



# Prise de position OFJ

---

Date :

3 février 2020

---

Numéro du dossier : 382-586/44

## Marge de manœuvre des cantons en matière de réparation morale au sens de la LAVI

### Table des matières

1	Mandat.....	2
2	Répartition des compétences entre Confédération et cantons.....	2
3	Réparation morale au sens de l'aide aux victimes.....	2
4	Conclusions.....	4



## 1 Mandat

Suite à une demande provenant d'un canton, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a analysé la question de savoir quelle est la marge de manœuvre des cantons en matière de réparation morale au sens de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI, RS 312.5).

## 2 Répartition des compétences entre Confédération et cantons

Selon l'art. 124 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), 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 en raison de l'infraction. L'aide aux victimes est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Selon le message du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (ci-après le message<sup>1</sup>), la compétence commune signifie que la Confédération dispose d'un pouvoir étendu pour légiférer et que parallèlement les cantons – en raison de leur proximité avec le domaine de l'assistance – sont chargés de tâches propres et ne se limitent pas à participer à l'accomplissement d'une compétence de la Confédération<sup>2</sup>.

La Confédération dispose en matière d'aide aux victimes d'infractions d'une compétence concurrente non limitée aux principes<sup>3</sup>. Elle a fait usage de sa compétence avec l'adoption de la LAVI ainsi qu'avec l'adoption des dispositions concernant la protection et les droits de la victime dans le cadre de la procédure pénale contenues dans le code de procédure pénale (CPP, 312.0).

Les compétences de la Confédération émanent de la Constitution fédérale. Les tâches qui ne lui sont pas attribuées explicitement sont du ressort des cantons (art. 3 Cst.)<sup>4</sup>. Lorsqu'une tâche est confiée à la Confédération, il faut d'abord en déterminer les limites pour pouvoir déduire le domaine de compétence restant aux cantons. Lorsque la Confédération a réglé un domaine de manière exhaustive, les cantons ne peuvent plus le régler, sauf si une réserve explicite en faveur du droit cantonal est prévue<sup>5</sup>. Néanmoins, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive, une loi cantonale peut subsister si elle poursuit un autre but que celui poursuivi par le droit fédéral<sup>6</sup>. Dans les domaines du droit public que la Confédération n'a pas voulu régler de façon exhaustive, les cantons restent compétents pour édicter des dispositions dont les buts et les moyens convergent avec ceux prévus par le droit fédéral<sup>7</sup>.

## 3 Réparation morale au sens de l'aide aux victimes

La LAVI ne contient pas de réserve en faveur du droit cantonal et ne règle pas la question de savoir si les cantons peuvent prévoir des dispositions allant plus loin que la loi fédérale. Il

---

<sup>1</sup> FF 2005 6683.

<sup>2</sup> FF 2005 6683 6707, ch. 1.2.3.

<sup>3</sup> GÖSKU TARKAN, Commentaire à l'art. 124 Cst., n. 2, dans : WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015; SCHODER CHARLOTTE, Commentaire à l'art. 124 Cst., n. 2, dans: EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zurich/St-Gall 2014.

<sup>4</sup> SCHWEIZER RAINER J., Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, dans : DIGGELMANN OLIVER/HERTIG RANDALL MAYA/SCHINDLER BENJAMIN (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2020, vol. 1, III.7, N 1.

<sup>5</sup> ATF 143 I 403 consid. 7.1.

<sup>6</sup> AUER ANDREA/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'Etat, Troisième édition, Berne 2013, p. 379 s, n. 1106.

<sup>7</sup> AUER ANDREA/ MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'Etat, Troisième édition, Berne 2013, p. 382, n. 1112.

s'agit donc d'interpréter la loi fédérale afin de déterminer si elle entend régler de manière exhaustive la question de la réparation morale.

Le guide pour la fixation de la réparation morale selon la LAVI<sup>8</sup> publié le 3 octobre 2019 par l'OFJ rappelle notamment ce qui suit :

« Les art. 2, 3, 4, 6, 45, 48 et en particulier les art. 22 à 30 de la LAVI règlent la réparation morale. La réparation morale au sens de la LAVI est une contribution de solidarité financée par les pouvoirs publics en reconnaissance des souffrances subies par la victime. Il ne s'agit pas d'une compensation à la hauteur de ces souffrances, mais d'une reconnaissance du préjudice immatériel et de la situation difficile de la victime et de ses proches. Les prestations versées par l'État, à la libre disposition des destinataires, ont pour but d'apaiser la douleur. La réparation morale au sens de la LAVI est un droit lorsque toutes les conditions sont réunies (art. 22, al. 1, LAVI). L'art. 22 LAVI renvoie aux art. 47 et 49 du code des obligations (CO, RS 220), qu'il déclare applicables par analogie. Tant le droit de la responsabilité civile que la LAVI (art. 22, al. 1, et 23, al. 1, LAVI) requièrent une atteinte grave. La nature juridique de la réparation morale au sens de la LAVI se distingue cependant de celle prévue par le droit civil<sup>9</sup>. Fondée sur le droit public, elle constitue une aide symbolique et plafonnée versée par l'État. Elle n'est pas l'expression de la responsabilité de l'auteur, mais de la solidarité de la collectivité publique à titre subsidiaire. Ainsi, le législateur a expressément prévu pour la réparation morale au sens de la LAVI des sommes plus faibles que pour la réparation morale de droit civil<sup>10</sup> lorsque la créance ne peut être réglée par l'auteur. D'une part, la réparation morale au sens de la LAVI n'a donc pas à être aussi élevée que celle de droit privé. Dans certaines circonstances, elle peut même ne pas être versée du tout [...]. D'autre part, les montants sont calculés dans chaque cas indépendamment des montants accordés en droit privé<sup>11</sup>. Il ne faut donc pas concevoir la réparation morale au sens de la LAVI comme une version réduite de la réparation morale de droit civil, mais comme une forme de prestation propre. Toutefois, les montants habituellement accordés en droit privé peuvent donner une indication des atteintes qui justifient l'octroi de réparations morales importantes [...]<sup>12</sup>. Par conséquent, il faut distinguer la réparation morale au sens de la LAVI de celle qui relève du droit civil, car elle ne remplace pas la réparation par l'auteur ; elle représente un geste de solidarité de l'État. »<sup>13</sup>

« Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et la révision de la LAVI, la réparation morale est plafonnée à 70'000 francs pour la victime et à 35'000 francs pour les proches (art. 23 LAVI). Les plafonds ont pour conséquence la fixation du montant de la réparation morale selon une échelle dégressive indépendante des montants accordés en droit privé<sup>14</sup>. En vertu du principe de l'égalité de traitement, les montants proches du plafond sont à réserver aux cas les plus graves. »<sup>15</sup>

<sup>8</sup> <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home.html> > Accueil OFJ > Société > Aide aux victimes d'infractions > Moyens auxiliaires destinés aux autorités d'application du droit > Guide pour la fixation de la réparation morale selon la loi sur l'aide aux victimes (état : janvier 2020).

<sup>9</sup> GOMM PETER, Die Genugtuung nach dem Opferhilfegesetz, in Association responsabilité et assurance (éd.), Personen-Schaden-Forum 2005, Zürich/Bâle/Genève 2005, p. 175-215 (176).

<sup>10</sup> FF 2005 6683 6745, ch. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_542/2015 du 28 janvier 2016, consid. 3.2. ; La loi du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions, déjà, n'obligeait pas la collectivité publique à verser des contributions aussi élevées que l'auteur ; voir l'ATF 132 II 117, consid. 2.2.4 et les références citées.

<sup>11</sup> FF 2005 6683 6745, ch. 2.3.2.

<sup>12</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_542/2015 du 28 janvier 2016, consid. 3.2.

<sup>13</sup> p. 3 s. du guide pour la fixation de la réparation morale selon la LAVI.

<sup>14</sup> FF 2005 6683 6745, ch. 2.3.2.

<sup>15</sup> p. 6 du guide pour la fixation de la réparation morale selon la LAVI.

Le plafonnement de la réparation morale est un des points essentiels de la dernière révision de la LAVI. À ce propos, le message se réfère au principe de subsidiarité de l'aide aux victimes et indique qu'en vertu de ce principe « [...] il est légitime que l'Etat ne couvre pas nécessairement le préjudice subi dans son intégralité, que celui-ci soit matériel ou immatériel: ce principe reste applicable à l'indemnité qui continuera d'être plafonnée (art. 20, al. 3) et il s'appliquera désormais aussi à la réparation morale (art. 23, al. 2)<sup>16</sup>. » Enfin, le message met à plusieurs reprises l'accent sur l'égalité de traitement entre les victimes<sup>17</sup> ainsi que sur l'uniformisation de l'octroi des réparations morales<sup>18</sup>.

#### 4 Conclusions

En fixant des plafonds, l'art. 23, al. 2 LAVI règle de manière exhaustive la réparation morale au sens de la LAVI, de sorte que les cantons perdent leur compétence de légiférer en la matière. Les cantons sont tenus de respecter la volonté du législateur fédéral qui avait pour but de plafonner les réparations morales et de procéder à un calcul selon une échelle dégressive. Les cantons sont donc liés par les plafonds prévus : ils ne peuvent pas légiférer au-delà des plafonds ni dans la limite de ceux-ci.

Retenir une solution contraire pourrait conduire à des réglementations et résultats contradictoires selon que l'on applique la loi fédérale ou la loi cantonale. De plus, il en résulterait des différences importantes dans les cantons s'agissant du calcul de la réparation morale et des montants octroyés, ce qui serait contraire à la volonté du législateur évoquée ci-dessus. Par ailleurs, une augmentation systématique des montants, même dans la limite des plafonds prévus par la loi, entraînerait une inégalité de traitement avec les victimes de très graves infractions auxquelles le montant maximum aurait été octroyé. Enfin, adopter une disposition prévoyant que l'Etat verse la différence entre le montant de la réparation morale octroyé sur la base de la LAVI et celui octroyé par le jugement civil créerait une inégalité de traitement entre les victimes disposant d'un jugement sur leurs prétentions civiles et celles qui ne disposent pas d'un tel jugement. Bien qu'il ne soit en principe pas exclu que les cantons puissent prévoir des dispositions allant au-delà du droit fédéral, tel n'est pas le cas lorsque le législateur fédéral a réglé la matière de manière exhaustive. Néanmoins, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive, il ne nous paraît pas exclu que les cantons, dans le cadre de leurs compétences, puissent adopter une loi cantonale poursuivant un autre but que celui poursuivi par le droit fédéral (par exemple la réinsertion professionnelle ou la lutte contre la pauvreté).

Au vu de ce qui précède, les cantons n'ont plus de compétence pour légiférer dans ce domaine. Ils ne peuvent notamment pas prévoir dans leur législation cantonale l'octroi d'une réparation morale allant au-delà du plafond prévu par la LAVI ni prévoir systématiquement l'octroi d'une réparation morale plus élevée que celle calculée selon l'échelle dégressive prévue par le législateur fédéral.

---

<sup>16</sup> FF 2005 6683 6702, ch. 1.2.2.

<sup>17</sup> FF 2005 6683 6742 et 6745, ch. 2.3.2.

<sup>18</sup> FF 2005 6683 6718, ch. 1.5 et 6745, ch. 2.3.2.