



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

MW/PR

Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

Procès-verbal de la réunion du 20 mars 2012

ORDRE DU JOUR :

- 6181 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
- Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et des amendements gouvernementaux
 - Examen des avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich (en rempl. de Mme Vera Spautz), M. Fernand Kartheiser, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes

Mme Françoise Hetto-Gaasch, Ministre de l'Egalité des chances

Mme Maryse Fisch, du Ministère de l'Egalité des chances

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Claude Meisch

*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission

*

La Commission désigne Mme Sylvie Andrich-Duval comme rapportrice du projet de loi.

Madame la Ministre expose la complexité de la situation : d'un côté, la voie juridique doit être strictement suivie, le Conseil d'Etat ayant aussi donné des avis largement positifs ; de l'autre côté, il faut tenir compte des difficultés de mise en œuvre auxquelles rendent attentif les différents acteurs concernés. L'oratrice est prête à tout discuter et à accepter des modifications apportées, le cas échéant, par la Commission à certaines dispositions, mais souligne aussi la nécessité de se donner une certaine rigueur, concernant d'autres aspects, pour avoir une ligne dans le texte.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence s'est régulièrement réuni pour analyser la mise en pratique de la loi. Sur base des recommandations de ce comité, ainsi que de l'évaluation de l'experte Beate Stoff, le projet de loi sous rubrique a été élaboré.

Un tableau comparatif incluant le texte de la loi précitée de 2003 sera mis à disposition de la Commission pour l'examen du projet de loi et des avis du Conseil d'Etat. En passant, Madame la Rapportrice signale une erreur matérielle à l'amendement 13 : c'est l'article 13 du projet de loi qui devient l'article 15 du texte amendé.

En ce qui concerne la procédure à suivre, un député est d'avis qu'il convient de se concentrer sur l'examen des textes de loi et des avis du Conseil d'Etat. Pour d'autres, les avis des autres organismes présentent toutefois également des points à considérer au cours des discussions. Le moment venu, la Commission décidera en outre si elle invite les ministres responsables de la Police et de la Justice pour lui exposer leur point de vue.

Un député rappelle le devoir moral du législateur envers la Constitution et les droits de l'homme. C'est dans ce cadre que doivent se situer les différentes vues politiques représentées. Le fait est que la loi précitée du 8 septembre 2003 avait été votée délibérément avant les vacances législatives d'été, aussi pour éviter un débat au fond sur certains points qui avaient soulevé des protestations de la part des instances judiciaires. Il importe d'éviter une répétition de cette manière de procéder.

L'amendement 1 est de nature purement rédactionnelle et ne donne pas lieu à observation.

Amendement 2 – point 1. (article 1^{er} du projet de loi)

Dans sa version initiale, le projet de loi modifie l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 8 septembre 2003 dans le sens qu'il supprime le terme « proche » et par conséquent le second alinéa du premier paragraphe, à savoir la définition de la notion de « personne proche ».

Dans son avis du 8 mars 2011, le Conseil d'Etat revient à son avis relatif au projet de loi n°4801 ayant abouti à la loi de 2003 et où il « avait souligné l'importance d'une définition précise des personnes à protéger ». Il s'était référé à la loi autrichienne qui distingue entre « Wegweisung » et « Betretungsverbot », distinction que ne faisait pas le projet de loi n°4801 : l'expulsion consiste pour la personne expulsée dans l'interdiction d'entrer dans son domicile. Le Conseil d'Etat avait estimé que si « on élargit trop le cercle des personnes à protéger, il devient d'autant plus difficile d'évaluer objectivement et partant de respecter l'exigence de proportionnalité, qui doit être considérée comme sous-jacente, même si elle n'est pas consacrée expressément ».

Le Conseil d'Etat note que le projet de loi 6181 modifiant la loi précitée du 8 septembre 2003 « reprend la logique de la loi autrichienne visant toute personne avec laquelle l'auteur de la violence cohabite (*jede in einer Wohnung oder einem Haus wohnende Person*) incluant toutes les personnes qui cohabitent sans imposer aucune condition en ce qui concerne la nature et la durée de la cohabitation ni en ce qui concerne les rapports entre les personnes qui cohabitent ».

L'amendement gouvernemental « propose de compléter le critère de cohabitation par la référence à celui d'un cadre familial ». Selon Madame la Ministre, les enfants sont ainsi clairement inclus parmi les personnes à protéger.

Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) estime nécessaire de préciser la notion de « cadre familial », ce qui risquerait cependant « de revenir à la liste limitative qui figure actuellement dans la loi ». En conséquence, « le CNFL préconise le maintien de la formulation initiale du projet de loi ». De même, l'a.s.b.l. Femmes en détresse juge la notion de « cadre familial » tout aussi imprécise que celle de « personne proche », puisqu'on « imagine difficilement les agents de Police juger sur place si les personnes cohabitent ensemble le font « dans un cadre familial » ». L'association conseille par conséquent « d'abandonner tout critère lié aux relations familiales entre l'auteur de violence et la victime » et de garder la cohabitation comme seul critère, comme tel est le cas en Autriche et en Allemagne.

Madame la Ministre se prononce toutefois pour une limitation au cadre familial et pour l'exclusion des « Wohngemeinschaften » et des sous-locations.

Une définition juridique de la notion de « cadre familial » n'existant pas, cette notion soulève une série de questions :

- Pour quelle raison les enfants ne seraient-ils pas déjà inclus dans la notion de « cohabitation » sans référence à un cadre familial?
- Qu'en est-il des jeunes au pair et du personnel domestique?

Pour un député, cette dernière question se situe dans le contexte d'une réflexion fondamentale sur l'opportunité d'une législation en matière de violence conjugale ou domestique en raison du droit commun qui s'applique en matière de coups et blessures. On n'était donc pas en présence d'un vide juridique avant la loi de 2003, mais celle-ci est née du souhait de préciser des situations particulières.

En ce qui concerne le personnel domestique, ce sont, outre le droit pénal mentionné ci-dessus, les dispositions du droit du travail qui s'appliquent.

Une députée fait remarquer que la notion de « cadre familial » n'est pas synonyme de celle de « lien familial », plus restrictive. Elle laisse place à l'appréciation.

Une autre députée souligne que la loi relative à la violence domestique est complémentaire à la législation existante. Elle ne définit que la procédure à suivre dans des cas d'urgence.

Madame la Ministre explique que la notion de « cadre familial » est ajoutée pour pouvoir exclure les « Wohngemeinschaften » et les sous-locations. Pour cette raison est exigée l'existence d'une relation « de vie » avec la personne à protéger.

En même temps, l'introduction de la notion de « cadre familial » étend la protection notamment aux membres des familles recomposées exclus à l'heure actuelle. Le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi tel que déposé indique que la loi actuelle exclut du bénéfice de ses mesures de protection « la fratrie de la personne violente et celle du conjoint/concubin, les descendants majeurs non handicapés du conjoint/concubin, les

conjoints/concubins des descendants et ceux des ascendants ». Or, l'expérience montre qu'il est « nécessaire d'élargir le champ d'action de l'article en question à toute communauté domestique ».

Il sera précisé au **rapport** de la Commission que la protection s'applique aussi au partenaire (Pacs) de l'auteur de violence et aux membres de sa famille qui cohabitent avec lui et l'auteur.

Du point de vue juridique, la cohabitation ne signifie pas nécessairement que les personnes concernées doivent avoir le même domicile. En effet, des situations de fait sont également visées. Ainsi, il se peut qu'une personne cohabite avec une autre au domicile de celle-ci et paie le loyer de ce logement, tout en ayant un domicile distinct. Toujours est-il que la situation peut s'avérer difficile à apprécier par les policiers sur place et pour le procureur d'Etat qui doit autoriser la mesure d'expulsion.

Amendement 2 – point 2. (article 1^{er} du projet de loi)

Il est proposé d'ajouter un troisième alinéa à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 8 septembre 2003, introduisant pour la personne expulsée un droit de recours contre la mesure d'expulsion.

Suivant le commentaire de cet amendement, il est tenu compte des observations du Conseil d'Etat, en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux et, notamment, des droits matériels et procéduraux. Par ailleurs, un droit de recours se justifie d'autant plus qu'il est proposé d'augmenter le délai d'expulsion de 10 à 14 jours.

La loi actuelle prévoit un délai d'expulsion de 10 jours sans possibilité de recours. Or, les acteurs concernés soulignent que ce délai permet aux victimes de retrouver leur calme et de réfléchir sur leur situation pour prendre une décision. L'introduction d'un recours pourrait aboutir à ce que l'auteur de violence soit de retour au domicile avant l'écoulement du délai d'expulsion, même si ce cas ne devait se présenter que très rarement, compte tenu des délais devant les juridictions (le recours devant être formulé devant le tribunal d'arrondissement et non devant le juge des référés).

Pour le groupe parlementaire *déi gréng*, un droit de recours pour l'auteur de violence est inacceptable et, en cas de maintien de ce recours, les Verts s'y opposeront par tous les moyens. Ils considèrent la loi sur la violence domestique comme complémentaire aux autres lois. Cette loi doit régler des situations d'urgence et garantir des mesures de protection des victimes. Se référant à l'Autriche, il s'agit d'un pays respectueux des droits de l'homme qui applique néanmoins une interdiction pour la personne expulsée d'entrer dans son domicile (« *Betretungsverbot* »). Pour les Verts, un droit de recours ne saurait être conféré déjà à ce stade de la procédure, c'est-à-dire pendant l'application d'une mesure de protection des victimes. La logique de la loi actuelle du 8 septembre 2003 doit être préservée.

Un député mentionne l'avis complémentaire du CNFL, lequel pose la question de savoir si le recours contre la mesure d'expulsion a un effet suspensif. Dans l'affirmative, « cela reviendrait à annuler la mesure, ce qui va à l'encontre de toute logique de protection des victimes ».

Dans ce contexte, Madame la Rapportrice renvoie à la proposition de texte du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 7. Le Conseil d'Etat propose d'insérer un article 10 nouveau, dont le libellé serait le suivant : « **Art. 10.** L'alinéa 4 de l'article 1017-3 est modifié comme suit : « L'ordonnance prononçant l'interdiction de retour au domicile ou la mainlevée de la mesure d'expulsion est exécutoire par provision et sans caution, sur minute et avant enregistrement. » ». (à **ajouter** derrière « 1017-3 » : « du même code »)

L'oratrice est d'avis que la durée de l'expulsion, dans le but de la protection des victimes, doit être au minimum de 10 jours. L'Autriche avait initialement opté pour une durée de 7 jours, mais l'a augmentée par la suite à 10 jours sur base des expériences faites (traumatisme psychologique subi).

Il ne faut pas oublier que, très souvent, des enfants sont impliqués. Ils doivent alors pouvoir bénéficier d'une période suffisante pour se rétablir du vécu.

Madame la Ministre propose, soit d'ajouter à l'article 10 nouveau du Conseil d'Etat une phrase précisant que l'ordonnance de mainlevée de la mesure d'expulsion n'est exécutoire qu'à partir du 10^e jour, par exemple, soit de revenir au texte actuellement en vigueur, à savoir une mesure d'expulsion d'une durée de 10 jours sans possibilité de recours.

Un député insiste sur la nécessité de déterminer clairement la nature de la mesure d'expulsion : lorsqu'elle a le caractère d'une mesure d'urgence, elle doit rester identifiable comme telle. Dans ce cas, sans remettre en question la nécessité du rétablissement psychique de la victime, elle ne saurait être appliquée dans le but de permettre à la victime de se rétablir psychiquement.

Pour l'orateur, la présente loi n'est pas complémentaire des autres lois, mais elle s'inscrit dans le cadre législatif existant. La pertinence d'une mesure d'urgence en cas de violence est évidente. Toutefois, il ne faut pas ignorer un autre argument : la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a confirmé de manière répétitive le droit de propriété comme droit fondamental. Le droit de recours contre une mesure d'expulsion est par conséquent tout aussi important. Dans un Etat de droit, le droit de propriété ne doit pas être remis en question.

Par ailleurs, la mesure en question est exécutée au moyen d'une intervention manu militari, c'est-à-dire par des membres du pouvoir exécutif de l'Etat. La mesure est en outre autorisée par le parquet et non pas par un juge. L'idée de faire intervenir un juge pour remettre en cause le droit de propriété est donc juste. Il va de soi que la protection de la victime se justifie pleinement, mais elle ne saurait être l'unique considération dans la recherche d'une solution, lorsqu'on est en présence d'une intervention, à plusieurs égards, dans l'ordre juridique et la vie privée des citoyens.

Le Conseil d'Etat note que la CEDH « *a certes reconnu qu'une intervention préventive de l'Etat face à des risques de violence domestique s'impose pour protéger les victimes potentielles* ». « *Si on peut admettre que la pondération des droits matériels en conflit se fasse en faveur de la victime potentielle d'une violence, il est plus difficile d'admettre que la personne dont la liberté d'aller et de venir est restreinte soit privée des droits procéduraux lui permettant de faire contrôler la légalité et le bien-fondé de la mesure restrictive, fût-elle temporaire.* » (avis du Conseil d'Etat du 8 mars 2011, considérations générales)

Un autre membre de la Commission se réfère aux jurisprudences citées par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mars 2011 pour souligner qu'il importe que le législateur détermine la procédure, plutôt que de la laisser à l'appréciation du juge. Ceci d'autant plus qu'il n'est pas certain que la jurisprudence évolue nécessairement dans l'intérêt de la victime.

On se trouve en présence de la nécessité de protéger la victime, mais aussi de la liberté individuelle qui, s'agissant de l'auteur, est restreinte. D'une façon générale, toute personne restreinte dans ses droits doit avoir accès à la voie judiciaire.

Dans son avis du 8 mars 2011, le Conseil d'Etat déclare que « *toute mesure restrictive portant atteinte aux droits d'une personne de circuler librement doit être nécessaire et proportionnelle au but légitime recherché. Si tout le monde s'accorde à reconnaître la*

nécessité et la légitimité d'une protection de victimes potentielles, la réponse à la question de la sauvegarde des droits des personnes qui font l'objet de mesures restrictives s'avère plus délicate. Or, ces personnes, sujettes à des mesures restrictives, qui, par définition n'ont pas le statut de délinquant, ne sauraient avoir moins de droits que l'auteur d'une infraction.» « Il est compréhensible que les rapports techniques rédigés par des spécialistes en la matière abordent la question essentiellement sous l'angle de vue de l'impératif de protection des victimes potentielles. Le législateur ne saurait toutefois s'affranchir d'une analyse juridique prenant également en considération le statut des personnes sujettes aux mesures, sous le double aspect des droits matériels et des droits procéduraux.

Les droits matériels en cause consistent dans la liberté individuelle, notamment sous la forme de la liberté d'aller et de venir, l'inviolabilité de la vie privée et le respect de la vie familiale.

Les droits procéduraux comportent les droits de la défense et le droit d'accès au juge. Il ne faut pas perdre de vue que les mesures restrictives qui se trouvent renforcées par le projet de loi sous examen interviennent à titre préventif et non pas à l'égard de l'auteur d'une infraction déjà commise. La question d'une pondération des droits et intérêts revêt une acuité d'autant plus grande que les mesures restrictives sont prises par la police grand-ducale, de l'accord du procureur d'Etat, mais sans intervention immédiate d'un juge statuant après débat contradictoire. »

Au sujet de l'affirmation du Conseil d'Etat que les personnes qui font l'objet de mesures restrictives et qui, « par définition n'ont pas le statut de délinquant, ne sauraient avoir moins de droits que l'auteur d'une infraction », le même député met en garde devant un résultat pervers auquel pourrait aboutir l'absence d'un droit de recours, à savoir l'incitation de la personne concernée à commettre une infraction pour bénéficier du droit de recours.

Un autre membre de la Commission ajoute que, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 8 septembre 2003, la justice a joué un rôle correcteur : elle a corrigé les insuffisances de la loi qu'elle considère comme danger dans le contexte des droits et libertés consacrés dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En règle générale, l'Etat en tient compte et le législateur apporte les améliorations nécessaires à la loi. Or, en ce qui concerne la proposition de rendre exécutoire l'ordonnance de mainlevée de la mesure d'expulsion seulement à partir du 10^e jour, le fait de retarder l'exécution d'une décision judiciaire peut constituer une entrave de la justice.

Une députée donne à considérer qu'une mesure d'expulsion n'est généralement pas prise sans fondement. Cela ressort du rapport du Comité de coopération de 2009 : sur 572 interventions de la police, 302 expulsions ont été autorisées. Une telle mesure ne s'imposait pas dans les autres cas. Les membres de la police font une première appréciation, et la mesure est par ailleurs autorisée par le parquet.

Luxembourg, le 5 avril 2012

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf