

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4329/2018-LAVI

ATA/1722/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 novembre 2019

2^{ème} section

dans la cause

Madame A_____

représentée par Me Michael Anders, avocat

contre

**ASSOCIATION DU CENTRE DE CONSULTATION POUR VICTIMES
D'INFRACTIONS**

EN FAIT

- 1) Le 16 octobre 2017, Madame A_____, née le _____ 1957, s'est présentée au poste de police de proximité de B_____ et a déposé plainte pénale contre inconnu.

Elle a indiqué s'être trouvée le 12 octobre 2017 vers 22h00 au Café C_____. Un homme l'avait longuement fixée. Elle lui avait dit qu'elle était accompagnée, afin qu'il la laisse tranquille. L'homme l'avait alors insultée, et lorsqu'elle avait tourné le dos, il l'avait frappée violemment dans le dos. Elle était tombée, et sa tête ainsi que son genou gauche avaient frappé le sol. Très choquée, elle s'était rassise, et ses amis étaient revenus dans l'établissement. Le lendemain, elle avait tellement mal au genou gauche qu'elle avait appelé une ambulance pour se rendre à l'hôpital. Là, un médecin lui avait posé une attelle et prêté des béquilles. Sa mâchoire était en outre fracturée et elle devait se faire opérer le 17 octobre 2017. Selon le patron de l'établissement, son agresseur se prénomait D_____.

- 2) Le même jour, la police de proximité a établi à l'intention du centre de consultation pour victimes d'infractions (ci-après : le centre) une demande de suivi concernant Mme A_____.
- 3) Le 7 novembre 2017, le centre a émis en faveur de Mme A_____ deux bons lui permettant de bénéficier, pour chacun, de deux heures de consultation juridique auprès d'un avocat.
- 4) Le 7 février 2018, l'avocat de Mme A_____ s'est adressé au centre, sollicitant pour sa cliente l'aide à plus long terme pour les démarches juridiques initiales. Son activité représentait à ce jour 4 heures et 40 minutes.

Dans le cadre de l'enquête préliminaire de police afférente à la violente agression dont Mme A_____ avait été la victime, elle devait être entendue le 12 février 2018 par la gendarmerie, en lien avec une contre-plainte déposée par sa partie adverse.

- 5) Mme A_____ a, à une date indéterminée, communiqué au centre divers documents attestant de sa situation financière.
- 6) Le 23 août 2018, le Ministère public a prononcé une ordonnance de non-entrée en matière dans la procédure P1_____.

Il apparaissait que tant que D_____ que Mme A_____ avaient proféré des insultes l'un à l'encontre de l'autre. Pour leur éviter à tous deux une inscription au

casier judiciaire, et au vu de la relativement faible gravité des faits, il était renoncé à exercer la poursuite pénale.

S'agissant des lésions corporelles subies par Mme A_____, les déclarations des parties étaient contradictoires, Mme A_____ déclarant que D_____ l'avait poussée, tandis que celui-ci déclarait que, passablement avinée, elle avait chuté en se levant de sa chaise. Aucune des personnes interrogées n'avait assisté à ces faits, et aucune caméra de surveillance n'avait filmé la scène.

- 7) Le 3 septembre 2018, l'avocat de Mme A_____ s'est adressé par courriel au centre. Sa cliente était actuellement hospitalisée, étant en état de choc à la suite du classement de sa plainte. Les quatre heures allouées étaient en l'état dépassées, de peu. Il remerciait donc le centre de bien vouloir mettre sa cliente au bénéfice de l'aide à plus long terme pour ce dépassement, ainsi que, le cas échéant, pour le recours en cas de refus d'assistance juridique (ci-après : AJ)
- 8) Le 10 septembre 2018, par l'intermédiaire de son avocat, Mme A_____ a déposé un recours auprès de la chambre pénale de recours de la Cour de justice (ci-après : la CPR) contre la décision précitée, concluant préalablement à être mise au bénéfice de l'AJ, et principalement à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause au Ministère public pour procéder à la suite de l'instruction.
- 9) Par décision du 7 novembre 2018, le comité de l'association du centre (ci-après : l'association) a refusé la prise en charge des frais d'avocat pour la procédure de recours.

Au vu des éléments du dossier, soit notamment de l'absence de preuves, en particulier des déclarations du témoin qui accompagnait Mme A_____ (lequel avait déclaré qu'il avait vu celle-ci allongée en rentrant dans l'établissement et avait cru qu'elle était tombée de sa chaise), il avait été considéré que les chances de succès du recours étaient minimes.

- 10) Par acte posté le 10 décembre 2018, Mme A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, concluant préalablement à la suspension de la procédure jusqu'à droit jugé sur le recours pénal, principalement à l'annulation de la décision attaquée, à ce qu'il soit statué sur la prise en charge des frais d'avocat pour l'activité antérieure à l'ordonnance de non-entrée en matière, et à ce que le centre soit condamné à la prise en charge des frais d'avocat pour l'activité déployée pour le recours devant la CPR.

S'agissant de la prise en charge des frais d'avocat pour l'activité antérieure à l'ordonnance de non-entrée en matière, le centre n'avait pas statué sur la totalité de la requête et avait ainsi commis un déni de justice formel.

S'agissant de la procédure de recours, le centre avait certes la compétence de statuer *prima facie* sur les chances de succès, mais il aurait en l'espèce pu attendre le prononcé de la CPR pour statuer en toute connaissance de cause.

Le centre avait estimé que les chances de succès du recours étaient minimales, établissant ce faisant les faits de manière inexacte. Cette appréciation anticipée se fondait sur deux faits tenus pour établis par le centre, à savoir les déclarations de l'ami de Mme A_____ à la gendarmerie et l'absence générale de preuves.

Le témoin en cause n'avait certes pas vu la scène, mais ses déclarations quant au fait qu'il avait retrouvé l'intéressée à plat ventre concordaient avec la version de celle-ci, ainsi qu'avec le constat médical faisant état d'une fracture mandibulaire.

Ces deux derniers éléments étaient des preuves à charge, si bien que l'on ne pouvait admettre une absence de preuves.

- 11) Le 18 janvier 2019, le centre a conclu au rejet du recours.

Le 6 mars 2018, une collaboratrice du centre avait contacté l'avocat de Mme A_____ par téléphone. Celui-ci lui avait finalement indiqué que sa cliente s'était présentée seule à l'audition dédiée à la contre-plainte, et que par conséquent sa demande d'aide à plus long terme du 7 février était annulée. La demande écrite du 3 septembre 2018, qui revenait sur ce point, n'était quant à elle ni chiffrée ni accompagnée d'une note d'honoraires.

Le comité de l'association avait estimé les chances de succès du recours insuffisantes pour octroyer une aide pour la rédaction du recours, ce sur la base notamment des déclarations de l'ami de Mme A_____.

- 12) Le 31 janvier 2019, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 1^{er} mars 2019 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

- 13) Le 19 février 2019, le centre a indiqué ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler.

- 14) Le 1^{er} mars 2019, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions.

- 15) Le 27 mai 2019, Mme A_____ a communiqué à la chambre administrative copie de l'arrêt de la CPR (ACPR/2_____), qui admettait le recours, annulait l'ordonnance de non-entrée en matière en tant qu'elle concernait l'infraction de lésions corporelles simples dénoncée par Mme A_____, renvoyait la cause au Ministère public pour qu'il procède au sens des considérants et rejetait la demande d'assistance juridique de Mme A_____.

À ce dernier égard, il était précisé que Mme A_____ remplissait la condition de l'indigence, mais qu'en revanche la procédure devant la CPR était dépourvue de complexité et aurait pu être plaidée par l'intéressée en personne.

Sur le fond, Mme A_____ avait varié dans ses explications quant au geste employé par D_____ pour la projeter au sol. D'un autre côté, la version du dénoncé n'apparaissait guère plausible, notamment car il avait affirmé que Mme A_____ avait chuté « en arrière, sur les fesses », alors qu'il était prouvé que tel n'était pas le cas.

Aucune des deux versions n'étant moins crédible que l'autre, il aurait appartenu au Ministère public soit d'instruire davantage la cause, notamment en organisant une confrontation, soit de renvoyer l'affaire en jugement.

- 16) Cette pièce a été communiquée à l'association, qui ne s'est pas manifestée, si bien que la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La recourante se plaint dans un premier grief de déni de justice au sujet de la prise en charge des frais d'avocat pour l'activité antérieure à l'ordonnance de non-entrée en matière.
 - a. En vertu de l'art. 4 al. 4 LPA, lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision.

Une autorité qui n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit, commet un déni de justice formel. Il en va de même pour l'autorité qui refuse expressément de statuer, alors qu'elle en a l'obligation. Un tel déni constitue une violation de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101 ; ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 134 I 6 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_409/2013 du 27 mai 2013 consid. 5.1 ; 5A_279/2010 du 24 juin 2010 consid. 3.3 ; ATA/1119/2019 du 2 juillet 2019 consid. 4c ; ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 2d ; ATA 716/2016 du 23 août 2016 consid. 5b).

b. Une partie peut recourir en tout temps à la chambre administrative pour déni de justice ou retard non justifié, si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (art. 132 al. 2 LOJ ; art. 62 al. 6 LPA). Toutefois, lorsque l'autorité compétente refuse expressément de rendre une décision, les règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) imposent que le recours soit interjeté dans le délai légal, sous réserve éventuelle d'une fausse indication quant audit délai (arrêt du Tribunal fédéral 2P.16/2002 du 18 décembre 2002 consid. 2.2, non publié in ATF 129 I 68 ; ATAF 2008/15 consid. 3.2).

Pour pouvoir se plaindre de l'inaction de l'autorité, encore faut-il que l'administré ait effectué toutes les démarches adéquates en vue de l'obtention de la décision qu'il sollicite (ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 2d ; ATA/199/2010 du 23 mars 2010 consid. 4).

c. Les conclusions en déni de justice sont irrecevables lorsque le recourant n'a pas procédé à la mise en demeure prévue à l'art. 4 al. 4 LPA (ATA/1210/2018 du 13 novembre 2018 consid. 5c et 6).

- 3) En l'espèce, rien dans le dossier ne permet de démontrer que la recourante a mis en demeure le centre de statuer sur ses prétentions en dépassement des quatre heures de conseil juridique. Elle ne le prétend d'ailleurs pas, étant précisé que le courriel du 3 septembre 2018 ne saurait équivaloir à une telle mise en demeure.

Dès lors, les conclusions en déni de justice de la recourante sont irrecevables.

- 4) Le litige porte au surplus sur la conformité au droit de la décision refusant à la recourante la couverture de ses frais d'avocat pour le recours à la CPR contre l'ordonnance de non-entrée en matière du Ministère public dans la procédure pénale P1_____.

- 5) a. Toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle - une victime - a droit au soutien prévu par la LAVI - l'aide aux victimes (art. 1 LAVI). Le droit à l'aide aux victimes existe, que l'auteur de l'infraction ait été découvert ou non, ait eu un comportement fautif ou non et ait agi intentionnellement ou par négligence (art. 1 al. 3 LAVI).

L'aide aux victimes est régie par le principe de la subsidiarité (art. 4 LAVI ; art. 3 LaLAVI). Les prestations d'aide aux victimes ne sont accordées définitivement que lorsque l'auteur de l'infraction ou un autre débiteur ne versent aucune prestation ou ne versent que des prestations insuffisantes (art. 4 al. 1 LAVI). Celui qui sollicite une contribution aux frais pour l'aide à plus long terme fournie par un tiers doit rendre vraisemblable que les conditions de l'art. 4 al. 1 LAVI sont remplies, à moins que, compte tenu des circonstances, on

ne puisse pas attendre de lui qu'il effectue des démarches en vue d'obtenir des prestations de tiers (art. 4 al. 2 LAVI).

Les centres de consultation fournissent immédiatement à la victime et à ses proches une aide pour répondre aux besoins les plus urgents découlant de l'infraction (aide immédiate ; art. 2 let. a et 13 al. 1 LAVI ; art. 6 al. 1 let. b ab initio LaLAVI). Si nécessaire, ils fournissent une aide supplémentaire à la victime jusqu'à ce que l'état de santé de la personne concernée soit stationnaire et que les autres conséquences de l'infraction soient dans la mesure du possible supprimées ou compensées (aide à plus long terme ; art. 2 let. b et c et 13 al. 2 LAVI ; art. 6 al. 1 let. b in fine LaLAVI). Les centres de consultation peuvent fournir l'aide immédiate et l'aide à plus long terme par l'intermédiaire de tiers (art. 2 let. a et c et 13 al. 3 LAVI).

b. Les prestations comprennent notamment l'assistance juridique appropriée fournie en Suisse dont la victime a besoin à la suite de l'infraction (art. 14 al. 1 LAVI). La prise en charge des frais d'avocat ne peut être accordée qu'à titre d'aide immédiate ou d'aide à plus long terme (art. 5 de l'ordonnance sur l'aide aux victimes d'infraction du 27 février 2008 - OAVI - RS 312.51).

Les frais d'avocat et de procédure de la victime sont à prendre en charge en premier lieu par le responsable du préjudice causé à la victime de l'infraction (art. 4 al. 1 du règlement d'exécution de la LaLAVI du 13 avril 2011 - RaLAVI - J 4 10.01). Dans la mesure où elle en remplit les conditions, la victime s'adresse à l'assistance juridique pour la prise en charge de ses frais, conformément aux art. 136 à 138 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0 ; art. 4 al. 2 RaLAVI). À défaut de prise en charge par l'assistance juridique et à titre subsidiaire aux prestations dues par d'autres tiers, telles qu'une assurance de protection juridique, la victime peut solliciter la prise en charge de ses frais d'avocat au titre de l'aide immédiate ou de contribution aux frais d'une aide à plus long terme fournie par un tiers (art. 4 al. 3 RaLAVI).

- 6) En vertu de l'art. 16 LAVI, l'octroi d'une contribution aux frais pour l'aide à plus long terme fournie par un tiers dépend de la situation financière de la victime. Cependant, il faut également examiner au préalable, sous l'angle des art. 13 et 14 LAVI, si l'aide ou la mesure est nécessaire, adéquate et proportionnée (arrêt du Tribunal fédéral 1B_114/2010 du 28 juin 2010 consid. 3.1 ; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la LAVI du 9 novembre 2005, FF 2005 6683, p. 6733 s ; Dominik ZEHTNER, Kommentar zum Opferhilfegesetz, 3^{ème} éd., 2009, n. 1 ad art. 16 LAVI). L'aide doit en outre être appropriée. Ainsi, il n'y aura pas d'assistance juridique pour des actions en justice manifestement vouées à l'échec (Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la LAVI du 9 novembre 2005, FF 2005 6683, p. 6731).

Sous l'empire de l'aLAVI, l'octroi d'un conseil d'office dépendait d'une appréciation de la situation personnelle de la victime (art. 3 al. 1 aLAVI). Selon la jurisprudence, cette situation devait s'analyser de manière globale, notamment au regard de la difficulté des questions de droit et de fait présentées par la cause et ses chances de succès (ATF 123 II 548 consid. 2b ; 122 II 315 consid. 4c/bb ; 121 II 209 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1B_114/2010 précité consid. 3.1). Ces critères peuvent être repris pour déterminer si l'intervention d'un avocat est nécessaire, adéquate et proportionnée au sens des art. 13 et 14 LAVI (arrêt du Tribunal fédéral 1B_114/2010 précité consid. 3.1).

- 7) a. En règle générale, les instructions, les circulaires et les directives administratives – ou, en d'autres termes, les ordonnances administratives – n'ont, selon la jurisprudence et la doctrine, pas force de loi (ATF 121 II 473 consid. 2b p. 478 ; ATA/563/2012 du 21 août 2012 consid. 14 ; ATA/439/2009 du 8 septembre 2009 et les références citées).

Si les directives, circulaires ou instructions émises par l'administration ne peuvent contenir de règles de droit, elles peuvent cependant apporter des précisions quant à certaines notions contenues dans la loi ou quant à la mise en pratique de celle-ci. Sans être lié par elles, le juge peut néanmoins les prendre en considération en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré. Il ne doit cependant en tenir compte que si elles respectent le sens et le but de la norme applicable (ATF 121 II 473 consid. 2b ; ATA/12/2012 du 10 janvier 2012 consid. 3 ; ATA/839/2003 du 18 novembre 2003 consid. 3c). En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 133 II 305 consid. 8.1 ; 121 II 473 consid. 2b ; 117 Ib 225 consid. 4b).

b. Le département peut édicter des directives d'application. Ces directives s'inspirent des recommandations de la Conférence suisse des offices de liaison de la LAVI pour l'application de la LAVI du 21 janvier 2010 (ci-après : les recommandations CSOL-LAVI ; art. 3 al. 2 RaLAVI). Le département de la solidarité et de l'emploi, devenu ensuite le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (ci-après : DEAS), a ainsi adopté les directives cantonales en matière d'aides financières fournies par le centre LAVI le 15 avril 2011 (ci-après : les directives DEAS, qui seront utilisées ici en lieu et place des nouvelles directives de l'actuel département de la cohésion sociale, qui sont entrées en vigueur postérieurement aux faits de la présente cause, soit le 1^{er} juillet 2019).

Selon ces dernières, pour déterminer le caractère nécessaire, adéquat et proportionné de l'aide ou de la mesure, il faut tenir compte du degré de l'atteinte causée à la victime en raison de l'infraction, de la possibilité et la capacité de cette dernière à surmonter les conséquences de l'infraction, de sa santé physique et psychique, de ses connaissances linguistiques et juridiques, de l'efficacité et des

chances de succès d'une prestation d'aide ou des mesures proposées ainsi que de la possibilité de la victime de réduire le dommage, dans les limites du raisonnable (point 5 des directives DEAS, reprenant le point 3.3.3 des recommandations CSOL-LAVI). En relation avec les frais d'avocats, entrent notamment en considération la nécessité de l'intervention de l'avocat, les chances de succès des démarches envisagées et les difficultés des questions de droit ou de fait que présente la cause (point 5 des directives DEAS). L'avocat doit s'en tenir à l'activité strictement nécessaire à la défense des droits de la victime, du fait qu'il ne revient pas au centre LAVI de prendre en charge des frais ne se trouvant pas dans un rapport raisonnable avec les prétentions de la victime (point 5 des directives DEAS).

- 8) En l'espèce, l'autorité intimée a considéré que la demande d'aide devait être rejetée en raison des chances de succès minimales du recours, sans se fonder sur d'autres éléments.

La CPR a néanmoins admis le recours de la recourante. Certes, l'on ne saurait se contenter de prendre en compte ce résultat a posteriori pour conclure à l'existence de chances de succès du recours. Néanmoins, au moment de prendre sa décision, l'autorité intimée aurait dû mettre en balance les chances de succès du recours, qui à défaut d'être très élevées n'en étaient pas moins raisonnables, compte tenu de la gravité de l'atteinte subie par la recourante, à savoir une fracture mandibulaire et des douleurs au genou. Le recours était donc l'unique moyen de faire valoir, in fine, l'existence de l'agression et donc sa qualité de victime.

Dans cette mesure, l'autorité intimée aurait dû entrer en matière sur la demande, au besoin en limitant la prise en charge pour tenir compte de la relativement faible complexité de la cause.

Le recours sera donc partiellement admis dans la mesure où il est recevable, et la cause renvoyée à l'association du centre pour nouvelle décision au sens de ce qui précède.

- 9) Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). La recourante n'y ayant pas conclu, il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet partiellement, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté par Madame A_____ le 10 décembre 2018 contre la décision de l'association du centre de consultation pour victimes d'infractions du 7 novembre 2018 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Michael Anders, avocat de la recourante, ainsi qu'à l'association du centre de consultation pour victimes d'infractions.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, M. Verniory, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :