



Commission de la Justice

Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 27 mai 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Présentation par Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes du rapport du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence de l'année 2019
2. Motion de Monsieur Fernand Kartheiser du 21 janvier 2020 concernant la « Création de structures d'hébergement pour hommes et garçons victimes de violence domestique »
3. Motion de Madame Françoise Hetto-Gaasch du 11 décembre 2019 relative à la « Lutte contre la violence domestique » (suite à la demande du groupe politique CSV du 7 février 2020)
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Marc Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Simone Asselborn-Bintz remplaçant Mme Lydia Mutsch
M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen
M. Emile Eicher remplaçant M. Léon Gloden
M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Roy Reding

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice
Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes
M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice
Mme Maryse Fisch, M. Ralph Kass, Mme Isabelle Schroeder, du Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire
Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

M. Gilles Baum, Mme Francine Closener, Mme Lydia Mutsch, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes
M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. Présentation par Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes du rapport du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence de l'année 2019

Suite aux mots d'introduction du président de la Commission de l'Égalité entre les hommes et les femmes, Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes procède à la présentation du rapport du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence et fait le point sur les récentes évolutions et les mesures d'aide.

Pour le détail il est renvoyé au rapport susmentionné.

Le nombre d'interventions et expulsions pour violence domestique a augmenté d'environ 14% en 2019 par rapport à 2018 (14,88% pour les interventions et de 14,71% pour les expulsions). Les chiffres sont en revanche restés stables début 2020, malgré le confinement. Les victimes sont encore toujours majoritairement des femmes.

L'année 2019 compte 849 interventions policières (contre 739 en 2018) et 265 expulsions. L'écart entre les interventions et les expulsions grandit d'année en année. Par exemple, en 2010, on ne comptait que 589 interventions policières, mais 264 expulsions.

Le nombre des victimes répertoriées dans le cadre des interventions policières est également en augmentation : En 2019, il y a eu 1.337 victimes, soit 248 de plus qu'en 2018. 192 sont des mineurs et plus de la moitié (63,58%) des femmes. Le nombre d'auteurs de ces violences s'élève à 1.206 en 2019 et reste majoritairement de sexe masculin (68,32%). Le nombre des auteurs de sexe féminin s'élève à 31%.

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes souligne que la tendance à la hausse doit être suivie et observée en permanence. Le Luxembourg dispose d'une législation efficiente et d'un cadre institutionnel performant avec le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence comme organe de supervision. Le réseau des structures d'accueil et des services de consultation offre un encadrement psychosocial indispensable pour les victimes et les auteurs de violence domestique.

Le rapport pour l'année 2019 montre que les personnes victimes de violences domestiques osent davantage chercher de l'aide.

Dans son rapport, le Comité a par ailleurs formulé des recommandations et réflexions, notamment :

- le retracement d'antécédents policiers et judiciaires commis par un auteur et ce afin de mieux protéger les victimes ;
- la professionnalisation des statistiques grâce au nouvel « Observatoire de l'égalité » ;
- une analyse approfondie des mesures dans le cadre de la crise du COVID-19.

Concernant la gestion de la crise du COVID-19 dans le cadre de la violence domestique, Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes souligne les nombreuses collaborations avec les institutions policière et judiciaire et les services d'aide dans le cadre de la loi sur la violence domestique. Cette coopération a été renforcée lors de la crise du COVID-19.

Dès le début de la crise, un dispositif de gestion de crise a été mis en place pour éviter une augmentation significative de la violence domestique.

Le dispositif prévoit notamment un monitoring hebdomadaire sur l'évolution de la violence domestique, le développement du site d'information « violence.lu » ; ainsi que la mise en place d'une « Helpline », sous forme de projet pilote. Les expulsions et les interventions policières durant la crise du COVID-19 n'affichent à ce jour pas d'augmentation significative par rapport aux chiffres mensuels retenus les années précédentes (le nombre d'expulsions s'élève à 26 cas en mars 2020 (contre 22 cas en mars 2019) ; à 19 cas en avril 2020 et à 17 cas en mai 2020 jusqu'à présent).

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir ce qui suit :

Madame Hetto-Gaasch (CSV), constatant que le nombre d'auteurs en 2019 s'élève à 1.206 (dont 824 de sexe masculin et 382 de sexe féminin), estime qu'il y a une légère, mais constante tendance à la hausse du nombre d'auteurs de sexe féminin. En outre, l'oratrice souhaite connaître le chiffre des personnes expulsées récidivistes.

Madame Carole Hartmann (DP) constate que le chiffre des interventions policières et expulsions a significativement augmenté en 2010 et 2014 (page 11 du rapport sous examen). Depuis les chiffres ont baissé pour connaître une nouvelle hausse les dernières années. Est-ce que des mesures spécifiques ont été prises à l'époque par le Gouvernement (par exemple des campagnes, etc.) qui pourraient être à la base voire expliquer cette baisse ?

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes confirme qu'il y a eu une légère tendance à la hausse des auteurs de sexe féminin. Les services qui prennent principalement en charge les victimes de sexe masculin confirment cette tendance : de plus en plus de victimes de sexe masculin prennent l'initiative de demander de l'aide

(souvent avant une expulsion). La violence envers les hommes reste encore un sujet tabou.

Concernant le chiffre des récidives, il est renvoyé à la page 34 du rapport sous examen, duquel il résulte qu'une récidive (au sens non-juridique du terme) représente une personne ayant fait l'objet d'au moins deux expulsions entre septembre 2013 et décembre 2019.

En 2019, le service a enregistré 38 cas de récidives qui se répartissent comme suit :

- 13 personnes ont été expulsées deux fois en 2019 ;
- 22 personnes ont été expulsées deux fois entre septembre 2013 et décembre 2019 ;
- Deux personnes ont été expulsées trois fois entre septembre 2013 et décembre 2019 ;
- Une personne a été expulsée cinq fois entre septembre 2013 et décembre 2019.

Concernant la baisse des actes de violences en 2010 et 2014, Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes informe que plusieurs campagnes de sensibilisation ont été menées au cours de cette période. Il est expliqué que l'année 2013 a été une année très importante, puisqu'est entrée en vigueur la nouvelle loi sur la violence domestique, modifiant la loi de 2003. Une large campagne d'information a été lancée sur les principales modifications législatives, ce qui pourrait éventuellement expliquer la tendance à la baisse. En 2018 et 2019 ont été constatés quelques cas graves de violences domestiques. Afin de pouvoir donner une explication aux variations des chiffres, il faudrait pouvoir disposer d'une analyse sociologique approfondie.

Monsieur Dan Biancalana (LSAP) attire encore l'attention sur le fait qu'il ressort du rapport que dans sa réunion du 22 janvier 2019, le Comité a reçu les représentantes de la société anglaise « Broad Cairn Associates Consultancy Services » pour présenter la pratique des « Domestic Homicide Reviews » (par la suite « DHR ») appliquée au Royaume-Uni depuis 2011 sur base de la loi anglaise et galloise « Domestic Violence Crime and Victims Act » de 2004. En outre, il note que les statistiques (données quantitatives) peuvent être interprétées de différentes manières. Qu'en est-il de données qualitatives ?

Monsieur Gilles Roth (CSV) aimerait savoir si Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes a planifié des modifications législatives concrètes à la législation actuelle, respectivement une réforme de la loi sur la violence domestique.

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes renvoie dans ce contexte à la mise en place d'un groupe de travail interministériel sur la violence domestique instauré en novembre 2019 par le Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

Ce groupe de travail se compose actuellement de représentant(e)s des ministères de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Justice et de la Sécurité intérieure, de la Police grand-ducale et du Parquet. Son objectif est d'identifier des pistes pour améliorer la protection des victimes et de discuter de nouvelles voies à emprunter en ce sens.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) souhaite recevoir plus d'informations concernant la mise en place projetée d'un « Observatoire de la violence » axé sur l'observation et l'étude des violences domestiques et sexuelles, tout en renvoyant à sa question parlementaire dans ce contexte.

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes admet que les travaux pour la mise en place de cet Observatoire de la violence ont pris un léger retard à cause de la crise sanitaire, mais elle espère que l'observatoire pourra être opérationnel bientôt (sa mise en place étant dorénavant prévue pour l'été 2020). Cet observatoire aura comme première mission la récolte de données relatives à la violence domestique et pourra ainsi fournir une plus-value par rapport aux données administratives collectées et compilées dans le cadre du rapport du Comité qui, lui, ne fournit qu'une image approximative de l'envergure de la violence domestique au Luxembourg. Le projet contribuera ainsi à la professionnalisation des statistiques, revendiquée d'ailleurs par le Comité dans ses rapports 2017 et 2018.

Concernant plus précisément d'éventuelles adaptations législatives, il est par exemple songé à une adaptation des délais d'expulsion, ou encore au retracement d'antécédents policiers et judiciaires en relation avec des actes commis par un auteur (une recommandation du comité). De manière générale, Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes estime que la loi en vigueur est une bonne loi, très sévère en la matière ; position soutenue par Madame Hetto-Gaasch.

Madame Hetto-Gaasch souhaite dans ce contexte savoir ce qu'il en est de l'intégration du volet relatif à la violence psychologique dans la loi actuelle.

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes précise que le Comité analyse actuellement la nécessité d'une intégration de ce volet, sachant que la violence physique va souvent de pair avec une violence psychologique, mais est souvent plus difficilement démontrable.

Madame Diane Aehm (CSV) souhaite recevoir plus de précisions concernant l'impact de la réforme de la législation sur la protection des données (notamment la problématique relative au retracement d'antécédents policiers et judiciaires, i.e. d'actes commis par un auteur).

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes souligne qu'un incident mortel survenu en 2019 a révélé des lacunes importantes au niveau du retracement des antécédents policiers et judiciaires en rapport avec des faits violents antérieurement commis par l'auteur inculpé.

Il est expliqué que les décisions du parquet prises dans le cadre des violences domestiques ne sont pas des mesures définitives, mais peuvent faire l'objet de réévaluations et, le cas échéant, d'adaptations en fonction des informations reçues et des incidents signalés par la Police, respectivement des intervenants sociaux ou encore des services prenant en charge la victime et les enfants.

Une réévaluation de la situation, ainsi que la prise en compte des antécédents spécifiques des auteurs (tendance à un comportement violent, abus d'alcool ou de stupéfiants récurrent) qui, notamment pour des raisons d'opportunité des poursuites, n'ont pas été sanctionnés par une condamnation ou qui ne sont pas sanctionnables (incidents psychiatriques), n'est actuellement pas possible. Ni le substitut, ni la police n'ont un accès informatisé à des faits signalés d'une ancienneté de plus de trois ans dans une banque de données performante. Si, dans le fichier central, une durée de conservation de dix ans est actuellement pratiquée, qui correspond à un délai très court par rapport à sa finalité, cette application vétuste ne permet cependant pas d'effectuer des recherches sur des types d'infraction ou modes opératoires.

Or, le caractère et le comportement d'un auteur doivent pouvoir être analysés sur une durée plus longue pour permettre des décisions éclairées (les personnes ayant eu des

antécédents de violence, de stupéfiants ou psychiatriques peuvent parfaitement connaître des périodes plus calmes pour ensuite retomber dans des comportements négatifs). Le même problème se pose de manière générale et notamment également pour les auteurs de violences sexuelles.

Ceci est la raison pour laquelle le Comité insiste sur une refonte de la réforme précitée avec une précision des critères et sous quelles conditions le recours à des données relatives aux antécédents judiciaires d'une personne peut être autorisé durant une période prolongée pour éviter que des événements tragiques se reproduisent.

2. Motion de Monsieur Fernand Kartheiser du 21 janvier 2020 concernant la « Création de structures d'hébergement pour hommes et garçons victimes de violence domestique »

Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) procède à la présentation de sa motion, déposée en séance publique (n°18) le 21 janvier 2020, concernant la « Création de structures d'hébergement pour hommes et garçons victimes de violence domestique ».

Il s'agit d'un domaine où prévaut une perception subjective des faits (comme notamment la violence psychologique) qui implique en outre une atteinte à la vie privée des individus (notamment des conséquences pénales).

D'un côté, l'orateur donne à considérer que la loi actuelle est déjà très sévère, de sorte qu'il faut se demander si l'État pourrait ou devrait encore aller plus loin en la matière. D'un autre côté, il rend attentif au fait que l'État a notamment aussi l'obligation de protéger la vie familiale.

Puisqu'il incombe à l'État, par la voie judiciaire, de décider s'il y a lieu de procéder à l'expulsion de l'auteur, l'orateur souligne qu'il doit exister des preuves très solides. Il insiste sur la nécessité de respecter la proportionnalité de telles mesures intrusives, puisqu'il s'agit d'une immixtion assez grave dans la vie privée.

Selon l'orateur, il existe un déséquilibre concernant l'encadrement des victimes masculines et féminines. Il invoque dans ce contexte la zone grise, i.e. le nombre de cas de victimes masculines de violence domestique qui ne se sont pas encore manifestées, qui est, de l'avis de l'orateur, encore plus élevé que celui des femmes victimes de violence domestique. Il donne encore à considérer qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de structure spécifique voire adaptée pour les victimes masculines, pères d'un ou de plusieurs enfants. Il estime qu'un changement de paradigme s'avère nécessaire.

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes est d'avis que les hommes victimes de violences domestiques sont aussi bien encadrés que les femmes. Tout en soulignant que la loi est et doit être neutre, elle précise que le phénomène est néanmoins lié au sexe (85,5% des victimes étant des femmes).

Elle énumère dans ce contexte les différents foyers d'hébergement pour hommes, garçons et pères existant au Luxembourg (par exemple « InfoMann », fondation / Maison porte ouverte...). Finalement, elle précise encore qu'il existe plus de places dans les foyers pour les femmes que pour les hommes, étant donné que la demande féminine, i.e. le besoin est plus grand. Il y a 28 places dans les structures pour les hommes, contre 225 pour les femmes. Des réflexions sont actuellement menées relatives à la création d'une nouvelle structure pour les hommes. Or, actuellement il n'y

a pas de demande de la part des gestionnaires d'augmenter le nombre de places. Madame la Ministre mentionne dans ce contexte également la problématique du logement (social).

L'auteur de la motion informe ensuite qu'il se concertera avec le co-auteur de la motion pour discuter de la marche à suivre et notamment pour décider si la motion sera maintenue dans sa teneur actuelle.

3. Motion de Madame Françoise Hetto-Gaasch du 11 décembre 2019 relative à la « Lutte contre la violence domestique » (suite à la demande du groupe politique CSV du 7 février 2020)

Dans un second temps, Madame Françoise Hetto-Gaasch (CSV) présente les grandes lignes de sa motion du 11 décembre 2019 (question élargie n°22 relative à la violence domestique).

Celle-ci demande notamment au Gouvernement d'instaurer concrètement un « vrai » numéro d'assistance téléphonique (« Helpline »), opérationnel 24heures/24heures et 7 jours/7 jours ; d'instaurer, le plus rapidement possible, le bracelet électronique comme moyen de protection des victimes, à augmenter le nombre de places en foyer ; de mettre en place le « violentomètre », un outil d'auto-évaluation permettant d'évaluer la toxicité d'une relation et ainsi prévenir les violences domestiques ; de mettre au service des victimes une application (« APP ») assortie d'un système de géolocalisation, pour permettre aux forces de l'ordre d'intervenir le cas échéant ; d'approfondir le sujet de la violence domestique dans le cadre des formations continues de la Police et de la magistrature ; d'obliger les auteurs de violences domestiques à se rendre à des séances de consultation et d'aide qui sont proposées par certains services ; de prévoir une procédure d'information des victimes de violences domestiques en cas de libération de l'auteur des violences ; d'accorder plus de moyens financiers et matériels aux services d'aide et d'assistance aux victimes de violences domestiques et plus particulièrement les services qui s'occupent également des enfants victimes de telles violences ; ou encore d'intensifier de manière générale les actions de prévention, de sensibilisation et d'information au sujet de la violence domestique, que ce soit auprès du grand public, afin d'accroître la prise de conscience des différentes formes de la violence domestique, qu'auprès des populations cibles en s'assurant que les actions atteignent notamment les personnes qui ne parlent et ne comprennent pas les langues administratives de notre pays.

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes souligne qu'il s'agit d'un sujet transversal, d'où la mise en place de groupes de travail interministériels. Elle rappelle que pendant la crise sanitaire une « hotline » a déjà été lancée (numéro de téléphone 2060 1060, aussi joignable par e-mail « info@helpline-violence.lu »). La gestion de la hotline est confiée à cinq associations engagées dans le domaine de l'aide aux victimes de violence domestique (Pro Familia, Maison de la Porte Ouverte, InfoMann, Femmes en détresse, Conseil national des Femmes). Une évaluation de cette hotline est prévue à la fin de la crise sanitaire afin de voir sous quelles conditions elle pourrait être maintenue à long terme. Des réflexions sont menées concernant la mise en place d'un « violentomètre ».

Pour ce qui est de la demande d'obliger les auteurs de violences domestiques à participer à des séances de consultation et d'aide qui sont proposées par certains services, Madame la Ministre précise que ceci est actuellement analysé, tout en sachant que l'établissement du contact avec les auteurs le plus tôt possible facilite le travail des structures spécialisées (les auteurs étant encore plus accessibles). Pour ce qui est des

moyens financiers, il est précisé qu'en 2013 un budget de 9,5 millions euros a été prévu ; en 2018 un budget de 13,8 millions euros a été prévu ; en 2020 un budget de 16 millions est prévu (dont 13,7 millions pour les gestionnaires sociales). Il s'en dégage que le budget a connu une croissance constante. Pour ce qui est des campagnes de sensibilisation, il est souligné qu'un accent particulier a été mis sur les « réseaux sociaux » ainsi que sur le monde digital en général afin d'élargir le cercle des publics cibles.

Concernant la demande d'instaurer, le plus rapidement possible, le bracelet électronique comme moyen de protection des victimes, Madame la Ministre de la Justice informe qu'elle a un penchant favorable pour cet outil et rappelle que le bracelet électronique est déjà utilisé dans le cadre du contrôle judiciaire et de la libération anticipée (soit dans le cadre de la pré-sentence, soit présentant une modalité d'exécution d'une peine privative de liberté). Un groupe de travail est en train d'analyser les conditions sous lesquelles un bracelet électronique pourrait être utilisé pour les auteurs de violences domestiques. Le bracelet anti-rapprochement représentant un moyen de contrôle additionnel qui pourrait améliorer le système déjà en place, notamment dans les cas de réconciliation entre auteur et victime. Du point de vue technique, il existe actuellement deux modèles dans le système luxembourgeois, à savoir le suivi électronique par fréquence radio RF, ainsi que la localisation par satellite/GPS. En l'occurrence, le deuxième système semble le plus adapté. À noter que l'introduction de ce moyen nécessite encore une adaptation de la législation et qu'une telle mesure doit également être prévue dans le budget.

Pour ce qui est de l'information systématique des victimes, Madame la Ministre de la Justice renvoie à la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, qui prévoit le droit à l'information, l'imposition de l'information étant contraire à la législation européenne, ainsi qu'au Code de procédure pénal qui prévoient une information sur demande. En effet, il y a des victimes qui souhaitent ne pas être informées. La commission parlementaire est encore informée que des formations systématiques concernant la violence domestique sont assurées dans l'école de la police, ainsi que des formations continues dans le même domaine.

La motion de Madame Hetto-Gaasch est maintenue quant au fond et quant à la forme. L'auteure se réserve néanmoins le droit de revenir avec la motion dans une séance plénière en janvier 2021, au cas où les annonces faites au cours de la présente réunion n'auraient pas été réalisées.

Madame Viviane Reding (CSV) se félicite encore de l'évolution positive et constructive en la matière ; la problématique de la violence domestique ayant longtemps constitué un sujet tabou.

4. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,

Le Président de la Commission de la Justice,

Christophe Li

La Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

Charles Margue

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana