



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

15 décembre 2011

AVIS I/82/2011

relatif aux amendements gouvernementaux relatif au projet de loi portant modification

1. de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ;
2. de la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'inspection générale de la Police ;
3. du Code pénal ;
4. du Code d'instruction criminelle ;
5. du Nouveau Code de procédure civile.

..... AVIS

Par lettre du 9 novembre 2011, réf. : 470/mar, Madame Françoise Hetto-Gaasch, ministre de l'Égalité des chances a soumis les amendements sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Les présents amendements ont pour objet de modifier le projet de loi initial réformant les dispositions de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique.

Ils ont été pris par le gouvernement sur base des remarques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis.

2. Le projet de loi initial a pour finalité d'améliorer la protection des victimes, ainsi que la responsabilisation des auteurs de violence. Il s'agit aussi de renforcer la prévention à long terme de la violence domestique.

Elles tiennent compte des recommandations formulées, d'une part, annuellement au Conseil de Gouvernement par le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence et d'autre part, par deux évaluations scientifiques réalisées en 2006 et 2009 par une experte externe, Madame Beate Stoff.

3. Pour faciliter la lecture du présent avis, la CSL reprend le tableau des dispositions concernant la violence domestique, qu'elle avait dressé dans son avis rendu à propos du projet de loi initial¹.

1. La raison d'être et le concept de la loi de 2003 sur la violence domestique²

4. A l'origine de la loi de 2003 fut l'accord de coalition gouvernemental d'août 1999 aux termes duquel „*les deux partenaires de coalition se mettent d'accord pour assurer que, en cas de violence envers la femme dans le cadre d'un ménage, ce ne soit dorénavant plus la femme qui soit obligée de quitter le domicile conjugal. Il faudra veiller à ce que celui qui est à l'origine des violences se voit interdite l'entrée au domicile*“.

Le Gouvernement estimait nécessaire de recourir à des mesures innovatrices, afin de réaliser un objectif triple:

1. la prévention des actes de violence domestique;
2. la responsabilisation des auteurs de violence;
3. la prise de conscience au niveau de la société de la gravité et de la spécificité de la violence domestique. L'expulsion annoncée dans l'accord de coalition était alors indispensable mais insuffisante pour réaliser cet objectif. Voilà pourquoi, le Gouvernement proposa alors un concept global, inspiré d'expériences d'autres Etats membres de l'Union européenne. Son projet de loi s'inscrivait ainsi dans un contexte international caractérisé par un intérêt croissant pour la thématique de la violence à l'égard des femmes, en général, et de la violence au sein du couple, en particulier.

5. Le concept de la loi de 2003 repose sur quatre points essentiels intimement liés :

- la notion de circonstances aggravantes,
- l'expulsion par la police de l'auteur de violences,
- procédures de référé spéciales,
- renforcement du rôle des associations de défense des droits des victimes.

¹ Avis n°I/99/2010

² Source : projet de loi no 4801

Quant aux circonstances aggravantes

6. Les auteurs de la loi de 2003 partent de l'idée que la violence domestique est une catégorie de violence particulièrement grave du fait que la violence domestique émane d'une personne à laquelle la victime est attachée par des sentiments d'affection. La souffrance de la victime est ainsi d'autant plus importante. Aussi le fait qu'il y a cohabitation entre le coupable et la victime de violence domestique fait que la victime est d'autant plus prisonnière de l'auteur de la violence.

Ainsi la loi prévoit sur le plan pénal des circonstances aggravantes pour les violences psychologiques et sexuelles, les menaces d'attentat, les injures, l'attentat à la pudeur, le viol, la détention et l'arrestation arbitraire, ainsi que la violation du domicile s'il y a cohabitation entre l'auteur et la victime.

Quant à l'expulsion par la police

7. Avant la loi de 2003 l'intervention de la police en cas de violence domestique se résume, dans la majorité des cas, à une „Streitschlichtung“: elle essaie de calmer le mari et, le cas échéant, elle conduit l'épouse dans un centre d'accueil.

Or comme la violence domestique porte atteinte aux droits de l'Homme des victimes que sont le droit à la vie, le droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants et le droit à la liberté et à la sûreté, l'Etat en tant que garant des droits naturels de la personne se doit de mettre en place une protection plus efficace contre ce fléau.

D'où l'introduction du droit pour la Police d'expulser de son domicile une personne qui met en danger une personne avec laquelle il cohabite. La Police prend cette mesure uniquement sur autorisation du procureur d'Etat et s'il existe des indices graves, précis et concordants qu'une personne s'apprête à commettre l'une des infractions pénales prévues par la loi. La durée de la mesure est de 10 jours.

Quant aux procédures de référé

8. L'éviction de l'auteur de violences seule ne suffit pas à protéger la victime contre toutes les agressions de sa part. Aussi, la période de 10 jours au cours de laquelle joue l'interdiction de retour prononcée par la police, est généralement trop brève pour permettre à la victime de se reconstruire et de décider comment agir.

Pour remédier à ce problème, le texte prévoit trois sortes de mesures de protection que les victimes de violences domestiques peuvent solliciter en justice :

- l'interdiction de retour consécutive à la mesure d'expulsion prise par la Police
- l'expulsion de l'auteur par le juge et l'interdiction de retour subséquente
- une série d'interdictions qui ont vocation à jouer surtout après une séparation définitive de l'auteur et de la victime ou en complément à une interdiction de retour comme par exemple l'interdiction de fréquenter certains endroits, de prendre contact avec la victime, etc.

Quant au renforcement du rôle des associations de défense des droits des victimes

9. Une lutte renforcée contre la violence domestique implique un renforcement du rôle des associations de défense des droits des victimes, qui par leur expérience, leur expertise et leur contact avec les victimes sont des partenaires indispensables dans cette matière.

Ce renforcement est notamment assuré par:

- une collaboration entre la police et un service d'assistance aux victimes de violence domestique;
- la possibilité pour la victime de se faire assister ou représenter par un(e) collaborateur/trice d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique.

2. Le projet de loi et les amendements

10. Les évaluations de Madame Stoff, ainsi que celles du Comité de coopération ont souligné trois lacunes majeures de la loi sur la violence domestique:

- la limitation de la législation à certaines catégories de victimes ;
- la situation de vulnérabilité des enfants victimes de violence ;
- la non-responsabilisation des auteurs de violence domestique.

2.1. Procédure d'expulsion

Elargissement des personnes protégées

11. La loi de 2003 prévoit que dans le cadre de ses missions de prévention des infractions et de protection des personnes, la Police, avec l'autorisation du procureur d'Etat, expulse de leur domicile et de ses dépendances les personnes contre lesquelles il existe des indices qu'elles se préparent à commettre à l'égard d'une personne proche avec laquelle elles cohabitent une infraction contre la vie ou l'intégrité physique, ou qu'elles se préparent à commettre à nouveau à l'égard de cette personne, déjà victime, une infraction contre la vie ou l'intégrité physique.

12. La loi énumère les personnes à considérer comme personne proche. Il s'agit :

- du conjoint ou de la personne avec laquelle la personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion vit habituellement,
- des ascendants et des descendants légitimes, adoptifs ou naturels de la personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion
- des ascendants et des descendants légitimes, adoptifs ou naturels du conjoint ou de la personne avec laquelle la personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion vit habituellement.

En ce qui concerne les descendants du conjoint ou de la personne avec laquelle vit habituellement la personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion seuls entrent en ligne de compte les descendants mineurs ou handicapés.

13. A l'heure actuelle, les frères et soeurs de la personne violente et ceux du conjoint/ concubin, les descendants majeurs non handicapés du conjoint/ concubin, les conjoints/ concubins des descendants et ceux des ascendants ne bénéficient pas des mesures de protection de la loi sur la violence domestique. Cependant, selon le commentaire des articles du projet de loi, l'expérience a montré que la violence domestique est un phénomène qui peut toucher aussi bien les relations frère-sœur et les autres relations fondées sur des liens de parenté ou d'alliance. Il s'est donc avéré nécessaire d'élargir le champ d'action de l'article en question à toute communauté domestique.

14. Le projet de loi supprime l'énumération actuelle des personnes proches protégées et rend les dispositions légales en matière de violence domestique tout simplement applicables à toute personne avec laquelle l'auteur de la violence cohabite.

14bis. Les amendements proposent de compléter le critère de cohabitation par la référence à celui d'un cadre familial, afin d'exclure certaines formes de cohabitation telles que la location collective par un groupe de personnes et la sous-location.

Plus de droits pour les forces de l'ordre

15. La loi de 2003 prévoit actuellement que l'expulsion emporte interdiction pour la personne expulsée d'entrer au domicile et à ses dépendances pour une durée de dix jours. Cette durée de dix jours est portée à 14 jours.

16. Le projet de loi rend cette disposition plus précise en prévoyant que l'expulsion emporte l'interdiction pour la personne expulsée d'entrer au domicile et à ses dépendances, de prendre contact, oralement, par écrit ou par personne interposée, avec la personne protégée, de s'approcher à moins de cent mètres de la personne protégée. La Police a le droit de vérifier le respect de ces interdictions.

16bis. Les amendements renoncent à quantifier la distance que la personne expulsée doit observer, aux motifs que le respect de cette distance de sécurité serait difficilement vérifiable en pratique par les forces de l'ordre.

17. Le projet de loi prévoit encore que désormais la Police aura le droit de pratiquer une fouille corporelle et de s'emparer des clés par la force en cas de résistance de la part de la personne expulsée. En plus, en vue de tenir compte de l'évolution technologique en la matière, sont assimilés aux clés traditionnelles, tous autres appareils conçus pour l'ouverture des portes.

En outre, le projet de loi autorise les agents de à emmener de force une personne contre laquelle il existe des indices de violence lorsqu'elle refuse de l'accompagner volontairement, pour la séparer de la personne à protéger en attendant l'autorisation du procureur d'Etat de procéder à une expulsion. En effet, entre l'intervention de la Police sur place et le feu vert du Parquet de procéder à l'expulsion de l'auteur de violence domestique, plusieurs heures peuvent s'écouler. Pendant ce temps, il est important de pouvoir séparer la victime de la personne violente. Or si la personne violente ne coopère pas avec la Police, la loi actuelle ne permet pas à celle-ci de l'emmener au poste par la force.

17bis. Le Conseil d'Etat a émis de vives réserves contre ces deux mesures accordées aux forces de l'ordre en référence aux droits fondamentaux de la personne expulsée.

Les amendements procèdent dès lors à la suppression du droit de fouille corporelle, ainsi que du droit d'emmener la personne expulsée à l'unité de police et de l'y garder en attendant la décision du Procureur d'Etat.

Toutefois est maintenue la possibilité de s'emparer des clés, au besoin par la force, lorsque l'auteur refuse de les remettre de manière volontaire.

Droit de recours de la personne expulsée

18. Les amendements introduisent un droit de recours contre la mesure d'expulsion au profit de la personne expulsée.

Ce recours doit être formulé dans le délai de 14 jours que dure la mesure d'expulsion devant le Président du tribunal d'arrondissement, qui statue comme juge des référés.

Celle-ci n'est pas obligée de mandater un avocat, mais peut se faire assister par un collaborateur d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique.

2.2. Services d'assistance aux victimes : un rôle plus proactif pour responsabiliser davantage les auteurs de violences

19. Alors qu'actuellement très peu d'auteurs de violences se présentent spontanément au centre de consultation pour auteurs de violence existant et qu'il est donc jugé que la seule mesure d'expulsion n'est pas suffisante pour responsabiliser les auteurs de violence, le projet de loi introduit l'obligation pour la personne expulsée de se présenter de par elle-même, endéans quatorze jours à compter de l'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion, auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence qui est informé par la Police de la mesure d'expulsion et reçoit copies des documents de l'expulsion en conséquence. Aucune sanction légale n'est prévue en cas de non respect de l'obligation en question. Afin, de garantir un suivi du comportement de l'auteur, le texte oblige le service prenant en charge les auteurs de violence à faire parvenir, dans tous les cas, un rapport au Parquet et ceci dans ses meilleurs délais.

20. Dans son avis initial, La CSL estimait que la nouvelle mesure proposée serait plus efficace si l'auteur de la violence devait subir une sanction dans le cas où il ne se présenterait pas comme le prévoit le projet de loi auprès du service d'assistance lui indiqué. Du moment qu'il s'agit là pour lui d'une obligation légale, celle-ci doit être assortie d'une sanction.

Le Conseil d'Etat s'est également interrogé sur l'application de ces dispositions dans l'hypothèse où la personne expulsée refuse de collaborer avec le service visé et avait regretté l'absence de sanction.

21. Les amendements ne prévoient toujours pas de sanction à cette obligation, mais prévoient qu'en cas de non présentation de la personne expulsée, le service la contacte de manière proactive.

Le commentaire des articles énoncent que la sanction d'une absence de prise de contact est le rapport élaboré par le service prenant en charge les auteurs de violence et adressé au parquet.

Celui-ci saura ainsi évaluer l'esprit de collaboration ou non de la personne expulsée, notamment au moment de l'appréciation de la gravité des faits ou dans le cas d'une récidive et aider les instances judiciaires dans l'appréciation des faits à prendre les mesures appropriées en conséquence.

22. La CSL regrette qu'aucune réelle sanction ne soit introduite afin d'inciter la personne expulsée à contacter lui-même le service compétent.

2.3. Le recours à la médiation pénale

23. Le projet de loi prévoit d'élargir, pour le procureur d'Etat, les cas d'ouverture de recours à la médiation pénale pour les infractions pénales qu'il juge appropriées, même s'il s'agit d'infractions pénales commises à l'égard d'une personne avec laquelle l'auteur cohabite.

24. En effet, depuis la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, le procureur d'Etat ne peut plus avoir recours à la médiation pénale dans les cas où l'auteur d'une infraction cohabite avec la victime.

Les auteurs du projet de loi sont cependant d'avis que, même si la médiation pénale ne peut pas être pratiquée dans tous les litiges, il convient de laisser au procureur d'Etat, la faculté de recourir à un instrument, ayant fait ses preuves dans d'autres matières.

25. Dans son premier avis, la CSL a rappelé les arguments avancés par les organisations d'aide pour auteurs et les services d'assistance aux victimes qui estiment que la médiation n'aurait pas sa place quand il s'agit de violence domestique. Elle pourrait même être contreproductive eu égard au rapport de force inégal entre l'auteur et la victime.

26. Les amendements précisent que le Procureur d'Etat peut « proposer » et non « décider » une médiation pénale pour souligner à la fois le caractère facultatif du recours à cet instrument et le nécessaire consentement des parties concernées à faire une médiation.

2.4. Droit de visite et d'hébergement des enfants

27. A ce jour le code de procédure civile prévoit que la personne qui a bénéficié de la protection d'une mesure d'expulsion peut, par simple requête, demander au président du tribunal d'arrondissement de prononcer à l'égard de la personne expulsée une interdiction de retour au domicile pour une période maximale de trois mois consécutive à l'expiration de la mesure d'expulsion.

Le projet de loi ajoute le droit pour le président du tribunal d'arrondissement de fixer les mesures provisoires relatives aux droits de visite et d'hébergement des enfants mineurs de la personne expulsée cohabitant au moment de l'expulsion au domicile duquel elle a été expulsée. La violence entre partenaires ne compromet en effet pas nécessairement la capacité du père ou de la mère d'assumer sa responsabilité de parent et ne justifie pas une interdiction automatique de prendre contact avec ses enfants liée à la mesure d'expulsion. Il s'agit ici de prendre en compte et de protéger l'intérêt supérieur des enfants ayant cohabité avant l'expulsion avec la personne protégée en prévoyant la possibilité d'établir un droit de visite ou d'hébergement en faveur de la personne expulsée.

28. Les amendements laissent les questions relatives au droit de visite et d'hébergement des enfants de la personne expulsée et de la personne protégée à la compétence exclusive du juge de la jeunesse.

29. Sous réserve des remarques formulées, la CSL approuve les présents amendements.

Luxembourg, le 15 décembre 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président





René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.