



Note

Date : 19 février 2021
À : Conférence suisse des offices de liaison LAVI
(CSOL-LAVI)
Copie à : -

Numéro du dossier : 382-3423

Avis à l'intention de la CSOL-LAVI concernant l'interprétation du nouvel art. 11 LPC en lien avec l'art. 1 OAVI

1 Présentation de la problématique

Pour déterminer si une victime ou un proche a droit à une contribution aux frais pour l'aide à plus long terme ou à une indemnité, la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI; RS 312.5) se réfère au montant destiné à la couverture des besoins vitaux ainsi qu'au calcul des revenus déterminants selon la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC; RS 831.30). Seuls ont droit à de telles prestations les victimes et les proches dont les revenus déterminants ne dépassent pas le quadruple du montant destiné à la couverture des besoins vitaux selon la LPC (art. 6, al. 1, LAVI). Les revenus déterminants de l'ayant droit sont calculés sur la base de ses revenus probables après l'infraction, conformément à l'art. 11 LPC (art. 6, al. 2, LAVI).

La LPC et l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.301; OPC) ont fait l'objet d'une réforme. Les textes législatifs révisés sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Sur demande de la CSOL-LAVI, la présente note a pour but de déterminer la portée de la modification de l'art. 11, al. 1, let. a, LPC sur l'aide aux victimes.

2 Présentation des dispositions légales

2.1 Art. 11, al. 1, LPC

L'art. 11, al. 1, LPC dans sa nouvelle teneur se présente comme suit. Les parties en jaune correspondent aux modifications intervenues suite à la réforme susmentionnée.



Art. 11 Revenus déterminants

1 Les revenus déterminants comprennent:

- a. deux tiers des ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative, pour autant qu'elles excèdent annuellement 1000 francs pour les personnes seules et 1500 francs pour les couples et les personnes qui ont des enfants ayant droit à une rente d'orphelin ou donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI; pour les conjoints qui n'ont pas droit aux prestations complémentaires, le revenu de l'activité lucrative est pris en compte à hauteur de 80 %; pour les personnes invalides ayant droit à une indemnité journalière de l'AI, le revenu de l'activité lucrative est intégralement pris en compte;
- b. le produit de la fortune mobilière et immobilière, y compris la valeur annuelle d'un usufruit ou d'un droit d'habitation ou la valeur locative annuelle d'un immeuble dont le bénéficiaire de prestations complémentaires ou une autre personne comprise dans le calcul de ces prestations est propriétaire, et qui sert d'habitation à l'une de ces personnes au moins;
- c. un quinzième de la fortune nette, un dixième pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse, dans la mesure où elle dépasse 30 000 francs pour les personnes seules, 50 000 francs pour les couples et 15 000 francs pour les orphelins et les enfants donnant droit à des rentes pour enfant de l'AVS ou de l'AI; si le bénéficiaire de prestations complémentaires ou une autre personne comprise dans le calcul de ces prestations est propriétaire d'un immeuble qui sert d'habitation à l'une de ces personnes au moins, seule la valeur de l'immeuble supérieure à 112 500 francs entre en considération au titre de la fortune;
- d. les rentes, pensions et autres prestations périodiques, y compris les rentes de l'AVS et de l'AI;
- e. les prestations touchées en vertu d'un contrat d'entretien viager ou de toute autre convention analogue;
- f. les allocations familiales;
- g. [Abrogée]
- h. les pensions alimentaires prévues par le droit de la famille;
- i. la réduction des primes accordée pour une période pour laquelle des prestations complémentaires sont attribuées avec effet rétroactif.

Le nouvel art. 11, al. 1, let. a, LPC prévoit désormais que pour les conjoints qui n'ont pas droit aux prestations complémentaires (PC), le revenu de l'activité lucrative est pris en compte à hauteur de 80 % et non aux deux tiers.

La teneur de cette disposition s'écarte en partie du projet du Conseil fédéral. Ce dernier proposait en effet la prise en compte intégrale des revenus de l'activité lucrative du conjoint n'ayant pas droit aux PC (FF 2016 7288).

2.2 Art. 1 OAVI

Aux termes de l'art. 45, al. 3, LAVI, le Conseil fédéral peut déroger aux dispositions prévues par la LPC afin de prendre en compte la situation particulière de la victime et de ses

proches. Le Conseil fédéral a fait usage de son pouvoir en adoptant notamment l'art. 1 de l'ordonnance sur l'aide aux victimes (OAVI; RS 312.51) dont la teneur est la suivante.

Art. 1 Principe et exceptions

1 Les revenus déterminants se calculent selon l'art. 11, al. 1 et 3, de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC) et les dispositions fédérales y relatives.

2 En dérogation à l'al. 1:

a. sont pris en compte aux deux tiers, après déduction d'un montant librement disponible selon l'art. 11, al. 1, let. a, LPC:

1. les revenus selon l'art. 11, al. 1, let. d à h, LPC

2. la prestation complémentaire annuelle selon l'art. 9, al. 1, LPC.

b. les revenus déterminants comprennent un dixième de la fortune nette, dans la mesure où celle-ci dépasse le double du montant librement disponible selon l'art. 11, al. 1, let. c, LPC;

c. les allocations pour impotents des assurances sociales ne sont pas prises en compte.

3 Analyse

3.1 Rappel des méthodes d'interprétation

Selon la doctrine¹ et la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le résultat obtenu est juridiquement univoque, s'il n'y a aucune ambiguïté dans les notions juridiques données par la lecture du texte, on parle d'un texte clair, et la conséquence en est qu'en principe, on ne saurait s'en écarter. Dans le cas contraire, lorsque le sens littéral du texte n'est pas juridiquement clair, il faut l'interpréter en recourant aux méthodes historique, systématique et téléologique.

Il n'existe aucun ordre de priorité entre ces méthodes. Comme le dit le Tribunal fédéral, il s'agit plutôt d'une pluralité de méthodes. Cependant, la démarche suit un certain ordre: commençant par analyser le texte, elle se poursuit, en cas d'ambiguïté, en établissant l'histoire de la norme, son origine et la pratique consécutive, et son contexte systématique, et se réfère finalement à des considérations téléologiques dans la mesure où les résultats atteints ne permettent pas par eux-mêmes de conclusion. A chacune de ces étapes, il faut procéder à une évaluation du bien-fondé de la méthode employée par rapport au résultat qu'elle produit. Dans beaucoup de ses arrêts, le Tribunal fédéral ne se contente pas de constater que tel résultat découle par exemple du texte clair ou des travaux préparatoires mais le consolide en le vérifiant également selon les autres méthodes, ou bien constate que seule telle méthode offre un résultat sans ambiguïté.

3.2 Interprétation de l'art. 1, al. 1, OAVI

Selon la teneur grammaticale de l'art. 1, al. 1, OAVI, cette disposition prévoit que dans le domaine de l'aide aux victimes les revenus déterminants se calculent selon l'art. 11, al. 1 et 3, LPC et les dispositions fédérales y relatives. L'OAVI contient ainsi un renvoi direct aux al. 1 et 3 de l'art. 11 LPC dans leur entier.

¹ Moor, Flückiger et Martenet, Droit administratif, volume I, les fondements, p. 127 à 133, Berne 2012.

3.3 Interprétation de l'art. 1, al. 2, OAVI

Sur la base de la délégation législative en faveur du Conseil fédéral (art. 45, al. 3, LAVI), ce dernier a adopté à l'art. 1, al. 2, OAVI les dérogations suivantes à la LPC :

- Art. 1, al. 2, let. a, ch. 1, OAVI : les revenus au sens de l'art. 11, al. 1, let. d à h, LPC sont pris en compte aux deux tiers, après déduction d'un montant librement disponible selon l'art. 11, al. 1, let. a, LPC. Il s'agit des revenus suivants : les rentes, pensions et autres prestations périodiques, y compris les rentes de l'AVS et de l'AI (let. d), les prestations touchées en vertu d'un contrat d'entretien viager ou de toute autre convention analogue (let. e), les allocations familiales (let. f) et les pensions alimentaires prévues par le droit de la famille (let. h).
- Art. 1, al. 2, let. a, ch. 2, OAVI : la PC annuelle selon l'art. 9, al. 1, LPC est prise en compte aux deux tiers.
- Art. 1, al. 2, let. b, OAVI : les revenus déterminants comprennent un dixième de la fortune nette dans la mesure où celle-ci dépasse le double du montant librement disponible selon l'art. 11, al. 1, let. c, LPC².
- Art. 1, al. 2, let. c, OAVI : les allocations pour impotents des assurances sociales ne sont pas prises en compte.

En revanche, le Conseil fédéral n'a prévu aucune dérogation en ce qui concerne les lettres a, b, c et i de l'art. 11, al. 1, LPC.

Au vu de ce qui précède, l'interprétation grammaticale de l'art. 1, al. 2, OAVI permet de déterminer qu'en l'absence de dérogations de la part du Conseil fédéral aux règles prévues à l'art. 11, al. 1, let. a, LPC, celles-ci s'appliquent aussi dans le domaine de l'aide aux victimes. En particulier :

- les ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative sont prises en compte aux deux tiers, pour autant qu'elles excèdent annuellement 1000 francs pour les personnes seules et 1500 francs pour les couples et les personnes qui ont des enfants ayant droit à une rente d'orphelin ou donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI ;
- pour les conjoints qui n'ont pas droit aux PC, le revenu de l'activité lucrative est pris en compte à hauteur de 80 % ;
- pour les personnes invalides ayant droit à une indemnité journalière de l'AI, le revenu de l'activité lucrative est intégralement pris en compte.

Les mêmes considérations valent pour l'art. 11, al. 1, let. b, LPC : en l'absence de dérogations de la part du Conseil fédéral, la let. b s'applique aussi dans le domaine de l'aide aux victimes. Le produit de la fortune mobilière et immobilière est ainsi intégralement pris en compte dans le calcul des revenus déterminants (et non pas aux deux tiers)³.

² Avec la révision de la LPC, le montant des franchises a été adapté. Comme indiqué par le Conseil fédéral dans le message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires (FF 2016 7249, 7337), la prise en compte d'une part accrue de la fortune dans les revenus déterminants peut, dans certains cas, conduire à ce que les conditions prévues pour l'octroi d'une contribution aux frais ou d'une indemnisation ne soient plus remplies.

³ La modification intervenue dans la LPC n'a pas d'impact sur l'aide aux victimes. Le message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi sur les PC (FF 2016 7249, 7320 s.) précise en effet que la prise en compte de la valeur locative au titre de revenu déterminant a été inscrite à l'art. 11, al. 1, let. b, LPC pour des raisons de transparence. Cette modification n'a par contre pas de conséquences matérielles.

Quant au nouvel art. 11, al. 1, let. i, LPC, il s'applique aussi dans son entier dans le domaine de l'aide aux victimes. En particulier, la réduction des primes accordée pour une période pendant laquelle des PC sont attribuées avec effet rétroactif est prise en compte intégralement dans le calcul des revenus déterminants.

4 Conclusions

L'examen de l'art. 1 OAVI selon sa lettre amène à une interprétation juridiquement univoque. Le texte de l'ordonnance indique sans ambiguïté comment le Conseil fédéral a fait usage de sa compétence législative (art. 45 LAVI) pour déroger à certaines dispositions de la LPC. A défaut de dérogation adoptée par le Conseil fédéral, les autres dispositions de la LPC s'appliquent en tant que telles en matière d'aide aux victimes.

L'interprétation historique montre en outre que les effets de la réforme des PC sur l'aide aux victimes ont été examinés par le Conseil fédéral dans son message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires (FF 2016 7249, 7337). Dans ce contexte, il a été constaté que la prise en compte d'une part accrue de la fortune dans les revenus déterminants peut, dans certains cas, conduire à ce que les conditions prévues pour l'octroi d'une contribution aux frais ou d'une indemnisation ne soient plus remplies. Le Conseil fédéral a estimé que cette modification et les autres modifications mineures apportées au calcul des revenus selon l'art. 11 LPC n'avaient que peu de conséquences sur l'aide aux victimes. Les méthodes systématique et téléologique ne donnent pour leur part pas d'indications claires qui permettraient de s'écarter du texte de la loi.

Au vu de ce qui précède, l'interprétation du texte de l'art. 11, al. 1, let. a, LPC en lien avec l'art. 1 OAVI conduit au résultat que pour les conjoints qui n'ont pas droit aux PC, le revenu de l'activité lucrative est pris en compte à hauteur de 80 % (et non pas aux deux tiers). Les autres méthodes d'interprétation ne conduisent pas à un résultat permettant de s'écarter du texte de la loi. Au contraire, la méthode historique tend à consolider l'interprétation grammaticale de la loi. La prise en compte d'une part accrue des revenus du conjoint n'ayant pas droit aux PC peut ainsi, dans certains cas, conduire à ce que les conditions prévues pour l'octroi d'une contribution aux frais ou d'une indemnisation ne soient plus remplies ou à l'octroi d'un montant plus bas.