

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Rebecca Ruiz et consorts demandant de renforcer l'aide aux victimes

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 1^{er} juillet 2013 à la Salle de conférence, Château cantonal, à Lausanne. Sous la présidence de Mme Christa Calpini, elle était composée de Mmes Rebecca Ruiz et Aline Dupontet, et de MM. Andreas Wütrich, Nicolas Mattenberger (qui remplace Monique Weber-Jobé), Denis Rubattel, Pierre-André Pernoud, Daniel Meienberger, Pierre Grandjean. Mme Monique Weber-Jobé était excusée.

Mme Béatrice Métraux, Cheffe du DINT ainsi que M. Jean-Luc Schwaar, Chef du SJL, et Mme Sandra Russbach del Gottardo, Conseillère juridique, ont également participé à cette séance.

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante explique que son postulat vise à améliorer la prise en charge des victimes dans le canton de Vaud (concernant certains éléments, d'autres relevant du niveau fédéral). La prise en charge actuelle n'est pas mauvaise, mais pourrait être améliorée. Si les problèmes liés à la criminalité sont largement évoqués depuis le début de la législature, ce n'est pas le cas pour ceux des victimes. Elle souhaite un regard sans positionnement idéologique.

Elle formule 6 demandes et propose de les évoquer en tenant compte de la note du SJL adressée aux membres de la Commission, note qui apporte quelques éléments de réponse aux questions posées dans le postulat. Pour rappel, les demandes sont :

- 1) Evaluer la pertinence de créer une instance d'indemnisation indépendante des Services de l'Etat (par ex. sur le modèle genevois) pour éviter les soupçons d'éventuelles économies financières en matière d'indemnisation et de répartition du tort moral au détriment des victimes.
- 2) Imposer aux juristes du SJL traitant les demandes d'indemnisation et de réparation morale une formation initiale dans le domaine de l'aide aux victimes en référence à l'article 32 de la LAVI.
- 3) Chiffrer le nombre de demandes de provisions (au sens de l'article 21 de la LAVI) faites auprès du SJL depuis l'entrée en vigueur de la LAVI et de nous renseigner sur les suites données à ces demandes.
- 4) Evaluer la pratique du Ministère public en matière de traitement des prétentions civiles des parties plaignantes évoquée précédemment, en regard des éventuels coûts supplémentaires pour l'Etat qu'elle génère (versus la proposition de procédure esquissée par la Commission LAVI) ainsi qu'en regard de l'équité de la procédure envers les victimes, en comparant

notamment la proportion d'ordonnances pénales traitant des prétentions civiles rendues pour des victimes LAVI neuchâteloises, jurassiennes et vaudoises.

- 5) Effectuer une comparaison similaire (données vaudoises, neuchâteloises et jurassiennes) quant au nombre d'auteurs et de victimes entendus par les procureurs avant le rendu de l'ordonnance pénale versus le nombre d'ordonnances rendues sans audition préalable de l'auteur ou de la victime, par les procureurs.
- 6) Evaluer (en se basant sur les recommandations du Conseil fédéral dans son rapport du 27 février 2013) la nécessité d'ouvrir de nouveaux centres LAVI dans le canton de Vaud en tenant compte notamment du taux d'infractions contre l'intégrité physique, sexuelle et/ou psychique selon les régions. Cette évaluation devrait être faite sous l'angle de l'accessibilité des prestations d'aides aux victimes sachant que les centres de consultation LAVI jouent un rôle clef sur la décision des victimes de dénoncer l'infraction ou de porter plainte et par conséquent en interrogeant la nécessité de renforcer le rôle des centres de consultation LAVI comme point de contact ou premier interlocuteur (point 8.3.1 du rapport du Conseil fédéral de février 2013).

Concernant les soupçons adressés au SJL de faire des économies, il s'agit d'une réaction à divers articles parus dans la presse, soupçons que la postulante souhaite pouvoir lever lors des discussions en commission.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme Métraux indique que le département a fait faire une analyse, d'où la note explicative reçue par les députés avant la séance, note qui leur donne des éléments de réponses aux questions posées dans le postulat. Concernant les demandes 4 et 5 sur le Ministère Public (MP), les réponses se trouvent dans le rapport à venir des Assises de la chaîne pénale et aussi la lettre (adressée à la Commission LAVI) par le Procureur général (mise en copie au Conseil d'Etat et à la Commission des affaires judiciaires du Grand Conseil, document que nous a fait suivre Mme Métraux). Mme Métraux insiste aussi sur le fait que le SJL ne fait pas d'économies sur le dos des victimes et qu'elle reviendra sur ce point lors de la discussion.

Le chef du SJL présente un résumé de ce que font les deux autorités compétentes en matière d'aide aux victimes, à savoir le Centre de Consultation LAVI, géré par Profa, et le SJL, autorité d'indemnisation des victimes. Le centre LAVI apporte une aide immédiate aux victimes (aides médicales, juridiques, matérielles). Ces prestations interviennent en général avant le jugement pénal et continuent jusqu'à ce que la victime aille mieux. Quant au SJL, il intervient après le jugement pénal et statue sur deux éléments, à savoir le dommage matériel et la réparation morale (prestation matérielle ayant pour but d'atténuer la souffrance, appelée aussi « Prix de la douleur »). Fixer de tels montants n'est pas aisé et le SJL travaille sur les bases proches de celles de la RC ordinaire pour le dommage matériel et la réparation morale (montants fixés par le droit fédéral, pour les victimes et leurs proches, et qui implique bien un tarif contraignant pour les cantons).

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET BIENFONDÉ DU POSTULAT

La présidente propose de procéder à une discussion générale puis de voter sur chacun des points du postulat. Ce mode de faire est accepté par les commissaires. Lors de la discussion générale, différents points sont abordés tels les pratiques dans d'autres cantons, le mécontentement de certaines victimes, l'opportunité de créer une autorité indépendante, la non adéquation d'un tarif pour indemniser une douleur par définition subjective, le fait que certains cantons convoquent systématiquement la victime pour discuter alors que ce n'est pas le cas dans le canton de Vaud, les articles de presse qui évoquent des cas emblématiques, la réponse du Procureur général qui ne spécifie pas quelle est la proportion d'ordonnances pénales traitant les prétentions civiles rendues par les victimes, la possibilité pour les victimes de recourir dans les 30 jours pour toutes les décisions prises par la LAVI ou le SJL avant jugement pénal, la nécessité de donner une formation en victimologie (Genève le fait, pas Vaud) aux personnes chargées d'expliquer aux victimes le pourquoi des montants d'indemnisation alloués.

Plusieurs commissaires trouvent que la note du SJL apporte des réponses intéressantes au postulat.

Un commissaire, membre de la Commission LAVI, explique les parcours parfois longs et difficiles de certaines victimes, demande une étude dans le but d'améliorer les procédures. Le SJL ne nie pas que parfois les procédures sont longues et en donne les raisons : pour statuer, il faut instruire, requérir des informations, obtenir des documents et cela ne se fait pas en 15 jours. Quant à l'Assistance judiciaire, elle n'est pas octroyée d'office mais seulement si le cas est compliqué (par exemple perte de gain), mais les victimes peuvent se faire assister par un avocat.

4.1 Les demandes évoquées dans le postulat sont traitées point par point par la Commission

4.1.1. Demande 1 : «Etude d'une instance indépendante »

Un commissaire rappelle que la création d'une autorité indépendante de l'administration pour décider des questions d'indemnisation a déjà fait l'objet d'interventions auprès du parlement. Etudier cette opportunité de création permettrait de répondre aux critiques et d'améliorer les défauts actuels. La postulante rappelle aussi le modèle genevois qui convoque systématiquement la victime.

Le Conseil d'Etat, via sa note et aussi oralement, explique le cadre fédéral strict concernant l'indemnisation des victimes et l'unité de pratique qui règne entre les cantons. La nouvelle LAVI a presque totalement aboli les particularismes cantonaux en matière d'indemnisation, y compris pour Genève. Si les montants servis par le SJL peuvent varier parfois considérablement de ceux alloués par le juge pénal ou civil, cela est dû aux plafonds introduits par la LAVI. Ces maxima mis pour la réparation morale entraînent une diminution de tous les montants alloués à ce titre, y compris les moins élevés. L'échelle doit être revue afin que les montants maximaux ne correspondent qu'aux cas les plus graves. Relever aussi que les montants de réparations morales sont souvent négociés par les auteurs lors de l'audience pénale. Enfin, il ne faut pas oublier que le premier rôle du juge pénal est d'examiner la culpabilité de l'auteur d'où parfois des montants octroyés qui diffèrent de ceux reconnus d'ordinaire par la jurisprudence. Le SJL, comme le Centre LAVI, font leur possible pour expliquer aux victimes ces situations. Finalement, la seule différence avec Genève, sur le plan procédural, a trait à la convocation systématique de la victime ce qui permet à cette dernière de mieux comprendre les mécanismes de la loi et donc la justification des montants qui lui sont alloués. Le SJL indique aussi systématiquement à la victime qu'elle peut être auditionnée si elle le souhaite et lui explique tout le processus d'indemnisation. Très peu de victimes demandent à être auditionnées (environ 11% sur 2012 et début 2013, à savoir 7 victimes en 2012 sur 59 demandes, et 6 en 2013 sur 54 demandes) surtout parce qu'elles craignent ce moment où elles devront se replonger dans un drame qu'elles essaient d'oublier. Concernant la question que, pour des questions budgétaires, les indemnités servies par le SJL seraient « rabotées », cela ne tient pas la route en regard du droit fédéral et quand on compare les montants alloués à ceux budgétisés. Outre les doutes quant à l'utilité de créer une instance d'indemnisation indépendante pour 78 à 80 victimes par an, il y a le coût qui ne peut être gommé (la charge serait à compenser, art.163, al.2 Cst-VD).

Vote : La première demande est refusée par 4 voix pour, 5 contre et 0 abstention.

4.1.2. Demande 2 : « Imposer aux juristes du SJL, traitant d'indemnisation des victimes, une formation initiale dans le domaine d'aide aux victimes »

Même si toute formation complémentaire est bonne, « Imposer une formation » est une formule peu adéquate dans ce cas précis. Il est suggéré que les collaborateurs du SJL qui traitent des dossiers LAVI et demandent une formation en victimologie, se voient proposer cette formation par le département. La postulante explique les avantages de suivre une formation de base en victimologie qui permettrait aux juristes concernés de mieux communiquer avec les victimes. Le législateur a voulu que les montants alloués aient un effet

réparateur et il est donc très important que ces montants soient bien compris des victimes. Il faut utiliser les termes adéquats sans quoi l'effet peut être destructeur. Pour le SJL, cela ferait 8 personnes à former. La même formation est suivie par les collaborateurs des centres LAVI. Elle est homologuée et dure 15 jours.

La version modifiée en remplaçant « imposer » par « proposer » est acceptée à l'unanimité.

Vote : La deuxième demande, modifiée, est acceptée par 9 voix pour, 0 contre et 0 abstention

4.1.3. Demande 3 : « Chiffrer le nombre de demandes de provision faites auprès du SJL et les suites données à ces demandes »

La postulante renonce à ce point dont la réponse se trouve dans la note du SJL.

Vote : Néant

4.1.4 Demandes 4 et 5

La postulante précise que ces demandes ne sont pas des compétences du SJL mais du Ministère public. Elles sont importantes pour assurer un meilleur traitement des victimes. Ces questions ont été évoquées lors des Assises de la chaîne pénale, via l'Atelier No 1. Le DINT proposera un rapport sur les conclusions des ateliers présentées lors de ces Assises, d'abord au Conseil d'Etat puis au Grand Conseil. Mme Métraux espère que des propositions seront faites par le Ministère Public, qui est indépendant. Il est à noter que dans son courrier à la Commission LAVI, le Procureur général a indiqué que le nouveau Code de procédure pénale (CPP), fait peu de place à la victime. Cela n'a rien à voir avec des pratiques cantonales. C'est la loi. En outre, l'ordonnance pénale est la procédure la plus rapide et la plus légère du CPP, de sorte qu'elle présente un intérêt important pour l'administration de la justice pénale et qu'elle est utilisée comme il se doit. Pour des raisons de moyens, le Procureur n'entend pas systématiser des opérations d'instruction non prévues par la loi et pas nécessaires pour statuer sur le plan pénal. Mais si la procédure implique une audition du prévenu, la question de la reconnaissance des conclusions civiles est posée, pour autant que de telles conclusions aient été formulées.

Un commissaire explique que le système fribourgeois donne au préfet le pouvoir de médiation dans le cadre de petites infractions : les parties sont convoquées et l'accord trouvé peut prendre la forme d'une reconnaissance de dette. Il estime que la situation vaudoise est insatisfaisante en matière de prétentions civiles et que le CPP, sur ce point, présente un gros défaut.

Mme Métraux précise que les propositions du Ministère public seront discutées au sein de Conseil d'Etat. Les demandes 4 et 5 nécessitent une appréciation.

Vote : Les quatrième et cinquième demandes sont acceptées par 9 voix pour, 0 contre et 0 abstention.

4.1.5 Demande 6 : « Evaluer la nécessité d'ouvrir de nouveaux centres LAVI dans le canton ».

Mme Métraux donne quelques informations reçues du SPAS. Actuellement, il y a un centre à Lausanne et un à Yverdon. Ce dernier fonctionne depuis le 1^{er} juin 2012, sous l'impulsion du DSAS, dans les locaux de Profas, à titre expérimental jusqu'à fin 2013. Selon les premières estimations, le centre d'Yverdon connaît une réelle demande. Si l'évaluation est positive, il est envisagé d'en ouvrir un à Aigle voire ailleurs dans le canton. L'Unité de violence du CHUV a également ouvert, à titre pilote, une consultation décentralisée à l'hôpital d'Yverdon. De plus, le service itinérant de la Fondation Malley-Prairie propose des entretiens

ambulatoires à Bex, Montreux et Nyon. Enfin, la Commission Cantonale de lutte contre la violence domestique a lancé, depuis le 12 avril 2013, un portail WEB centralisant l'ensemble des informations dans le domaine.

Au niveau des perspectives, le SCRIS est actuellement chargé d'effectuer une analyse entre les infractions dénoncées par la police et les dossiers LAVI selon le lieu de domicile. Cette analyse, plus le résultat de l'expérience d'Yverdon, permettront de voir s'il est nécessaire d'ouvrir d'autres centres.

Par ailleurs, Mme Métraux complète en expliquant les mesures prises pour aider les victimes (visites à domicile, flyer édité en 7 langues, fiche à remplir pour savoir comment la victime voit la suite de la procédure, etc.).

La postulante estime que l'évaluation de fin 2013 plus les chiffres SCRIS permettent de répondre à ce point.

En résumé, deux solutions sont possibles concernant la demande 6. Soit la Commission la refuse et il est précisé dans le rapport qu'une évaluation est en cours, soit elle l'accepte puisque la réponse sera effective fin 2013.

Vote : La sixième demande est refusée par 4 voix pour, 5 contre et 0 abstention. Ce refus implique que le résultat de l'évaluation en cours sera fourni aux députés fin 2013.

5 VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

Nombre de voix pour : 8

Nombre de voix contre : 0

Abstention : 1

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 8 voix pour, 0 contre et 1 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Puidoux, le 18 août 2013

La rapportrice :
(Signé) Christa Calpini