

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 24 février 2009 d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions - Principe de subrogation

1 INTRODUCTION

"Si des prestations à titre d'aide aux victimes ont été accordées par un canton en vertu de la présente loi, celui-ci est subrogé, jusqu'à concurrence des prestations versées, dans les prétentions de même nature que l'ayant droit peut faire valoir en raison de l'infraction.

Les prétentions dans lesquelles le canton est subrogé priment celles que l'ayant droit peut encore faire valoir ainsi que les droits de recours de tiers.

Le canton renonce 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".

Cette subrogation concerne tant les prestations fournies par le Centre LAVI, amené à verser des aides immédiates ou des aides à plus long terme (art. 12ss LAVI), que celles du Service juridique et législatif (S JL) qui alloue des indemnités pour le dommage matériel et les réparations morales (art. 19ss LAVI).

2 APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBROGATION

2.1 Principe

La LAVI a pour but d'octroyer un soutien à toute personne qui, en raison d'une infraction, a subi une atteinte à son intégrité physique, psychique ou sexuelle, ainsi qu'à ses proches. Dans son message relatif à la révision totale de la LAVI entrée en vigueur en 2009, le Conseil fédéral rappelle que l'aide accordée par l'Etat se conçoit comme un geste de solidarité de la collectivité envers ses citoyens les plus durement touchés par la criminalité. Le fondement de l'aide aux victimes n'est donc pas comparable à celui d'une créance issue d'une responsabilité civile. Il s'ensuit que l'aide aux victimes revêt un caractère essentiellement subsidiaire, l'Etat ne devant pas se substituer en particulier à l'auteur de l'infraction (FF 2005, p. 6701). Dans la droite ligne de ces considérations, le législateur fédéral a également prévu que les cantons puissent faire valoir les prestations fournies à la victime auprès des auteurs d'infraction, qui demeurent les premiers responsables de l'indemnisation.

L'action de l'Etat dans ce contexte se justifie donc déjà par l'application du principe de subsidiarité, mais également par le fait que l'auteur ne saurait être dispensé de supporter les conséquences de ses actes par l'intervention de la LAVI. Ainsi, dans une optique préventive autant que de crédibilité de l'action de l'Etat, il importe que le principe de subrogation soit appliqué dans toute sa rigueur, même si les résultats concrets en termes de récupération des sommes versées demeurent aléatoires.

2.2 Etat actuel

La première mesure prise pour concrétiser le principe de subrogation a visé les auteurs détenus dans les prisons vaudoises. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2011, pour les auteurs exécutant une peine privative de liberté, une mesure, une peine sous le régime des arrêts domiciliaires ou bénéficiant d'une assistance de probation, il existe déjà une procédure de remboursement des victimes ou des autorités ayant alloué certaines sommes à ces victimes, procédure s'inscrivant dans le plan de peine des condamnés et permettant l'affectation d'une partie de leur pécule au remboursement de l'Etat et de leurs victimes.

Pour le surplus, un groupe de travail regroupant le SJL, le Centre LAVI et le Service de la prévoyance et de l'aide sociale a été mis en place afin de mettre en œuvre le principe de subrogation et de concrétiser l'article 3, alinéa 4 de la loi d'application de la LAVI (LVLAVI), qui prévoit l'adoption d'une directive départementale à ce sujet.

C'est dans le cadre de ce groupe de travail qu'a été élaboré la proposition formulée dans le présent exposé des motifs.

2.3 Procédure envisagée

La procédure qu'il est envisagé de mettre en place répond à plusieurs questions que l'on peut résumer ainsi :

2.3.1 Quand ?

La subrogation n'intervient qu'une fois que l'étendue des prestations fournies par l'Etat a été fixée définitivement. Elle ne peut avoir lieu sur la base du versement des provisions, qui n'ont qu'un caractère provisoire (Recommandations du 21 janvier 2010 de la Conférence suisse des offices de liaison de la LAVI (CSOL-LAVI) pour l'application de la loi LAVI, ch. 4.4.4, p. 36).

Par ailleurs, dans la mesure où la loi parle de prétentions à faire valoir contre l'auteur de l'infraction, l'exercice de la subrogation ne peut avoir lieu qu'une fois l'auteur condamné par les autorités pénales et qu'une fois les prestations fournies par l'Etat. En effet, même si la LAVI n'exige pas nécessairement la condamnation de l'auteur pour que des prestations puissent être versées, que ce soit celles du Centre LAVI ou celles de l'autorité d'indemnisation, on ne voit pas sur quelle base on pourrait réclamer le remboursement desdites prestations à une personne qui n'a pas été reconnue auteur par la justice pénale. Demeurent réservés les cas dans lesquels l'auteur s'est reconnu débiteur de la victime en échange d'un retrait de plainte, ce qui, dans les infractions uniquement poursuivies sur plainte, mène à une ordonnance de classement. A l'exception de ces rares cas, il faut donc attendre la fin de la procédure pénale et de celle relative à l'indemnisation de la victime pour envisager la subrogation. En outre, il va de soi que l'exercice de la subrogation présuppose que l'auteur soit connu.

2.3.2 Par qui ?

Dans un but de rationalisation, et afin d'éviter qu'un même auteur ne soit recherché par deux services différents, l'option d'un regroupement du recouvrement de l'ensemble des créances LAVI a été retenue. Or, il se trouve que le SJL, autorité d'indemnisation, possède déjà un secteur recouvrement chargé entre autres de l'encaissement des avances fournies au titre de l'assistance judiciaire et des notes de frais pénaux. Ce service paraît dès lors mieux armé que le Centre LAVI pour appliquer la subrogation. Un outil informatique a été mis en place à cet effet sur le modèle de ceux développés pour les autres créances encaissées par le service.

La compétence du SJL pour exercer la subrogation doit être prévue dans une base légale formelle. Il est donc proposé d'introduire un nouvel article dans la LVLAVI.

2.3.3 Comment ?

L'exécution de la subrogation pose différentes questions. Avant tout, il y a lieu, conformément à l'article 7, alinéa 3 LAVI, de s'interroger sur l'opportunité de rechercher l'auteur de l'infraction au regard des intérêts de la victime. Cet examen devra être effectué à chaque fois par l'autorité qui a octroyé la prestation, celle-ci étant la mieux à même d'évaluer la situation de la victime. Ainsi, il pourra s'avérer délicat d'exercer la subrogation dans les cas de violence domestique, lorsque la victime a encore des contacts avec l'auteur, l'action de l'Etat pouvant alors exposer la première à une réaction négative du second.

La deuxième question a trait à la manière dont l'Etat va faire valoir ses prétentions à l'égard de l'auteur. En effet, celui-ci n'est pas partie à la procédure d'indemnisation des victimes, pas plus qu'il n'est informé des prestations fournies par le Centre LAVI. Ainsi, que ce soit sous l'angle des garanties générales de procédure contenues aux articles 29 de la Constitution fédérale (Cst.) et 27 de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD), et en particulier du droit d'être entendu, ou dans l'optique d'une éventuelle procédure de poursuite à mener à l'encontre de l'auteur, il y a lieu d'envisager une procédure dans laquelle celui-ci est associé et qui mène à une décision condamnatrice permettant ensuite à l'Etat de faire valoir ses droits dans le cadre d'une mainlevée d'opposition. A cet égard, deux options sont envisageables :

- a. rendre une décision administrative à l'encontre de l'auteur, après l'avoir entendu ;
- b. ouvrir une action civile.

La seconde option paraît plus lourde que la première. En effet, la procédure civile, même simplifiée, si les prétentions de l'Etat n'excèdent pas CHF 30'000.-, dure plus longtemps et est plus complexe à mener qu'une procédure administrative. Elle est également plus coûteuse ne serait-ce qu'en frais de justice.

Sous l'angle du droit des poursuites, tant la décision administrative que le jugement civil constituant des titres de mainlevée définitive d'opposition au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), les deux options sont comparables. En revanche, si la voie de l'action civile est praticable sans autres, il n'en va pas de même de la procédure administrative qui suppose une base légale fondant la compétence décisionnelle de l'autorité. C'est la raison pour laquelle il est proposé de modifier la LVLAVI pour confier cette compétence au SJL, afin que celui-ci puisse rendre les décisions nécessaires à l'exercice du droit de subrogation de l'Etat.

A noter qu'à notre connaissance, deux cantons romands, soit Neuchâtel et Fribourg, ont choisi la voie administrative, l'un d'eux (FR) ayant même obtenu la mainlevée dans le cadre d'une procédure de mise aux poursuites.

2.4 L'exercice de la subrogation en pratique

En ce qui concerne les auteurs d'infraction qui se trouvent en détention ou sous le contrôle de la Fondation vaudoise de probation, il est renvoyé à la procédure déjà applicable depuis quelques années et à la directive y relative.

Pour les auteurs qui ne sont pas en détention et dont la situation financière n'est pas obérée, l'exercice de la subrogation tel que proposé dans le présent projet peut être résumé ainsi : le Centre LAVI ou le SJL fournit la prestation. Si un jugement pénal a été rendu et, par voie de conséquence l'auteur est connu, l'autorité ayant octroyé la prestation examine la question de savoir si le recouvrement est préjudiciable à la victime. Si tel est le cas, la procédure s'arrête et le dossier est classé. Dans le cas contraire, le SJL rend une décision administrative, après avoir donné à l'auteur la possibilité de se déterminer, notamment sur l'incidence de l'exercice de la subrogation sur sa réinsertion.

Dans ce contexte, on signale encore que, conformément à l'article 121, alinéa 2 du code de procédure

pénale suisse (CPP), la personne qui est subrogée de par la loi dans les droits du lésé peut, soit introduire une action civile au sens de l'article 122 CPP à l'encontre de l'auteur, soit participer à la procédure pénale en qualité de partie civile. Cette disposition vise notamment les cas dans lesquels l'Etat a fourni des prestations à la victime au sens de la LAVI et est donc subrogé conformément à l'article 7 LAVI. A ce stade, la subrogation ne sera toutefois en principe que partielle, puisque l'autorité d'indemnisation n'aura pas statué de sorte que la victime aura à tout le moins encore une prétention en réparation morale à l'encontre de l'auteur. Cela signifie que l'Etat et la victime pourraient, dans ces cas, participer tous les deux au procès (Nicolas Jeandin/Henry Matz, Commentaire romand du CPP, Bâle 2011, n° 14 ad art. 121). Le Centre LAVI pourrait dès lors dans certains cas choisir de faire valoir ses prétentions à l'égard de l'auteur directement dans le procès pénal, plutôt que de passer par la procédure décrite ci-dessus. Dans le cadre des travaux préparatoires au présent EMPL, il a été envisagé que le Centre LAVI puisse faire appel à l'avocat de la victime pour faire valoir ses prétentions. Cette idée a toutefois été abandonnée en raison des conflits d'intérêts potentiels qu'elle impliquait et du fait que la constitution de partie civile dans un procès pénal est somme toute très simple et ne nécessite pas, en règle générale, l'assistance d'un avocat. En revanche, le Centre LAVI pourrait là également bénéficier du soutien du SJL si nécessaire.

3 COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Art. 16a – Subrogation

L'article 7 LAVI prévoit que l'Etat est subrogé, jusqu'à concurrence des prestations versées, dans les prétentions de même nature que l'ayant droit peut faire valoir en raison de l'infraction.

Comme indiqué plus haut, il est nécessaire, pour pouvoir exercer la subrogation, qu'une décision soit rendue à l'encontre de l'auteur, qui n'est pas partie aux diverses procédures menant à l'octroi de prestations à la victime et auquel les décisions y relatives ne sont dès lors pas opposables. Afin d'éviter que l'Etat doive recourir à un procès civil, il est proposé de conférer une compétence décisionnelle au SJL déjà en charge du recouvrement, de l'assistance judiciaire et des notes de frais pénaux. Une modification de la LVLAVI prévoyant cette nouvelle compétence est nécessaire, toute décision devant reposer sur une base légale.

L'exercice du droit de subrogation relevant du droit administratif, la loi sur la procédure administrative (LPA) est applicable pour le surplus.

Si le Centre LAVI a la possibilité de faire valoir les prétentions découlant du principe de subrogation devant le juge pénal, il doit conserver la compétence de le faire. Il pourra le cas échéant solliciter l'appui du SJL.

4 CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le recouvrement des créances découlant de l'application du principe de subrogation pourra, vu leur nombre limité, être effectué à l'aide des effectifs actuels du SJL. Des recettes supplémentaires peuvent être envisagées, même si elles ne doivent pas être sous-estimées, les auteurs des infractions visées par la LAVI étant souvent insolvables (ce qui est d'ailleurs l'une des conditions à l'indemnisation et à la réparation morale), voire ayant disparu.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant :

- la loi du 24 février 2009 d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions.

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 24 février 2009 d'application de la
loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux
victimes d'infractions

du 30 octobre 2013

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 24 février 2009 d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions est modifiée comme suit :

Chapitre IIbis Dispositions communes

Art. 16a Subrogation

¹ Le Service juridique et législatif est compétent pour exercer le droit de subrogation de l'Etat au sens de l'article 7 LAVI, que ce soit pour les prestations qu'il a lui-même fournies ou pour celles du centre de consultation.

² Dans ce cadre, il fixe le montant dû par l'auteur par voie de décision.

³ Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable à l'exercice de la subrogation.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 octobre 2013.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean