



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

MW/PR

P.V. FJEC 12

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

Procès-verbal de la réunion du 19 mars 2013

Ordre du jour :

1. Divers
2. 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- Rapportrice : Madame Sylvie Andrich-Duval
- Adoption d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Kartheiser, Mme Viviane Loschetter, M. Claude Meisch, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes, M. Roland Schreiner
M. Georges Engel, observateur

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

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

Mme Nancy Carier, du Ministère de la Justice

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. François Biltgen, Ministre de la Justice

*

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

*

1. Divers

- Monsieur le Président rappelle que, dans le contexte du débat d'orientation que la Commission est en train de préparer, le souhait avait été exprimé, au cours d'une réunion passée, d'inviter des représentants de la Fédération des femmes cheffes d'entreprise du Luxembourg (FFCEL), du CEPS/INSTEAD (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development), d'ING Luxembourg, de la Librairie Ernster et du Conseil national des femmes du Luxembourg (CNFL). La Commission adressera la demande afférente à la Conférence des Présidents.

- Un député rend attentif au contrôle du principe de subsidiarité et du principe de proportionnalité que les parlements nationaux peuvent exercer sur certains documents communautaires. Il regrette que ce contrôle n'ait pas été fait par le législateur luxembourgeois sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes (COM(2012)614), alors que de nombreux autres Etats membres se sont exprimés.

- Dans le même contexte, une députée formule la demande de mettre à disposition de la Commission prioritairement le projet de procès-verbal de la réunion avec Mme Viviane Reding.

2. Projet de loi 6181

Madame la Rapportrice récapitule les différentes étapes des travaux parlementaires. Au cours de sa réunion du 5 juin 2012, la présente commission avait décidé de saisir la Commission juridique pour émettre un avis au sujet de la médiation pénale. La Commission juridique a décidé dans sa réunion du 20 juin 2012 « que les groupes et sensibilité politiques en discutent en leur sein et arrêtent une position sur ce point ». La même commission a également demandé aux groupes et sensibilité politiques de « communiquer leur avis » au sujet du droit de recours de la personne expulsée, proposé par l'amendement gouvernemental 2, 2. du 11 novembre 2011 (lettre de la Commission juridique du 12 juillet 2012). Le délai fixé par la Commission juridique pour la communication des prises de position a cependant été dépassé, la dernière n'ayant été émise que le 18 mars 2013. Entre-temps, le Ministre de la Justice a rendu attentif à une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile.

Un député estime important d'attendre l'avis précité de la Commission juridique, celle-ci devant également traiter du sujet de la reconnaissance mutuelle des mesures de protection des victimes. Pour l'orateur, la Commission juridique est la première concernée par ces sujets.

Un autre député considère qu'en l'absence d'un avis de la Commission juridique, la présente commission peut tirer ses propres conclusions sur base des prises de position des groupes et sensibilité politiques. Chaque commission reste libre de décider de la manière de procéder.

Quant à la proposition de règlement susmentionnée, la représentante du Ministère de la Justice fait savoir que le dernier accord du Conseil de l'Europe est attendu pour juin 2013.

Après son adoption formelle, le règlement entrera en vigueur au mois de janvier 2015. L'objectif de la proposition de règlement est l'applicabilité au niveau européen des mesures de protection. Actuellement, une mesure de protection n'est applicable que sur le territoire de l'Etat où elle est prononcée. L'applicabilité au niveau européen est subordonnée à certaines conditions, dont une seule pose problème pour le Luxembourg. Ainsi, les mesures prises ex parte, c'est-à-dire unilatéralement, en l'espèce la mesure d'expulsion qui est la première mesure de protection ordonnée par le parquet, ne tombent sous le champ d'application du futur règlement que si un recours juridictionnel contre elles peut être exercé. En l'absence d'un tel recours, la protection ne joue que sur le territoire national.

Une députée souhaiterait connaître la manière de procéder de l'Autriche qui ne dispose pas d'un tel droit de recours. Pour l'oratrice se pose par ailleurs la question de l'opportunité d'un droit de recours. La mesure d'expulsion visant à protéger la victime, est-il nécessaire d'introduire un droit de recours pour assurer une protection au-delà des frontières pour une durée de 10 à 14 jours, durée de la mesure d'expulsion ? La victime traversera-t-elle les frontières endéans cette période ? La mesure d'expulsion étant à considérer comme une mesure d'urgence, un droit de recours, justifié dans toute autre hypothèse, ne semble pas, de l'avis de l'oratrice, être de mise à ce stade.

La représentante du Ministère de la Justice explique que la mesure autrichienne est une mesure de police qui ne tombe pas sous le champ d'application du futur règlement. En effet, celui-ci définit l'autorité d'émission de la mesure de protection, définition à laquelle ne répond pas la police. [extrait de la note du 3 décembre 2012 de la présidence au Conseil pour l'insertion d'un considérant relatif à la définition de l'autorité d'émission: « Les autorités de police ne devraient en aucun cas être considérées comme des autorités d'émission au sens du présent règlement. »]

Un député indique qu'en Autriche, la loi prévoit un contrôle par l'autorité administrative des conditions d'application de la mesure d'expulsion, deux jours après l'intervention de la mesure qui peut être levée si ces conditions ne sont plus données (cf. prise de position ADR du 25 septembre 2012).

Un autre député donne à considérer que la personne protégée n'a pas toujours le choix de décider si elle doit ou non se rendre au-delà des frontières. Il cite le cas des enfants fréquentant une école à l'étranger.

Madame la Ministre confirme que ce point a été discuté avec les associations concernées qui insistent à ce qu'il soit veillé à ne pas faire d'exception à la protection. L'oratrice rappelle aussi que le droit de recours ne suspend pas la mesure d'expulsion ; celle-ci est maintenue jusqu'à une décision juridictionnelle contraire.

Mentionnant la révision de la Constitution actuellement en cours, Madame la Rapportrice ajoute l'élément de la mise hors vigueur immédiate d'une loi qui n'est pas conforme à la Constitution. En l'espèce, cela signifierait qu'aucune mesure de protection ne pourrait encore être prise. [cf. Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, article 13 – Droit à un recours effectif]

Concernant l'effet non suspensif du recours contre la mesure d'expulsion, la Commission apporte un amendement aux articles 1^{er} et 7 (article 8 initial) du projet de loi, complétant respectivement les articles 1^{er}(1), alinéa 3 de la loi sur la violence domestique et l'article 1017-1(3) [devenant le (4), lettre d'amendement finale] du Nouveau Code de procédure civile (NCPC), dont le libellé est le suivant : « Ce recours n'a pas d'effet suspensif. ».

Au sujet de la médiation pénale, Madame la Rapportrice rappelle que la présente commission s'est majoritairement prononcée pour l'exclusion de cette médiation dans les

cas où une mesure d'expulsion est prise. Au cours de la réunion du 20 juin 2012 de la Commission juridique, un consensus s'est dégagé « de ne pas prévoir au niveau de l'article 24 du Code d'instruction criminelle relative à l'exercice de l'action publique et de l'instruction une solution spécifique et circonscrite à la seule infraction de la violence domestique », l'interrogation se focalisant « entièrement sur le maintien ou la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe (5) de l'article 24 du Code d'instruction criminelle ».

Une solution spécifique pour le domaine de la violence domestique n'étant pas possible, un membre de la Commission juridique avait précisé qu'il faudrait analyser de manière approfondie la législation relative à la médiation pénale, dans le but d'améliorer les moyens d'action à disposition du parquet. Propos auxquels s'était ralliée Madame le Procureur d'Etat adjoint qui avait souligné, tel qu'il ressort du procès-verbal de la réunion en question, que la médiation pénale « n'est pas à considérer comme alternative à la poursuite pénale, mais bien comme un élément préalable complémentaire dont dispose le procureur d'Etat avant de prendre, à l'issue de cette mesure, selon le cas, une décision quant à l'action publique. A raison de la gravité des faits constatés et reprochés, le procureur d'Etat peut décider d'entamer les poursuites pénales sans prononcer une mesure de médiation pénale. ».

Madame la Rapportrice renvoie aux travaux parlementaires relatifs au projet de loi 4532 devenu la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale, dont il ressort que celle-ci fut introduite comme « une nouvelle voie entre la poursuite de l'action publique et le classement conditionnel respectivement le classement pur et simple des affaires ».

L'oratrice insiste sur le caractère volontaire de la médiation. Or, une victime de violence risque d'être exposée à une pression de la part de l'auteur en raison du cycle de violence dans le cadre familial (excuses, conciliation, reprise de la violence). La médiation est possible tant que les personnes concernées peuvent encore se parler, mais elle n'est pas envisageable en cas de violence grave. Les organisations de femmes se sont d'ailleurs également prononcées contre une médiation pénale en matière de violence domestique.

Un député pose la question de savoir si l'exclusion de la médiation pénale n'aboutit pas à ce que l'Etat, intentionnellement ou non, rende plus difficile une réconciliation, alors que son rôle consiste à protéger la famille ou les personnes vivant dans un cadre familial. Il importe dès lors de favoriser la réconciliation, ce qui semble difficile en cas d'exclusion de la médiation.

Pour Madame la Rapportrice, la protection joue le rôle primordial. La victime ne doit pas faire l'objet de pressions supplémentaires. La médiation familiale constitue un instrument positif important pour la protection de la famille, une personne neutre veillant au respect des intérêts de toutes les parties et surtout des enfants.

L'oratrice rappelle brièvement les amendements déjà apportés par la Commission au texte auparavant (version juin 2012) et propose une série de nouveaux amendements (cf. lettre d'amendement, doc. parl. 6181¹¹).

A l'article 1^{er} du projet de loi, la mention des enfants qui cohabitent dans un cadre familial est ajoutée à l'article 1^{er}(2), 1^{er} alinéa, 1^{re} phrase de la loi sur la violence domestique, de même qu'à l'article 6,3^o du projet de loi modifiant le nouvel alinéa 4 de l'article 439 du Code pénal. Le but est de mieux protéger les enfants, qui peuvent être exposés au harcèlement de la personne expulsée, situation d'autant plus difficile si cette personne exerce aussi l'autorité parentale. En vertu de l'article 19,1. de la Convention internationale des droits de l'enfant : « 1. Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses

parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié. ».

La proposition initiale, à savoir « enfants témoins de violence » (terminologie de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique), n'est pas retenue pour éviter des difficultés d'interprétation.

Un député considère le fait de priver un parent de l'exercice de l'autorité parentale comme une violation d'un droit fondamental (Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, article 8 – Droit au respect de la vie privée et familiale).

Plusieurs amendements s'imposent pour tenir compte des observations des juges de la jeunesse, en ce qui concerne leurs compétences. Aussi le Conseil d'Etat avait-il rendu attentif au fait qu'un texte ne saurait se référer à une loi qui n'est pas encore en vigueur. (cf. sous amendement 9, doc. parl. 6181¹¹) Par ailleurs, les termes « peut fixer » sont remplacés par celui de « fixe ». Le fait pour le président du tribunal d'arrondissement de fixer les mesures provisoires relatives au droit de visite et d'hébergement permet d'éviter, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, un vide juridique qui naîtrait de l'absence de mesures provisoires. En effet, la représentante des juges de la jeunesse avait fait remarquer au cours de la réunion du 22 mai 2012 que la durée des mesures provisoires prévues par l'article 1017-1 du NCPC n'est pas déterminée ; une précision doit être ajoutée, selon laquelle les mesures en question prennent fin avec l'intervention de toute autre décision judiciaire en matière de droit de garde et de visite. Le texte actuel se limite à une décision intervenant en instance de divorce, alors que tous les couples ne sont pas mariés et qu'une telle décision ne saurait dès lors pas être prise.

Madame la Rapportrice mentionne dans ce contexte l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand qui, dans son avis du 20 mai 2011, pose la question de savoir s'il ne faudrait pas « prévoir, si nécessaire, un système de rencontre, style « Treffpunkt » élargi avec plus de moyens humains avec suivi thérapeutique, afin que les rencontres avec les enfants puissent se faire dans les meilleurs conditions possibles ».

L'article 1017-1 (1) du NCPC est modifié comme suit :

« **Art. 1017-1.** (1) ~~Dans les cas où une personne a bénéficié~~ Toute personne bénéficiant de la protection d'une mesure d'expulsion fondée sur l'article 1^{er} de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, ~~elle peut~~, par simple requête, demander au président du tribunal d'arrondissement de prononcer [...] ».

Madame la Rapportrice explique que cet amendement se situe également dans le cadre d'une meilleure protection des enfants et consiste à souligner que les enfants victimes font partie des personnes à protéger au même titre que les adultes violentés.

Un député se montre étonné que les enfants puissent aussi demander une prolongation de la mesure d'expulsion. En effet, il faut songer au cas où cette prolongation est demandée contre un parent qui exerce par ailleurs l'autorité parentale. En outre, un enfant qui ne peut pas encore agir en justice, pourrait néanmoins demander la prolongation de la mesure d'expulsion, le cas échéant, à la place du parent qui reste inactif, quelle qu'en soit la raison.

Madame la Rapportrice indique qu'il existe des cas de violence grave, où le parent violenté est exposé aux pressions de l'autre et risque de céder, l'auteur de violence pouvant ainsi rentrer au domicile. Dans de tels cas, la situation est insupportable pour les enfants ; des adolescents capables de discernement pourront ainsi demander la prolongation, aussi pour protéger le parent violenté.

A l'article 10 du projet de loi, l'article 1017-5 du NCPC, de même qu'à l'article 14 du projet de loi, l'article 1017-10 du NCPC sont complétés par un paragraphe 3 nouveau libellé comme suit :

« (3) Pour la défense des intérêts des mineurs, les articles 388-1 et suivants du Code civil sont applicables. ».

L'amendement est suggéré dans le souci d'être complet.

A l'article 15 du projet de loi, il convient d'écrire « sa publication » au lieu de « son insertion ».

La représentante du groupe parlementaire déi gréng adresse ses remerciements à Madame la Rapportrice pour son travail remarquable. Elle déclare s'abstenir lors du vote sur les amendements en raison du point concernant le droit de recours contre la mesure d'expulsion. L'oratrice souhaite recueillir davantage de précisions juridiques, afin de pouvoir s'exprimer pleinement en connaissance de cause.

Les amendements sont adoptés dans leur ensemble par la majorité des membres présents de la Commission (une voix contre, une abstention).

Luxembourg, le 19 avril 2013

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Jean-Paul Schaaf