

A1 13 312

**ARRÊT DU 10 OCTOBRE 2013**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

**en la cause**

X \_\_\_\_\_, recourante, représentée par Maître A \_\_\_\_\_

**contre**

**DEPARTEMENT DE LA FORMATION ET DE LA SÉCURITÉ (DFS)**, autorité attaquée

(montant d'une indemnisation LAVI)

recours de droit administratif contre la décision du 22 juillet 2013

## Faits

**A.** X\_\_\_\_\_, née en 1955, est responsable administrative de la tutelle officielle de B\_\_\_\_\_. Le 31 mars 2010, C\_\_\_\_\_ s'est rendu dans les locaux de ce service communal afin de percevoir une partie de sa rente. Il s'est énervé, a injurié dame X\_\_\_\_\_, a menacé de la tuer et l'a agressée physiquement, la serrant par le cou, la soulevant et faisant heurter sa tête contre des meubles à deux ou trois reprises.

**B.** Le 13 décembre 2010, la prénommée déposa auprès du Service administratif et juridique (ci-après : SAJ) du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration du Canton du Valais, actuellement le Département de la formation et de la sécurité (ci-après : DFS), une demande de réparation morale, à titre d'aide aux victimes d'infractions, pour un montant de 20 000 fr. Elle joignit à son envoi une copie du rapport de dénonciation établi le 21 avril 2010 par la police cantonale. Le 31 octobre 2011, l'intéressée modifia sa demande de réparation morale, la chiffrant à 30 000 fr. avec intérêt à 5 % dès la date de l'agression.

A partir du 24 mai 2011, le SAJ s'enquit à plusieurs reprises de l'état de la procédure pénale ouverte à l'encontre de C\_\_\_\_\_, dans laquelle dame X\_\_\_\_\_ s'était constituée partie civile. Dans le jugement rendu le 14 janvier 2013 (affaire P1 12 47), le Tribunal de B\_\_\_\_\_ reconnut C\_\_\_\_\_ coupable notamment de lésions corporelles simples, de violence ou menace contre les autorités ou les fonctionnaires, d'injure et de voies de fait ; il le condamna en particulier à verser à la prénommée une indemnité de 15 000 fr. pour tort moral, avec intérêt à 5 % dès le 31 mars 2010. Ce jugement entra en force sans être contesté par un appel.

A la demande du SAJ, l'intéressée déposa, le 20 juin 2013, les copies de trois pièces médicales, ainsi que celle d'une attestation LAVI. Selon un certificat médical daté du 8 avril 2010, la prénommée a en substance souffert de douleurs à la déglutition et en divers endroits du cou et de la nuque. Une attestation du 19 novembre 2012 émanant d'un chiropraticien diagnostique un torticolis, des cervico-scapulalgies et des dorsalgies post traumatiques. La troisième pièce, datée du 26 novembre 2012, émane d'une psychothérapeute ayant suivi dame X\_\_\_\_\_ du 16 avril au 23 juillet 2010 ; elle note la présence de plusieurs signes réactionnels (sentiment d'insécurité, perte de confiance en soi, anxiété, agitation, troubles du sommeil, etc.). La prénommée est demeurée en arrêt de travail jusqu'au 26 avril 2010.

**C.** Se fondant sur les articles 22 et 23 de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI ; RS 312.5), le DFS octroya à dame X\_\_\_\_\_ une indemnisation pour tort moral de 3 000 fr., le 22 juillet 2013. Il justifia l'écart important entre ce montant et celui de 15 000 fr. alloué par l'autorité judiciaire en expliquant que la fixation de cette somme devait se faire de façon autonome et indépendante de l'appréciation fondée sur le droit civil, ceci dans les limites des plafonds que prévoyait la LAVI pour les cas les plus graves. Il ajouta que ce montant était fixé en fonction de la gravité de l'atteinte (art. 23 al. 1 LAVI), sans égard pour les revenus de la victime et,

à la différence du droit de la responsabilité civile, pour les caractéristiques personnelles liées à l'auteur de l'infraction, telles que ses revenus, sa fortune, sa façon de procéder ou le degré de sa faute. Il mentionna également que les plafonds prévus à l'article 23 alinéa 2 LAVI pour la réparation morale correspondaient approximativement à 60 % des montants alloués en droit de la responsabilité civile et que, selon les recommandations du 21 janvier 2010 de la Conférence suisse des offices de liaison LAVI, les réparations morales LAVI pouvaient, en général, être réduites de 40 % par rapport aux montants fixés sous le régime de l'ancienne LAVI de 1991. Le DFS retint que le montant accordé en l'espèce par l'autorité judiciaire était élevé, par comparaison avec deux autres affaires dans lesquelles les victimes avaient été indemnisées à titre de réparation morale, respectivement à hauteur de 5000 fr. en 1998 et 8000 fr. en 2005. Partant, il estima qu'une indemnité de 5000 fr. paraissait in casu adéquate et considéra que la requérante ne pouvait prétendre qu'à une réparation morale LAVI correspondant aux 60 % de cette somme, soit 3000 fr., l'article 28 LAVI excluant par ailleurs le versement d'intérêts en sus.

**D.** Le 12 août 2013, dame X\_\_\_\_\_ conclut céans, sous suite de dépens, à l'annulation de cette décision et au versement d'une indemnisation LAVI pour tort moral de 15 000 fr. Elle observa d'abord que l'autorité d'indemnisation LAVI ne pouvait pas s'écarter sans motifs sérieux du montant admis par le juge pénal. Or, à la suivre, de tels motifs faisaient défaut in casu. La recourante se référa à la teneur des considérants du jugement pénal pour soutenir que l'indemnité pour tort moral y avait été objectivement fixée avec soin, de sorte que l'absence de jurisprudence expressément citée ne constituait pas un motif permettant au DFS de s'en écarter. Ensuite, elle critiqua la méthode utilisée par cette autorité pour estimer le montant de la réparation morale LAVI ; selon dame X\_\_\_\_\_, les deux affaires auxquelles la décision attaquée faisait référence n'étaient pas comparables à celle de l'espèce, de sorte que le DFS avait erré en prenant comme points de repère les montants alloués dans ces affaires plutôt que de se fier à l'analyse sérieuse faite par le Tribunal de B\_\_\_\_\_ dans son jugement du 14 janvier 2013. La prénommée contesta aussi la réduction de 40 % opérée sur le montant retenu, relevant que cette pratique systématique fondée sur des recommandations, et non sur la loi, était contraire à l'article 23 LAVI et prenait le contre-pied des explications données par le Conseil fédéral dans le message relatif à la modification de cette loi (FF 2005 p. 6683). Elle nota, au demeurant, que les recommandations en question n'avaient pas été appliquées correctement. Enfin, la recourante souligna que la particularité de son cas faisait qu'il était inapproprié de le soumettre à la systématique générale, sauf à aboutir à un résultat choquant confinant à l'abus de droit, au vu de l'écart important entre le montant alloué par l'autorité judiciaire et celui que le DFS a accordé à titre de réparation morale LAVI. A titre de moyen de preuve, la recourante proposa l'édition par le DFS de son dossier complet, ainsi que l'édition du dossier pénal P1 12 47 par le Tribunal de B\_\_\_\_\_.

L'autorité précédente déposa son dossier et proposa de rejeter le recours, le 11 septembre 2013. Elle expliqua en particulier qu'une réparation morale LAVI de l'ordre de 15 000 fr., comme le réclamait la recourante, n'avait jamais été accordée pour des cas à la gravité similaire au sien, mais dans des affaires telles que délit

manqué de meurtre, viol, séquestration ou abus sexuels sur mineurs. Pour des motifs d'égalité de traitement, il n'était dès lors pas possible de donner une suite favorable à la demande de l'intéressée.

Sept jours plus tard, celle-ci reprocha au DFS de tabler, dans l'évaluation du montant de l'indemnité, sur la qualification juridique des infractions constatées plutôt que sur les conséquences de celles-ci pour la victime, qui étaient décisives en tant que fondement de la prétention LAVI.

### **Considérant en droit**

**1.1** Les décisions de première instance en matière d'aide aux victimes d'infractions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif à la Cour de droit public du Tribunal cantonal, qui statue avec un plein pouvoir d'examen (art. 29 al. 3 LAVI et 12 al. 3 de la loi d'application de la LAVI du 10 avril 2008 – LALAVI ; RS/VS 312.5). La recourante a donc procédé régulièrement en portant devant l'autorité de céans la décision rendue par le DFS en la matière.

**1.2** Dame X\_\_\_\_\_ a un intérêt personnel et digne de protection à agir céans en requérant la révision à la hausse du montant de l'indemnisation LAVI pour tort moral décidée par le DFS (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Pour le reste, le recours, régulièrement formé (art. 78 let. a, art. 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), est recevable.

**1.3** Le 11 septembre 2013, l'autorité précédente a déposé céans le dossier de la cause ; la requête de la recourante en ce sens est donc satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Ce dossier est complet et permet à la Cour de trancher l'affaire à la lumière des faits pertinents. Il est dès lors superflu de requérir en plus le dépôt du dossier pénal P1 12 47 du Tribunal de B\_\_\_\_\_, dont la copie du jugement du 14 janvier 2013 figure en tant que de besoin au dossier constitué par la première instance.

**2.1** Le litige porte sur la quotité de la réparation morale LAVI, à laquelle la recourante a droit conformément à l'article 22 alinéa 1 LAVI. Le mode de calcul de cette indemnisation est réglé à l'article 23 LAVI, qui prévoit en particulier que le montant de la réparation morale est fixé en fonction de la gravité de l'atteinte (al. 1) et qu'il ne peut excéder 70 000 fr. lorsque l'ayant droit est la victime (al. 2 let. a). Aucun intérêt n'est dû pour l'indemnité et la réparation morale (art. 28 LAVI).

La gravité de l'atteinte doit se comprendre comme l'intensité du dommage porté à la situation personnelle de la victime ; autrement dit, elle doit être appréciée en fonction du degré concret de l'atteinte aux droits de la personnalité. L'autorité doit évaluer l'intensité objective et les effets subjectifs que l'atteinte a causés au bien juridique protégé. Peuvent en particulier être pris en considération des éléments tels que la

durée de la maladie ou des douleurs, les complications durant le processus de guérison, la durée d'une hospitalisation, les implications d'une opération clinique, la persistance de séquelles, ainsi que les effets particuliers sur le travail, les loisirs et la vie familiale, et la durée et l'intensité des répercussions sur la santé psychique de la victime. Si une blessure ne laisse pas de séquelles et peut être soignée sans grandes complications, aucune réparation morale ne sera versée en règle générale ; il en va de même pour une incapacité de travail de quelques semaines (P. Gomm/D. Zehntner, Opferhilfegesetz, 3<sup>e</sup> éd., n<sup>os</sup> 5 et 6, p. 183 s. ; Message du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions [ci-après : Message], FF 2005 p. 6743).

**2.2** La loi ne donne pas plus d'indications pour guider l'autorité d'indemnisation amenée à déterminer le montant de la réparation morale LAVI. Dès lors, les principaux instruments dont celle-ci dispose pour forger sa décision sont, en premier lieu, sa propre jurisprudence, ainsi que celle rendue par le Tribunal fédéral, voire par d'autres instances cantonales en matière d'aide aux victimes d'infractions. La référence à des décisions rendues dans des situations semblables peut, en effet, être considérée comme la recherche d'un point de départ objectif pour la détermination du montant à accorder (S. Converset, Aide aux victimes d'infractions et réparation du dommage, p. 279). Est également pertinente la jurisprudence rendue en matière de responsabilité civile par les tribunaux civils : lorsqu'un montant a déjà été fixé par le juge pénal dans le cadre de l'action civile jointe, cette somme peut servir de référence à l'autorité d'indemnisation, qui a la possibilité de s'y conformer sans toutefois y être contrainte. Cette autorité est en principe liée par les faits établis par le juge pénal, mais non par les considérants de droit ayant conduit le magistrat à fixer les prétentions civiles. Elle peut donc, en se fondant sur l'état de fait arrêté au pénal, déterminer le montant de l'indemnisation LAVI sur la base de considérations juridiques propres, le débiteur de la réparation, la cause et la nature juridique n'étant pas les mêmes dans les deux cas (ATF 129 II 312 consid. 2.8 p. 317 ; S. Converset, op. cit., p. 279 s. et 324 ss). En outre, il convient de garder à l'esprit que le législateur n'a pas voulu, en mettant en place le système d'indemnisation prévu par la LAVI, assurer à la victime une réparation pleine, entière et inconditionnelle du dommage qu'elle a subi. Ce caractère incomplet est particulièrement marqué en ce qui concerne la réparation du tort moral, qui se rapproche d'une allocation « ex aequo et bono » (ATF 129 II 312 consid. 2.3 p. 315 ; Message, FF 2005 p. 6741). En définitive, même si l'on ne saurait perdre totalement de vue l'intérêt d'une certaine cohérence entre le régime de la LAVI et celui du droit civil – interaction que le législateur n'a pas souhaité abandonner comme le lui proposait la commission d'experts consultée – il reste que le montant de la réparation morale LAVI ne correspond pas forcément et est même régulièrement inférieur à celui alloué à la partie civile dans le procès pénal (Message, FF 2005 p. 6742 et 6745).

**2.3** En l'occurrence, il ressort des pièces du dossier que dame X\_\_\_\_\_ a été injuriée, menacée de mort et agressée physiquement, ayant été serrée par le cou, soulevée et cognée contre des meubles à deux ou trois reprises. A la suite de cette agression, elle a souffert de douleurs à la déglutition et en divers endroits du cou et de la nuque ; un torticolis, des cervico-scapulalgies et des dorsalgies post traumatiques ont été diagnostiqués. Sous l'angle psychique, la prénommée a présenté plusieurs

signes réactionnels (sentiment d'insécurité, perte de confiance en soi, anxiété, agitation, troubles du sommeil, etc.) qui l'ont amenée à consulter une spécialiste durant plus de trois mois. Elle est demeurée en arrêt de travail trois semaines et demi. Ceci étant posé, le DFS pouvait se référer, afin d'évaluer le montant de la réparation morale LAVI à octroyer in casu, aux indemnités allouées dans d'autres affaires similaires, d'une part, et au montant accordé par le juge pénal (15 000 fr.), d'autre part.

**2.3.1** Cette autorité cite deux cas jugés sous l'ancien droit. La première affaire mentionnée a trait à un braquage, où la victime menacée avec une arme à feu s'est trouvée en incapacité de travail durant sept mois suite à des séquelles psychiques ; elle a obtenu une réparation morale LAVI de 5000 fr. Le second cas concerne une femme que son mari a tenté d'étrangler et qui a obtenu une indemnité de 8000 fr. L'ouvrage duquel le DFS tire ces exemples répertorie de nombreuses autres références de jurisprudence rendue en matière d'atteinte à l'intégrité physique, où des réparations morales allant de 500 fr. à 90 000 fr. ont été accordées (cf. P. Gomm/D. Zehntner, op. cit., n° 13, p. 191 ss). La consultation de cette liste montre que l'autorité précédente a mis en lien de manière cohérente et proportionnée la gravité de l'atteinte causée à la recourante avec le montant de la réparation morale LAVI auquel celle-ci pouvait prétendre. En effet, nombre de cas relatifs à des agressions qui, comme celui de l'espèce, n'ont pas entraîné de séquelles physiques durables, n'ont pas mis en danger la vie de la victime et lui ont causé des problèmes psychiques passagers, ont donné droit à une réparation morale LAVI comprise entre 2000 fr. et 6000 fr. Des montants supérieurs impliquent systématiquement des blessures plus graves (fracture, blessures au couteau ou à l'arme à feu,...) et/ou ayant entraîné des séquelles durables. Une somme de 15 000 fr, comme le réclame la recourante, est réservée aux affaires encore plus sérieuses, où la vie de la victime a été mise en danger et/ou son intégrité physique ou psychique a été durablement atteinte. Ces exemples suffisamment nombreux permettent de retenir que le montant de 5000 fr., respectivement 3000 fr. selon l'application du nouveau droit, arrêté par le DFS dans le cas de dame X\_\_\_\_\_, est en adéquation avec la jurisprudence rendue par les autorités d'indemnisation LAVI.

**2.3.2** Il est exact que l'écart entre cette somme et celle fixée dans le jugement pénal du 14 janvier 2013 est important. Toutefois, la Cour estime que cela ne constitue pas un motif permettant de revoir à la hausse le montant de la réparation morale LAVI. Elle rappelle que l'autorité d'indemnisation dispose sur ce plan d'une grande marge d'appréciation et que le calcul de la réparation morale LAVI ne s'appuie pas sur les mêmes éléments que celui de l'indemnité civile et peut s'en distancer (cf. supra consid. 2.2). Elle ajoute que, pour des motifs d'égalité de traitement, il apparaît légitime et justifié, dans la présente affaire, de suivre la jurisprudence abondante tracée par les autorités d'indemnisation dans des situations semblables, plutôt que de s'en écarter délibérément en tablant sur le jugement rendu au pénal.

**2.4** La recourante conteste aussi la réduction de 40 % opérée par le DFS sur le montant de 5000 fr. initialement retenu. Selon elle, cette pratique systématique fondée sur des recommandations, et non sur la loi, est contraire à l'article 23 LAVI et prend le contre-pied des explications données par le Conseil fédéral dans le message relatif à

la modification de cette loi (FF 2005 p. 6705 s.). La recourante se méprend sur la portée qu'il faut accorder au passage de ce message qu'elle cite en page 7 de son mémoire. La solution d'une réduction proportionnelle que le Conseil fédéral évoque sans la retenir est celle que proposait le postulat Leuthard qui souhaitait limiter le montant de la réparation morale LAVI aux deux tiers de la somme due en vertu du droit civil. Il s'agit d'une discussion qui concerne exclusivement le rapport entre ces deux montants : réparation morale LAVI, d'une part, et indemnité pour tort moral selon le droit civil, d'autre part. Il en a déjà été question ci-dessus (cf. consid. 2.3). La réduction de 40 % pratiquée par le DFS touche une problématique plus large. Elle se fonde sur le point 4.7.2 des recommandations du 21 janvier 2010 de la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, aux termes duquel la réparation morale évaluée selon la LAVI du 23 mars 2007 sera en général réduite d'environ 30 à 40 % par rapport aux montants calculés sur la base de la LAVI du 4 octobre 1991. Cette réduction table sur le plafonnement introduit par la révision de la LAVI, fixé à 70 000 fr. pour les atteintes les plus graves (art. 23 al. 2 LAVI), montant qui correspond environ à 30 à 40 % des limites selon la LAA (126 000 fr. ; art. 22 al. 1 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents du 20 décembre 1982 – OLAA ; RS 832.202), selon le droit civil (150 000 fr.) et selon la pratique de l'aide aux victimes selon la LAVI du 4 octobre 1991 (100 000 fr.). Du moment que la révision a introduit ce plafonnement à un niveau inférieur aux montants maximum que la pratique avait jusque-là pu allouer, il apparaît cohérent de tenir compte de cette réduction dans le calcul des montants de la réparation morale accordés en vertu du nouveau droit. En effet, ces montants doivent être répartis sur une échelle dégressive en partant du plafond fixé (Message, FF 2005 p. 6745). On peut présumer qu'une fois que la pratique selon le nouveau droit se sera développée, cette réduction proportionnelle systématique n'aura plus sa raison d'être, l'autorité d'indemnisation pouvant alors se référer directement à la jurisprudence fondée sur la LAVI du 23 mars 2007. En l'occurrence, les références à la jurisprudence mentionnées ci-dessus (et citées in P. Gomm/D. Zehntner, op. cit., n° 13, p. 191 ss) datent de l'ancien droit. Dès lors, en arrivant à la conclusion, par comparaison avec ces cas, que la recourante pouvait prétendre à une réparation morale LAVI de 5000 fr., le DFS pouvait encore tenir compte du fait que l'affaire était jugée à l'aune du nouveau droit et appliquer, en conséquence et conformément aux recommandations précitées, une réduction de 30 à 40% sur ce montant. Les critiques que dame X\_\_\_\_\_ formule quant à cette manière de faire doivent ainsi être rejetées.

**2.5** Ces éclairages permettent de comprendre comment et pourquoi le DFS a finalement arrêté le montant de la réparation morale LAVI à verser à la recourante à 3000 fr. Celle-ci conteste encore l'application des recommandations faite dans le cas concret. La particularité de sa situation, qu'elle évoque en se référant une nouvelle fois au montant de 15 000 fr. accordé au civil, n'est pas un élément décisif qui justifierait de s'écarter du principe de réduction proportionnelle que proposent les recommandations, au vu des explications données aux considérants 2.3.2 et 2.4 ci-dessus. Quant au grief qui reproche à l'autorité d'indemnisation de table sans explications sur une réduction de 40 % plutôt que de 30 %, il doit lui aussi être écarté. Il s'agit manifestement d'un point où le DFS dispose d'une liberté d'appréciation importante, dont aucun élément au

dossier ne permet de retenir qu'elle aurait été outrepassée. La Cour relève, en particulier, que la réduction de 40 % respecte le cadre posé par les recommandations et qu'aucune inégalité de traitement n'a été mise en évidence par dame X\_\_\_\_\_.

**2.6** Enfin, celle-ci invoque un abus de droit, estimant que les réductions successives du montant de la réparation morale LAVI auquel elle a droit aboutissent à un résultat choquant et inadmissible. Ce faisant, elle persiste à faire le lien entre le montant de 15 000 fr. accordé au civil et celui de 3000 fr. alloué par le DFS, indiquant que le second ne représente que 20 % du premier. Toutefois, comme on l'a vu, cette comparaison n'est guère pertinente, dès lors notamment que ce montant de la réparation morale LAVI est conforme à la pratique des autorités d'indemnisation établie dans des cas similaires, qu'il convient de respecter, ce que ne fait pas la recourante en se référant constamment au montant qui lui a été alloué en tant que partie civile au procès pénal. Il n'y a dès lors pas lieu d'admettre que la solution arrêtée par le DFS est abusive.

**3.1** Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**3.2** Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens (art. 30 al. 1 LAVI et 12 al. 4 LALAVI).

### **Prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître A\_\_\_\_\_, pour la recourante, et au Département de la formation et de la sécurité.

Sion, le 10 octobre 2013.