

La coordination et la planification du processus de révision de la LAVI du point de vue cantonal

Daniel Känel | *Dans un domaine aussi sensible que celui de l'aide aux victimes d'infractions pénales, tout changement législatif peut avoir des répercussions importantes. Cette contribution tend à démontrer la complexité du processus de révision, qui doit impliquer tous les acteurs concernés pour aboutir à la meilleure solution.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 La coordination
- 3 La planification
- 4 Conclusion

1 Introduction

La révision d'une loi fédérale peut avoir plus ou moins d'effets sur le plan cantonal suivant le champ d'application de la loi, la nature et le mode de financement des prestations qui en découlent. Dans le cas de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI; RS 312.5), les cantons sont restés seuls compétents pour l'octroi et le financement des prestations allouées en faveur des victimes (art. 124 Cst. ; art. 9, 15, 18, 24 et 26 LAVI). Il est donc naturel que les cantons soient attentifs à tout changement législatif dans ce domaine, d'autant plus qu'il s'agit de venir en aide à des personnes qui ont été atteintes directement dans leur intégrité physique et/ou psychique à cause d'une infraction pénale. La LAVI constitue ainsi un geste de solidarité important de la société en faveur de personnes qui, sans cette intervention de l'Etat, ne bénéficieraient quasiment d'aucun soutien social ou financier après avoir subi une infraction. A cela s'ajoute la complexité de la prise en charge des victimes en raison du système suisse de sécurité sociale, qui implique souvent la mise en œuvre de plusieurs assurances sociales et privées, parallèlement aux démarches qui tendent à obtenir réparation auprès de l'auteur de l'infraction.

Dès l'introduction dans le droit suisse, au 1er janvier 1993, des mesures d'aide en faveur des victimes d'infractions, les cantons ont toujours été associés étroitement à l'application de la législation en ce domaine. D'abord pour permettre la création de centres de consultation en faveur des victimes dans toute la Suisse, la Confédération a soutenu financièrement les cantons durant les six premières années d'existence de la loi, soit de 1993 à 1998. Dans ses trois rapports d'évaluation sur l'application de l'ancienne LAVI (loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux

victimes d'infractions [aLAVI]), en 1996, 1998 et 2000, le Conseil fédéral a non seulement pu vérifier la bonne utilisation par les cantons de l'aide financière de la Confédération (art. 18, al. 2, aLAVI), mais il a aussi pris en compte les expériences et les différents points de vue des cantons. Aussi, lors de la dernière évaluation, les cantons ont-ils estimé à une large majorité qu'une révision de la loi s'imposait, notamment pour maîtriser l'augmentation des dépenses en matière de réparation morale, pour prolonger le délai dans lequel il faut déposer une demande d'indemnisation et/ou de réparation morale auprès de l'instance cantonale compétente, ainsi que pour améliorer la systématique de la loi.

C'est pourquoi, dès l'été 2000, le Département fédéral de justice et police a décidé de mettre sur pied une commission d'experts chargée des premiers travaux de révision. Un avant-projet a pu être mis en consultation auprès des cantons en décembre 2002. A ce moment-là, les cantons savaient déjà que la Confédération ne participerait plus à leurs dépenses, ni pour les prestations accordées aux victimes ni pour le financement des centres de consultation LAVI, notamment en raison de la nouvelle péréquation financière. Les cantons ont donc été des acteurs incontournables durant la révision complète de l'ancienne LAVI.

2 La coordination

Dans le processus de révision de la LAVI, des mesures de coordination ont été réalisées et expérimentées au niveau fédéral, régional et cantonal. Sur le plan fédéral, l'Office fédéral de la justice a fonctionné comme la cellule ouvrière de l'ensemble du processus, en lien avec la commission d'experts et avec les cantons représentés au sein de la Conférence suisse des offices de liaison de la LAVI (CSOL-LAVI), soit une commission spécialisée de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Grâce à ces liens, des questions pratiques ont pu être réglées de manière anticipée sur la base de l'expérience des professionnels de l'aide et en accord avec la jurisprudence, ce qui a contribué au processus de révision en conformité avec la pratique des cantons.

Sur le plan régional, la Conférence CSOL-LAVI est elle-même divisée en quatre sous-conférences : une pour la Suisse orientale, une pour la Suisse centrale, une pour la région nord-ouest et une pour la Suisse occidentale et le Tessin. Dans le cadre de ces conférences régionales, des cantons voisins ont pu discuter ensemble et transmettre ensuite certaines prises de position à la Conférence suisse CSOL-LAVI. La conférence régionale latine conserve une bonne vitalité et permet notamment des échanges utiles pour développer une application uniforme de la LAVI. De même, cette conférence régionale a aussi été un lieu de discussion important pour développer et coordonner les différentes lois cantonales d'application en la matière.

Sur le plan cantonal, la coordination a toute son importance non seulement pour prendre en compte les avis de toutes les personnes et services concernés, mais aussi pour garantir une application uniforme de la LAVI via les différents intervenants, soit dès les premières informations données aux victimes jusqu'aux décisions rendues par l'autorité d'indemnisation. Il était donc nécessaire, dans un domaine aussi sensible, de consulter tous les acteurs du dispositif LAVI, ne serait-ce que pour garantir l'efficacité du dispositif à long terme.

Parmi toutes les questions suscitées par la révision de la LAVI, il y a lieu de mentionner les nouvelles conditions de la prise en charge financière des prestations fournies par des tiers, soit principalement des psychothérapeutes et des avocats, dans le cadre de l'aide à plus long terme. Ces nouvelles conditions visaient à uniformiser et à simplifier l'application de la loi au sein des cantons. Cependant, le pouvoir d'appréciation des autorités cantonales a aussi beaucoup diminué. En effet, selon l'ancienne LAVI, les centres de consultation pouvaient prendre en charge des frais d'aide à plus long terme « dans la mesure où la situation personnelle de la victime le justifiait » (art. 3, al. 4, aLAVI), ce qui permettait de prendre en compte non seulement la situation financière de la victime, mais aussi la gravité de l'atteinte subie et le besoin de protection de la victime à la suite de l'infraction. Autrement dit, le pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité garantissait la possibilité de rendre des décisions équitables et adaptées aux besoins de la victime. Selon la LAVI entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, les frais d'aide à plus long terme fournis par des tiers spécialistes sont couverts de manière dégressive en fonction des seuls revenus déterminants de l'ayant droit, voire ne sont plus couverts si les revenus déterminants dépassent un certain montant (art. 6 et 16 LAVI). L'esprit de la loi semble donc avoir quelque peu changé, même si les limites de revenus et de fortune à ne pas dépasser sont relativement élevées. Ainsi, il n'est plus possible de tenir compte d'une situation financière difficile en raison de dettes importantes, puisque les charges ne peuvent pas être prises en considération pour le calcul de la contribution cantonale. Certains cantons ont essayé en vain de faire passer ce message au législateur, qui n'en a finalement pas tenu compte. Toutefois, il est heureux de relever que le système des trois piliers de l'aide aux victimes a été maintenu (libre accès aux centres de consultation, droits dans la procédure pénale et droit d'obtenir un minimum de prestations financières à titre d'indemnisation et de réparation morale auprès du canton du lieu de l'infraction). Quant aux droits de la victime dans la procédure pénale, ils sont repris dans le nouveau code de procédure pénale suisse (FF 2007 6583), dont l'entrée en vigueur est prévue en janvier 2011. A noter encore que, dans le cadre du processus de révision de la LAVI, des voix voulaient supprimer purement et simplement le droit à une réparation morale. Une telle suppression aurait été difficile à comprendre,

en particulier pour les victimes d'actes d'ordre sexuel, qui subissent principalement une douleur morale à la suite de l'infraction. C'est pourquoi, le législateur a opté pour le plafonnement des indemnités pour tort moral, soit une mesure qui devrait contribuer à la maîtrise des dépenses cantonales (art. 23, al. 2, LAVI révisée).

3 La planification

L'organisation et la planification d'un processus législatif prend du temps dans une société démocratique. Il s'agit d'une réalité évidente qu'il est pourtant utile de rappeler dans cet exposé. Le message du Conseil fédéral et le projet de loi annexé ont été publiés dans la Feuille fédérale en décembre 2005 (FF 2005 6683). A partir de ce moment-là, tous les acteurs concernés par l'application de la LAVI se trouvaient sur un pied d'égalité quant à l'information sur le contenu du nouveau droit. Il était alors possible de commencer à planifier une adaptation du droit cantonal. Cependant, même si les cantons avaient déjà eu connaissance au moins partiellement du nouveau droit, certains points demeuraient incertains, notamment le mode de calcul de la contribution aux frais des cantons et la manière dont ces derniers seraient ensuite répartis entre les cantons si la victime choisit de se rendre dans un centre de consultation situé hors de son canton de domicile. Il n'était donc pas encore possible de planifier la révision du droit cantonal. A ce stade des travaux, les compétences de l'organe exécutif, à savoir du Conseil fédéral, revêtent toutes leur importance aux yeux des cantons. C'est finalement en avril 2008 que la LAVI révisée du 23 mars 2007 et son ordonnance du 27 février 2008 ont été publiées dans le Recueil officiel des lois fédérales (RO 2008 1607). Pour permettre aux cantons d'adapter leur législation, la date de l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral avait alors été fixée au 1er janvier 2009. Le processus législatif cantonal pouvait dès lors véritablement commencer.

Même si le nouveau droit fédéral est dans l'ensemble suffisamment précis et détaillé pour être appliqué directement, certains points doivent encore être développés par le droit cantonal. Ainsi, comment adapter l'information à donner aux victimes sur les conditions d'octroi d'une aide financière du canton dépendant des revenus déterminants de la victime ? A quel moment demander à la victime les pièces justificatives concernant ses revenus et la composition de son ménage ? Comment prendre les décisions et les communiquer aux victimes ? Ces questions demeurent d'ailleurs délicates, dans la mesure où seule une garantie de prise en charge peut être donnée dans un premier temps, puisque le calcul de la contribution aux frais ne peut se faire qu'à la réception de la facture finale ou intermédiaire du tiers spécialisé. Les cantons ont donc pensé à élaborer par exemple des formulaires explicatifs à l'attention des victimes, des directives inter-

nes, ou encore des formules de calcul excel où il suffit d'introduire le revenu déterminant de la victime et le nombre de personnes à charge pour calculer la contribution aux frais du canton sur la base d'un devis. Ces différents documents ont fait l'objet d'échanges entre les cantons, de manière à trouver en définitive la meilleure solution.

Autre point qui n'est pas encore résolu, celui de la répartition conventionnelle des coûts entre les cantons lorsque le canton de domicile est différent du canton choisi par la victime. Il est prévu désormais qu'en l'absence de réglementation cantonale, le canton choisi par la victime et ayant accordé des prestations pourra demander au canton de domicile le remboursement d'un montant forfaitaire de Frs 825.-- calculé sur la base des statistiques fédérales relatives au nombre des dossiers recensés dans les cantons (art. 18 LAVI et art. 4 OAVI). Or, d'une part, il n'est pas sûr que les cantons s'accordent pour trouver une réglementation commune et, d'autre part, il n'est pas sûr non plus que les cantons acceptent de rembourser un montant forfaitaire sur simple requête d'un autre canton. C'est pourquoi, certaines réflexions en cours visent à maintenir le système qui prévalait sous l'ancien droit, à savoir de laisser le canton choisi par la victime prendre en charge les prestations accordées à titre d'aide immédiate, puisque ces prestations sont gratuites (art. 5 LAVI). En revanche, s'agissant des prestations d'aide à plus long terme, il appartiendrait au canton du lieu de l'infraction de les prendre en charge, et non au canton de domicile de la victime, en tenant compte des besoins de la victime en lien avec l'infraction. Une telle solution serait également applicable aux victimes qui n'ont pas de domicile en Suisse, par exemple en matière de traite d'êtres humains. Elle implique soit une refacturation intercantonale, soit un transfert du centre de décision vers le canton où l'infraction a été commise, c'est-à-dire vers le canton où se déroule en principe la procédure pénale et où se trouvent toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Toutefois, cette solution, qui fonctionne déjà depuis longtemps entre plusieurs cantons, présuppose une bonne coordination et un rapport de confiance entre les cantons. En outre, cette solution faciliterait les démarches de recouvrement envers l'auteur de l'infraction, à cause de la subrogation légale en faveur d'un seul canton pour toutes les prestations allouées à titre d'aide à long terme, d'indemnisation et/ou de réparation morale (art. 7 al. 1 LAVI).

Par ailleurs, l'élaboration du nouveau droit cantonal a permis aux différentes personnes chargées d'appliquer la loi de partager leurs points de vue sur de nombreuses questions concrètes, ce qui contribue aussi à renforcer la coordination entre les différents acteurs du dispositif cantonal. Quant à la dernière étape conduisant à l'adoption du nouveau droit cantonal, soit la discussion du projet de loi devant la commission parlementaire, elle a permis de confirmer une réelle prise

de conscience des changements apportés par le nouveau droit fédéral, notamment grâce aux discussions préparatoires et aux échanges avec les députés. En outre, la séance devant la commission parlementaire se devait d'avoir lieu à un moment déterminé, afin que la loi puisse être adoptée par le Grand-Conseil pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2009, soit en même temps que le nouveau droit fédéral. Le pari a été tenu dans certains cantons, malgré les délais relativement courts si l'on tient compte de la date de la publication de l'ordonnance fédérale en avril 2008.

4 Conclusion

En guise de conclusion, il convient de relever que, malgré une bonne coopération et de nombreux échanges entre les représentants des autorités cantonales et fédérales d'une part, et malgré tous les efforts de coordination qui ont été réalisés en l'occurrence tant sur le plan fédéral que sur le plan cantonal d'autre part, un changement de législation peut comporter certaines difficultés d'application et susciter encore des questions auprès des différents acteurs chargés d'appliquer le texte législatif et ses dispositions d'exécution. Néanmoins, l'essentiel est sauf, puisque le législateur a maintenu un dispositif d'aide aux victimes qui a prouvé largement son utilité depuis 1993. Pour terminer avec une réflexion, une citation de Jean-Claude Guillebaud, écrivain et journaliste, permet de situer le processus législatif par rapport aux valeurs qu'il veut défendre dans l'intérêt des justiciables: « Quiconque s'en remet au droit et à lui seul pour asseoir la cohésion d'une société s'expose à la prolifération de celui-ci. C'est un fait que nos sociétés déboussolées ont tendance à combler le vide qui les habite par un recours de plus en plus tatillon et obsessionnel au droit positif » (Jean-Claude Guillebaud, *La refondation du monde*, Editions du Seuil 1999, p. 24).

Daniel Känel, avocat, coordinateur cantonal LAVI auprès du Service de l'action sociale, Fribourg, E-Mail: KaenelDa@fr.ch

Bibliographie

- F. Bommer, F., 2006, *Offensive Verletztenrechte im Strafprozess*, Bern.
- Brehm, R., 2002, *La réparation du dommage corporel en responsabilité civile*, Berne.
- Gomm, P./D. Zehntner, 2005, *Opferhilfegesetz*, Bern.
- Graven, P., 1993, *L'infraction pénale punissable*, Berne.
- Killias, M., 2001, *Précis de droit pénal général*, Berne.
- Kuhn/Moreillon/Viredaz/Willi-Jayet, 2004, *Editeurs, Droit des sanctions, de l'ancien au nouveau droit*, Berne.
- Mizel, C., 2003, *La qualité de victime LAVI et la mesure actuelle des droits qui en découlent*, *Journal des Tribunaux (JdT)*, IV p. 38ss.
- Message du Conseil fédéral du 9 novembre 2005 (FF 2005 6683) et LAVI révisée du 23 mars 2007 (RO 2008 p. 1607ss), suivie de l'ordonnance d'application du 27 février 2008 (RO 2008 p. 1627ss)
- Office fédéral de la Justice, 2004, *Aide aux victimes en Suisse*, Berne.
- Schoder, C., 2008, *Opferhilfeleistungen im Lichte des revidierten Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007*, *AJP* 12/2008, S. 1483 ff.
- Weishaupt, E., 1998, *Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Opferhilfegesetzes (OHG)*, Zürich.
- Werro, F., 2004, *La fixation de l'indemnité*, Berne.
- Werro, F., 2005, *La responsabilité civile*, Berne.
- Windlin, F., 2005, *Grundfragen staatlicher Opferentschädigung*, Bern.
- ZBl 11/2208, *Schwerpunkt Opferhilfe*, S. 565 ff.
- ZStrR/RPS 126/2008, *V. Lieber, Parteien und andere Verfahrensbeteiligte nach der neuen schweizerischen Strafprozessordnung*, S. 181.