas possible de réduire le montant de la réparation morale pour tenir compte de la situation économique exceptionnellement favorable de la victime¹⁰⁷.

Alinéas 1 et 2

Si la victime ou un proche a contribué à créer ou à aggraver l'atteinte et ses conséquences sur son mode de vie (cf. art. 18, al. 1 et 2, let. b AP), cette at-

¹⁰⁵ Cf. également ATF 125 II 169.

¹⁰⁶ Art. 25 al. 2 LAA et annexe 3 à l'OLAA.

¹⁰⁷ Cf. par analogie art. 52 al. 2 de l'avant-projet de révision et d'unification du droit de la responsabilité civile (cf. à ce sujet ch. 3.4.3 infra).

teinte n'est plus seulement la conséquence de l'infraction, mais elle est au moins en partie due à d'autres causes. L'autorité LAVI peut alors tenir compte du comportement de la victime, voire des proches concernés lorsqu'ils bénéficient des prestations, et réduire le montant de la réparation morale, voire exclure toute prestation. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a déjà admis que le comportement fautif de la victime peut être pris en compte lors du calcul du montant de la réparation morale¹⁰⁸. L'art. 20, al. 1 AP va plus loin: le simple fait que la victime ait contribué à causer l'atteinte ou à en aggraver les effets permet de réduire, indépendamment de l'existence d'une faute, le montant de la réparation morale qui lui est attribuée. De même, lorsque la réparation morale est demandée par un proche, elle peut être réduite du fait de son propre comportement fautif ou de celui de la victime (art. 20, al. 2 AP). Peut entrer en ligne de compte, comme facteur de réduction ou d'exclusion, le fait que la victime se soit exposée à un danger concret qui dépasse la mesure ordinaire, par exemple en s'adonnant à un sport particulièrement dangereux ou en se rendant dans un pays en guerre. L'art. 20 AP diffère sur ce point de l'art. 16 AP, qui n'autorise une réduction de l'indemnité qu'en cas de comportement fautif ayant contribué dans une mesure importante à créer ou à aggraver le dommage. Contrairement à l'art. 16 AP, la réparation morale peut non seulement être réduite, mais aussi être exclue si la victime ou les proches qui en bénéficieraient ont, par leur comportement, contribué dans une mesure importante à la création ou à l'aggravation de l'atteinte.

Alinéa 3

Par analogie avec sa jurisprudence de droit privé, le Tribunal fédéral n'a admis qu'exceptionnellement de prendre en compte le coût de la vie à l'étranger¹⁰⁹. L'aide aux victimes étant un geste de solidarité envers des personnes frappées dans leur intégrité, il se justifie sur ce point également de s'écarter du droit privé et de prendre en compte de manière générale un niveau du coût de la vie moins élevé lorsque le bénéficiaire habite l'étranger. La différence entre le niveau du coût de la vie en Suisse et le niveau du coût de la vie à l'étranger doit être suffisamment importante pour justifier une réduction. Tel est le cas lorsque l'application des normes de calcul usuelles entraînerait une indemnisation disproportionnée des personnes domiciliées à l'étranger par rapport aux personnes domiciliées en Suisse. Afin d'éviter des calculs inutiles, des différences mineures ne seront pas prises en compte. Par ailleurs, un niveau du coût de la vie plus élevé à l'étranger n'entraînera à l'inverse pas une augmentation du montant de la réparation morale.

Alinéa 4

Selon un principe général, une aide de l'Etat n'est allouée que si elle est nécessaire et si elle permet d'améliorer la situation du bénéficiaire. Cette seconde condition n'est pas remplie si la victime, suite à l'atteinte subie, n'est plus en état de prendre conscience de sa situation. Dans ce cas de figure, ce sont généralement les proches de la victime qui sont particulièrement touchés. Ils disposent eux-mêmes d'un droit à une réparation morale. L'aide étatique ne disparaît pas, mais se réalise dans les prétentions que peuvent faire valoir les proches de la victime. Sur ce point également, il est justifié de s'écarter du droit

¹⁰⁸ ATF 123 II 210 ss et arrêt 1A.74/2001 du 20.12.2001 proposé pour la publication.

¹⁰⁹ ATF 125 II 554.

civil¹¹⁰. Si, contre toute attente et de manière totalement imprévisible, la victime se rétablit et reprend conscience, par exemple après un long coma, la décision peut faire l'objet d'un nouvel examen.

Prestations en cas d'infraction à l'étranger (art. 2, al. 1 et variante à l'art. 20a)

S'agissant de l'indemnisation et de la réparation morale, la commission d'experts s'est demandée si les personnes victimes d'une infraction à l'étranger (et leurs proches) devraient ou non avoir droit à ces prestations. Selon la législation actuelle (art. 11, al. 3 LAVI), les victimes directes d'une infraction commise à l'étranger peuvent prétendre à l'octroi d'une indemnisation et d'une réparation morale, à condition qu'elles soient de nationalité suisse et domiciliées en Suisse. En revanche, un point n'est pas expressément réglé: les proches d'une victime d'infraction à l'étranger doivent-ils eux aussi satisfaire aux deux conditions pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une prestation¹¹¹?

La commission d'experts a examiné plusieurs variantes de réglementation concernant le droit à l'indemnisation et à la réparation morale en cas d'infraction commise à l'étranger. La première consisterait à maintenir le statu quo, la deuxième à supprimer purement et simplement ces prestations ; enfin, la troisième est celle qui est proposée comme variante à l'art. 20a AP.

Une partie de la commission a estimé que l'octroi de prestations aux victimes d'infractions à l'étranger ne cadrerait pas avec la conception qui sous-tend la LAVI et qu'au surplus, il poserait des problèmes pratiques. Les tenants de cette thèse ont fait valoir que la Suisse ne pouvait endosser aucune responsabilité pour des infractions commises à l'extérieur de son territoire, parce qu'elle n'a aucune influence sur la sécurité intérieure des Etats étrangers. En outre, ont estimé ces experts, les autorités compétentes pour l'octroi des indemnités s'exposent à de grandes difficultés lorsqu'elles doivent procéder à des investigations à l'étranger aux fins d'établir les faits. D'autres ont également émis la crainte que la possibilité d'obtenir des indemnités n'entraîne des abus (p. ex., tourisme dans les régions dangereuses ou participation à des conflits à l'étranger). Enfin, certains ont relevé que, dans leur grande majorité, les Etats européens n'accordent pas d'indemnités aux victimes d'infractions à l'étranger¹¹² et que la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes¹¹³ ne prévoit pas non plus l'octroi de telles indemnités. Pour toutes ces raisons, les experts en question ont plaidé pour une réglementation qui limite strictement le droit à l'indemnisation et à la réparation morale aux victimes d'infractions commises en Suisse, rien ne s'opposant toutefois à ce que l'on adopte un régime plus généreux s'agissant des prestations des centres de consultation (cf. commentaire ad art. 11 AP).

¹¹⁰ Cf. le rapport explicatif relatif à la révision et à l'unification du droit de la responsabilité civile de Pierre Widmer et Pierre Wessner, ch. 2.3.2.3 (cf. également ch. 3.4.3 infra).

¹¹¹ Cf. toutefois ATF 124 II 507.

¹¹² Cf. ch. 3.3.1 et 3.3.2 infra.

¹¹³ Cf. ch. 3.2.1 infra.

Une autre partie de la commission a soutenu le point de vue selon lequel ce qui devait être déterminant en l'occurrence était le fait que les victimes, qui ont leur domicile en Suisse, doivent y surmonter les conséquences de l'infraction, quel que soit le lieu où elle a été commise. Aussi importe-t-il qu'elles bénéficient de l'aide aux victimes¹¹⁴.

La Commission d'experts a estimé que la question de savoir s'il fallait ou non reconnaître un droit à l'indemnisation et à la réparation morale au sens de la LAVI aux personnes victimes d'infractions à l'étranger, appelait une réponse d'ordre politique. Aussi a-t-elle proposé *une variante* à l'art. 20a AP. *Sans cette disposition*, l'art. 2, al. 1 AP, première partie de la phrase, qui limite le champ d'application territorial de la loi à la Suisse s'applique. En revanche, la variante, *si elle était adoptée*, constituerait une disposition contraire qui, au sens de l'art. 2, al. 2, deuxième partie de la phrase, conférerait, à certaines conditions, un droit aux prestations d'indemnisation et de réparation morale lors d'infractions commises à l'étranger.

Variante

Art. 20a *Droit à l'indemnisation et à la réparation morale en cas d'infraction à l'étranger*

Le droit en vigueur fait dépendre l'octroi d'une indemnisation et d'une réparation morale lors d'une infraction commise à l'étranger de la nationalité suisse de la victime (art. 11, al. 3 LAVI). L'art. 20a laisse tomber cette condition qui, de l'avis de la majorité de la commission, n'est pas adéquat car il crée des disparités de traitement entre citoyens suisses et ressortissants étrangers établis de longue date en Suisse. La commission a examiné différents critères (par ex. celui du permis d'établissement) pour finalement retenir celui du domicile. Pour bénéficier des prestations, la personne concernée doit avoir son domicile en Suisse depuis cinq ans au moins au moment des faits. Une partie des membres de la commission aurait souhaité que la solution proposée ne soit pas moins favorable pour les citoyens suisses que le droit actuel (actuellement, les citoyens suisses ne doivent pas justifier d'une durée minimum de domicile en Suisse pour pouvoir bénéficier des prestations ; cf. art. 11, al. 3 LAVI). L'art. 20a clarifie, en outre, la situation des proches de la victime. Ceux-ci ont droit aux prestations si, à l'instar de la victime, ils remplissent le critère du domicile.

Comme à l'art. 11 AP, la notion de domicile est identique à celle qui figure aux art. 23 et suivants CC. A ce propos, il convient notamment de relever que dans un arrêt assez ancien, le Tribunal fédéral a statué que des étrangers ne pouvaient élire domicile en Suisse au sens du droit civil qu'en conformité avec les dispositions légales sur le séjour et l'établissement des étrangers¹¹⁵.

Pour avoir droit aux prestations, la victime et, le cas échéant, ses proches doivent avoir été domiciliés en Suisse depuis cinq ans au moins, *de manière inin-*

¹¹⁴ Cf. également Kunz/Keller, op. cit. (n 24), p. 67.

¹¹⁵ ATF 99 V 206, p. 209, cons. 2.

terrompue, au moment des faits. En revanche, le lieu où la personne concernée réside à l'époque où elle sollicite les prestations n'a aucune importance.

Il convient, par ailleurs, de renoncer dorénavant à régler expressément le cas particulier où le lieu de commission de l'infraction et le lieu où le résultat s'est produit ne coïncident pas (art. 11, al. 2 LAVI), puisque dans la pratique l'art. 7 CP est applicable.

Par souci d'exhaustivité, nous ferons enfin observer qu'à l'avenir également l'indemnisation et la réparation morale ne seront allouées que dans la mesure où l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise ne verse pas de prestations ou ne verse que des prestations insuffisantes (conséquence de l'article 2, al. 2, let. a AP).

Art. 21 AP Délais pour introduire une demande

L'art. 16, al. 3 LAVI impartit à la victime un délai de deux ans pour introduire ses demandes d'indemnisation et de réparation morale. Ce délai de péremption a donné lieu à trois interventions parlementaires et à divers arrêts du Tribunal fédéral¹¹⁶. La commission propose de continuer à prévoir un délai à l'échéance duquel le droit de prétendre à l'octroi d'une indemnisation et d'une réparation morale s'éteint, délai qui ne peut être interrompu et constitue dès lors un délai de péremption. Quelques membres de la commission auraient souhaité remplacer le délai de péremption par un délai de prescription.

Alinéa 1

Il est proposé de porter le délai de péremption à cinq ans, comme en droit des assurances sociales (cf. art. 24 LPGA¹¹⁷). Le *dies a quo* ne sera désormais plus défini du point de vue du droit pénal, c'est-à-dire qu'il ne commencera plus à courir à compter du jour où l'infraction a eu lieu. Le délai ne commencera à courir qu'à compter du jour où la personne concernée a eu connaissance du dommage. On entend par là aussi bien le dommage matériel que le dommage immatériel. Le projet s'inspire de la jurisprudence du Tribunal fédéral consacrée à l'art. 16, al. 3, LAVI et des règles applicables dans le domaine de la responsabilité civile, lesquelles font courir le délai à compter du jour où la victime a connaissance du dommage et de la personne qui en est l'auteur (cf. art. 60, al. 1 CO et art. 55 de l'avant-projet de loi fédérale sur la révision et l'unification du droit de la responsabilité civile, LRCiv¹¹⁸, ainsi que l'art. 83, al. 1 LCR¹¹⁹). La question de savoir s'il y a lieu de faire courir le délai à compter du jour de l'infraction, comme en droit actuel, ou à compter du jour où la victime et ses proches ont eu connaissance du dommage a été longuement débattue au sein de la commission. Quelques membres de la commission auraient préféré garder la

¹¹⁶ Motion 94.3574 Goll, Postulat 00.3064 Leuthard, Motion 01.3729 Jossen (cf. ch. 1.1.5 supra) ; ATF 123 II 241, ATF 126 II 348 (les deux portant sur le moment où le délai commence à courir), ATF 126 II 97 (demandes déposées à titre provisoires et exigences quant à la formulation des prétentions).

¹¹⁷ FF 2000 465, p. 4662 (n 55) ; cf. également ch. 3.4.4..

¹¹⁸ Cf. ch. 3.4.3 ci-dessus.

¹¹⁹ Loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière, RS 741.01.

solution actuelle: ils craignent qu'il soit plus difficile de prouver les faits si l'on part du jour où la personne concernée a eu connaissance du dommage. La majorité de la commission a préféré retenir une solution qui s'inspire de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Alinéa 2

Un délai plus long s'applique aux mineurs victimes d'une infraction contre l'intégrité sexuelle ou d'une autre infraction grave. Les abus sexuels sont souvent refoulés, quand ils ne sont pas tus pendant de longues années en raison des menaces proférées par l'auteur ou en raison des rapports de dépendance qui lient la victime à celui-ci. C'est pourquoi les règles en matière de prescription viennent d'être modifiées en droit pénal (art. 70, al. 2, CP). Selon le nouveau droit, la prescription pénale pour certaines infractions¹²⁰ court en tout cas jusqu'au jour où la victime a 25 ans. Dans de tels cas, ainsi qu'en cas de tentative de meurtre (infraction qui se prescrit par 30 ans), la victime doit pouvoir encore déposer sa demande d'indemnisation et de réparation morale selon la LAVI jusqu'au jour où elle a 25 ans. Cette règle spéciale ne s'applique pas aux proches.

Alinéa 3

Un deuxième délai, plus court, est accordé aux personnes qui font d'abord valoir leurs prétentions civiles par voie d'adhésion dans la procédure pénale intentée à l'encontre de l'auteur. Elles peuvent encore faire valoir leurs droits *a posteriori* dans le cadre de l'aide aux victimes dans le délai d'un an à compter du jour où la procédure pénale est close. La procédure pénale doit être suffisamment avancée pour que les prétentions civiles puissent être formulées dans le cadre des délais ordinaires prévus par les al. 1 et 2. Si tel n'est pas le cas, les personnes concernées doivent recourir directement à l'aide aux victimes, sous peine de voir leurs droits périmés.

Art. 22 AP Canton compétent

Alinéa 1

Cette disposition introduit une modification par rapport à l'actuel art. 11, al. 1 LAVI, en prévoyant d'attribuer la compétence d'octroyer les indemnisations et

¹²⁰ Modification du 5 octobre 2001 (FF 2001 5480). L'art. 70, al. 2 CP tel que modifié renvoie aux infractions suivantes (le nouveau délai de prescription est donné entre parenthèses):
art. 187 CP: actes d'ordre sexuel avec des enfants de moins de 16 ans (délai de 15 ans)
art. 188 CP: actes d'ordre sexuel avec des mineurs de plus de 16 ans liés à l'auteur par des rapports d'éducation, de confiance ou de travail ou par tout autre lien de dépendance (délai de 7 ans)
art. 111 CP: meurtre (délai de 15 ans)
art. 113 CP: meurtre passionnel (délai de 15 ans)
art. 122 CP: lésions corporelles graves (délai de 15 ans)
art. 189 CP: contrainte sexuelle (délai de 15 ans)
art. 190 CP: viol (délai de 15 ans)
art. 191 CP: actes sexuels commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance (délai de 15 ans)
art. 195 CP: encouragement à la prostitution (délai de 15 ans)
art. 196 CP: traite d'êtres humains (délai de 15 ans)

les réparations morales au canton sur le territoire duquel la victime a son domicile et non plus au canton dans lequel l'infraction a été commise. Le canton de domicile de la victime sera également compétent pour statuer sur les demandes de prestation adressées par les proches de la victime.

La réglementation en vigueur visait à fixer la compétence à raison du lieu, de telle sorte qu'elle coïncide avec le for en matière de poursuite pénale. Le législateur voulait ainsi donner aux cantons la possibilité de confier aux autorités pénales la responsabilité de la procédure instaurée par la LAVI¹²¹. Or, aujourd'hui, cet objectif est tombé en désuétude puisque la plupart des cantons ont choisi de confier cette responsabilité à des autorités administratives. Prendre comme référence le lieu de commission de l'infraction correspond à une conception pénaliste des choses et, partant, à l'optique du droit pénal qui place l'auteur de l'infraction au premier plan des préoccupations. Sous l'angle de l'aide aux victimes, cependant, il y a lieu de se demander quel est, du point de vue de la victime, le lieu le plus approprié pour apprécier le bien-fondé de ses prétentions. L'innovation proposée a le mérite de simplifier les démarches pour la victime, notamment en cas d'infraction commise dans plusieurs lieux (par exemple, lorsque l'auteur commet des délits sexuels sur la même personne et en divers endroits).

Dans 75% des cas, il y a identité entre le canton dans lequel l'infraction a été commise et le canton de domicile de la victime¹²². En outre, dans leur écrasante majorité, les victimes s'adressent à un centre de consultation situé à leur lieu de domicile. Ainsi donc, le nouveau régime des compétences proposé peut, notamment, contribuer à atténuer les problèmes de péréquation financière qui se posent puisque les victimes reçoivent les prestations au titre de la LAVI essentiellement dans le lieu où elles paient leurs impôts et exercent leurs droits politiques: l'équivalence fiscale est ainsi mieux garantie.

La notion de domicile utilisée à l'al. 1 correspond à celle qui figure aux art. 23 et suivants CC¹²³. Par domicile, il faut donc entendre le lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir.

Alinéa 2

Comme sous l'empire du droit actuel¹²⁴, les étrangers qui sont victimes d'une infraction en Suisse de même que leurs proches bénéficieront sans restriction du droit de demander une indemnisation et une réparation morale. Cette réglementation répond d'ailleurs aux exigences posées à l'art. 3 de la Convention européenne en la matière¹²⁵.

S'agissant des victimes ayant leur domicile à l'étranger, l'autorité compétente restera celle du canton sur le territoire duquel l'infraction a eu lieu. Cependant – et c'est là une innovation – lorsque l'infraction s'est déroulée en plusieurs lieux,

¹²¹ Message LAVI (n 14), FF 1990 II 937.

¹²² Statistique suisse de l'aide aux victimes 2000 (n 25), p 13.

¹²³ L'AP utilise également cette notion aux art. 11 et 20.

¹²⁴ Cf. message LAVI (n 14), FF 1990 II 937 ; Gomm/Stein/Zehntner, op. cit. (n 10), p. 170.

¹²⁵ Cf. ch. 3.2.1.

la victime pourra choisir le canton auquel elle entend s'adresser en premier. Dans ces conditions, la référence à l'art. 346 CP devient superflue.

Variante: alinéa 3

Si le législateur tranche en faveur de l'octroi des prestations lors d'infractions à l'étranger (variante de l'art. 20a AP), la demande devra être examinée, comme lors d'une infraction commise en Suisse, par l'autorité compétente du lieu de domicile de la victime.

Art. 23 AP Procédure

Alinéa 1

A l'instar de la loi en vigueur (art. 16, al. 1 LAVI), l'avant-projet prévoit que l'indemnisation et la réparation morale doivent être accordées selon une procédure simple et rapide. Il est vrai qu'en ce qui concerne l'indemnisation, la rapidité n'a pas grande portée puisque le législateur fédéral a prévu la possibilité d'octroyer des provisions (art. 17 AP). En outre, en cas de doute quant à l'existence d'une infraction, la procédure d'octroi de l'indemnité et/ou de la réparation morale peut être suspendue jusqu'à droit connu (jugement pénal passé en force)¹²⁶. De même que sous l'empire du droit actuel, la procédure est gratuite (cf. art. 5 al. 1 AP).

Alinéa 2

Cette disposition a le même libellé que l'actuel art. 16, al. 2 LAVI. En revanche, le devoir de collaborer réglé à l'art. 2, al. 3 AP constitue une innovation par rapport à la loi actuelle.

Alinéa 3

Cette disposition qui reprend telle quelle la teneur de l'art. 17 LAVI, exige notamment que l'autorité de recours jouisse d'un plein pouvoir d'examen.

Comme le projet de loi sur le Tribunal fédéral¹²⁷ accorde dans des cas importants, précisément circonscrits, un droit de recours contre la décision de l'instance indépendante, il est superflu d'inscrire un tel droit dans la LAVI.

Art. 24 AP Subrogation

L'art. 14 LAVI règle aujourd'hui la subsidiarité des indemnités et réparations morales allouées par l'Etat au titre de l'aide aux victimes par rapport aux prestations de tiers ainsi que la subrogation et l'action récursoire. La commission d'experts est d'avis qu'il convient de maintenir l'essentiel du système en vigueur (cf. également art. 2, al. 2, 15, al. 2 et 19, al. 3 AP).

Alinéa 1

L'al. 1 correspond, à peu de choses près, à l'actuel art. 14, al. 2 LAVI.

¹²⁶ ATF 122 II 211.

¹²⁷ LTF, FF 2001 4281.

Dans le régime des assurances sociales comme dans celui de la responsabilité civile, le droit de la victime de faire valoir ses prétentions pour la part du dommage non couvert prime, de manière générale, le droit de l'assureur qui entend se retourner contre le responsable du dommage (privilège de quotité ou droit prioritaire à obtenir satisfaction)¹²⁸. En d'autres termes, la victime passe avant tous les autres ayants droits s'agissant de la couverture de ses créances. L'al. 2 transfère le privilège de quotité à l'Etat jusqu'à concurrence du montant versé à la victime. En d'autres termes, celle-ci passe au second rang pour ce qui est des prétentions qu'il reste à satisfaire après le versement des prestations au titre de l'aide aux victimes. Cette façon de déroger au principe généralement admis en droit des assurances sociales, selon lequel la victime bénéficie du privilège de quotité est critiquée par certains auteurs¹²⁹. D'autres déplorent que le mécanisme de subrogation choisi ne fasse que compliquer et traîner en longueur le processus de réparation du dommage¹³⁰.

La commission estime, pour sa part, que le mécanisme de subrogation instauré par la LAVI se justifie par le fait que cette loi ne poursuit pas un objectif relevant des assurances sociales mais instaure une aide qui n'intervient qu'à titre subsidiaire et, partant, doit occuper le dernier rang dans la hiérarchie des prestations. En l'occurrence, l'Etat fournit cette aide par souci d'équité ; le coût qui en résulte pour la collectivité doit, autant que possible, être contenu dans certaines limites. Dans la pratique, les problèmes de coordination soulevés par la doctrine semblent d'ailleurs n'avoir qu'une importance secondaire.

Alinéa 2

Par rapport à l'actuel art. 14, al. 3 LAVI, cette disposition a été développée et a subi une modification d'ordre rédactionnel. La commission a estimé que le canton devait pouvoir renoncer à faire valoir ses prétentions à l'égard de l'auteur de l'infraction lorsque cela compromettrait les intérêts dignes de protection de la victime. A cet égard, la commission a songé, par exemple, aux cas dans lesquels la victime et l'auteur de l'infraction ont des liens familiaux. En admettant que, dans de tels cas, un processus de réconciliation soit en cours entre ces deux personnes, le canton risque d'imposer un stress supplémentaire à la victime en faisant valoir ses prétentions à l'égard de l'auteur de l'infraction.

Section 4: Contributions et tâches de la Confédération

Nouvelles dispositions concernant les contributions de la Confédération

Une nette majorité de la commission a estimé que la Confédération se devait de faire montre d'un engagement financier plus soutenu en faveur de l'aide aux victimes. Pour elle, cette exigence découle, notamment, du fait que l'article 124 Cst. dispose que l'aide aux victimes est une tâche commune à la Confédération

¹²⁸ Cf. art. 43, al. 3 LAA ; art. 73, al. 3, 2^{ème} phrase, LPGA (n 113) ; Pierre Widmer/Pierre Wessner, op. cit. (n 110), ch. 2.7.3.3.2.

¹²⁹ Widmer et Wessner, op. cit. (n 110) qualifient le mécanisme « d'étrange » (op. cit., ch. 4.2.30).

¹³⁰ Cf. Rumo-Jungo, op. cit. (n 57), no 1124 ; Koller, op. cit. (n 83), p. 594 s.

et aux cantons¹³¹. Au titre de l'aide aux victimes, la Confédération oblige les cantons à fournir différentes prestations, notamment à pourvoir à l'existence de centres de consultation et à allouer des indemnités et des réparations morales. En outre, la législation fédérale dispose que les victimes peuvent s'adresser au centre de consultation de leur choix (art. 3, al. 5 LAVI, art. 8, al. 1 AP).

Certains membres de la commission ont notamment insisté sur la nécessité d'établir un lien entre la réglementation d'un secteur d'activité et le financement des tâches imposées par cette réglementation. De l'avis de la commission, il incombe à toute collectivité publique de financer une tâche, dans la mesure où elle a le pouvoir d'imposer la manière selon laquelle celle-ci doit être accomplie. Or, l'aide aux victimes a été conçue comme une *tâche incombant conjointement à la Confédération et aux cantons*¹³², de sorte que son financement doit être assuré par l'une et les autres collectivement.

La commission a également examiné l'opportunité d'instaurer une compensation horizontale des coûts découlant des consultations dispensées par des centres situés hors du canton de domicile des victimes, selon les principes de la RPT applicables à la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges¹³³. Elle a toutefois estimé qu'une telle compensation des charges nécessiterait trop d'efforts.

Telles que proposées dans l'avant-projet, les contributions de la Confédération aux centres de consultation ainsi qu'à la couverture des coûts des indemnités et des réparations morales sont des indemnités au sens de l'art. 3, al. 2 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, Lsu)¹³⁴. Elles visent à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral. Le chapitre 3 de la loi sur les subventions règle les conditions d'octroi des indemnités et fixe les principes applicables en la matière.

Pour la mise en œuvre pratique du système de contributions de la Confédération, il conviendrait de s'inspirer des principes de la RPT et, notamment, de s'en tenir aux directives suivantes¹³⁵:

- Eviter d'octroyer des subventions en fonction des charges ;
- Remplacer les subventions basées sur les coûts par des subventions basées sur les effets: objectifs fixés dans le cadre de conventions-programmes conclues sur la base de lois fédérales spécifiques ;
- Mettre en place un controlling de l'efficacité des moyens mis en œuvre, assorti d'un système de bonus-malus.

¹³¹ Cf. ch 1.1.1.

¹³² Cf. message RPT (n 41), FF 2002 2155 s., ch. 2.5.3 (p. 2200 s.). Compte tenu de son impact financier relativement faible, l'aide aux victimes n'est pas l'objet de la RPT.

¹³³ Cf. message RPT (n 41), FF 2002 p. 2212 s, ch. 4

¹³⁴ RS 616.1

¹³⁵ Cf. message RPT (n 41), FF 2002 p. 2204 s, ch 3.2 et 3.3

La satisfaction de ces exigences passe inexorablement par un accroissement de la densité normative, auquel la majorité de la commission a cependant souscrit. Concrètement parlant, on songe, par exemple, à l'élaboration de standards applicables à l'organisation des centres de consultation et à la fourniture de prestations par ceux-ci ou encore à l'adoption de normes délimitant plus précisément l'ampleur de l'aide immédiate¹³⁶. Ces prescriptions pourraient, soit être intégrées dans la future ordonnance sur l'aide aux victimes, soit faire l'objet de conventions-programmes¹³⁷ (cf. commentaire ad art. 25, al. 3 AP).

Art. 25 AP Contributions à l'aide fournie par les centres de consultation

Alinéas 1 et 2

L'art. 25 AP règle l'allocation aux cantons d'indemnités pour les prestations accordées par les centres de consultation. Ces indemnités sont calculées en fonction de *l'étendue* des prestations fournies dans le domaine des conseils. En d'autres termes, les contributions de la Confédération seront déterminées compte tenu du nombre de consultations, de critères d'ordre qualitatif tels que l'étendue de la palette des prestations offertes ou la formation dont justifient les collaborateurs des centres de consultation. La loi ne spécifie pas quelle forme doivent prendre les contributions (par exemple, contribution forfaitaire par personne ayant bénéficié des conseils ou par consultation). Toutefois, tel qu'il est libellé, l'al. 2 ne permet pas – à la différence de ce qui valait pour l'aide financière destinée à la mise en place du système d'aide aux victimes dans la LAVI en vigueur – de déterminer la participation financière de la Confédération sur la base de *critères globaux*, tels que la densité de population du canton concerné. Les indemnités allouées par la Confédération s'élèveront au maximum à 35% des dépenses cantonales dans le domaine des conseils.

Alinéa 3

L'al. 3 permet à la Confédération de conclure avec un ou plusieurs cantons des conventions-programmes qui déterminent l'étendue des prestations donnant lieu à une indemnité et les modalités de calcul. La conclusion de telles conventions coûtant passablement d'efforts, l'al. 3 est conçu comme une norme potestative qui n'impose aucune obligation à cet égard. Il va de soi que les modalités – par exemple, les exigences auxquelles doivent satisfaire l'organisation et les prestations des centres de consultation – peuvent également être réglées dans l'ordonnance d'exécution de la LAVI.

Art. 26 AP Contributions à l'indemnisation et à la réparation morale

Cette disposition oblige la Confédération à allouer aux cantons des indemnités pour leurs dépenses en matière d'indemnisation et de réparation morale. Ces indemnités ne doivent pas dépasser 35% des dépenses cantonales, taux expressément fixé par la loi.

¹³⁶ En ce qui concerne la délimitation de l'étendue de l'aide immédiate, cf. recommandations 2002 de la CSOL-LAVI (n 15), ch. 3.3.1, par. 3.

¹³⁷ Cf. message RPT (n 41), FF 2002 p. 2207 s, ch. 3.5.2.

Art. 27 AP Contributions à la formation

L'al. 1 reprend le libellé de l'art. 18, al. 1 LAVI. Les mesures d'encouragement prises par la Confédération ont trait a) à la formation spécifique (c'est-à-dire les cours de perfectionnement et de formation permanente, qu'il s'agisse de cours de base ou de cours d'approfondissement) et non à la formation professionnelle de base et b) s'adressent à un public déterminé (le personnel des centres de consultation et les personnes chargées de l'aide aux victimes). « L'aide aux victimes » s'entend ici au sens de la LAVI (il ne s'agit pas, par exemple, d'une aide prioritairement axée sur les soins médicaux). Dans le cadre de la formation, l'accent sera mis sur la satisfaction des besoins particuliers des enfants victimes d'infractions contre leur intégrité sexuelle¹³⁸. Prendre spécialement en compte lesdits besoins peut, par exemple, impliquer soit l'octroi de moyens financiers supplémentaires, soit, si les moyens financiers sont limités, un réexamen des priorités en matière de formation, de manière à accorder la primauté aux formations spécifiques correspondantes. La commission recommande au Conseil fédéral de soutenir à l'avenir, non seulement les cours de formation conçus pour l'ensemble de la Suisse ou pour l'ensemble d'une région linguistique, mais également les cours de formation organisés pour une région (art. 8, al. 1 OAVI).

Art. 28 AP Information

L'al. 1 permet à la Confédération de soutenir par des aides financières des programmes et des institutions dont la vocation est de dispenser une information sur l'aide aux victimes, par exemple sous la forme d'un centre de documentation qui collecte la jurisprudence des tribunaux dans le domaine de l'aide aux victimes et mette à la disposition du public des ouvrages concernant ce sujet. La Confédération peut soit participer financièrement aux programmes et institutions mis en place par les cantons soit créer elle-même de telles institutions ou mettre sur pied de tels programmes (al. 2).

L'information qui devrait être donnée régulièrement pour faire connaître l'existence des différents centres de consultation et les prestations de l'aide aux victimes demeure, au premier chef, du ressort des cantons (art. 4, al. 1 AP).

Art. 29 AP Evénements extraordinaires

Alinéa 1

La première phrase reprend la teneur du droit actuel (art. 18, al. 3 LAVI). Jusqu'ici, la Confédération a accordé des contributions au titre d'événements extraordinaires lors de l'attentat de Louxor (Egypte).

¹³⁸ Cette disposition spéciale a été introduite à la faveur de la modification du 23 mars 2001 (FF 2001 1260 s.), cf. ch. 1.1.2 supra.

Compte tenu des nouvelles contributions fédérales prévues par l'avant-projet (contributions à l'information, contributions à l'aide fournie par les centres de consultation et contributions à l'indemnisation et à la réparation morale), on peut supposer que le seuil à partir duquel le critère « d'événement extraordinaire » sera rempli, devrait être un peu plus élevé que sous l'empire du droit actuel.

L'art. 29 AP introduit une nouveauté: la possibilité donnée à la Confédération de prendre à sa charge les frais de mesures urgentes. Parmi celles-ci figure, par exemple, l'envoi à l'étranger de spécialistes suisses ayant pour mission d'apporter sur place un soutien psychologique aux victimes et à leurs proches, en cas d'événement extraordinaire.

Alinéa 2

L'attentat de Louxor en novembre 1997 a montré la nécessité d'une coordination de la Confédération lors d'événements extraordinaires, notamment lorsqu'une catastrophe ou un acte de terrorisme fait un grand nombre de victimes et que l'infraction a lieu à l'étranger ou que les victimes sont domiciliées à l'étranger. La coordination de la Confédération ne devrait toutefois intervenir qu'en cas de nécessité et en collaboration avec les cantons qui restent compétents pour accorder une aide. Toutefois, il n'est pas exclu que la Confédération ordonne et prenne à sa charge certaines mesures urgentes (cf. al. 1). La Confédération et les cantons devront se concerter de cas en cas pour évaluer la nécessité d'une coordination.

Art. 30 AP Evaluation

L'art. 30 AP prévoit l'obligation pour la Confédération de procéder à des évaluations régulières de la loi. Une obligation semblable était déjà prévue dans la loi en vigueur (cf. art. 18, al. 2 LAVI et art. 11 OAVI). Cette obligation répond aux exigences de l'art. 170 Cst. qui charge l'Assemblée fédérale de veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Les évaluations n'auront toutefois pas nécessairement lieu tous les deux ans comme durant la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi.

Section 5: Dispositions finales

Art. 31 AP Abrogation du droit en vigueur

Le projet étant conçu comme une révision totale, il y aura lieu d'abroger la loi actuelle, qui sera remplacée par une nouvelle loi.

Il faudra toutefois tenir compte de l'état d'avancement des travaux en cours relatifs à l'unification du droit de procédure pénale, le nouveau Code de procédure pénale suisse devant reprendre et compléter les dispositions actuelles de la LAVI en matière de procédure pénale. Si le nouveau droit de procédure pénale devait entrer en vigueur après la nouvelle loi sur l'aide aux victimes, il y

aura lieu de maintenir les dispositions actuelles de procédure pénale dans la LAVI jusqu'à l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse.

Art. 32 AP Dispositions transitoires

L'art. 32 AP règle le droit transitoire. Les demandes qui seront pendantes à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi continueront à être régies par l'ancien droit. Sur un point relativement important, le nouveau droit tient mieux compte des intérêts des victimes: il s'agit du délai pour introduire une demande d'indemnisation et de réparation morale qui est prolongé (art. 21 AP). Afin d'atténuer la rigueur du délai prévu actuellement, la commission propose à l'al. 2 d'appliquer l'art. 21 AP rétroactivement lorsque la demande d'indemnisation ou de réparation morale se fonde sur des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Art. 33 AP Référendum et entrée en vigueur

L'art. 33 AP délègue au Conseil fédéral le soin de fixer l'entrée en vigueur de la loi.

3. ASPECT JURIDIQUES

3.1 Constitutionnalité

3.1.1 Fondements

Le préambule de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions mentionne les art. 64^{bis} et 64^{ter} de l'ancienne Constitution en tant que bases constitutionnelles. Dans l'intervalle, l'art. 64^{ter} aCst. a été remplacé par l'art. 124 Cst. dont la teneur diffère légèrement¹³⁹. En outre, depuis le 12 mars 2000, il n'appartient plus aux cantons mais à la Confédération de légiférer en matière de procédure pénale (art. 123 Cst.).

D'autres nouveautés ont été introduites avec la révision totale de la Constitution fédérale, qui ne sont pas sans importance pour la loi sur l'aide aux victimes d'infractions.

Pour la première fois, la Constitution énumère, à l'article 41, les buts sociaux que la Confédération et les cantons doivent poursuivre dans les limites de leurs compétences constitutionnelles et des ressources disponibles. La Confédération et les cantons s'engagent notamment - en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée - à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale et des soins nécessaires à la santé (art. 41 al. 1 let. a et let. b Cst.). Par ailleurs, la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée notamment contre les conséquences économiques de

¹³⁹ Cf. ch. 1.1.1.

l'accident, de l'invalidité, de la condition d'orphelin et du veuvage (art. 41 al. 2 Cst.).

Dans une section spéciale, la Constitution pose de nouvelles règles pour la collaboration entre la Confédération et les cantons (art. 44 à 49 Cst.). Lors de la mise en œuvre du droit fédéral, la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tient compte de leurs particularités ainsi que de la charge financière (art. 46 al. 2 et al. 3 Cst.).

Le 2 décembre 2001, la Constitution a été complétée par des dispositions sur le frein à l'endettement (art. 126 et art. 159 Cst.).

3.1.2 Constitutionnalité de l'avant-projet

Par rapport au droit en vigueur, l'avant-projet met davantage l'accent sur le fait que l'aide aux victimes d'infractions est une tâche commune de la Confédération et des cantons. La Confédération ne se contente plus de prescrire aux cantons comment ils doivent aménager l'aide aux victimes, mais elle assume aussi une part des tâches et surtout de la charge financière (cf. art. 4 al. 3 et 25 à 30 AP). Pour le reste, l'aide aux victimes demeure une tâche propre des cantons, qui peuvent la compléter ou l'étendre tant en légiférant qu'en développant, par exemple, des projets d'intervention.

L'avant-projet ne prévoit une indemnisation que si la personne concernée est confrontée à des difficultés économiques, c'est-à-dire si son revenu ne dépasse pas la limite de revenu déjà applicable actuellement (cf. art. 15 AP en relation avec l'art. 3 AP et l'art. 12 LAVI). La Constitution ne prévoit pas explicitement l'octroi de réparations morales. Le législateur fédéral jouit néanmoins d'une large marge de manœuvre dans l'aménagement de cette forme d'aide aux victimes, puisqu'il dispose d'une compétence générale de légiférer. Les autres offres de prestations ne sont pas non plus définies dans la Constitution, mais l'avant-projet apporte à cet égard des précisions par rapport au droit en vigueur (cf. p. ex. art. 29, al. 2 AP). Afin de faciliter l'accès des personnes concernées aux prestations, l'avant-projet règle l'obligation d'informer incombant aux cantons et aux autorités fédérales (art. 4 AP). L'on tient ainsi davantage compte du mandat constitutionnel, qui impose de veiller à ce que les victimes reçoivent l'aide dont elles ont besoin.

Comme jusqu'à présent, l'avant-projet prévoit que les centres de consultation pourront être organisés de manière à tenir compte des particularités et des besoins propres au canton. Là où la commission a relevé un certain besoin d'uniformisation, comme par exemple en matière d'information (art. 4, al. 1 AP) ou concernant l'aide dont la victime a besoin d'urgence (art. 9 AP), le texte de loi laisse aux cantons le soin d'organiser concrètement la mise en œuvre et respecte ainsi l'autonomie des cantons en matière d'organisation.

S'agissant des dispositions relatives à la protection des victimes dans la procédure pénale, le législateur fédéral n'est plus tenu à une certaine réserve eu

égard aux compétences cantonales¹⁴⁰, puisqu'il dispose désormais d'une compétence générale de légiférer en vertu de l'art. 123 Cst. révisé.

3.2 Droit international

3.2.1 Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes

La ratification de cette convention par la Suisse a été préparée en même temps que la loi sur l'aide aux victimes¹⁴¹. La convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1993.

La convention contient des clauses minimales relatives à l'indemnisation par l'Etat des victimes d'actes de violence criminelle, cette indemnisation étant considérée comme subsidiaire. Les Etats parties sont tenus de transposer ces clauses dans leur droit interne. La convention n'est donc pas d'applicabilité directe. Outre la Suisse, les Etats suivants l'ont ratifiée: l'Allemagne, l'Azerbaïdjan, Chypre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Tchéquie.

3.2.2 Autres instruments internationaux concernant l'aide aux victimes et liant la Suisse¹⁴²

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997¹⁴³. Elle contient de nombreuses dispositions qui doivent être respectées dans le cadre de l'aide apportée aux enfants victimes d'infractions. D'autres conventions¹⁴⁴ ont trait au retour de mineurs enlevés à celui des parents qui en a la garde (cf. art. 220 CP – dans certains cas, le retour est cofinancé au titre de l'aide aux victimes¹⁴⁵).

Les conventions anciennes qui concernent la traite des personnes de sexe féminin contenaient diverses clauses consacrées aux victimes¹⁴⁶. A l'échelle in-

¹⁴⁰ En ce qui concerne la situation qui prévalait sous l'ancien droit, cf. Message LAVI (n 14), FF 1990 II 915 et 921.

¹⁴¹ Cf. Message LAVI (n 14), FF 1990 II 909 s, ch. 22.

¹⁴² Non compris les nombreux instruments relatifs à la protection des victimes de la guerre ; cf. à ce propos RS 0.518.

¹⁴³ RS 0.107

¹⁴⁴ Convention européenne du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1984 (RS 0.211.230.01), Convention du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (avec annexe), entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1984 (RS 0.211.230.02).

¹⁴⁵ Exemples: ATF 1A130/1997 du 26 août 1997 ou jugement OH.2000.00008 rendu par le Tribunal des assurances sociales du canton de Zurich, le 5 novembre 2001.

¹⁴⁶ Arrangement international du 18 mai 1904 en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de traite des blanches, entré en vigueur pour

ternationale, elles ont été remplacées par des conventions plus récentes qui visent la traite des êtres humains. La Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale contiennent des dispositions qui confèrent aux victimes un droit à indemnisation et à réadaptation ou un droit à indemnisation et à réparation morale¹⁴⁷.

3.2.3 Autres normes et projets législatifs internationaux

a) Conseil de l'Europe

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté deux recommandations, qui concernent l'aide aux victimes: Recommandation No. R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation et Recommandation No. R (85)11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale¹⁴⁸. Des travaux préparatoires sont en cours afin d'élaborer un projet de convention contre la traite des êtres humains qui uniformiserait notamment l'aide aux victimes.

b) Union européenne

Le 15 mars 2001, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales¹⁴⁹. Elle contient un ensemble de dispositions visant à protéger les victimes et à garantir le respect et la reconnaissance de leurs droits. Les Etats membres ont jusqu'à mars 2006 pour transposer dans leur ordre juridique national les obligations imposées par cette décision-cadre. Par rapport à la LAVI en vigueur, à l'AP ainsi qu'aux propositions de la Commission d'experts relatives à l'avant-projet de Code de procédure pénale suisse (cf. Ch. 1.3.2), cette décision-cadre comporte plusieurs aspects présentant un intérêt tout particulier:

la Suisse le 18 juillet 1905 (RS. 0.311.31), art. 3 et 4 ; Convention internationale du 30 septembre 1921 pour la suppression de la traite des femmes et des enfants, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} février 1926 (RS. 0311.33).

¹⁴⁷ Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 juin 1987 (RS. 0.105). En vertu de cette Convention, tout Etat partie est tenu de veiller à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal et de garantir à la victime d'un acte de torture, le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible (cf. art. 4 et 14). Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994 (RS 0.104). Elle exige que les Etats parties s'engagent à interdire la discrimination raciale sous toutes ses formes et à ce que toute personne ait droit à la protection de l'Etat contre les voies de fait ou les sévices ainsi que le droit de demander en justice satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage dont elle pourrait être victime par suite d'une discrimination raciale (cf. art. 5, let. b et 6).

¹⁴⁸ R (85) 11: <http://cm.coe.int/ta/rec/1985/f85r11.htm>. R. (87) 21 n'est pas disponible sur l'Internet.

¹⁴⁹ 2001/220/JI, ABI L82/1, consultable sur Internet à l'adresse: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=32001F0220&model=guichett

Elle entend, tout d'abord, par « victime », la personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causé par des actes ou des omissions qui enfreignent la législation pénale d'un Etat membre (art. 1). Respect et reconnaissance sont dus aux victimes (art. 2). Elles ont le droit de recevoir un minimum d'informations précisément définies et ce, autant que possible, dans des langues généralement comprises (art. 4) Les Etats membres doivent garantir que les victimes aient accès gratuitement, lorsque cela est justifié, aux conseils juridiques sur leur rôle au cours de la procédure ainsi qu'à l'aide juridique lorsqu'elles peuvent avoir la qualité de partie dans une procédure pénale (art. 6). Les victimes doivent être protégées des risques de rétorsion ; on veillera à éviter qu'elles ne soient en contact avec les auteurs d'infractions dans les locaux judiciaires ; à cette fin on créera au besoin des zones d'attente séparées pour les victimes (art. 8). Les Etats membres veillent à promouvoir la médiation dans les affaires pénales (art. 10). Chaque Etat membre est tenu de veiller à ce que la victime d'une infraction dans un Etat membre autre que celui dans lequel elle réside puisse porter plainte auprès des autorités compétentes de son Etat de résidence (art. 11). Enfin, les personnes intervenant dans la procédure doivent recevoir une formation appropriée, spécialement axée sur les besoins des victimes (art. 14).

A l'heure actuelle, des démarches sont également en cours au sein de l'UE dans le but d'unifier les régimes d'indemnisation des victimes par les pouvoirs publics. A cette fin, la Commission a mis en consultation un livre vert daté du 28 septembre 2001 et intitulé « Indemnisation des victimes de la criminalité »¹⁵⁰.

c) ONU¹⁵¹

En 1985, l'ONU a adopté la Résolution 40/34 (1985) concernant la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir¹⁵². Cette résolution a le caractère d'une recommandation¹⁵³.

Des instruments récents de l'ONU mettent, davantage que par le passé, l'accent sur la protection des victimes¹⁵⁴. En outre, dans cette enceinte, on discute

¹⁵⁰ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=52001DC0536&model=guichett. Les livres verts sont des communications publiées par la Commission et consacrées à des thèmes politiques bien déterminés. Ces publications s'adressent principalement aux tiers intéressés (organisations et particuliers) auxquels l'occasion est donnée de faire part de leur avis. Les livres verts peuvent également servir à l'élaboration de textes normatifs.

¹⁵¹ Cf. également: Jan J.M. van Dijk, Empowering Victims of Organized Crime ; on the Compliance of the Palermo Convention with the UN Declaration on Basic Principles of Justice for Victims, in: ERA-Forum - 1- 2002, p. 33 s.

¹⁵² Version anglaise sous: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>

¹⁵³ Klein no 138, Vitzthum no 153, in: Völkerrecht, édité par Wolfgang Graf Vitzthum, Bearb. Von Michael Bothe et consorts ; Berlin/New York 1997.

¹⁵⁴ Cf. p.ex. International Convention on Transnational Organised Crime (TOC) et Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons (Protokoll), www.odccp.org/crime_cicp_convention.html et www.odccp.org/trafficking_protocol.html.

actuellement de la création d'un Fonds de l'aide aux victimes qui aurait pour vocation d'accorder des aides financières aux organisations privées et aux Etats qui entendent mettre sur pied des programmes en la matière¹⁵⁵.

3.2.4 Rapports avec le droit international

La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes¹⁵⁶ traite de l'indemnisation subsidiaire des victimes par l'Etat. Elle fait usage d'une notion de la « victime » plus étroite que le droit suisse (art. 2 de la Convention, voir art. 2 LAVI et 1 AP). L'indemnisation doit être assurée par l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise (art. 3 de la Convention, principe de la territorialité). L'avant-projet clarifie cette question par l'adjonction du terme « en Suisse » dans son art. 2, al. 1. Le droit positif suisse a complété le principe de la territorialité par une disposition étendant l'aide aux personnes de nationalité suisse et domiciliées en Suisse lorsqu'elles sont victimes d'infractions à l'étranger dans un souci de solidarité envers les victimes (art. 11 al. 3 LAVI). Compte tenu des exigences moins élevées du droit européen, l'avant-projet met cette extension en discussion (voir l'art. 20a AP proposé en tant que variante). L'indemnisation doit couvrir à tout le moins la perte de revenus, les frais médicaux et d'hospitalisation et, en ce qui concerne les personnes à charge, la perte d'aliments (art. 4). Le dédommagement peut être limité à un plafond ou lié à un délai (art. 5 et 6). Il peut également être réduit ou refusé compte tenu de la situation financière du requérant, du comportement de la victime ou du requérant ou si la réparation s'avère contraire au sentiment de la justice ou de l'ordre public. Les dispositions de l'avant-projet sont conformes à ces exigences. Les autres exigences du droit international¹⁵⁷ sont également respectées.

3.3 Droit comparé

3.3.1 Indemnisation et réparation morale: Etats parties à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes¹⁵⁸

La Convention impose aux Etats parties une définition minimale de la victime, règle leurs compétences, fixe les éléments du préjudice qui doivent être couverts par le dédommagement et définit les conditions, les modalités, ainsi que les motifs de réduction ou de suppression qui peuvent être prévus dans les régimes nationaux.

Dans le cadre de la révision de la LAVI, une comparaison des régimes juridiques nationaux¹⁵⁹ présente de l'intérêt en ce qui concerne les points suivants:

¹⁵⁵ <http://www.victimology.nl/>.

¹⁵⁶ Cf. ch. 3.2.1 supra.

¹⁵⁷ Cf. ch. 3.2.2 supra.

¹⁵⁸ Cf. ch. 3.2.1 supra.

- a) Indemnisation lorsque l'infraction a été commise à l'étranger: sur les huit Etats membres qui ont fait l'objet de l'étude de droit comparé, quatre, à savoir la France, la Finlande, le Danemark et la Suède, accordent une indemnisation aux victimes d'une infraction commise à l'étranger. La France exige toutefois que les personnes en question aient la nationalité française, le Danemark et la Suède qu'elles résident sur leur territoire ; enfin la Finlande pose comme condition qu'il y ait un lien entre elle et l'infraction perpétrée à l'étranger.
- b) Réparation morale: dans la plupart des Etats analysés, les prestations au titre de la réparation morale au sens du droit suisse (indemnité pour le dommage immatériel) sont comprises dans l'indemnisation (tel est le cas en Allemagne, en Grande-Bretagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas et dans les Etats scandinaves). En France, la réparation morale est intégrée dans l'indemnisation (réparation intégrale) ; toutefois elle peut être octroyée séparément de cette dernière.
- c) Délai dans lequel les demandes d'indemnisation et/ou de réparation morale doivent être introduites: hormis l'Allemagne, tous les Etats analysés connaissent un tel délai. Le Luxembourg prévoit un délai de péremption d'une année à compter de la date à laquelle les faits se sont produits. Si l'infraction en question fait l'objet d'une procédure pénale, le délai commence à courir à la date à laquelle le jugement est devenu définitif. Le ministre de la justice qui statue sur l'octroi de l'indemnisation peut faire abstraction du fait que le droit à indemnisation soit périmé, si la victime était, de facto ou psychologiquement, dans l'impossibilité d'introduire la demande à temps. En Grande-Bretagne et au Danemark, le délai est de deux ans à compter de la survenance des faits. Dans les deux Etats, il peut être prolongé si des circonstances particulières le justifient. La Suède connaît, elle aussi, un délai de deux ans. Il commence à courir à la date à laquelle le jugement pénal entre en force ou à laquelle la procédure est suspendue ou encore – en l'absence d'une procédure pénale – à la date à laquelle l'infraction a été commise. En France, la demande doit être introduite dans les trois ans à compter de la date des événements. En cas de poursuite pénale, le délai est prolongé et ne commence à courir qu'à compter du prononcé pénal définitif ou, si la victime s'est portée partie civile, du prononcé définitif clôturant le procès civil. En outre, dans des cas particuliers, la commission d'indemnisation peut faire abstraction du fait que le droit à l'indemnisation soit éteint. Dans le délai d'une année à compter de la clôture d'un procès civil, la personne concernée peut introduire une demande de complément d'indemnisation, lorsque le tribunal civil en question lui a alloué une indemnité supérieure à celle que l'Etat lui a octroyée. Le délai est également de trois ans

¹⁵⁹ L'étude comparative a porté sur les régimes juridiques des Etats suivants: l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède. On peut obtenir des informations supplémentaires sur les régimes appliqués par ces Etats ainsi que par l'Italie et l'Autriche en consultant l'étude comparative intitulée « L'aide étatique aux victimes d'infraction en Europe » (2^{ème} édition, état de la législation: printemps 2001) que l'Office fédéral de la justice a élaborée en collaboration avec l'Institut suisse de droit comparé à Lausanne et qui est destinée aux autorités compétentes en matière d'indemnisation ainsi qu'aux tiers intéressés.

aux Pays-Bas. Si, sans faute de sa part, la victime n'a pas été en mesure de respecter ce délai, il lui est loisible d'introduire la demande ultérieurement. Enfin, le droit finlandais impartit un délai de dix ans à compter de la date des faits.

Enfin, l'Espagne, qui vient de ratifier la Convention, a une loi sur l'aide et le soutien aux victimes d'actes de violence et de délits sexuels depuis 1995.

3.3.2 Régime d'indemnisation dans les Etats européens qui n'ont pas ratifié la Convention européenne relative au dédommagement des victimes¹⁶⁰

En Autriche, la loi sur l'octroi de prestations d'aide aux victimes d'actes criminels est en vigueur depuis 1972. L'Autriche accorde des prestations en espèce aux victimes d'infractions commises à l'étranger à condition qu'elles aient la nationalité autrichienne ou soient ressortissantes d'un des Etats membres de l'EEE. L'aide comprend notamment les mesures de réadaptation sociale. Les personnes concernées doivent introduire une demande. En cas de rejet de celle-ci, elles peuvent intenter action devant les instances civiles ordinaires.

Dès les années quatre-vingt, l'Italie a adopté diverses lois portant création de fonds de solidarité notamment en faveur des victimes du terrorisme, ainsi qu'en faveur des victimes de la criminalité organisée.

3.3.3 Conseils

Dans la plupart des Etats analysés les prestations en matière de conseils sont confiées à des organisations privées et partiellement subventionnées. En Allemagne, la police joue souvent le rôle d'organe de contact entre les victimes et les organisations spécialisées en matière de conseils. La loi espagnole de 1995 sur l'aide aux victimes consacre son chapitre deuxième à l'assistance des victimes. Elle instaure en outre l'obligation d'informer les victimes et de créer des bureaux de consultation.

3.4 Rapports avec d'autres projets du droit fédéral

3.4.1 Unification de la procédure pénale

Sur la base du nouvel art. 123 al. 1 cst.,¹⁶¹ le Département fédéral de justice et police est en train de préparer un Code de procédure pénale suisse ainsi qu'une loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs. Le nouveau droit de procédure pénale abrogera les codes cantonaux de procédure pénale. L'unification de la réglementation fédérale rendra superflues les dispositions de la LAVI fixant des exigences minimales pour les procédures cantonales.

¹⁶⁰ Pour de plus amples détails sur les régimes appliqués en Italie et en Autriche, cf. l'étude comparative mentionnée dans la note 159.

¹⁶¹ Adopté par le peuple et les cantons le 12 mars 2000.

La commission a examiné l'avant-projet de Code de procédure pénale suisse de juin 2001 sous l'angle de la protection des victimes d'infraction et a formulé des propositions qui ont été jointes aux documents mis en consultation de fin juin 2001 à fin février 2002. Pour éviter tout vide juridique dans l'éventualité où la révision de la LAVI entrerait en vigueur avant le nouveau droit de procédure pénale unifié, il conviendra d'appliquer les dispositions de l'actuelle section 3 LAVI jusqu'à l'entrée en vigueur de celui-ci (voir ci-dessus ch. 1.3.2 et art. 31 AP).

3.4.2 Révision du Code pénal

Une révision complète de la partie générale du Code pénal, ainsi que diverses révisions en relation avec certains délits ou aspects sont actuellement en cours¹⁶². Ces révisions concernent en partie des objets déjà discutés dans le cadre de l'adoption de la LAVI¹⁶³.

La révision de la partie générale du Code pénal porte principalement sur le système des sanctions. Parallèlement à la révision du Code pénal, on a entrepris celle du Code pénal militaire et préparé une nouvelle loi fédérale sur le droit pénal des mineurs¹⁶⁴. Le projet se trouve dans la phase d'élimination des divergences. Les courtes peines privatives de liberté seront remplacées par des amendes ou du travail d'intérêt général. Pour améliorer la protection contre les auteurs dangereux d'actes de violence, un nouvel internement préventif est prévu. La Confédération peut adopter ou soutenir de nouvelles mesures dans le domaine de la prévention. Le droit pénal des mineurs déplace la limite d'âge déterminant la majorité pénale de sept à dix ans.

Une autre révision partielle concerne la prolongation de la prescription en cas d'infraction sexuelle sur des enfants¹⁶⁵. Les Chambres fédérales ont développé un nouveau modèle de prescription, qui n'opère plus de distinction entre prescription absolue et relative, mais prévoit de plus longs délais. Pour les victimes d'atteintes contre leur intégrité sexuelle dans leur jeune âge, la prescription n'est pas atteinte avant l'âge de 25 ans révolus. Le projet s'appuie sur cette réglementation pour proposer une solution concernant le délai de péremption applicable en matière d'indemnisation et de réparation morale (art. 21 al. 2 AP).

¹⁶² S'agissant de l'état des différents projets de révision préparés par l'administration, voir la page d'accueil de l'Office fédéral de la justice (www.ofj.admin.ch) sous la rubrique Sécurité & Protection / Révisions du droit pénal. S'agissant de l'état du projet du parlement, voir www.parlament.ch.

¹⁶³ Cf. Message LAVI (n 14), FF 1990 II 909 ss.

¹⁶⁴ Message du Conseil fédéral du 21 septembre 1998 concernant la modification du Code pénal suisse (dispositions générales, entrée en vigueur et application du Code pénal) et du Code pénal militaire ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, FF 1999 1787.

¹⁶⁵ Message du Conseil fédéral du 10 mai 2000, FF 2000 2943. La révision a été adoptée le 5 octobre 2001, FF 2001 5483.

3.4.3 Révision et unification du droit de la responsabilité civile

Les règles du droit de la responsabilité civile ne se trouvent aujourd'hui pas seulement dans le droit des obligations, mais également dans de nombreuses autres lois fédérales. L'avant-projet élaboré sur mandat du Département fédéral de justice et police en 1999 doit harmoniser et moderniser le droit de la responsabilité civile¹⁶⁶. Il a été mis en consultation jusqu'à fin avril 2001. L'évaluation des résultats de la consultation devrait être terminée d'ici la fin de l'année. Les modifications du droit de la responsabilité civile ont des effets sur l'obligation de réparation de l'auteur ou des tiers et influencent dans cette mesure l'aide aux victimes.

Comme le droit de l'aide aux victimes complète, en tant que droit public, d'autres règles, les dispositions relatives à l'indemnisation s'écartent en partie aujourd'hui déjà du droit privé (voir art. 12 et 13 LAVI). La commission d'experts suit désormais ce principe pour ce qui concerne la réparation morale dans l'aide aux victimes (voir ch. 1.3.9).

3.4.4 Partie générale du droit des assurances sociales

Dès lors que l'aide aux victimes n'est pas une assurance sociale, la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) du 6 octobre 2000¹⁶⁷, qui doit entrer en vigueur après l'adaptation du droit en vigueur au plus tard en janvier 2003, n'est pas applicable. La Commission s'est néanmoins référée à cette loi pour fixer le délai de péremption et propose en conséquence un délai de cinq ans, au terme duquel le droit de demander une indemnisation et une réparation morale s'éteint (art. 21 al. 1 AP).

3.4.5 Mesures législatives en relation avec la violence domestique

L'initiative parlementaire Vermot-Mangold 00.419 (Protection contre la violence dans la famille et dans le couple) du 14 juin 2000, à laquelle le Conseil national a donné suite le 7 juin 2000, demande l'adoption d'une loi de protection contre la violence, analogue à la loi autrichienne qui permet l'expulsion immédiate du domicile familial des personnes violentes à l'égard de leur partenaire ou d'autres membres de la famille, lesquelles pourront en outre se voir interdire de réintégrer leur logement pendant une période déterminée.

Selon la conception de la Commission, l'aide aux victimes n'est pas à même de résoudre seule le problème de la violence domestique (voir ch. 1.3.13). En avant-plan se profilent les mesures de police, comme celles adoptées par

¹⁶⁶ Pour l'état du projet de révision et d'unification du droit de la responsabilité civile, voir la page d'accueil de l'Office fédéral de la justice (www.ofj.admin.ch) sous la rubrique Economie & Commerce / Responsabilité civile. On peut également y consulter le texte de l'avant-projet et du rapport.

¹⁶⁷ Voir le texte de loi dans la FF 2000 5041 et les renseignements sur l'état des travaux d'adaptation sous www.bsv.admin.ch.

exemple par le canton de St-Gall¹⁶⁸. Selon les circonstances, sont également pertinentes pour les victimes de violence les dispositions de police des étrangers qui, sur la base de l'initiative Goll (96.461), sont à l'examen dans le cadre de la révision du droit des étrangers¹⁶⁹, ainsi que la question de savoir si un délit doit être poursuivi d'office ou seulement sur plainte.

3.4.6 Mesures législatives concernant la traite des êtres humains

La motion déposée le 15 mars 2000 par Ruth-Gaby Vermot-Mangold (Postulat 00.3055 Vermot-Mangold, Traite des femmes. Programme de protection pour les victimes) exige du Conseil fédéral un programme de protection complet, portant sur une nouvelle définition de la traite des femmes, ainsi que la révision du Code pénal, de la LAVI, et des dispositions sur le séjour des étrangers. L'intervention a conduit à la création d'un groupe de travail interdépartemental dont le rapport a été rendu public le 29 mai 2002¹⁷⁰ (voir également ch. 1.3.13 ci-dessus).

3.4.7 Indemnisation des victimes de stérilisations forcées

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a préparé, sur la base d'une initiative parlementaire de Margrith von Felten (99.451n von Felten Margrith, Stérilisations forcées. Dédommagement des victimes) un projet de loi qui règle, dans sa première partie, les conditions et la procédure en cas de stérilisation et, dans sa deuxième partie, l'indemnisation de personnes victimes dans le passé de stérilisations ou de castrations forcées. La loi est en consultation jusqu'à fin juin 2002¹⁷¹. La seconde partie est conçue comme une réglementation spéciale pour une catégorie déterminée de victimes.

3.4.8 Reprise par le droit suisse de la directive de l'UE sur la protection des visiteurs

Pour ce qui concerne les victimes d'accidents de la circulation, la Suisse projette une révision de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) et de la loi

¹⁶⁸ 2^{ème} nouvelle à la loi de police du 19 février 2002.

¹⁶⁹ Voir l'initiative parlementaire de Christine Goll 96.461, Droit spécifiques accordés aux migrantes, qui exige une autorisation de séjour et de travail pour les migrantes, indépendante de leur état civil, de telle sorte que les femmes étrangères touchées par la violence domestique soient protégées de l'expulsion. Le 6 décembre 2001, le Conseil des Etats a différé le traitement de l'initiative à une date ultérieure à la délibération sur le projet de nouvelle loi sur les étrangers.

¹⁷⁰ Le rapport et la prise de position du Conseil fédéral sont publiés sur Internet (www.ofj.admin.ch) à la rubrique Publications & Expertises / Rapport Traite des êtres humains ; cf. également ch. 1.3.13.

¹⁷¹ Avant-projet et rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 6 novembre 2001 sur l'initiative parlementaire 99.451 Stérilisation forcée. Dédommagements pour les victimes. Les documents sont disponibles à l'Office fédéral de la justice, Palais fédéral ouest, 3003 Berne, tél. 031/322 41 82 , Fax 031 322 42 25 (cf. FF 2002 2638).

fédérale sur la surveillance des assurances (LSA) qui reprendrait le contenu de la 4^e directive européenne sur l'assurance automobile¹⁷². Le Conseil fédéral a adopté le 10 avril 2002 le message y relatif. Le projet simplifie les demandes de dommages-intérêts. Celui qui est victime d'un accident de la circulation routière à l'étranger doit pouvoir faire valoir sa demande en dommages-intérêts contre l'assureur étranger en responsabilité civile dans son propre pays. En cas d'accident dans son propre pays, on exige de l'assureur du véhicule responsable qu'il règle dans un délai de trois mois les dommages-intérêts.

3.4.9 Fondation Suisse solidaire

Une des tâches principales de la fondation serait de lutter contre les causes de la violence et d'agir contre ses conséquences (art. 3 lit. b de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur la Fondation pour une Suisse solidaire¹⁷³). La Fondation devrait soutenir des projets ; elle n'offrirait aucune aide individuelle. Dans des situations d'urgence extraordinaires, elle offrirait une aide immédiate, pour autant que celle-ci ne puisse être assurée autrement. Il n'existerait pas de droit aux prestations de la Fondation (art. 4). Celle-ci compléterait donc sur un autre plan l'aide aux victimes offerte par la LAVI.

4. IMPACTS

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Au niveau de la Confédération, ce sont exclusivement les nouvelles contributions prévues qui induiront un accroissement de la charge financière. Celui-ci variera selon le secteur considéré. Dans l'ensemble, on peut supputer que la Confédération devra supporter un surcroît de charges de l'ordre de 10 à 12 millions de francs par an. Cette estimation se fonde sur l'analyse des différentes dispositions de subventionnement à la lumière des chiffres de la statistique de l'aide aux victimes pour l'année 2000 et des projections de l'Office fédéral de la statistique pour 2001.

Conseils

S'agissant des dépenses globales supportées par les cantons dans le secteur des conseils, nous ne disposons que des chiffres de 1998 et des années antérieures. Après l'expiration de l'aide à la mise en place du système, les données

¹⁷² Directive 2000/26/CE du Parlement et du Conseil du 16 mai 2000 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE du Conseil, JOCE n° L 181 du 20.7.2000, p. 65.

¹⁷³ Le texte de loi est publié sur Internet (www.solidarity.admin.ch). Il ne sera publié dans la Feuille fédérale qu'après acceptation de l'art. 2 de l'arrêté fédéral concernant l'initiative sur l'or (FF 2002 2573).

relatives à ces dépenses n'ont plus été recensées. En 1998, ces dépenses se sont élevées à quelque 13,6 millions de francs (dont 4 millions ont été couverts par une contribution de la Confédération au titre de l'aide à la mise en place du système). De 1998 à 2000, le nombre des personnes ayant sollicité l'aide des centres de consultation a augmenté de 17% ; il s'est accru de quelque 25% de 2000 à 2001¹⁷⁴. Si l'on prend comme hypothèses que, d'une part, les cantons ont intégralement compensé la suppression de l'aide à la mise en place du système par un accroissement de leurs dépenses et que, d'autre part, le total des coûts dans le secteur des conseils s'est accru dans les mêmes proportions que l'effectif des personnes ayant sollicité l'aide des centres de consultation, on peut présumer qu'en l'an 2000, les prestations en matière de conseils ont pu représenter une charge totale de quelque 20 millions de francs pour les cantons.

Sur cette base et compte tenu d'un taux maximal de participation de la Confédération fixé à 35% (art. 29, al. 2 AP), les charges occasionnées à la Confédération par le subventionnement du secteur des conseils s'élèveraient à quelque 7 millions de francs.

Indemnisation et réparation morale

En 2001, les cantons ont dépensé 1,6 million de francs au titre de l'indemnisation et 8 millions de francs au titre de la réparation morale.

En matière de réparation morale, l'avant-projet prévoit l'instauration d'un régime plus restrictif: la réparation morale s'élèvera, pour la victime, au maximum à deux tiers du montant maximum du gain annuel assuré selon la LAA, montant qui est actuellement de 71'200 francs ; pour les proches, le plafond sera fixé à un tiers du montant maximum du gain annuel assuré selon la LAA, ce qui correspond actuellement à un montant de 35'600 francs (art. 19, al. 2 AP). Ensuite, sur la base de ce plafond, le montant de la réparation morale sera calculé dans chaque cas en fonction de la gravité de l'atteinte subie et selon un barème dégressif ; le Conseil fédéral pourrait également instaurer des forfaits ou des tarifs par voie d'ordonnance. Le régime en question vise à contenir dans certaines limites l'accroissement des montants alloués à titre de réparation morale. Déjà durant la période 1998 à 2000, on a enregistré une baisse du montant moyen des réparations morales octroyées ; la même tendance est à signaler dès 1998 en ce qui concerne les indemnisations¹⁷⁵. Pour les deux catégories de prestations l'accroissement total des dépenses s'est chiffré à 11,7% durant la période 1998 à 2000¹⁷⁶ et à 14% de 2000 à 2001.

Sur la base de ces chiffres, on peut donc estimer que le subventionnement des indemnisations et réparations morales (là encore à raison d'un taux maximal de

¹⁷⁴ Statistique suisse de l'aide aux victimes 2000, op.cit. (n 25), p.13 ; projections de l'OFS pour 2001 (quelque 21'000 cas).

¹⁷⁵ Statistique suisse de l'aide aux victimes 2000, op. cit. (n 25), p. 13 ; troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), p. 29 s.

¹⁷⁶ Statistique suisse de l'aide aux victimes 2000, op. cit. (n 25), p. 12 ; troisième rapport concernant l'exécution et l'efficacité de l'aide aux victimes, op. cit. (n 21), p. 35 s.

35 % des dépenses cantonales ; cf. art. 26, al. 2 AP) coûtera annuellement quelque 3,4 millions de francs à la Confédération.

Contributions lors d'événements extraordinaires

L'art. 29 AP prévoit que lors d'événements extraordinaires, la Confédération peut accorder des indemnités supplémentaires aux cantons, voire prendre à sa charge les frais de mesures urgentes. Il est impossible de chiffrer à l'avance les incidences financières de cette disposition puisqu'elle vise des charges dont la périodicité est irrégulière. Les contributions extraordinaires consenties par la Confédération à la suite de l'attentat de Louxor se sont montées au total à environ 1 million de francs, réparti sur 1999 et 2000. Cependant le cas de Louxor devrait constituer l'exception.

Contributions pour la formation

La Confédération alloue, d'ores et déjà, des contributions pour la formation telles qu'elles sont prévues à l'art. 27 AP, de sorte que cette disposition ne devrait pas se traduire par des charges financières supérieures à ce qu'elles sont aujourd'hui.

Information

L'art. 28 AP donne à la Confédération la possibilité de soutenir financièrement, voire de créer, elle-même, des institutions et des programmes ayant pour vocation de dispenser l'information sur l'aide aux victimes. Il s'agit là d'une disposition potestative qui n'a pas d'incidences financières directes ni automatiques.

4.1.2 Incidences sur l'effectif du personnel

Le nouveau système de subventionnement des prestations en matière de conseils entraînera une charge administrative telle qu'elle justifie la création de un ou deux postes. Toutefois, l'ampleur exacte de l'accroissement nécessaire de l'effectif du personnel dépendra notamment du mode choisi pour concrétiser les nouvelles dispositions. Ainsi, on peut estimer que la solution des conventions-programmes fixant les exigences auxquelles doivent satisfaire les centres de consultation devrait nécessiter davantage de ressources humaines que l'option d'une réglementation par voie d'ordonnance.

4.1.3 Incidences en matière d'informatique

Il n'est pas impossible que le traitement administratif des dossiers de subventionnement exige des ressources informatiques supplémentaires (notamment des logiciels). Toutefois, les coûts qui en résulteraient seraient négligeables.

4.2 Conséquences pour les cantons

4.2.1 Conséquences financières

Le régime plus restrictif proposé en ce qui concerne la réparation morale et, surtout, les contributions fédérales dont l'octroi est préconisé par la commission d'experts permettront d'alléger la charge des cantons de 10 à 12 millions de francs par année. En outre, le subventionnement par la Confédération et la réforme voulant que le canton de domicile de la victime soit dorénavant compétent pour statuer sur les demandes d'indemnisation et de réparation morale (art. 22, al. 1 et al. 3 [variante] AP) contribueront, dans l'ensemble, à atténuer le problème de la péréquation des charges entre les cantons.

En revanche, le fait que la Confédération prescrive les exigences auxquelles doivent satisfaire les prestations des centres de consultation (cf. commentaire ad art. 25 AP), en contrepartie des indemnités qu'elle verse à ceux-ci, pourrait induire des coûts supplémentaires pour certains cantons.

4.2.2 Incidences sur les ressources matérielles et humaines

L'avant projet de révision totale de la LAVI n'impose pas d'obligations supplémentaires qui exigeraient une augmentation des effectifs. A l'heure actuelle, il est encore impossible de prévoir avec précision si les exigences plus élevées (standards minimaux) auxquelles seront soumis les centres de consultation auront des incidences sur les ressources de ceux-ci ni, à fortiori, l'ampleur de ces incidences.

Si l'on peut prévoir que, dans l'ensemble, le traitement administratif des nouvelles contributions fédérales entraînera un certain besoin de personnel supplémentaire au niveau des cantons, il est impossible, pour l'instant, de chiffrer précisément ce besoin.

Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)

Projet de la commission d'experts

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 124 de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du

arrête:

Section 1: Dispositions générales

Art. 1 Principe

¹ Toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle (victime) a droit à l'aide prévue par la présente loi (aide aux victimes), que l'auteur ait été ou non découvert et que le comportement de celui-ci soit ou non fautif.

² Les proches de la victime ont aussi droit à l'aide aux victimes, dans la mesure où la présente loi le prévoit.

³ On entend par proches le conjoint, les enfants, les père et mère et les autres personnes unies à la victime par des liens analogues.

Art. 2 Conditions générales

¹ Seule une infraction commise en Suisse donne droit à l'aide aux victimes, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

² La contribution aux frais pour les prestations de tiers (art. 10, al. 2), l'indemnisation (art. 14) et la réparation morale (art. 18) ne sont accordées que :

- a. lorsque l'auteur de l'infraction, les assurances, un Etat étranger ou tout autre tiers ne versent aucune prestation ou ne versent que des prestations insuffisantes ;
- b. lorsque les prestations tardent à être accordées.

³ Celui qui sollicite une contribution aux frais, une indemnisation ou une réparation morale doit rendre vraisemblable que les conditions de l'al. 2 sont remplies, à moins

¹ RS 101

que, compte tenu des circonstances, on ne puisse attendre de lui qu'il effectue des démarches en vue d'obtenir des prestations de tiers.

⁴ L'exemption des frais de procédure (art. 5, al. 2), la contribution aux frais et l'indemnisation ne sont accordées qu'aux personnes dont les revenus déterminants ne dépassent pas le plafond LAVI.

Art. 3 Plafond LAVI et revenus déterminants

¹ Le plafond LAVI est égal au quadruple du montant supérieur destiné à la couverture des besoins vitaux, fixé à l'art. 3b, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)².

² Les revenus déterminants sont calculés selon l'art. 3c LPC, ses dispositions d'exécution fédérales et les réglementations spéciales des cantons.

Art. 4 Information sur l'aide aux victimes et annonce des cas

¹ Les cantons font connaître l'existence de l'aide aux victimes par des moyens appropriés.

² Les autorités de poursuite pénale informent la victime et ses proches sur l'aide aux victimes et annoncent le cas à un centre de consultation conformément à l'art. 334 du code de procédure pénale suisse du ...³.

³ Lorsque les personnes victimes d'une infraction à l'étranger et leurs proches s'adressent à une représentation suisse à l'étranger, celle-ci les informe sur l'aide aux victimes en Suisse; elle communique leurs nom et adresse à un centre de consultation s'ils y consentent.

Art. 5 Exemption des frais de procédure et de l'obligation de rembourser les frais d'assistance juridique

¹ Les procédures fondées sur la présente loi sont gratuites pour la victime et ses proches.

² La victime et ses proches sont dispensés de payer les frais d'autres procédures administratives et judiciaires qui sont la conséquence de l'infraction, aux conditions de l'art. 2, al. 4.

³ Demeure réservé le cas où la personne concernée a agi de manière téméraire.

⁴ La victime et ses proches ne sont pas tenus de rembourser les frais de l'assistance gratuite d'un défenseur.

² RS 831.30

³ RS ...

Section 2: Aide fournie par les centres de consultation

Art. 6 Centres de consultation

¹ Les cantons veillent à ce qu'il y ait des centres de consultation de caractère privé ou public, autonomes dans leur secteur d'activité.

² Un centre de consultation peut être une institution commune à plusieurs cantons.

Art. 7 Tâches des centres de consultation

¹ Les centres de consultation conseillent les victimes et leurs proches.

² Ils fournissent, eux-mêmes ou en faisant appel à des tiers, l'aide médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique dont les victimes et leurs proches ont besoin à la suite de l'infraction. Ils prennent les mesures nécessaires pour assurer le transport ou la protection des personnes concernées.

³ Ils informent les victimes et leurs proches sur l'aide aux victimes.

Art. 8 Recours à l'aide des centres de consultation

¹ Les victimes et leurs proches peuvent s'adresser au centre de consultation de leur choix.

² Ils peuvent le faire quelle que soit la date à laquelle l'infraction a été commise.

Art. 9 Permanence

Les cantons veillent à ce que la victime et ses proches puissent à toute heure recevoir l'aide dont ils ont immédiatement besoin.

Art. 10 Prestations gratuites et contributions aux frais pour les prestations de tiers

¹ Sont gratuites pour la victime et ses proches:

- a. les prestations fournies par le centre de consultation lui-même;
- b. l'aide fournie par des tiers et dont la victime et ses proches ont immédiatement besoin.

² Lorsque la situation de la victime ou de ses proches requiert une aide allant au-delà de l'al. 1, le canton prend en charge tout ou partie des coûts qui en découlent aux conditions de l'art. 2.

³ Il prend en charge la totalité des coûts si les revenus déterminants de la personne concernée au moment où celle-ci sollicite une aide ne dépassent pas la moitié du plafond LAVI. S'ils sont supérieurs à ce montant, le montant de la contribution est réduit en conséquence.

⁴ L'aide fournie par des tiers ne fonde pas un droit à l'indemnisation.

Art. 11 Infractions commises à l'étranger

¹ En cas d'infraction commise à l'étranger, ont droit aux prestations gratuites mentionnées à l'art. 10, al. 1 :

- a. la victime, si elle est domiciliée en Suisse au moment des faits ;
- b. ses proches, s'ils sont eux aussi domiciliés en Suisse au moment des faits.

² En cas d'infraction commise à l'étranger, ont droit à la contribution aux frais mentionnée à l'art. 10, al. 2 :

- a. la victime, si elle est domiciliée en Suisse depuis un an au moins au moment des faits ;
- b. ses proches, s'ils sont eux aussi domiciliés en Suisse depuis un an au moins au moment des faits.

Art. 12 Droit de consulter le dossier

¹ Les autorités de poursuite pénale et les tribunaux autorisent les centres de consultation à consulter les pièces du dossier qui concernent une procédure dans laquelle la victime ou ses proches interviennent comme parties, pour autant que ces personnes aient donné leur accord.

² Le droit de consulter le dossier ne peut être refusé que s'il peut l'être à l'égard de la personne lésée elle-même en vertu du droit de procédure applicable.

Art. 13 Obligation de garder le secret

¹ Les personnes qui travaillent pour un centre de consultation doivent garder, à l'égard des autorités et des particuliers, le secret sur leurs constatations.

² Cette obligation de garder le secret subsiste même après que le travail pour le centre de consultation a pris fin.

³ Elle est levée lorsque la personne concernée y consent.

⁴ Si l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une victime mineure ou d'un autre mineur est sérieusement mise en danger, les personnes travaillant pour un centre de consultation ont le droit d'aviser l'autorité tutélaire de l'infraction et de la situation dans laquelle se trouve le mineur mis en danger ou de dénoncer l'infraction à l'autorité de poursuite pénale.

⁵ Quiconque aura violé son obligation de garder le secret sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

Section 3: Indemnisation et réparation morale

Art. 14 Droit à l'indemnisation

La victime et ses proches ont droit à une indemnité pour les dommages qu'ils ont subi du fait de l'infraction à la suite d'un décès ou de lésions corporelles, si les reve-

nus déterminants qu'ils auront vraisemblablement, à la suite de l'infraction, ne dépassent pas le plafond LAVI.

Art. 15 Calcul du montant de l'indemnité

¹ Si les revenus déterminants du requérant ne dépassent pas le quart du plafond LAVI, l'indemnité couvre intégralement le dommage. S'ils sont supérieurs à ce montant, le montant de l'indemnité est réduit en conséquence.

² Les prestations que le requérant a reçues à titre de réparation du dommage sont imputées sur le montant du dommage déterminant pour le calcul du montant de l'indemnisation.

³ Le Conseil fédéral fixe les montants maximums des indemnités. Il peut édicter d'autres prescriptions relatives au calcul du montant de l'indemnité.

Art. 16 Réduction du montant de l'indemnité

¹ Le montant de l'indemnité versée à la victime peut être réduit lorsque, par un comportement fautif, celle-ci a contribué dans une large mesure à créer ou à aggraver le dommage.

² Le montant de l'indemnité versée à un proche peut être réduit lorsque, par un comportement fautif, celui-ci ou la victime a contribué dans une large mesure à créer ou à aggraver le dommage.

Art. 17 Provision

Après un examen sommaire de la demande d'indemnisation, l'autorité cantonale compétente accorde une provision au requérant lorsque ce dernier a besoin d'urgence d'une aide pécuniaire et qu'il n'est pas possible de déterminer dans un bref délai avec une certitude suffisante les conséquences de l'infraction.

Art. 18 Droit à la réparation morale

¹ La victime a droit à une réparation morale si l'infraction a causé une atteinte grave à son intégrité physique, psychique ou sexuelle et que cette atteinte a des conséquences de longue durée pour sa capacité de travail, pour ses activités extra-professionnelles ou pour ses relations personnelles.

² Les proches de la victime ont droit à une réparation morale :

- a. si la victime a droit à une réparation morale ou qu'elle est morte des suites de l'infraction, et
- b. si leur mode de vie est gravement affecté par son décès ou l'atteinte qu'elle a subie.

³ Le droit à une réparation morale n'est pas transmissible par voie de succession.

Art. 19 Calcul du montant de la réparation morale

¹ Le montant de la réparation morale est déterminé en fonction de la gravité des conséquences de l'infraction.

² Lorsque le requérant est la victime, il ne peut excéder les deux tiers du montant maximum du gain annuel assuré selon la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents⁴, tel qu'il est fixé le jour de l'infraction; lorsque le requérant est un proche, il ne peut excéder le tiers ce montant.

³ Les prestations que le requérant a reçues de tiers à titre de réparation morale sont prises en compte.

⁴ Le Conseil fédéral peut édicter d'autres prescriptions sur les modalités de la réparation morale et en particulier introduire des forfaits ou des tarifs.

Art. 20 Réduction et exclusion de la réparation morale

¹ Le montant de la réparation morale versée à la victime peut être réduit, ou une réparation morale exclue, si elle a contribué à causer l'atteinte ou à en aggraver les effets.

² Le montant de la réparation morale versée à un proche peut être réduit, ou une réparation morale exclue, si celui-ci ou la victime a contribué à causer l'atteinte ou à en aggraver les effets.

³ Le montant de la réparation morale peut être réduit lorsque le requérant a son domicile à l'étranger et que, en raison du coût de la vie à son domicile, la réparation morale serait disproportionnée.

⁴ Une réparation morale peut ne pas être accordée à la victime si, à la suite de l'infraction, celle-ci n'est plus en état de prendre conscience des atteintes subies.

Variante avec octroi des prestations en cas d'infraction à l'étranger

Art. 20a *Droit à l'indemnisation et à la réparation morale en cas d'infraction à l'étranger*

En cas d'infraction commise à l'étranger, peuvent demander une indemnisation et une réparation morale :

- a. la victime si elle avait son domicile en Suisse depuis cinq ans au moins au moment des faits ;*
- b. ses proches s'ils avaient eux aussi leur domicile en Suisse depuis cinq ans au moins au moment des faits.*

⁴ RS 832.20

Art. 21 Délais pour introduire une demande

¹ La victime et ses proches doivent introduire leurs demandes d'indemnisation et de réparation morale dans un délai de cinq ans à compter du moment où ils ont eu connaissance du dommage; à défaut, leurs prétentions sont périmées.

² La victime peut introduire sa demande jusqu'au jour de ses 25 ans :

- a. en cas d'infraction au sens de l'art. 70, al. 2, du code pénal⁵ ;
- b. en cas de tentative d'assassinat dirigée contre un enfant de moins de seize ans.

³ Si une procédure pénale a été ouverte et que la victime ou ses proches ont fait valoir des prétentions civiles avant l'échéance du délai prévu aux al. 1 et 2, ils peuvent encore introduire leur demande dans le délai d'un an à compter du moment où la décision relative aux conclusions civiles ou le non-lieu sont définitifs.

Art. 22 Canton compétent

¹ L'autorité compétente est celle du canton sur le territoire duquel la victime avait son domicile au moment des faits.

² Si le requérant est domicilié à l'étranger, l'autorité compétente est celle du canton sur le territoire duquel l'infraction a eu lieu. Si l'infraction s'est déroulée en plusieurs lieux, l'autorité compétente est celle du canton qui a été saisi d'une demande en premier.

Variante en cas d'infraction commise à l'étranger

³ *En cas d'infraction commise à l'étranger, l'autorité compétente est celle du canton où la victime avait son domicile au moment des faits.*

Art. 23 Procédure

¹ Les cantons prévoient une procédure simple et rapide.

² L'autorité cantonale compétente constate les faits d'office.

³ Les cantons désignent une autorité de recours unique, indépendante de l'administration et jouissant d'un plein pouvoir d'examen.

Art. 24 Subrogation

¹ Lorsque l'autorité cantonale compétente a accordé une indemnité ou une réparation morale, le canton est subrogé, à concurrence du montant versé, dans les prétentions que la victime ou ses proches peuvent faire valoir en raison de l'infraction. Ces prétentions priment celles que la victime ou ses proches peuvent encore faire valoir ainsi que les droits de recours de tiers.

⁵ RS 311.0, modification du 5 octobre 2001, FF 2001 5480.

² Le canton peut renoncer à faire valoir ses prétentions à l'égard de l'auteur de l'infraction, lorsque cela compromettrait les intérêts dignes de protection de la victime ou de ses proches ou la réinsertion sociale de l'auteur de l'infraction.

Section 4: Contributions et tâches de la Confédération

Art. 25 Contributions à l'aide fournie par les centres de consultation

¹ La Confédération alloue aux cantons des indemnités pour l'aide fournie par les centres de consultation en vertu de la section 2.

² Les indemnités s'élèvent au maximum à 35 % des dépenses cantonales. Le Conseil fédéral fixe les critères selon lesquels les indemnités sont calculées.

³ La Confédération peut conclure avec les cantons des conventions en vue de déterminer l'étendue des prestations donnant lieu à une indemnité et les modalités de calcul.

Art. 26 Contributions à l'indemnisation et à la réparation morale

¹ La Confédération alloue aux cantons des indemnités pour leurs dépenses en matière d'indemnisation et de réparation morale en vertu de la section 3.

² Les indemnités s'élèvent au maximum à 35 % des dépenses cantonales.

Art. 27 Contributions à la formation

La Confédération accorde des aides financières destinées à encourager la formation spécifique du personnel des centres de consultation et des personnes chargées de l'aide aux victimes. Elle tient compte des besoins particuliers des enfants victimes d'infractions contre leur intégrité sexuelle.

Art. 28 Information

¹ La Confédération peut soutenir par des aides financières des institutions et des programmes dont la tâche ou le but est de donner une information sur l'aide aux victimes.

² Elle peut créer de telles institutions ou mettre sur pied de tels programmes.

Art. 29 Evénements extraordinaires

¹ Si, par suite d'événements extraordinaires en Suisse ou à l'étranger, un canton doit supporter des frais particulièrement élevés, la Confédération peut accorder des indemnités supplémentaires. Lorsque les circonstances le justifient, elle peut prendre à sa charge les frais de mesures urgentes.

² En cas d'événements extraordinaires en Suisse ou à l'étranger, elle coordonne au besoin, en collaboration avec les cantons, l'aide fournie par les centres de consultation et par les autorités cantonales compétentes.

Art. 30 Evaluation

Le Conseil fédéral veille à ce que l'efficacité des mesures prévues par la présente loi fasse l'objet d'une évaluation régulière.

Section 5: Dispositions finales

Art. 31 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions⁶ est abrogée (*à l'exception des art. 5 à 10d qui resteront applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit unifiant la procédure pénale suisse*).

Art. 32 Dispositions transitoires

¹ Les procédures pendantes à l'entrée en vigueur de la présente loi sont régies par l'ancien droit.

² Les délais prévus à l'art. 21 sont applicables aux faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 33 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

⁶ RO...