

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Loi sur l'aide aux victimes (LAVI): les enjeux de la révision

Dossier préparé par Laurent Mader, membre du Comité ARTIAS

Février 2003

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteurs

La LAVI, loi sur l'aide aux victimes d'infractions est entrée en vigueur le 1er janvier 1993. Elle a depuis lors subi deux révisions partielles, en 1997 et 2001.

Une commission d'experts s'est attelée à revoir fondamentalement cette loi, sur la base des évaluations faites entre 1993 et 1998.

Cet avant-projet de révision totale de la LAVI est actuellement mis en consultation par Berne.

1. LA VICTIME DANS LE TEMPS

Selon différentes études ethnologiques et sociologiques, il existe des victimes dans toutes les cultures: victimes sacrifiées à une puissance supérieure selon un mode rituel (victimes expiatoires) ou victimes de conflits entre personnes.

Dans les clans, une victime est considérée comme telle avec tout son groupe d'appartenance, comme la communauté de l'agresseur est assimilée à celui-ci. Dans ces institutions, les représailles constituent le système de réparation.

Différentes sociétés ont évolué vers un système de règlement, c'est-à-dire un paiement de la part de l'agresseur à l'agressé ou à sa famille (indemnité pécuniaire à titre de réparation morale et/ou matérielle).

A partir du 18^{ème} siècle, l'administration centrale prend en charge les conflits et leurs protagonistes. Plusieurs principes naissent à ce moment-là: la séparation des pouvoirs, la limitation du pouvoir de l'Etat, la procédure d'accusation contradictoire, l'interdiction de la torture, la démocratisation de la procédure.

Un système pénal précis se développe, qui a autorité sur chacun et protège chaque individu. L'Etat considère ainsi la violence interpersonnelle comme une agression contre ses propres institutions. La victime peut s'adresser à la justice, mais est reléguée au deuxième plan dans une procédure qui se centre sur l'agresseur.

On assiste ensuite dans plusieurs pays européens à une extension des droits des victimes à des indemnités. Les pratiques policières et les procédures pénales sont revues en faveur des victimes.

La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes est conclue en 1983 sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle oblige les états signataires à prévoir dans leur législation un dédommagement, par les fonds publics, des victimes d'actes violents et intentionnels.

Parallèlement, les victimes sont peu à peu prises en charge par des associations privées qui contribuent à une prise de conscience publique des besoins des victimes, favorisant de nouvelles législations. Les victimes deviennent un enjeu collectif, politique.

2. QUI EST VICTIME?

Diversité des définitions

La définition de la notion de victime fait appel à différents domaines: psychologie, sociologie, criminologie, droit. La victimologie se concentre sur l'étude de la personnalité des victimes de délits ou de crimes, de leur statut psychosocial et leur relation avec l'agresseur.

Les définitions diffèrent selon l'approche. Pour Roché ¹, on est victime de ce qu'on ne souhaite pas nous voir arriver. A l'opposé, certaines personnes peuvent être identifiées comme victimes, indépendamment de ce qu'elles en pensent, par un groupe social comme leur famille, une association d'aide, une autorité judiciaire.

La réflexion sur la notion de victime fait émerger de nombreuses questions: qu'est-il acceptable de subir? Quelle est la limite de tolérance? Qu'est-ce qui relève de la sphère privée ou du domaine public? Quel est le partage des responsabilités entre l'agresseur, la victime, le hasard, la société, l'Etat? Les réponses apportées à ces questions influencent la conception que l'on a de l'état de victime.

3. HISTORIQUE DE L'AIDE AUX VICTIMES EN SUISSE

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 article, 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»*.

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»*.

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

¹ Roché S., *Les victimes: de la communauté à l'assurance, en passant par l'Etat*, Médecine et Hygiène, 4, vol. 19, 1995, cité par Boggio et Mathey, *Victime, société et état*, in: Cahiers médico-sociaux CMS, Volume 41, no 3-4, Editions médecine et hygiène, Genève, 1997, p.194.

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 système.

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 problèmes. 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 constitutionnel.

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 (LAVI). 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 violentes. Approuvé par l'Assemblée fédérale le 20 juin 1991, ce texte est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1993.

4. 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 cantonales.

Elle s'articule autour de trois axes:

- 1) Conseils: 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: 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: 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).

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 1997 en raison de la modification de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC). 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 2001 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 sexuels. 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 sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2002.

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. 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 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, OAVI).

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 directrices et 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.

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 chef-fe-s 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.

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 Goll. 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 sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2002.

- 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 prises en compte dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions du 23 mars 2001, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002.
- 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 police.

En outre, une initiative parlementaire Vermot 00.419 du 14 juin 2000 «*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'infractions.

6. 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 victimes. La commission a siégé seize fois. Elle a conclu ses travaux le 25 juin 2002 à Neuchâtel.

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 cités ci-dessus. 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 2000. 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;
- des alternatives à la réglementation en vigueur concernant la réparation morale;
- le délai de péremption applicable aux demandes d'indemnisation et de réparation morale.

7. APERÇU DES PRINCIPALES OPTIONS PRISES PAR LA COMMISSION D'EXPERTS

7.1. Principes ayant guidé la commission

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 victimes.

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.

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.

Si la commission reconnaît dans son ensemble le rôle de l'Etat en matière d'aide aux victimes, elle considère que 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 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.

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. La commission a également étudié différentes options concernant la réparation morale.

7.2. 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. 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), dans le futur Code de procédure pénale suisse.

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 à celle de la LAVI.

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. 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.

7.3. Révision totale plutôt que révision partielle

Bien que la conception actuelle de la LAVI soit maintenue pour l'essentiel, 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 touchées par la révision.

7.4. Répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons

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. 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.

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 ses proches peuvent s'adresser a 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 de la Constitution et sur la base de l'art. 46 de la Constitution, 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). 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 manœuvre 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.

7.5. 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 victimes 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.

7.6. 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 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 et l'autre qui l'exclut. 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.

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'évaluation. Il convient de rappeler que, dans les relevés de 1997 et 1998, la part des victimes de la circulation routière qui ont recouru aux prestations de l'aide aux victimes était très faible. 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. 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.

7.7. 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.

7.8. 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 LPC. 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.

7.9. 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 estime 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 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).

7.10. 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 supprimé. 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.

7.11. 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 de la Constitution la compétence de légiférer dans ce domaine. 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.

7.12. 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, pour autant qu'ils ne soient pas pris en charge par les autorités de poursuite pénale.

7.13. 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. 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 2001 (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).

8. QUESTIONNAIRE

Le rapport explicatif et l'avant-projet de loi élaborés par la commission d'experts sont accompagnés d'un questionnaire sur quatre thèmes:

- A maintien de la réparation morale;
 cet élément du dispositif d'aide aux victimes a fait l'objet de nombreuses

contestations. La commission propose son maintien, ainsi qu'un plafond pour les victimes et les proches de victimes. Elle propose différentes variantes à partir du maximum du gain assuré selon la LAA.

- B aide aux victimes lorsque l'infraction a été commise à l'étranger; la commission d'experts se contente de définir plusieurs pistes possibles, selon les prestations prévues par la LAVI. Elle considère que le principe et l'étendue d'une telle aide relèvent d'une décision politique et ne prend dès lors pas d'option.
- C assouplissement de l'obligation de garder le secret; dans ce domaine la pratique a amené de nombreuses critiques quant à l'existence d'un secret absolu en matière de LAVI et particulièrement lorsqu'une situation révèle aux intervenant-e-s un contexte dangereux pour des mineurs. La commission préconise de donner aux personnes travaillant dans un centre de consultation le droit d'aviser l'autorité tutélaire et l'autorité de poursuite pénale.
- D victimes d'infractions spécifiques; la situation des victimes de la traite des être humains et des victimes de violence domestique a fait l'objet de débats aux Chambres. La question est posée de savoir si des dispositions particulières doivent être intégrées dans la LAVI concernant ces deux problématiques. La commission d'experts considère qu'il n'y a pas lieu d'intégrer des dispositions particulières dans la LAVI et qu'elles doivent être traitées pour elles-mêmes. Par contre, l'avant-projet de loi prévoit de donner aux centres de consultation une nouvelle tâche quant aux mesures nécessaires à prendre pour assurer la protection des personnes touchées par une infraction. La question est ouverte de savoir si des centres de consultation disposent des moyens nécessaires afin d'assurer une telle protection.

9. EN GUISE DE CONCLUSION TOUTE PROVISOIRE

Le travail fourni par la commission d'experts est conséquent. A lui seul, le rapport explicatif comporte 72 pages très denses. Si, à première lecture, l'avant-projet de loi ne modifie que très peu la loi actuellement en vigueur, il faut constater que l'avant-projet fait passer le nombre d'articles de 9 à 33, et cela tout en prévoyant de supprimer les articles relatifs aux droits de la victime dans la procédure, ceux-ci devant à terme être repris par le futur code de procédure pénale fédéral.

Le projet de la commission d'experts vise à faire d'une loi considérée souvent comme généreuse et parfois enchevêtrée, un texte définissant précisément les champs et modalités d'application, ainsi que les devoirs de chaque acteur. La commission d'experts introduit dans l'avant-projet de nombreux articles à caractère normatif, dont les limites et les effets précis dans l'aide concrète aux victimes restent difficiles à apprécier.

En outre, la commission d'experts n'a pas hésité à faire des propositions en matière de participation financière de la Confédération aux frais à la charge des cantons. La lettre qui accompagne les documents de la procédure de consultation précise d'ailleurs que cette participation est aujourd'hui déjà en contradiction avec les conditions-cadre de politique financière (frein à l'endettement, nouvelle péréquation financière). Il faut relever au passage que ce secteur des propositions de la commission ne fait l'objet d'aucune question dans le questionnaire adressé par l'Office fédéral de la justice avec les documents de la commission d'experts.

Le débat aux Chambres fédérales qui a précédé la mise en votation populaire s'est déroulé dans un contexte financier bien plus favorable que celui que nous connaissons aujourd'hui. Le rapport de la commission d'experts, en reprenant les buts et moyens de la loi de 1991 dans ce contexte, fait preuve d'un courage certain. La proposition d'une intervention à futur de la Confédération à la couverture des frais assumés par les cantons, au-delà des frais de formation actuellement soutenus, vise sans doute à maintenir un soutien des cantons à la Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions. Cette proposition sera-t-elle suffisante ou au contraire brouillera-t-elle les cartes, la question reste ouverte et cette situation doit inciter les milieux de l'aide aux victimes et les organisations professionnelles à une grande attention à l'évolution de ce dossier.

Tous les éléments de la procédure, sur <http://www.ofj.admin.ch/f/index.html> puis sous Sécurité et protection, cliquer sur Aide aux victimes.