Urteilskopf

123 II 425

45. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 24 juin 1997 dans la cause Etat de Vaud contre T. (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Hilfe an Opfer von Straftaten; Art. 103 OG.

Zusammenfassung der Grundsätze über die Beschwerdeberechtigung von öffentlichrechtlichen Körperschaften (E. 2 und 3).

Der Kanton ist nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen kantonalen Entscheid legitimiert, der sich auf das OHG stützt und ihn zur Zahlung einer Entschädigung an das Opfer einer Straftat verpflichtet (E. 4).

Regeste (fr):
Aide aux victimes d'infractions; art. 103 OJ.

Rappel des principes régissant la qualité pour recourir des collectivités publiques (consid. 2 et 3).

Le canton n'a pas qualité pour former un recours de droit administratif contre une décision cantonale, fondée sur la LAVI, l'astreignant à payer une indemnité à la victime d'une infraction (consid. 4).

Regesto (it):
Aiuto alle vittime di reati; art. 103 OG.

Riepilogo dei principi sulla legittimazione a ricorrere di corporazioni di diritto pubblico (consid. 2 e 3).

Il cantone non è legittimato a proporre un ricorso di diritto amministrativo avverso una decisione cantonale, fondata sulla LAV, che lo obbliga a pagare un'indennità alla vittima di un reato (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 426

BGE 123 II 425 S. 426

T. est propriétaire d'une maison de deux appartements à V.; il occupe lui-même, avec sa famille, l'appartement situé à l'étage supérieur de l'immeuble. Il loue l'appartement du rez-de-chaussée à M. Le 25 mars 1993 vers 2h30, un incendie se déclare dans l'appartement du rez-de-chaussée. T., sa femme et son fils sortent de la maison. Constatant que son locataire est demeuré dans l'immeuble, T. s'introduit, pour lui porter secours, dans l'appartement du rez-de-chaussée encore en flammes. Il est brûlé sur environ 30% de la surface corporelle. Hospitalisé une dizaine de jours, il souffre durant plusieurs mois des séquelles physiques de ses blessures; il doit en outre suivre quelques séances de psychothérapie, se montre anxieux et prend aujourd'hui encore des tranquillisants.
Par jugement du 19 avril 1994, le Tribunal de police du district d'Orbe a condamné M. à quinze jours d'emprisonnement avec sursis, pour incendie par négligence. Selon le jugement, M. faisait l'objet de nombreuses poursuites et

d'actes de défaut de biens. En mars 1995, T. a réclamé à l'Etat de Vaud l'octroi d'une somme de 15'000 fr. à titre de réparation morale. Statuant en première instance, le Président du Tribunal civil du district d'Orbe a rejeté la demande. Selon lui, les lésions subies par T., quoique graves, n'étaient pas en relation de causalité adéquate avec l'infraction commise par M. Par arrêt du 26 juin 1996, la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois a réformé le jugement; elle a admis partiellement l'action de T., déclarant l'Etat de Vaud débiteur de T. de la somme de 8'000 fr. T. avait rendu vraisemblable qu'il ne pouvait rien recevoir de tiers, notamment en raison de la situation financière de l'auteur de l'infraction. Les lésions dont il avait été victime constituaient une atteinte grave au sens de l'art. 12 al. 2 LAVI (RS 312.5), et il convenait d'admettre que ces lésions étaient en relation de causalité adéquate avec l'infraction commise par M. Le Tribunal cantonal a également estimé que le comportement exemplaire de T. était une circonstance particulière, au sens de l'art. 12 al. 2 LAVI, qui justifiait l'allocation d'une réparation morale qu'il a fixée, ex aequo et bono, à 8'000 fr.

BGE 123 II 425 S. 427

Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Etat de Vaud, représenté par son Conseil d'Etat, invite le Tribunal fédéral à annuler l'arrêt du Tribunal cantonal et à renvoyer le dossier à l'autorité inférieure afin qu'elle rende une nouvelle décision refusant à T. toute indemnité. Le Tribunal fédéral a déclaré le recours irrecevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. La qualité pour former un recours de droit administratif se détermine selon l'art. 103 OJ. Selon la lettre a de cette disposition, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'art. 103 lettre b OJ permet à l'administration fédérale de recourir, notamment contre des décisions de dernière instance cantonale. L'art. 103 lettre c OJ confère en outre la qualité pour recourir à toute autre personne, organisation ou autorité, à laquelle la législation fédérale accorde le droit de recours. a) Le canton recourant ne peut se prévaloir de l'art. 103 lettre b OJ, qui ne concerne que les autorités fédérales. b) A la différence d'autres lois fédérales (art. 12 LPN, art. 56 al. 2 et 57 LPE, art. 34 al. 2 LAT, art. 3 al. 4 LCR), la LAVI ne reconnaît pas aux collectivités publiques la qualité pour interjeter un recours de droit administratif contre une décision cantonale prise en application de cette loi. Comme il le reconnaît lui-même, le canton recourant ne saurait par conséquent fonder sa qualité pour agir sur l'art. 103 lettre c OJ.

3. Ce silence du législateur ne signifie pas encore que la collectivité publique soit privée de toute qualité pour agir: il convient en effet de rechercher si le canton recourant peut fonder cette qualité sur l'art. 103 lettre a OJ, autrement dit s'il peut faire valoir un "intérêt digne de protection" à l'annulation ou à la modification de l'arrêt entrepris (ATF 122 II 382 consid. 2c). En effet, même si l'art. 103 lettre a OJ ne concerne en principe pas les autorités ou les collectivités de droit public, la jurisprudence reconnaît exceptionnellement à ces dernières la qualité pour agir. Elle recourt pour ce faire à plusieurs critères. a) La qualité pour former un recours de droit administratif est reconnue à la collectivité publique lorsqu'elle est touchée, par la décision attaquée, directement et de la même manière qu'un particulier, dans sa situation matérielle ou juridique (ATF 122 II 33

BGE 123 II 425 S. 428

consid. 1b p. 36; ATF 118 Ib 614 consid. 1b p. 616; ATF 112 Ib 128 consid. 2 p. 130; ATF 110 Ib 197 consid. 1; ATF 108 Ib 167 consid. 2a p. 169; ATF 99 Ib 211 consid. 4 p. 213/214). Tel est notamment le cas lorsqu'elle agit pour la sauvegarde de son patrimoine administratif ou financier, par exemple lorsqu'elle recourt pour éviter le paiement d'une indemnité d'expropriation, car elle fait alors figure de propriétaire (ATF 103 Ib 216; GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984 p. 905; ATF 122 II 33 concernant la pose de fenêtres antibruit; dans ce dernier cas, le canton, destinataire de la décision et propriétaire d'une route, était touché au même titre qu'un propriétaire d'ouvrage).
b) La jurisprudence reconnaît aussi la qualité pour recourir à la collectivité qui, agissant dans le cadre de la puissance publique, est touchée dans son autonomie et dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée, par exemple en tant que créancière d'un émolument (ATF 119 Ib 389 consid. 2e p. 391), bénéficiaire d'une subvention (ATF 122 II 382 consid. 2b p. 383), titulaire d'une compétence en matière de police des constructions (ATF 117 Ib 111 consid. 1b p. 113), lorsqu'elle prévoit de créer une installation sportive ou une décharge, ou lorsqu'elle ordonne des mesures de protection des eaux. La doctrine parle dans ce contexte d'un "intérêt juridique qualifié" (voir GYGI, Zur Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens in der Bundesverwaltungsrechtspflege, RDS 98/1979 I p. 451 et 455; MOOR, Droit administratif, Berne, 1991, vol. II, p. 423; KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, no 2639 ss). c) Doctrine et jurisprudence s'accordent pour admettre que l'intérêt financier général de l'Etat ne suffit pas, à lui seul, pour lui conférer la qualité pour recourir. Il est par ailleurs reconnu que l'intérêt à une application correcte et uniforme du droit fédéral n'est pas non plus suffisant (ATF 122 II 382 consid. 2c et les arrêts cités), car cet intérêt est inhérent à l'exercice de toute compétence étatique (MOOR, op.cit. p. 423); il ne suffit donc pas que la collectivité agisse dans un domaine où elle dispose de certaines compétences d'application. Lorsque le droit de recours n'est pas prévu par le droit fédéral, la qualité pour recourir, sur la base des critères précités, ne doit pas être admise à la légère; toute autre interprétation viderait de son sens l'art. 103 lettre c OJ (pour un résumé de la jurisprudence relative à la qualité pour recourir de la collectivité, voir ATF 123 II 371 consid. 2 p. 373). Une approche restrictive se justifie en particulier lorsque le recours est formé par une collectivité à laquelle appartient l'autorité

qui a statué, puisqu'on ne saurait admettre a priori que l'administration s'en prenne à ses propres décisions (cf. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 169-170 et les références citées). La doctrine réserve le cas de décisions sur recours désavouant l'autorité administrative de première instance; elle souligne cependant que le seul intérêt de l'autorité désavouée à voir confirmée sa propre interprétation du droit ne suffit pas (GYGI, op.cit.; voir également GADOLA, Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein "abstraktes" Beschwerderecht ?, in AJP 12/93 p. 1458-1471, 1468 et les auteurs cités à la note 127).

4. L'Etat de Vaud expose que selon l'art. 10 de la loi vaudoise d'application de la LAVI (LVLAVI), la victime qui demande à l'Etat une indemnisation ou une réparation morale doit d'abord s'adresser au Conseil d'Etat; à défaut d'accord, elle procède par voie judiciaire. En vertu de l'art. 11 LVLAVI, c'est le Président du Tribunal de district compétent qui connaît des demandes d'indemnité et de réparation morale dirigées contre l'Etat, quelle que soit la valeur litigieuse. En exécution de l'art. 17 LAVI, le canton de Vaud a désigné le Tribunal cantonal comme autorité de recours unique, saisi par la voie du recours en réforme ou en nullité, selon le titre XV du code de procédure civile vaudois (art. 15 LVLAVI). Ce recours a un effet dévolutif: le Tribunal cantonal n'est pas lié par l'état de fait arrêté par la juridiction inférieure et peut procéder ou faire procéder à toute mesure d'instruction qu'il juge utile. Le canton recourant en déduit que, devant les deux instances judiciaires cantonales, l'Etat "procède en qualité de partie à l'instar de n'importe quelle personne privée", et qu'il se trouve ainsi

”partie à un procès qui l’oppose à la victime”. On devrait dès lors admettre sa qualité pour former un recours pour fausse application de la loi fédérale, car il serait ”inconcevable que le droit fédéral impose des obligations à un Etat cantonal et lui refuse la qualité pour agir”. a) On peut s’interroger, à ce propos, sur la compatibilité du système vaudois avec le droit fédéral. Ce dernier prévoit une procédure simple, rapide et gratuite (art. 16 al. 1 LAVI); le législateur a ainsi voulu permettre à la victime d’obtenir une décision ”le plus rapidement possible et sans bureaucratie” (FF 1990 II p. 909 ss, 941). A première vue, l’intervention successive de trois autorités (Conseil d’Etat, Président du Tribunal de district et Tribunal cantonal) pourrait contrevenir aux art. 16 et 17 LAVI, qui ne prévoient qu’une autorité de première instance et une autorité de recours; selon la jurisprudence toutefois, le Conseil d’Etat

saisi d’une demande d’indemnité ne rend pas de décision à ce sujet, mais une simple prise de position - détermination - avant un éventuel procès (arrêt non publié du 15 novembre 1996 dans la cause X., consid. 3). Le législateur fédéral a aussi désiré éviter à la victime de devoir intenter un procès civil contre l’auteur de l’infraction (cf. ATF 123 II 1 consid. 3b). Qu’il s’agisse de conseils et d’assistance (art. 3 et 4 LAVI), ou d’indemnisation proprement dite (art. 11 ss LAVI), l’aide à accorder par l’Etat n’est pas conçue, dans le système de la LAVI, comme une prétention à faire valoir par voie d’action, mais comme une tâche étatique d’assistance (consid. c ci-dessous). Dès lors, obliger la victime à intenter un procès contre l’Etat, même selon une procédure accélérée (art. 12 LVLAVI) et gratuite (art. 16 LVLAVI), ne semble pas correspondre aux exigences du droit fédéral. En tout cas, le canton recourant ne saurait déduire de sa qualité de défendeur au procès conférée par le droit cantonal - à supposer que celle-ci soit conforme au droit fédéral - la reconnaissance de sa qualité pour former un recours de droit administratif. b) L’examen du rôle assigné par la LAVI aux cantons permet d’exclure que le canton recourant est touché ”comme un particulier” par l’obligation qui lui est faite de verser une indemnité à la victime d’une infraction, ou qu’il dispose d’un ”intérêt juridique qualifié” pour recourir. aa) Considérée dans le système de la disposition constitutionnelle (art. 64ter Cst.) et de la Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d’infractions violentes (RS 0.312.5) qui lui servent de fondement, la LAVI a pour but premier d’apporter une assistance appropriée à toutes les victimes qui en ont besoin (FF 1990 II 919), avec, pour idée centrale, de ”rééquilibrer le système de justice pénale, axé aujourd’hui trop unilatéralement sur le délinquant, et de mieux tenir compte des préoccupations, besoins et intérêts de la victime” (FF 1990 II 912).
bb) S’agissant plus particulièrement des conditions d’octroi d’une somme à la victime à titre de réparation morale, l’art. 12 al. 2 LAVI pose un principe essentiel: une telle somme peut être versée à la victime indépendamment de son revenu ”lorsque celle-ci a subi une atteinte grave et que des circonstances particulières le justifient”. Après avoir écarté les systèmes de financement par des prélèvements obligatoires (primes et cotisations d’assurance), le Conseil fédéral a préféré une procédure d’indemnisation distincte fondée sur le droit public et financée par le budget de l’Etat. Il a voulu montrer

par là que l’indemnisation par l’Etat doit constituer une exception et qu’elle est subsidiaire par rapport aux autres possibilités d’obtenir réparation que la victime possède déjà (FF 1990 II 923). Le système d’indemnisation proposé prévoit que la victime dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil a droit à une indemnité (ATF 121 II 116 consid. 1b/bb). Jusqu’à un certain niveau de ressources considéré comme le minimum vital, il

est prévu que l'indemnité couvre l'intégralité du dommage alors qu'au-delà de ce point, le degré de couverture diminue. Enfin, la faculté donnée à l'autorité - et, sur recours, au juge - d'allouer aux victimes une somme d'argent à titre de réparation morale, a été envisagée "pour atténuer les rigueurs de ce système", et "lorsque l'équité le commande" (FF 1990 II p. 924). cc) L'art. 18 LAVI régit les modalités de l'aide financière accordée par la Confédération aux cantons pour la mise en place du système d'aide aux victimes. Cette aide est répartie entre les cantons en proportion de leur capacité financière et de leur population (art. 18 al. 2 LAVI). Si, par suite d'événements extraordinaires, un canton doit supporter des frais particulièrement élevés, la Confédération peut accorder des aides financières supplémentaires (art. 18 al. 3 LAVI). dd) Le législateur suisse a ainsi voulu concilier plusieurs exigences: la couverture effective, rapide et suffisante du dommage subi par les victimes; la fixation de seuils et de plafonds pour l'octroi d'indemnités pour le dommage subi (art. 12 al. 1 LAVI) selon un système qui, sur ce point, présente des analogies avec la législation sociale (art. 2 à 5 OAVI); et une garantie de souplesse, laissée à l'appréciation de l'autorité et, sur recours, au juge, en ce qui concerne la fixation du montant à verser à la victime à titre de réparation morale (art. 12 al. 2 LAVI).
c) Ce rappel du système d'indemnisation et de réparation morale envisagé par la LAVI montre que l'allocation d'une indemnité à la victime relève clairement d'un devoir d'assistance et non d'une obligation d'indemniser découlant d'une responsabilité de l'Etat. Il démontre aussi que les intérêts financiers généraux des cantons sont largement pris en compte par le législateur fédéral (voir notamment l'art. 12 al. 1 LAVI), et par l'aide financière de la Confédération accordée aux cantons pour une période initiale de six ans en vue de la mise en place du système d'aide aux victimes (art. 18 al. 2 LAVI). Des aides financières supplémentaires sont même envisagées pour le cas où un canton devrait supporter des frais particulièrement élevés à la suite d'événements

extraordinaires (art. 18 al. 3 LAVI). Dans ce système, l'art. 17 LAVI, relatif à la protection juridique, limite délibérément la possibilité pour les cantons, en tant qu'autorités administratives ou exécutives, d'influencer des décisions concrètes en matière d'octroi d'indemnité ou de réparation morale aux victimes, puisque l'autorité de recours unique à mettre en place doit être "indépendante de l'administration" et jouir "d'un plein pouvoir d'examen". d) Il en découle qu'en tant que débiteur d'une somme attribuée à la victime à titre de réparation morale par l'autorité de recours judiciaire choisie par lui en application de l'art. 17 LAVI, le canton de Vaud ne saurait faire valoir, au titre de l'art. 103 lettre a OJ, un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. La charge économique que la décision judiciaire attaquée implique pour lui n'est que le corrélat financier - inhérent à l'accomplissement de toute tâche publique - de l'obligation légale de protéger les victimes d'infraction; le canton ne défend dès lors rien d'autre qu'un intérêt financier général (cf. ATF 99 Ib 211 consid. 4) et sa propre interprétation ou application du droit fédéral, motifs insuffisants à eux seuls pour fonder sa qualité pour agir dans le contexte spécifique de la LAVI. Cette position rejoint d'ailleurs celle qui est exprimée par la doctrine (GOMM/STEIN/ZEHNTNER, Kommentar zum Opferhilfegesetz, Berne, 1995, ad art. 17 LAVI, p. 253, no 15). Le recours doit dès lors être déclaré irrecevable.