



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Délégation Suisse auprès de la OSCE**  
**Delegation of Switzerland to the OSCE**

## **Victimes du terrorisme**

OSCE, Vienne, 13 et 14 septembre 2007

### **1) Introduction**

Les actes de terrorisme perpétrés dans le monde au cours des deux dernières décennies sont nombreux et leurs conséquences dramatiques pour les nations, les personnes et les familles. Bien que la Suisse et son territoire aient jusqu'à présent été largement épargnés par les effets dévastateurs directs du terrorisme, des ressortissants suisses ont à plusieurs reprises été victimes de tels crimes. La lutte contre la terreur est depuis longtemps, en signe de coopération et de solidarité internationale, un des enjeux sociaux et politiques majeurs du pays.

La Suisse, salue la « Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies », adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2006, qui exhorte à promouvoir la solidarité internationale avec les victimes et invite les pays à instituer, sur base volontaire, des systèmes nationaux d'assistance qui privilégient les besoins des victimes du terrorisme et de leur famille et facilitent leur retour à une vie normale.

La lutte contre le terrorisme international doit être menée à l'aide de l'arsenal juridique dont le pays dispose pour combattre la criminalité, dans le respect des droits de l'homme et du droit international. En tant que dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse est soucieuse de continuer à renforcer les instruments au service du respect du droit. Il est indispensable que les mesures prises pour mettre fin aux activités des groupes terroristes soient respectueuses des principes fondamentaux qui sont à la base de nos sociétés tels que la justice, la dignité de la personne humaine et la tolérance religieuse. En outre, la Suisse considère que la sécurité internationale ne pourra être assurée durablement que si les Etats renforcent leur coopération en vue d'éradiquer la pauvreté, de prévenir et résoudre les conflits, et de promouvoir efficacement les droits de l'homme et l'Etat de droit. Sans une amélioration des conditions d'existence des populations et un respect universel des libertés fondamentales, l'efficacité à long terme des mesures prises contre le terrorisme ne sera pas garantie. Le renforcement du dialogue des civilisations est encouragé par la Suisse et il est indispensable, car la compréhension mutuelle entre cultures et religions différentes ne peut que contribuer à la prévention des conflits et des actes terroristes.

La Suisse est aussi engagée dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition : ces dernières années, elle a extradé plusieurs personnes suspectées d'avoir commis des actes terroristes. En 2005, le cas le plus marquant était l'extradition de Mohamed Achraf vers l'Espagne pour une tentative d'attentat terroriste à Madrid.

## 2) Aide aux victimes

### a) Introduction

Le 2 décembre 1984, le peuple et les cantons suisses ont adopté en votation populaire un article constitutionnel sur l'aide aux victimes, qui a servi de base à la législation actuelle (art. 124 de la *Constitution fédérale*). Il s'agissait d'un contre-projet à une initiative populaire fédérale lancée par un journal ; cette initiative visait à ce que l'État ne se préoccupe plus seulement du sort des délinquants, mais aussi de celui des victimes.

La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (que nous appelons, de manière abrégée, la LAVI), accompagnée d'une ordonnance, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993. A la même date entrait également en vigueur pour la Suisse la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes. Plusieurs évaluations législatives effectuées de 1993 à 1998 ont montré que le système mis en place permettait dans l'ensemble de fournir une aide efficace, mais que certains points pouvaient être améliorés. Une révision de la loi a dès lors été entreprise. Le projet de révision de la loi fédérale a été adopté par le Parlement suisse le 23 mars 2007 ; la nouvelle loi pourrait entrer en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> octobre 2008. L'ordonnance est actuellement dans la phase de la procédure de consultation auprès des cantons.

En Suisse, l'aide aux victimes est accordée à toute personne ayant subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle ; l'aide est également accordée aux proches (conjoint, enfants...) de la victime. L'aide est accordée à toute personne victime d'une infraction en Suisse et, à certaines conditions, aux victimes d'une infraction à l'étranger. Dans le contexte des actes terroristes, il faut relever que le législateur suisse est parti du principe que toutes les victimes d'infractions ayant subi une atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle sont potentiellement vulnérables. La législation ne fait a priori pas de distinction fondamentale entre les différentes catégories de victimes. Si une protection particulière s'applique toutefois aux victimes d'infractions sexuelles et aux victimes mineures, le législateur suisse n'a prévu ni régime particulier ni indemnisation spécifique pour les victimes d'actes terroristes.

L'aide aux victimes s'articule autour de trois axes :

- l'aide fournie par les centres de consultation
- l'indemnisation et la réparation morale accordées par l'Etat
- les droits de la victime et la protection de la victime dans la procédure pénale

L'aide fournie par l'Etat est en principe subsidiaire : elle intervient lorsque la victime n'a pas pu obtenir satisfaction autrement, soit auprès de l'auteur de l'infraction, soit auprès d'assurances privées ou sociales. La LAVI ne compense en outre que les dommages ayant un lien direct avec l'atteinte subie et ne prévoit pas d'indemnisation pour les dommages aux biens.

L'exécution de la loi sur l'aide aux victimes incombe essentiellement aux cantons, mieux à même, de par leur lien de proximité, d'évaluer les besoins des victimes. L'aide fournie aux victimes sur la base de la LAVI est financée par chacun des 26 cantons pour son propre territoire. Si, par suite d'événements extraordinaires (par exemple des actes terroristes), un canton doit supporter des frais particulièrement élevés, la Confédération peut accorder des aides financières (tel a été le cas pour l'attentat de Louxor).

Cet aperçu de l'aide aux victimes en Suisse se concentre, pour l'essentiel, sur les aspects qui peuvent être intéressants pour des victimes d'actes terroristes.

## **b) Système suisse dans ses grandes lignes**

### **i) Importance de pouvoir fournir rapidement une aide efficace (aide fournie par les centres de consultation)**

Il est important que les victimes puissent obtenir rapidement et sans formalités excessives un soutien efficace auprès d'institutions spécialisées. C'est pourquoi la loi sur l'aide aux victimes charge les cantons de veiller à ce que des centres de consultation privés ou publics, autonomes dans leur secteur d'activité, soient à la disposition des victimes. Certains centres de consultation sont spécialisés pour une certaine catégorie de victimes (victimes mineures, victimes d'agression sexuelles...). La police doit donner des informations sur l'aide aux victimes et transmet, si la victime y consent, son nom et son adresse à un centre de consultation.

Les centres de consultation LAVI peuvent conseiller les victimes, les aider dans les démarches à accomplir et leur apporter une assistance matérielle, psychologique, sociale, médicale et juridique. L'aide immédiate (besoins les plus urgents découlant de l'infraction) est gratuite. Il peut notamment s'agir d'un dépannage financier, d'un logement d'urgence, de coûts de transport et de traduction, de premières consultations chez un avocat ou un psychologue. L'aide peut être fournie pour une durée plus longue (aide à plus long terme). Si elle est fournie par le centre, l'aide à plus long terme est aussi gratuite ; si le centre a recours à un tiers (par exemple un avocat ou un psychologue), l'aide sera prise en charge selon les conditions de ressources de la victime et sa situation personnelle (pour l'aide immédiate et l'aide à plus long terme). L'aide et les conseils des centres de consultation peuvent également être fournis aux proches de la victime (parents, conjoint, enfants...).

Les victimes ne sont pas tenues de choisir le centre de consultation le plus proche de leur domicile : elles en ont le libre choix. Le personnel des centres de consultation est tenu à une stricte obligation de secret, ce qui permet d'instaurer une relation de confiance avec la victime. En principe, les centres de consultation doivent pouvoir fournir leur aide en tout temps. Dans la pratique, cela se traduit souvent par la mise à disposition d'une permanence téléphonique.

L'aide fournie par les centres de consultation, notamment, permet de réduire les risques de victimisation secondaire. En effet, les victimes peuvent être aidées dans les démarches à accomplir, être accompagnées et soutenues psychologiquement... et ne sont dès lors pas laissées seules pour surmonter les conséquences de l'infraction.

### **ii) Réparation par l'Etat du préjudice subi (indemnisation et réparation morale)**

La victime d'une infraction commise en Suisse a droit à une indemnisation et à une réparation morale versées par l'État, lorsqu'elle rend vraisemblable qu'elle ne peut rien recevoir de tiers (auteur de l'infraction, assurances sociales ou privées) ou qu'elle n'en peut recevoir que des montants insuffisants. Une indemnisation et une réparation morale sont également accordées aux ressortissants suisses qui sont victimes d'une infraction à l'étranger, pour autant qu'ils soient domiciliés en Suisse et qu'ils ne reçoivent pas une réparation suffisante d'un autre État. L'indemnisation vise à réparer un préjudice économique (perte de revenus, perte de soutien, frais de guérison, frais d'obsèques, etc.). Elle est subordonnée à des conditions de ressources et plafonnée

dans son montant à 100'000 francs suisses (un peu plus de 60 000 euros). La réparation morale vise, comme son nom l'indique, la réparation de la souffrance morale. Elle est accordée indépendamment du revenu à toute victime ayant subi une atteinte grave, lorsque les circonstances le justifient. Indemnisation et réparation morale peuvent également être allouées aux proches. Il faut relever que la réparation morale octroyée sur la base de la LAVI n'est pas forcément aussi élevée que celle à laquelle l'auteur a été (ou aurait été) condamné ; en effet, l'aide étatique intervenant à titre subsidiaire, sans cause de responsabilité, le montant peut être réduit.

En 2006 ont été versées 162 indemnisations et 664 réparations morales fondées sur la LAVI. Il y a eu plus de 28 000 consultations pour la même période.

### **iii) Protection et droits de la victime dans la procédure pénale**

La LAVI part du principe que la victime peut faire valoir ses prétentions civiles contre l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale. Divers aménagements sont prévus, mais le tribunal pénal devrait au moins, dans la mesure du possible, juger complètement les prétentions de faible importance.

La LAVI oblige les autorités à protéger la personnalité de la victime et à l'informer de ses droits à tous les stades de la procédure pénale. La victime peut également se faire accompagner d'une personne de confiance si elle est appelée à témoigner ou à donner des renseignements et peut refuser de déposer sur des faits intimes. Si la victime le demande, les autorités évitent de la confronter au prévenu ; mais il faut alors tenir compte autrement du droit du prévenu à être entendu. Une victime âgée de moins de 18 ans ne devrait pas être soumise à plus de deux auditions ; la confrontation peut être exclue lorsqu'elle pourrait entraîner une atteinte psychique pour l'enfant.

La LAVI prévoit également – subsidiairement à l'assistance judiciaire gratuite – la prise en charge éventuelle des frais d'avocat non seulement dans la procédure pénale, mais aussi, par exemple, dans une procédure envers un assureur privé ou une assurance sociale. La victime est exemptée de certains frais de procédure.

### **c) Révision de la loi sur l'aide aux victimes dans les grandes lignes**

Une nouvelle loi sur l'aide aux victimes a été adoptée le 23 mars 2007, mais n'est pas encore entrée en vigueur. Elle ne remet pas fondamentalement en cause le système actuel. Elle permettra de mieux délimiter les différentes catégories de prestations, tout en renforçant le caractère subsidiaire de l'aide étatique et en prévoyant quelques améliorations pour les victimes (en particulier en leur accordant un délai plus long pour faire valoir leurs droits). La loi adoptée le 23 mars 2007 vise à recentrer l'aide sur les prestations fournies par les centres de consultation: il s'agit de donner la priorité aux mesures qui répondent aux besoins les plus urgents de la victime et lui permettront de surmonter rapidement les conséquences de l'infraction. Il est donc prévu d'accorder les prestations fournies par l'intermédiaire des centres de consultation un peu plus généreusement qu'actuellement. La réparation du préjudice subi est en revanche mise au second plan. En particulier, le montant de la réparation morale est plafonné à 70 000 francs pour la victime et à 35 000 francs pour les proches (soit un peu plus de 42 000 et 21 000 euros). Par contre, les montants maximaux de l'indemnisation et de la réparation morale seront plus régulièrement adaptés au renchérissement.

La loi adoptée le 23 mars 2007 invite en outre les cantons à tenir compte des besoins particuliers de certaines catégories de victimes lorsqu'ils mettent à disposition des centres de consultation. Si cela s'avérait nécessaire à l'avenir, il pourrait aussi s'agir

des victimes d'actes terroristes. En cas d'événements extraordinaires, tels que des actes de terrorisme, la Confédération pourra, au besoin, coordonner l'activité des centres de consultation et des autorités cantonales compétentes.

La victime sera également exemptée plus largement de certains frais de procédure ; elle pourra notamment recourir, sans encourir de frais de procédure, contre un refus d'octroi de prestations par un centre de consultation.

La loi adoptée le 23 mars 2007 limite par contre les prestations accordées lors d'une infraction commise à l'étranger: seule l'aide fournie par les centres de consultation sera accordée, un peu plus largement qu'aujourd'hui. En revanche, il est prévu de supprimer l'indemnisation et la réparation morale dans ce cas. A l'image de la police en Suisse, les représentations suisses à l'étranger devront également donner des informations à la victime sur la LAVI et transmettre son nom et son adresse à un centre de consultation, si elle y consent.

Quant aux dispositions relatives à la procédure pénale, il est prévu de les intégrer dans le *nouveau code de procédure pénale suisse* (l'entrée en vigueur pourrait avoir lieu en 2010). Les dispositions de la LAVI actuelle sont pour l'essentiel maintenues et elles connaissent également quelques améliorations. Par exemple, il est prévu de mieux protéger l'anonymat de la victime face au public. Des mesures de protection supplémentaires sont en outre prévues, notamment pour les témoins et les personnes appelées à donner des renseignements.

#### **d) Fondements de l'aide aux victimes**

Les travaux de révision de la loi sur l'aide aux victimes ont été l'occasion de mener une réflexion sur le rôle de l'Etat en la matière. Assume-t-il une responsabilité, au même titre que l'auteur de l'infraction ou une assurance ? Doit-il réparer intégralement le préjudice subi ?

L'Etat a pour tâche d'assurer la protection de ses citoyens contre les actes de violence. Il est donc normal que la collectivité fasse un geste en faveur de ses citoyens les plus durement touchés par la criminalité. Néanmoins, d'une part le devoir d'assistance de l'Etat n'est pas à mettre sur le même plan que la responsabilité de l'auteur de l'infraction. D'autre part, l'indemnisation de l'Etat est subsidiaire par rapport à celle de l'auteur et elle ne couvre pas nécessairement l'intégralité du préjudice subi. Elle peut également être subordonnée à des conditions de ressources pour la victime. En effet, le but n'est pas nécessairement de mettre la victime dans la situation qui aurait été la sienne si l'infraction n'avait pas eu lieu, mais de l'aider à surmonter le mieux possible les conséquences de l'infraction.

Il est également apparu qu'une aide efficace et rapide facilite la réintégration sociale et économique des victimes. Certaines victimes sont incapables de surmonter seules les conséquences de l'infraction. L'absence de soutien ou un soutien inadéquat peuvent entraîner de nouveaux traumatismes (victimisation secondaire). La victime commence alors à s'isoler, tant sur le plan économique que sur le plan social. Fragilisée dans sa santé physique et psychique, elle risque de perdre son emploi et de rompre les liens avec ses proches. Le geste consenti par l'Etat permet d'éviter des coûts sociaux qui peuvent grever lourdement aussi bien le budget de l'Etat (assurances sociales, santé publique) que celui de l'économie privée (absentéisme, mauvaise performance au travail). A cet égard, l'aide apportée aux victimes peut être vue comme le pendant des

efforts que la collectivité consent par ailleurs pour favoriser la réinsertion sociale des délinquants. En aidant les victimes – d’actes de terrorisme comme des autres infractions – à surmonter les conséquences de l’infraction, la collectivité ne fait donc pas un geste gratuit, mais un investissement qui rapporte. Au regard de sa législation sur les victimes – qui a fait ses preuves – la Suisse reste convaincue qu’il n’est pas utile, à ce stade, de prévoir un régime particulier pour les victimes d’actes terroristes.