Urteilskopf

125 II 169

15. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 2 mars 1999 dans la cause G. contre Tribunal administratif du canton de Genève (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 12, 14 und 15 OHG; Recht auf Entschädigung; Subsidiarität staatlicher Leistungen.

Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid, mit dem Leistungen nach dem Opferhilfegesetz wegen des subsidiären Charakters staatlicher Leistungen verweigert wurden (E. 1).

Grundsätze für die Ausrichtung von Genugtuungsleistungen nach dem System des OHG (E. 2a und b). Subsidiärer Charakter staatlicher Entschädigung gegenüber Leistungen von Privat- und Sozialversicherungen (E. 2b und c). Vorliegend zielen die Sozialversicherungsleistungen («Integritätsentschädigung» nach dem UVG) teilweise auf Wiedergutmachung der vom Opfer erlittenen immateriellen Unbill (E. 2d). Angesichts der gestützt auf das UVG ausgerichteten Beträge kommt eine Entschädigung nach dem OHG nicht in Betracht (E. 2d).

Regeste (fr):
Art. 12, 14 et 15 LAVI; droit à l'indemnisation; subsidiarité des prestations de l'Etat.

La voie du recours de droit administratif est ouverte contre la décision refusant, en raison du caractère subsidiaire des prestations étatiques, toute prestation fondée sur la LAVI (consid. 1).

Principes régissant la réparation du tort moral dans le système de la LAVI (consid. 2a et b). Caractère subsidiaire de l'indemnité étatique par rapport aux prestations des assurances privées et sociales (consid. 2b et c). En l'occurrence, les prestations de l'assurance sociale (soit l'indemnité pour atteinte à l'intégrité fondée sur la LAA) visent en partie à réparer le dommage moral subi par la victime (consid. 2d). Sur le vu des montants alloués au titre de la LAA, l'octroi d'une indemnité fondée sur la LAVI n'entre pas en ligne de compte (consid. 2d).

Regesto (it):
Art. 12, 14 e 15 LAV; diritto a un'indennità; sussidiarietà delle prestazioni dello Stato.

Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro la decisione di rifiuto, per il carattere sussidiario delle prestazioni statali, di ogni prestazione fondata sulla LAV (consid. 1).

Principi relativi alla riparazione del torto morale secondo la LAV (consid. 2a e b). Carattere sussidiario dell'indennità versata dallo Stato rispetto alle prestazioni fornite dalle assicurazioni private e sociali (consid. 2b e c). In concreto, le prestazioni dell'assicurazione sociale (indennità per menomazione dell'integrità secondo la LAINF) mirano in parte a riparare il danno morale subito dalla vittima (consid. 2d). Considerando gli importi versati sulla base della LAINF, l'assegnazione di un'indennità fondata sulla LAV non entra in linea di conto (consid. 2d).

Sachverhalt ab Seite 170

Dame G. était employée jusqu'au 1er janvier 1993, date à partir de laquelle elle a reçu des prestations de l'assurance-chômage jusqu'au mois d'août 1997. Elle est à la retraite depuis le mois de septembre 1997. Le 24 juillet 1993, elle a été agressée par un inconnu alors qu'elle pratiquait la course à pied. Elle a subi une fracture ouverte du tibia et du péroné de la jambe droite, qui a nécessité plusieurs interventions chirurgicales; elle a aussi souffert de contusions multiples et d'un hématome à l'oeil droit. Une plainte pénale a été déposée, mais le Procureur général du canton de Genève l'a classée le 16 septembre 1993, l'auteur de l'agression n'ayant pu être identifié. Le 18 octobre 1995, dame G. a demandé une indemnité à l'instance cantonale genevoise d'indemnisation instituée en vertu de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions, du 4 octobre 1991 (LAVI; RS 312.5). Le 27 juin 1996, l'instance cantonale a rejeté la demande, pour tardiveté, décision confirmée par le Tribunal administratif du canton de Genève. Par arrêt du 3 juin 1997, le Tribunal fédéral a admis un recours de droit administratif formé contre cet arrêt et renvoyé la cause à l'instance cantonale pour nouvelle décision (ATF 123 II 241). Statuant à nouveau le 27 octobre 1997, l'instance cantonale a alloué à dame G. un montant de 4'000 fr. à titre de provision au sens de l'art. 15 LAVI. Dame G. a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif, le 28 novembre 1997. Le 28 janvier 1998, l'assureur-accidents de son ancien employeur (ci-après: l'assureur) a alloué à dame G. une indemnité pour atteinte à l'intégrité fixée à 29'160 fr., sur la base d'un gain annuel maximal assuré de 97'200 fr. et d'une atteinte de 30% (soit 10% de

séquelles physiques et 20% de séquelles psychiques). Le 17 avril 1998, l'assureur a alloué à dame G. une indemnité de 100'000 fr. en raison de l'invalidité permanente, évaluée à 35%. Par arrêt du 9 juin 1998, le Tribunal administratif a rejeté le recours, en considérant, en bref, que la réparation morale au sens des art. 11 ss. LAVI était subsidiaire à celle des prestations d'assurance. Eu égard à celles fournies par l'assureur, une réparation supplémentaire au titre de la LAVI était exclue. Agissant par la voie du recours de droit administratif, dame G. demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 9 juin 1998, et d'admettre sa demande d'indemnisation. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. La décision attaquée a été rendue en application de la LAVI. La démarche de la recourante tend à l'obtention d'une indemnité pour tort moral fondée sur l'art. 12 al. 2 LAVI. Il n'est pas contesté que cette loi est applicable. En particulier, la qualité de victime au sens de l'art. 2 al. 1 LAVI ne fait pas de doute (cf. ATF 123 II 241 consid. 3b p. 243). Dirigé contre une décision (art. 5 PA) ne relevant pas des exceptions prévues aux art. 99 ss OJ (ATF 122 II 315 consid. 1 p. 317, ATF 121 II 116 consid. 1 p. 117) et émanant de l'autorité cantonale de recours prévue à l'art. 17 LAVI, le recours de droit administratif est recevable (ATF 123 II 548 consid. 1 et les arrêts cités). La décision de première instance, du 27 octobre 1997, concerne uniquement l'octroi d'une somme de 4'000 fr. à titre de provision au sens de l'art. 15 LAVI; l'instance cantonale y rappelle la subrogation de l'Etat dans les prétentions de la victime (art. 14 LAVI), mais ne statue pas définitivement sur le droit de la recourante à une indemnité fondée sur l'art. 12 al. 2 LAVI. Toutefois, dans l'arrêt cantonal attaqué, le Tribunal administratif a abouti à la conclusion qu'en raison des prestations déjà reçues par la victime, une indemnité fondée sur l'art. 12 al. 2 LAVI ne se justifiait pas. Tel qu'il est soumis au Tribunal fédéral, l'objet du litige consiste bien en un refus définitif de toute prestation fondée sur la LAVI. Si la décision de première instance avait un caractère

incident, l'arrêt attaqué met définitivement terme à la procédure d'indemnisation. Le recours satisfait en outre aux conditions de délai et de forme, en particulier quant à ses conclusions et à sa motivation (ATF 118 Ib 134 consid. 2; voir aussi

BGE 125 II 169 S. 172

ATF 123 II 359 consid. 6b/bb p. 369/370). La recourante a qualité pour agir au sens de l'art. 103 let. a OJ.

2. La cour cantonale rappelle dans son arrêt que l'indemnisation fondée sur la LAVI a un caractère subsidiaire par rapport aux autres possibilités de réparation qui s'offrent à la victime. Fondé sur des motifs d'équité, le système d'indemnisation mis en place par la LAVI permettrait de tenir compte de la situation financière de la victime et, en particulier, des autres réparations qu'elle a pu obtenir de l'auteur de l'infraction ou de tiers, en particulier des assurances, cette dernière notion devant s'entendre largement. Même si l'atteinte subie par la recourante était grave, les montants versés par l'assurance-accidents, soit environ 120'000 fr. (en réalité, la recourante a finalement reçu 129'160 fr., soit 100'000 fr. d'indemnité complémentaire LAA pour la perte de gain, et 29'160 fr., pour atteinte à l'intégrité), constituaient une réparation suffisante. En outre, une partie du montant de 29'160 fr. représentait une indemnité pour atteinte à l'intégrité au sens de l'art. 25 al. 2 LAA; celle-ci était de même nature que l'indemnité à titre de réparation morale de l'art. 47 CO.
La recourante estime que le principe de subsidiarité, posé à l'art. 14 LAVI, devrait s'apprécier séparément pour chaque type d'indemnité (dommage matériel d'une part, tort moral d'autre part) et qu'en l'espèce, rien ne lui a été versé à raison de son tort moral. L'indemnité pour atteinte à l'intégrité, allouée sur la base de l'art. 24 LAA, ne serait pas assimilable à une indemnité pour tort moral au sens de l'art. 14 al. 1 dernière phrase LAVI. Les sommes versées par l'assurance ne seraient d'ailleurs pas suffisantes, compte tenu de l'atteinte psychique dont la recourante subit encore les effets. En définitive, la recourante estime, soit en s'inspirant du montant de la prestation LAA, soit sur la base d'une appréciation globale, que le montant de l'indemnité pour tort moral devrait être au minimum de 25'000 fr. a) L'art. 64ter Cst. prévoit que l'aide fournie aux victimes par la Confédération et les cantons inclut une «indemnisation équitable lorsqu'en raison de l'infraction, ces victimes connaissent des difficultés matérielles». Selon l'art. 12 al. 1 LAVI (dont la teneur a été modifiée par le ch. III de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS - ci-après: LPC, RO 831.30 - en vigueur depuis le 1er janvier 1998, RO 1997, p. 2952 ss, 2959), la victime a droit à une indemnité pour le dommage qu'elle a subi si ses revenus (soit ceux qu'elle aura probablement après l'infraction) ne dépassent pas

BGE 125 II 169 S. 173

le quadruple du montant destiné à la couverture des besoins vitaux, fixé à l'art. 3b al. 1 let. a LPC. Selon l'art. 12 al. 2 LAVI, une somme peut être versée à la victime à titre de réparation morale, indépendamment de son revenu, lorsqu'elle a subi une atteinte grave et que des circonstances particulières le justifient. En prévoyant l'octroi d'une réparation morale à la victime, le législateur est allé sciemment au-delà des exigences de la Constitution (cf. ATF 121 II 369 consid. 2 p. 372); il a considéré que cet aspect de l'indemnisation participait de l'»aide» prévue à l'art 64ter 1ère phrase Cst., et pouvait donc être octroyée indépendamment de la situation matérielle de la victime (FF 1990 II p. 916). b) Si la définition de l'art. 12 al. 2 LAVI correspond dans une large mesure aux critères prévus aux art. 47 et 49 CO (ATF 123 II 210 consid. 3b p. 214), le débiteur de la réparation morale, ainsi que la nature juridique d'une telle obligation, ne sont pas les mêmes, ce qui peut conduire à des différences dans le système de la réparation (ATF 121 II 369 consid. 3c/aa p. 373). Certes, pour des raisons

pratiques récemment évoquées par le Tribunal fédéral (ATF 123 II 210 consid. 3b/dd p. 216), on ne saurait perdre totalement de vue l'intérêt d'une certaine cohérence, à cet égard, entre le régime de la LAVI et celui du droit civil. C'est toutefois à l'autorité d'indemnisation qu'il appartient, dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation, de décider si, et dans quelle mesure les «circonstances particulières» justifient l'application des critères du droit civil. aa) En mettant en place le système d'indemnisation prévu par la LAVI, le législateur n'a pas voulu assurer à la victime une réparation pleine, entière et inconditionnelle du dommage qu'elle a subi. L'indemnisation fondée sur la LAVI a au contraire pour but de combler les lacunes du droit positif, afin d'éviter que la victime supporte seule son dommage lorsque l'auteur de l'infraction est inconnu ou en fuite, lorsqu'il est insolvable, voire incapable de discernement. bb) Conformément à la disposition constitutionnelle qui fait état des «difficultés matérielles» de la victime, le législateur a fixé, pour la réparation du dommage matériel, une limite de revenu au-delà de laquelle aucune indemnité n'est versée; il a recouru pour cela à une limite «connue et éprouvée dans la pratique», soit le plafond fixé à l'art. 3c LPC (cf. également l'art. 2 OAVI, dans sa nouvelle teneur du 26 novembre 1997, en vigueur dès le 1er janvier 1998, RO 1997 p. 2824). L'indemnité ne couvre intégralement le dommage que pour le cas où les revenus de la victime ne dépassent pas la limite supérieure

fixée à l'art. 3b al. 1 let. a LPC (cf. art. 3 al. 1 OAVI, également modifié); dans les autres cas (revenus supérieurs à la limite LPC et inférieurs au plafond LAVI), la réparation n'est que partielle (art. 13 al. 1 LAVI, art. 3 al. 3 nouveau OAVI); enfin, aucune indemnité n'est allouée lorsque les revenus déterminants de la victime dépassent le quadruple du montant LPC (plafond LAVI; art. 3 al. 2 nouveau OAVI). Conformément à l'art. 13 al. 3 LAVI, le Conseil fédéral a fixé à 100'000 fr. le montant maximum de l'indemnité (art. 4 OAVI), ce qui démontre encore que l'indemnisation fondée sur la LAVI n'a pas été voulue pleine et entière, contrairement au système découlant des art. 41 ss CO. Quant à l'indemnité pour réparation morale, elle ne dépend pas du revenu de la victime, mais de la gravité de l'atteinte, et de l'existence de circonstances particulières. Cela signifie clairement que le législateur n'a pas voulu l'octroi par l'état d'une réparation morale dans tous les cas. Par l'usage d'une formulation potestative et le recours à une notion juridique indéterminée, le texte légal laisse une importante marge d'appréciation à l'autorité, quant au principe et à l'étendue de l'indemnité pour tort moral (ATF 121 II 369 consid. 3c p. 373). Celle-ci peut être accordée en plus de la réparation du dommage, ou au contraire dans les cas où aucune indemnité n'a été versée. Malgré la formulation de l'art. 12 al. 2 LAVI, il n'est pas fait totalement abstraction de considérations matérielles, car la réparation morale peut, dans certains cas, permettre d'atténuer les rigueurs du système (notamment les limites de revenus), par exemple dans les cas où le dommage matériel n'est pas important, mais dans lesquels le versement d'une somme d'argent à titre de réparation se justifie, comme en cas d'infractions d'ordre sexuel (FF 1990 II 393). En définitive, le versement d'une indemnité LAVI pour tort moral se rapproche d'une allocation ex aequo et bono, et justifie que l'on tienne compte de la situation dans son ensemble; le large pouvoir d'appréciation reconnu à l'autorité d'indemnisation n'a comme principales limites que le respect de l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (GOMM/STEIN/ZEHNTER, Kommentar zum OHG, Berne 1995, p. 184-185 no 26). cc) Tant l'indemnité que la réparation morale ont un caractère subsidiaire, l'Etat n'intervenant que dans la mesure où l'auteur de l'infraction ou les assurances, sociales ou privées, ne réparent pas effectivement, rapidement et de manière suffisante le dommage subi (FF 1990 II 923-924). Ce principe de subsidiarité de l'intervention étatique est concrétisé à l'art. 14 LAVI. Selon cette disposition, les prestations

reçues en réparation du dommage matériel (abstraction faite des prestations prises en compte pour le calcul du montant déterminant) sont déduites du montant de l'indemnité. Il en va de même pour les prestations reçues à titre de réparation du tort moral. La subrogation de l'Etat - à concurrence du montant qu'il a alloué - dans les prétentions que la victime peut faire valoir en raison de l'infraction, ainsi que la priorité de ces prétentions sur celles que la victime peut encore faire valoir (art. 14 al. 2 LAVI), procèdent également du principe de subsidiarité. Pratiquement, la victime doit ainsi rendre vraisemblable qu'elle ne peut rien recevoir de tiers (auteur de l'infraction, assurances, etc.) ou qu'elle n'en peut recevoir que des montants insuffisants (art. 1er OAVI). c) Sur le vu de ce qui précède, la recourante considère à tort qu'une réparation morale fondée sur la LAVI lui serait due automatiquement dès lors qu'elle n'a rien reçu à ce titre de la part de tiers. Elle perd en effet de vue que les conditions d'octroi d'une indemnité pour tort moral sont posées avant tout à l'art. 12 al. 2 LAVI, et que seule est déterminante à ce titre l'existence - outre d'une atteinte grave - de circonstances particulières. Cette dernière condition fait clairement ressortir que la victime n'a pas un droit à l'allocation d'une indemnité pour tort moral du simple fait qu'elle n'aurait rien reçu de ce chef de la part de la victime ou de tiers. A l'inverse, comme le relève l'Office fédéral, une indemnité pour tort moral ne saurait être refusée au seul motif que le préjudice matériel a déjà été réparé. d) En l'espèce, la recourante a obtenu de son assureur-accidents, par décision du 23 janvier 1998 fondée sur les art. 24-25 LAA, la somme de 29'160 fr. représentant une atteinte fixée à 10% pour l'intégrité physique, et à 20% pour l'intégrité mentale, soit 30% calculés sur un gain annuel maximum de 97'200 fr. Le 12 mai 1998, l'assureur-accidents a alloué 100'000 fr. en capital à titre de prestation complémentaire LAA pour perte de gain. La recourante a donc perçu au total 130'000 fr. environ, dont une certaine partie pour l'atteinte subie à son intégrité mentale.
La recourante relève que l'indemnité pour atteinte à l'intégrité psychique (art. 24 LAA) aurait sa cause dans l'atteinte corporelle; déterminée en proportion du salaire, cette indemnité ne serait pas de même nature qu'une indemnité pour tort moral, qui tendrait à réparer, de manière plus complète, une atteinte immatérielle. S'appuyant sur l'art. 43 al. 2 let. d LAA (qui traite de la subrogation de l'assureur pour les prestations de même nature), le Tribunal administratif relève au contraire que, dans l'optique de la LAA, l'indemnité pour

atteinte à l'intégrité était de même nature que celle allouée à titre de réparation morale. La recourante invoque en vain la doctrine (GHÉLEW/RAMELET/RITTER, Commentaire de la loi sur l'assurance-accidents, Lausanne 1992 p. 67 ss ad art. 43 LAA). Selon ces auteurs en effet (p. 121 ss ad art. 24 LAA), l'indemnité pour atteinte à l'intégrité constitue une prestation sui generis qui, tout en s'en distinguant «sur des points essentiels», s'apparente à la réparation du tort moral, et dont la finalité est de dédommager une diminution durable de l'intégrité physique ou mentale, indépendamment des effets de celle-là sur la capacité de gain de l'assuré. Pour ces auteurs également, l'indemnisation a un caractère objectif (la gravité de l'atteinte est évaluée selon les seules constatations médicales, et non en fonction de la manière dont elle est ressentie par l'assuré); la réparation du tort moral n'est donc que partielle, les aspects subjectifs du dommage (notamment pretium doloris et préjudice esthétique) en étant exclus (cf. ATF 113 V 118 consid. 4b p. 221). Si, dans cette mesure, une telle indemnité se distingue de la réparation du tort moral, une partie de la doctrine, suivant l'art. 43 al. 2 let. d LAA, la range avec celle-ci. Les commentateurs de la LAVI sont d'ailleurs clairement de la même opinion (GOMM/STEIN/ZEHNTER, op.cit. p. 225 art. 14 LAVI). Contrairement à ce que soutient la recourante, l'indemnité pour atteinte à l'intégrité fondée sur la LAA comporte donc, au moins pour partie, un élément de réparation du tort moral. On ne saurait dès lors contester que la recourante a reçu une somme d'argent en raison des souffrances morales qu'elle a endurées après l'agression. Compte tenu du système de réparation - partielle et subsidiaire - instauré par la LAVI, la recourante ne peut prétendre obtenir par ce biais l'éventuelle différence entre la réparation de l'atteinte à son intégrité, et la réparation de son tort moral, qu'elle estime à un montant de 40'000 à 50'000 fr. La cour cantonale pouvait, sans violer le droit fédéral, considérer qu'en raison des sommes reçues par la recourante, celle-ci ne se trouvait pas, malgré la gravité de l'atteinte subie, dans un cas où les

circonstances particulières justifiaient une réparation morale.