

**N° 6181<sup>13</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI****portant modification**

- 1. de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique;**
- 2. de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police;**
- 3. du Code pénal;**
- 4. du Nouveau Code de procédure civile**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE,  
DE LA JEUNESSE ET DE L'EGALITE DES CHANCES**

(4.7.2013)

La Commission se compose de: M. Jean-Paul SCHAAF, Président; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, Rapportrice; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, M. Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Fernand KARTHEISER, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Claude MEISCH, Paul-Henri MEYERS, Mme Tessy SCHOLTES et M. Roland SCHREINER, Membres.

\*

**PLAN DU RAPPORT**

- I. Antécédents
- II. Considérations générales
  1. Bref historique
    - 1.1. Luxembourg
    - 1.2. Le Conseil de l'Europe
    - 1.3. L'Union européenne
  2. Nécessité d'une mise au point
    - 2.1. Rapports au Gouvernement par le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence
    - 2.2. Evaluations scientifiques de la loi sur la violence domestique réalisées en 2006 et 2009 par l'experte indépendante Beate Stoff
    - 2.3. L'envergure actuelle du phénomène de la violence domestique
  3. La législation en matière de violence domestique à travers l'Europe
    - 3.1. La loi autrichienne
    - 3.2. La loi allemande
    - 3.3. La loi belge
    - 3.4. La loi française
    - 3.5. La loi espagnole
  4. Eléments-clés du projet de loi

- III. Les avis des chambres professionnelles, du Conseil National des Femmes du Luxembourg, de l'ASBL Femmes en détresse, de l'Association luxembourgeoise de la médiation et des médiateurs agréés, de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand et du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg
1. Chambre des salariés
  2. Chambre de Commerce
  3. Conseil National des Femmes du Luxembourg
  4. Femmes en Détresse
  5. Chambre des fonctionnaires et employés publics
  6. Association luxembourgeoise de la Médiation et des Médiateurs agréés
  7. Chambre des Métiers
  8. Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand
  9. Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg
- IV. Avis, avis complémentaire et deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat – Amendements gouvernementaux et parlementaires
1. Avis du Conseil d'Etat et amendements gouvernementaux (1.1.-1.11.)
  2. Avis complémentaire du Conseil d'Etat
  3. Amendements parlementaires et deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (3.1.-3.6.)
- V. Commentaire des articles

\*

## I. ANTECEDENTS

L'avant-projet de loi a été présenté à la Commission en date du 22 juin 2010. Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 27 août 2010 par Madame la Ministre de l'Egalité des Chances. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet a été avisé par:

- la Chambre des salariés en date du 16 décembre 2010,
- la Chambre de Commerce en date du 3 janvier 2011,
- la Chambre des fonctionnaires et employés publics en date du 11 février 2011,
- l'Association luxembourgeoise de la Méditation et des Médiateurs agréés, ALMA, en date du 16 mars 2011,
- la Chambre des Métiers en date du 28 mars 2011,
- l'„Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK) en date du 20 mai 2011,
- le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg en date du 20 avril 2012,
- le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) qui a émis deux avis: un premier avis en date du 13 décembre 2010 et un avis complémentaire en date du 13 février 2012,
- l'Asbl „Femmes en Détresse“ (FED) qui a aussi émis deux avis: un premier en date du 10 février 2011 et un avis complémentaire en date du 13 février 2012.

Le Conseil d'Etat, quant à lui, a émis un premier avis en date du 8 mars 2011 pour émettre deux avis complémentaires en date du 31 janvier 2012 et du 4 juin 2013.

Le projet de loi, les amendements gouvernementaux du 11 novembre 2011, ainsi que l'avis et l'avis complémentaire du Conseil d'Etat ont été présentés à la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances lors de sa réunion du 20 mars 2012 par Madame la Ministre de l'Egalité des Chances. Au cours de la même réunion, la Commission a désigné son rapporteur en la personne de Madame Sylvie Andrich-Duval et a entamé son examen du projet de loi sous rubrique, des amendements gouvernementaux et des avis des 8 mars 2011 et 31 janvier 2012 émis par le Conseil d'Etat.

Lors des réunions du 27 mars, du 24 avril, du 15 mai et du 5 juin 2012, la Commission a examiné le projet de loi. Elle a adopté une série d'amendements parlementaires le 19 mars 2013, qui fut transmise au Conseil d'Etat pour avis le 27 mars 2013. A noter que lors de sa réunion du 22 mai 2012, la Commission a procédé à un échange de vues avec des représentants de la justice et de la police au sujet du projet de loi sous rubrique.

Par courrier du 12 juin 2012, la Commission juridique a été saisie par la présente Commission pour donner son avis au sujet d'une proposition de modification de l'article 24, paragraphe (5), alinéa 1er du Code d'instruction criminelle. En vue de l'élaboration de son avis, la Commission juridique a, par courrier du 12 juillet 2012, demandé aux groupes et sensibilités politiques leur prise de position à ce sujet et également au sujet d'un droit de recours pour la personne expulsée.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 4 juin 2013 a été examiné au cours de la réunion du 3 juillet 2013.

Dans sa réunion du 4 juillet 2013, la Commission, en sa majorité, a adopté le présent rapport.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a pour objet de modifier principalement les dispositions de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, mais également certaines des dispositions de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la police, du Code pénal ainsi que du Nouveau Code de procédure civile.

Les modifications proposées visent à la fois à améliorer la sécurité et la protection des victimes et la responsabilisation des auteurs de violence, ainsi qu'à 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, en l'occurrence Madame Beate Stoff.

D'un côté, les modifications se veulent pragmatiques et proposent des adaptations nécessaires liées directement à l'expérience pratique de la mise en œuvre de la loi sur le terrain, comme l'élargissement du dispositif de protection aux victimes cohabitant avec l'auteur de violence. De l'autre côté, les adaptations proposées montrent une forte volonté du législateur de responsabiliser les auteurs de violence et de mettre en évidence la situation des enfants victimes et/ou témoins de violence domestique.

### 1. Bref historique

#### 1.1. *Luxembourg*

Le Luxembourg a adopté le 8 septembre 2003 pour la première fois une loi dédiée à la violence domestique. Elle avait comme objectif de mieux être en mesure de prévenir les actes de violence domestique, de responsabiliser les auteurs de violence ainsi que de promouvoir une prise de conscience au niveau de la société de la gravité et de la spécificité de la violence domestique.

Cette initiative traduisait l'intérêt général croissant tant au niveau national qu'européen ou international pour la problématique de la violence domestique, phénomène qui n'épargne aucun pays, aucune classe sociale et dont les principales victimes sont les femmes.

La loi en question visait à l'époque à mettre en œuvre l'accord de coalition gouvernemental de 1999 ainsi qu'à rendre compte des différentes motions adoptées par la Chambre des Députés concernant la violence domestique en invitant le Gouvernement à adapter la législation en vue de permettre d'agir contre la violence familiale. Une des motions adoptées lors d'un débat d'orientation sur la violence domestique le 13 mars 2001 traduisait la volonté de disposer d'un cadre législatif permettant explicitement l'expulsion immédiate et l'interdiction du retour de l'auteur des violences au domicile conjugal.

Le projet de loi sur la violence domestique déposé à la Chambre des Députés le 17 mai 2001 s'articulait autour de cinq points essentiels intimement liés entre eux de sorte à constituer un concept global

de lutte contre la violence domestique. Il s'agissait d'adapter le cadre juridique en prévoyant des aggravations de peines lorsque des violences auront été commises à l'égard d'un cercle déterminé de personnes (circonstances aggravantes), l'expulsion par la police de l'auteur des violences du domicile familial en cas de violence domestique ou conjugale, la mise en place de procédures spéciales de référé destinées à assurer une réelle protection à la victime de violence domestique, le renforcement du rôle des associations de défense des victimes et finalement la collecte des statistiques. A l'époque ce fût l'Autriche qui se montrait le pays le plus innovateur en la matière. La loi intitulée „Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie“ (loi sur la protection contre la violence domestique), entrée en vigueur le 1er mai 1997, présentait un concept global de lutte contre la violence domestique, dont le Luxembourg s'était largement inspiré pour l'élaboration de sa première loi.

Depuis lors, le sujet de la violence domestique a régulièrement été abordé au sein de la Chambre des Députés. Au cours d'une réunion du 23 novembre 2004 de la Commission parlementaire de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse, les députés ont procédé à un premier échange de vues avec des représentants des différents organes responsables du secteur concerné sur la mise en œuvre de la nouvelle loi.

La Chambre des Députés a organisé une heure d'actualité sur le sujet de la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique le 11 octobre 2006 et a adopté une résolution sur le sujet lors de sa séance publique du 23 novembre 2006. Ces deux événements se situaient dans le cadre du lancement par le Conseil de l'Europe de sa „*campagne européenne de lutte contre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique*”<sup>1</sup>, qui a été lancée le 27 novembre 2006 à Madrid. Les buts annoncés de cette campagne étaient premièrement de sensibiliser l'opinion publique au fait que la violence à l'égard des femmes est une violation des droits humains, deuxièmement d'exhorter les Etats membres à prouver leur volonté politique en fournissant les ressources appropriées à l'obtention de résultats concrets dans l'éradication de la violence à l'égard des femmes et troisièmement de promouvoir la mise en œuvre de mesures efficaces pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes au moyen de la législation et de plans d'action nationaux pour assurer la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5<sup>2</sup> et le suivi régulier des progrès réalisés. Dans le cadre de cette campagne, les différents Etats membres du Conseil de l'Europe étaient invités à lancer des campagnes nationales parallèlement à ou dans le prolongement de la campagne du Conseil de l'Europe en vue d'évaluer la situation nationale et de définir des objectifs concrets fondés sur le programme de la campagne. Ainsi, par ces deux initiatives, la Chambre des Députés témoignait de sa volonté de soutenir fermement la „*campagne européenne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes y compris la violence domestique*”, de faire des efforts supplémentaires en vue de la sensibilisation du public au problème ainsi que de renforcer les mesures existantes de protection et d'assistance aux victimes incluant les enfants souvent victimes indirectes de la violence domestique.

## 1.2. Le Conseil de l'Europe

La „*campagne européenne de lutte contre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique*” a révélé à quel point les réponses nationales à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique varient à travers l'Europe. La nécessité s'est donc imposée d'harmoniser les normes juridiques pour que les victimes puissent bénéficier du même niveau de protection partout en Europe. En assumant son rôle moteur dans la protection des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a décidé qu'il était nécessaire de fixer des normes globales pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Un groupe d'experts, appelé le CAVHIO (Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique), créé en décembre 2008, fut chargé d'élaborer un projet de texte de convention sur le sujet. Il a finalisé le projet de la convention en décembre 2010.

1 Cette campagne européenne a constitué une des deux mesures figurant au plan d'action adopté lors du 3e sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe le 16 et 17 mai 2005.

2 Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence. Cet instrument juridique est le premier instrument international qui propose une stratégie globale de prévention de la violence et de protection des victimes, couvrant toutes les formes de violence fondées sur l'appartenance sexuelle. Sa mise en œuvre est régulièrement évaluée en utilisant un cadre de suivi pour évaluer les progrès. Deux cycles d'évaluation ont été menés à bien et leurs résultats analysés et publiés dans deux études analytiques.

La „convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique“ a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 avril 2011. Ce nouveau traité phare du Conseil de l'Europe est le premier instrument juridiquement contraignant au niveau international créant un cadre juridique complet pour protéger les femmes et de manière plus générale les victimes comme également les enfants témoins contre toutes les formes de violence et pour prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. La convention définit et érige en infractions pénales différentes formes de violences contre les femmes (dont le mariage forcé, le harcèlement, les violences physiques et psychologiques ou encore les violences sexuelles). Elle établit également un mécanisme international de suivi visant à assurer sa mise en œuvre effective au plan national.

A noter qu'un réseau parlementaire pour „*Le droit des femmes de vivre sans violence*“ a été mis en place depuis 2006, année où il a contribué à la campagne du Conseil de l'Europe „*Combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique*“ (2006-2008). Ce réseau se compose de 49 parlementaires, issus des délégations d'Etats membres et d'observateurs auprès de l'Assemblée parlementaire et des délégations des partenaires pour la démocratie, et le Luxembourg y est représenté. Aussi, afin de mieux comprendre la convention, et donc de mieux la défendre, a été publié récemment le Manuel à l'usage des parlementaires, un guide pouvant être fort utile pour des activités futures de promotion.

La convention a été ouverte à la signature le 11 mai 2011 à l'occasion de la 121e session du Comité des Ministres à Istanbul, date à laquelle le Luxembourg a également porté sa signature. Elle est désormais signée par 22 pays, mais n'entrera en vigueur qu'après ratification par dix Etats membres. A ce jour, seuls l'Albanie (4 février 2013), le Monténégro (22 avril 2013), le Portugal (5 février 2011) et la Turquie (14 mars 2012) l'ont ratifiée.

Pour ce qui concerne sa ratification par le Luxembourg, certaines remarques sont à faire. Comme déjà mentionné, la convention en question couvre une multitude de formes de violence dont la très grande majorité sont à priori couvertes au Luxembourg par les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière de droit et de procédures respectivement pénaux et civils.

Une éventuelle ratification de la convention présuppose donc une analyse approfondie du cadre national existant, y compris certains projets de réforme en cours de procédure législative, par exemple le projet de loi sous rubrique ou encore le projet de loi 5908 ayant pour objet de lutter contre les mariages forcés ou de complaisance. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler que, même si les victimes de certaines formes de violence sont majoritairement de sexe féminin, la transposition en droit luxembourgeois de normes internationales sera toujours guidée par un souci de neutralité par rapport au sexe des victimes, ceci notamment sur un arrière-fond du respect des droits de l'homme et d'égalité entre hommes et femmes.

S'y ajoute encore le lien direct existant entre la convention et 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. Cette directive, à transposer en droit national est à son tour à voir en relation avec la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile<sup>3</sup>, qui sera adoptée prochainement. Ce paquet législatif comporte un certain nombre d'éléments de la convention du Conseil de l'Europe.

### 1.3. L'Union européenne

L'Union européenne a, sur la base du programme de Stockholm<sup>4</sup> et du plan d'action qui le met en œuvre<sup>5</sup>, défini comme priorités stratégiques la protection des victimes de la criminalité et l'établissement de normes minimales. A cet égard, la Commission a proposé un train de mesures législatives avec comme objectif le renforcement des droits des victimes, qui inclut notamment trois instruments distincts à savoir:

3 COM(2011) 276 final

4 L'Union européenne s'est fixé comme objectif de maintenir et de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice, dont la pierre angulaire constitue le principe de la reconnaissance mutuelle des jugements et autres décisions d'autorités judiciaires en matière civile et pénale dans l'Union européenne.

5 JO L 115 du 4.5.2010, p. 1, COM (2010) 171

1. une communication intitulée „Renforcer les droits des victimes dans l’Union européenne“;
2. une directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité<sup>6</sup>, adoptée le 25 octobre 2012. Cette directive met en place des normes minimales applicables aux victimes de la criminalité notamment pour garantir à ce que leurs besoins spécifiques soient pris en compte lors de la procédure pénale, quels que soit la nature de l’infraction ou le lieu de sa commission dans l’Union européenne;
3. une proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile<sup>7</sup>, visant à ce que toute mesure de protection émise par un Etat membre soit facilement reconnue dans le reste de l’Union européenne sans autre formalité qu’un certificat standardisé et multilingue. Elle constituera un mécanisme complémentaire à la directive relative à la décision de protection européenne garantissant la reconnaissance mutuelle des mesures de protection prises en matière pénale<sup>8</sup>. Cette dernière est entrée en vigueur le 10 janvier 2012.

Ces documents placent les victimes au premier rang des préoccupations de l’Union européenne et consacrent la nécessité et la volonté d’élaborer une approche intégrée et coordonnée des victimes, dans le droit fil des conclusions du Conseil Justice et Affaires Intérieures d’octobre 2009.

Ce paquet de mesures législatives européennes influe sur notre droit pénal et notre droit civil et engendre une adaptation de notre législation en matière de violence domestique.

## **2. Nécessité d’une mise au point**

Comme déjà mentionné plus haut, le projet de loi sous rubrique tient 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, en l’occurrence Madame Beate Stoff.

### ***2.1. Rapports au Gouvernement par le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence***

La loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique dispose dans son article IV qu’il est créé un comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence composé de représentants d’instances étatiques compétentes pour la mise en œuvre de la loi sur la violence domestique, ainsi que de représentants de services d’assistance aux victimes de violence domestique agréés.

Instauré par un règlement grand-ducal du 24 novembre 2003, le Comité a une double mission, à savoir centraliser et étudier les statistiques établies par les instances susmentionnées et examiner la mise en œuvre et les éventuels problèmes d’application pratiques de la loi et de soumettre au Gouvernement les propositions qu’il juge utiles. Pour ces raisons, le Comité est un organe consultatif assumant ainsi un rôle indispensable de forum de discussion entre les différents acteurs concernés en vue d’une meilleure coopération dans cette matière sensible.

Le règlement grand-ducal du 24 novembre 2003 prévoit qu’au moins une fois par an, au plus tard le 1er mars de chaque année, le Comité transmet, sous la forme d’un rapport écrit, les statistiques et le résultat des examens susvisés au gouvernement, par l’intermédiaire du Ministre de l’Egalité des chances.

Depuis l’année 2007<sup>9</sup>, le Comité de coopération discute d’une éventuelle adaptation de la loi sur la violence domestique, qui tiendra compte des expériences de la police grand-ducale, des parquets des tribunaux d’arrondissement et des services d’aide aux victimes faites lors de l’application pratique de la loi sur le terrain. Bon nombre de réflexions menées par le Comité ont été reprises par les auteurs du projet de loi sous rubrique. Les réflexions du Comité ont porté sur différents aspects à savoir:

6 COM (2011) 275 final

7 COM (2011) 276 final

8 directive du Parlement européen et du Conseil relative à la décision de protection européenne, 2011/99/EU.

9 Ces réflexions se sont intensifiées pendant les années 2008-2010.

1. la formalisation officielle du service prenant en charge les auteurs de violence et du service d'assistance aux victimes de violence par rapport à une prise en charge systématique des enfants témoins et/ou victimes de violence domestique. Pour ce qui est du service prenant en charge les auteurs de violence, ce dernier devrait être impliqué davantage et jouer un rôle „proactif“. Une idée à l'époque était de subdiviser le service actuel en un service de contact et d'estimation d'une part et un service de consultation psychologique d'autre part afin de distinguer entre le caractère contraignant et non contraignant d'une prise en charge;
2. l'élargissement du cercle des personnes protégées concernées par une expulsion;
3. l'extension de la période d'expulsion de 10 à 14 jours;
4. la prolongation des interdictions qui s'appliquent lors du bénéfice de la mesure d'expulsion;
5. l'introduction de nouvelles interdictions comme la prise de contact orale, par écrit ou par personne interposée avec la personne protégée et une quantification de l'interdiction de s'approcher de cette dernière. Il faudrait prévoir la vérification de ces interdictions par la police grand-ducale;
6. la possibilité pour la police de pratiquer une fouille corporelle.

A noter qu'un point de discordance au sein du Comité a concerné la proposition d'interdire la prise de contact de la personne expulsée avec son(ses) enfant(s) mineur(s) pendant la durée de la mesure d'expulsion.

L'utilisation du système du „bracelet électronique“<sup>10</sup> en matière de violence domestique a été un des sujets de discussion au sein du Comité en 2010. Après consultation du Comité de coopération par le Ministère de la Justice au sujet de l'introduction éventuelle du bracelet électronique dans la législation du Luxembourg et notamment aussi dans le cadre des procédures en matière de violence domestique, le Comité de coopération adopte en juillet 2011 une note de réflexion sur le sujet. Dans sa note, le Comité affirme que le bracelet électronique constitue un outil extrêmement intéressant et complémentaire qui est susceptible d'exercer une certaine emprise et une pression effective sur l'inculpé. Toutefois, selon le Comité, un certain nombre de questions saillantes dans le contexte d'une application de ce système de surveillance dans le cadre des procédures en matière de violence domestique restent à résoudre, qui devraient être clarifiées dans un projet de loi y afférent<sup>11</sup>. Finalement *le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant le Code d'instruction criminelle, le Code pénal, la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti* n'a pas prévu de chapitre consacré exclusivement à la violence domestique, mais est formulé de manière à garder une certaine largesse qui permettrait de prévoir à un stade ultérieur son utilisation dans le contexte de la violence domestique.

Un autre problème traité au Comité de coopération au cours de l'année 2010 a eu trait aux cas de violence domestique où la victime est, soit ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne en situation irrégulière, c'est-à-dire ne disposant pas de papier d'identité et/ou ne remplissant pas la condition de disposer de suffisamment de ressources nécessaires pour survivre par ses propres moyens, soit issue d'un pays tiers en situation irrégulière (sans titre de séjour valable et/ou sans document d'identité). Dans ce dernier cas, les associations œuvrant dans le domaine de la violence domestique sont invitées à contacter directement et dans les meilleurs délais la Direction de l'Immigration auprès du Ministère des Affaires étrangères en vue d'une demande de régularisation de la situation de la victime, afin de lui permettre de rester durant une période à déterminer sur le territoire luxembourgeois en toute légalité et ceci avant le démarrage de toute démarche éventuelle d'aide à la réinsertion sociale et/ou professionnelle. Pour ce qui est des victimes ressortissantes de l'Union européenne, elles doivent rechercher par le biais de l'association les accueillant une possibilité de régularisation tant au niveau de l'obtention de papiers d'identité qu'au niveau de leur éventuelle intégration sociale et professionnelle au Luxembourg.

En outre, le Comité s'est préoccupé au cours de l'année 2011 du non-remboursement par la Caisse Nationale de Santé (CNS) des frais résultant de l'élaboration du certificat de maladie par les médecins (certificat comportant une description détaillée des coups, blessures et lésions physiques et psychiques

<sup>10</sup> Ce système avait été introduit au Luxembourg pour la première fois en 2008 pour une phase d'essai de trois ans.

<sup>11</sup> Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant – le Code d'instruction criminelle – le Code pénal – la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et – la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

et de la consultation y afférente) et de la question du refus de nombreux médecins d'établir cette pièce et ceci malgré les démarches effectuées par le Comité.

En 2012, vu l'état actuel de la tendance à l'augmentation des cas de violence domestique et des expulsions y liées, le Comité estime qu'un document de référence est de mise afin d'en tirer des recommandations à l'attention du Conseil de gouvernement et de pouvoir prendre les mesures de prévention nécessaires et appropriées pour lutter contre et prévenir de manière plus ciblée et effective le phénomène de la violence domestique. C'est dans cette optique que le Ministère de l'Égalité des chances a chargé le Centre de Recherche Public de la Santé (CRP Santé) de réaliser une analyse scientifique durant les années 2013 et 2014 pour établir les causes de la violence domestique au Luxembourg.

Aussi le Comité plaide-t-il en 2012 en faveur d'une intensification des mesures de prévention contre la violence domestique, notamment en essayant de sensibiliser de manière précoce les enfants et adolescents à la problématique, en s'adressant davantage aux communautés étrangères vivant au Luxembourg, en s'interrogeant sur les retombées des campagnes de prévention et de sensibilisation en la matière, en adoptant une approche plus intégrée et pluridisciplinaire par une inclusion, entre autres, des domaines de la santé sexuelle et affective et finalement, en coordonnant mieux les formations sur le sujet données par les différents acteurs.

## ***2.2. Évaluations scientifiques de la loi sur la violence domestique réalisées en 2006 et 2009 par l'experte indépendante Beate Stoff***

Deux évaluations scientifiques de la loi ont été effectuées par une experte indépendante, à savoir Madame Beate Stoff du Büro PLAN B de Osburg en Allemagne.

La première évaluation intitulée „*Abschlussbericht: Evaluation der Veränderungen in Luxemburg seit der Einführung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt und Einrichtung*“ a été publiée en avril 2006. Une deuxième évaluation portant le titre „*Fünf Jahre Gewaltschutzgesetz im Grossherzogtum Luxemburg*“ a été réalisée trois années plus tard et rendue publique en mai 2009.

Dans sa première évaluation en 2006, Mme Beate Stoff constate que:

- la loi a une incidence positive sur les institutions du système d'aide aux victimes;
- la loi fonctionne bien dans la plupart des cas en ce qui concerne les déroulements des procédures;
- le contact proactif avec les victimes est fructueux et celles-ci considèrent ce contact ainsi que le soutien et la consultation avec le service d'assistance aux victimes de la violence domestique comme efficaces et très utiles;
- l'enchaînement d'aides mises en place, allant de l'intervention de la police jusqu'au parquet et au service d'assistance aux victimes de la violence domestique, se déroule en règle générale sans incidents;
- avec l'expulsion, les concernés disposent d'une possibilité supplémentaire de mettre fin à la violence domestique, un fait qui, pourtant, ne rend nullement superflus les maisons d'accueil pour femmes ou centres d'information.

Le rapport de Madame Stoff identifie quelques mesures susceptibles d'améliorer davantage la lutte contre le fléau de la violence domestique:

- au niveau de l'intervention policière, il faudrait mettre davantage l'accent sur la formation continue des policiers afin de mieux pouvoir agir contre les manquements aux procédures lors des interventions policières, analyser la possibilité de nomination de responsables spéciaux auprès de la police en matière de violence domestique (cf. situation de la Rhénanie-Palatinat), réfléchir sur la mise en place de contrôles conséquents pour vérifier le respect des mesures d'expulsion;
- au niveau du service d'assistance aux victimes de violence domestique, il faudrait améliorer le système de transmission des personnes victimes à d'autres services actifs dans le domaine de la violence domestique, ainsi que la coopération et l'interconnexion avec le parquet et le tribunal de la jeunesse, mettre à la disposition du service d'assistance des informations supplémentaires concernant les victimes et leur entourage immédiat, mettre l'accent sur le travail avec les enfants, voire avec les jeunes, concernés notamment par le biais du nouveau centre d'écoute aménagé à leur bénéfice au sein du service d'assistance;
- au niveau du parquet, il faudrait intensifier le contact entre, d'une part, le parquet et, d'autre part, le service d'assistance afin d'améliorer l'assistance et l'encadrement des enfants et des jeunes, et

mettre à la disposition du parquet à échéance régulière des informations sur le sujet de la violence domestique et de son évolution au Luxembourg;

- au niveau des victimes, il faudrait mettre à leur disposition du matériel d'information lors de chaque intervention policière, même en cas de non-expulsion, et informer le service d'assistance de toutes les interventions;
- au niveau de l'offre d'information et d'assistance en matière de violence domestique, il faudrait essayer d'en faire bénéficier toutes les régions du pays et développer une assistance à long terme destinée aux victimes;
- au niveau des coupables, il faudrait développer le travail d'assistance à leur égard;
- au niveau des statistiques et de la sensibilisation, il faudrait compléter les données statistiques par la considération de données supplémentaires et par l'utilisation de méthodes d'évaluation uniformes et intensifier davantage la sensibilisation au problème de la violence domestique de manière à atteindre toutes les catégories de la population;
- au niveau de la justice, il faudrait analyser les raisons qui expliquent le chiffre peu élevé des interdictions de contact et d'approche décidées et procéder à une analyse des actes des condamnations en matière de violence domestique.

En 2006, Madame Beate Stoff conclut qu'il n'existe pas de nécessité immédiate qui plaiderait pour une modification de la loi. Il faudrait néanmoins discuter des points suivants:

- considérer une extension de la période d'expulsion à 14 jours ou à 10 jours ouvrables, étant donné que la période de 10 jours peut s'avérer trop courte;
- réfléchir davantage à la protection des enfants et jeunes, victimes indirectes de la violence domestique entre couples;
- voir si en cas de victimes mineures, il ne conviendrait pas plutôt de recourir aux mesures existantes dans le domaine de la protection de la jeunesse au lieu de considérer l'expulsion du parent violent;
- considérer le recours dans certains cas et sous certaines conditions à des procédures extrajudiciaires;
- consacrer davantage d'efforts à la prévention et à une meilleure prise en charge des coupables, qui, très souvent, sont de sexe masculin.

En mai 2009, Beate Stoff constate dans sa deuxième évaluation que sur l'ensemble des cinq années depuis la mise en vigueur de la loi, les institutions impliquées enregistrent une tendance à la hausse du nombre des cas de violence domestique. Cette hausse concerne non seulement le nombre d'interventions et d'expulsions effectuées par les forces de police, mais également le nombre de recours aux différentes offres d'assistance et de consultation destinées aux victimes, aux enfants et adolescents concernés ainsi qu'aux auteurs. Madame Stoff n'y voit pas une croissance en tant que telle du phénomène de la violence domestique, mais plutôt une diminution de la zone d'ombre due à l'introduction de la loi et les campagnes d'information et de sensibilisation y relatives, qui facilitent l'accès au système d'aide et d'assistance.

De manière générale, on enregistre une brutalité plus élevée chez l'auteur de violence, la subsistance du sentiment d'insécurité auprès de la victime malgré l'introduction de la loi, une détérioration de la situation économique avec des répercussions sur l'affluence dans les maisons d'accueil pour femmes, ainsi qu'un lien entre le phénomène de détresse de logement et celui de la violence domestique.

Un élément essentiel est que l'introduction de la loi semble avoir brisé le tabou autour du phénomène de la violence domestique. On donne plus de crédibilité aux témoignages des victimes et ces dernières savent mieux s'orienter pour trouver de l'aide. Le travail avec les auteurs s'améliore, car ces derniers sont prêts à coopérer davantage avec le service d'assistance „Riicht Eraus“.

Un autre fait important a trait à une meilleure collaboration entre les services d'assistance d'un côté et les instances juridiques et la police de l'autre. Les effets des efforts de sensibilisation par rapport aux enfants et adolescents, victimes collatérales de la violence domestique, commencent à porter leurs fruits. Les formations en matière de violence domestique connaissent un développement continu. Même dans le domaine de la santé, et plus particulièrement en ce qui concerne la sensibilisation, voire les formations des médecins à la problématique ainsi que l'établissement de certificats médicaux par ces derniers, la situation semble s'améliorer. Les interventions policières continuent toutefois parfois à poser problème.

Madame Beate Stoff identifie essentiellement deux points faibles, à savoir que la loi ne reconnaît pas assez la problématique des enfants concernés par la violence domestique et que l'auteur n'est pas assez responsabilisé.

D'autres points d'améliorations concernent:

- l'inclusion de toutes les personnes cohabitant et vivant sous un toit dans la liste des personnes à protéger;
- le prolongement de la période d'expulsion;
- la mise en place d'un contrôle général de la mesure d'expulsion par la police et la sanction de toute entorse constatée contre cette dernière;
- la définition d'interlocuteurs fixes en matière de violence domestique à réaliser éventuellement en concordance avec l'idée d'un „rappel à la loi“;
- l'accélération des procédures pour les interdictions de contact et de rapprochement;
- la réorganisation de l'accueil des femmes en détresse, vu les raisons très diverses qui sont à l'origine de cette dernière (crise du logement, problèmes sociaux, violence domestique, traite de femmes ...);
- l'élargissement de l'offre d'assistance pour savoir mieux venir en aide aux différentes catégories de victimes (personnes handicapées ou malades, migrants, hommes victimes de violence domestique ...);
- l'amélioration de la coopération entre les différents services concernés;
- la meilleure prise en considération du phénomène de la violence domestique lors de la fixation des droits de garde et de visite en cas de divorce;
- la mise en évidence de la fonction-clé du domaine de la santé en matière de violence domestique ainsi que des mesures de prévention;
- l'importance à accorder à la formation continue et l'élargissement de l'éventail des personnes à former en la matière (inclure davantage d'acteurs du domaine social, comme les écoles, les services de jeunesse ...);
- une interconnexion plus importante entre pratiquants au niveau local et régional;
- l'uniformisation de la méthode de saisie statistique afin de pouvoir considérer les cas isolés.

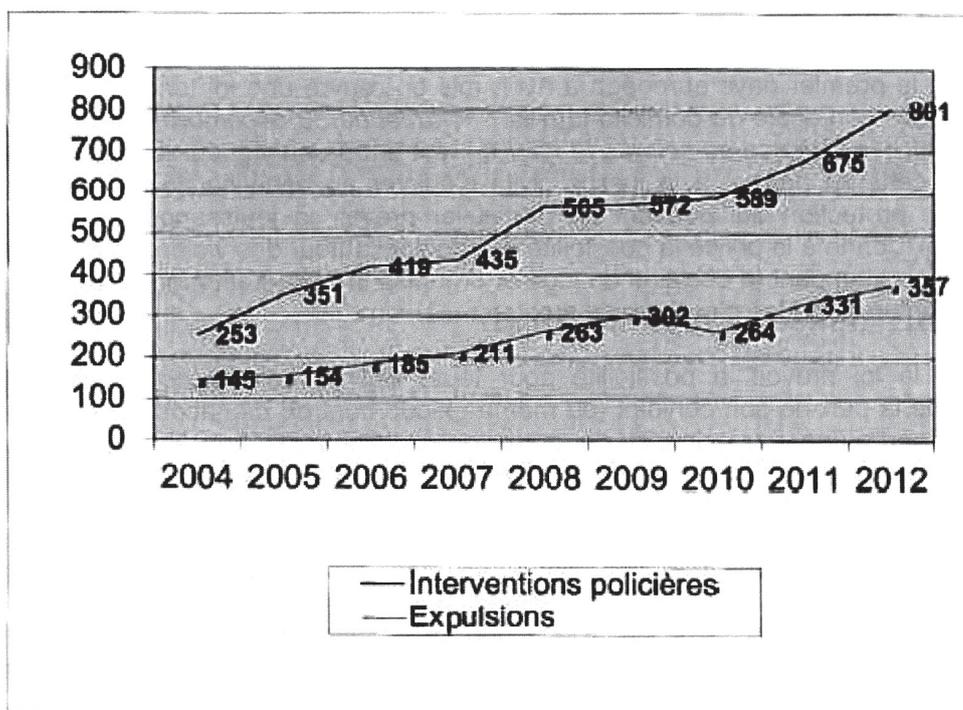
### ***2.3. L'envergure actuelle du phénomène de la violence domestique***

Il est préoccupant de constater que le nombre d'expulsions a connu une hausse de 7,85% en 2012 par rapport à 2011 pour se chiffrer au nombre record de 357 depuis l'introduction de la loi sur la violence domestique en 2003.

Pour la troisième fois consécutive, les expulsions ont sensiblement franchi le cap de 300. Concernant les interventions policières en matière de violence domestique, la police grand-ducale a enregistré une hausse sensible de 18,66% par rapport à 2011 pour atteindre le chiffre record de 801 interventions. Au cours de l'année 2012, la police grand-ducale est intervenue en moyenne 66,8 fois et a procédé à 29,8 expulsions par mois. Au moment des 357 expulsions, 522 enfants, dont 443 enfants mineurs, ont été victimes et/ou témoins de violence domestique, bien que ces enfants ne soient pas officiellement recensés comme tels.

Le tableau ci-après illustre l'évolution des interventions de la police et des expulsions depuis 2004:

Graphique 1 – Interventions et expulsions 2004-2012



Source et graphique: Police Grand-Ducale

Pour ce qui est des délits de la violence domestique, il s'agit dans la majorité des cas de coups et blessures entraînant ou non une incapacité de travail. En 2012, le nombre des procès-verbaux de ces chefs s'est élevé à 297 (278 en 2011), ce qui représente de loin la majorité des délits répertoriés. 66,5% des victimes étaient de sexe féminin et 33,5% de sexe masculin (en 2011: 67,1% femmes, 32,9% hommes). 66 victimes étaient mineures. Pour ce qui est des auteurs, 70% étaient de sexe masculin et 30% de sexe féminin en 2012 (2011: 70,2% hommes, 29,8% femmes).

Autre fait important à soulever est que 195 auteurs de l'année 2011 ont été expulsés deux fois depuis novembre 2003, deux auteurs ont été expulsés trois fois en 2012, neuf auteurs ont été expulsés quatre fois depuis novembre 2003 et cinq auteurs ont été expulsés cinq fois depuis novembre 2003.

En 2012, dans 111 cas (31,09%) une prolongation de la mesure d'expulsion a été demandée. Cinq demandes de prolongation ont été retirées par les victimes. Huit demandes ont été refusées par le tribunal.

En 2012, 80,11% des victimes dans le cadre d'expulsions étaient originaires d'un Etat membre de l'Union européenne, dont 35,35% étaient de nationalité luxembourgeoise et 35,35% de nationalité portugaise. Les victimes issues d'un pays tiers représentant 18,77% des victimes, 3,64% étaient de nationalité capverdienne et 2,24% de nationalité serbe. Pour ce qui est des auteurs expulsés, 91,88% étaient des hommes en 2012. 78,43% des auteurs étaient issus d'un Etat membre de l'Union européenne. La majorité des auteurs étaient soit de nationalité portugaise (34,45%), soit de nationalité luxembourgeoise (30,53%). Les auteurs issus d'un Etat tiers représentaient 20,17%, dont 3,08% étaient de nationalité capverdienne, suivis par les auteurs de nationalité serbe.

### 3. La législation en matière de violence domestique à travers l'Europe

#### 3.1. La loi autrichienne

L'Autriche a été le premier pays européen à avoir mis en œuvre une loi tendant à éloigner l'auteur de violence conjugale du domicile familial: „la loi du 30 décembre 1996 relative à la protection contre la violence au sein de la famille“ est entrée en vigueur le 1er mai 1997. En deux mots, cette loi permet à la justice civile d'édicter au bénéfice de la victime des ordonnances de protection qui peuvent en

particulier prévoir la jouissance exclusive du logement familial, donne à la police la possibilité d'expulser l'auteur des violences conjugales de ce logement en attendant la décision du juge et organise la coopération entre la police, la justice et les structures locales d'assistance aux femmes.

Plus en détail, la loi prévoit la possibilité pour toute victime de violence physique ou psychologique de la part de son conjoint (ou même uniquement de menaces) de demander au tribunal de prendre une „ordonnance de protection“, obligeant l'auteur des faits à quitter le domicile familial et ne pas y revenir, à ne pas se rendre dans certains lieux, comme le lieu de travail de la victime ou l'école fréquentée par les enfants, et à s'abstenir de toute rencontre et de toute tentative d'entrer en contact avec elle. Une telle ordonnance, valable trois mois au maximum, mais prolongeable en cas de séparation, est exécutée immédiatement par un huissier qui peut également faire appel aux forces de l'ordre. Un article introduit dans la loi sur la police (§ 38a) permet „aux forces de l'ordre d'expulser l'auteur de violences physiques du domicile de la victime et de lui interdire d'y revenir pendant deux semaines“ (10 jours ouvrables). La victime bénéficie donc d'une mesure de protection très rapidement, avant même que le juge n'ait été saisi. Lors de son éloignement, l'auteur doit restituer ses clés et donner une adresse de contact à la police. Si après trois jours, il apparaît qu'il ne respecte pas les consignes, il doit payer une amende de 360 EUR et peut être écroué en cas de récidive. Le respect par l'auteur de la mesure d'expulsion est contrôlé au moins une fois par les forces de l'ordre.

Un tiers de victimes profitent de ce délai de 10 jours pour introduire une demande d'ordonnance de protection au juge civil, la soi-disante „*zivilrechtliche Verfügung*“ (EV). De cette manière la mesure d'expulsion peut se prolonger de deux semaines. Par après une protection à plus long terme peut être sollicitée par l'EV. La loi a également pris d'autres dispositions, notamment la création d'un bureau d'intervention dans chacun des Länder du pays: ces bureaux sont chargés de l'assistance juridique aux victimes et participent à la sensibilisation des forces de l'ordre à la violence conjugale et à la responsabilisation des auteurs. La loi de 1997 a été modifiée ponctuellement en 1999, 2002 et 2004. En date du 1er juin 2009 est entrée en vigueur la „*deuxième loi de protection de violence*“, où la protection et le soutien des victimes ont été améliorés.

Le modèle autrichien, qui permet d'éloigner l'agresseur de la victime immédiatement après les faits selon l'adage „*Wer schlägt geht*“ a été repris notamment par le Luxembourg.

### 3.2. La loi allemande

Constatant l'inefficacité des mesures prises depuis le milieu des années 70, le plan gouvernemental de lutte contre la violence envers les femmes publié en décembre 1999 affirmait que les violences conjugales devaient être considérées comme un tout, et non comme l'addition de différentes formes de violence. Ce plan prônait donc une action multiforme, dont les points essentiels étaient la prévention, la coopération entre les administrations concernées, le renforcement des liens entre les associations pour l'aide aux victimes, ainsi que la sensibilisation de l'opinion publique et des professionnels concernés, notamment par la formation. Le plan comportait également un volet législatif, qui s'est traduit par l'adoption de la „*loi du 11 décembre 2001 sur l'amélioration de la protection offerte par les tribunaux civils aux victimes de violences et de persécutions*“. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2002. Elle permet aux victimes de violences de demander aux tribunaux civils des ordonnances générales de protection, ainsi que la jouissance exclusive du domicile familial.

En règle générale, le Ministère public peut engager des poursuites pénales dès qu'il a connaissance d'une infraction, indépendamment de la volonté de la victime. De plus, la police a l'obligation de dénoncer les infractions qu'elle constate à la suite d'une intervention.

„*La loi sur l'amélioration de la protection offerte par les tribunaux civils aux victimes de violences et de persécutions*“ prévoit que les victimes de violences conjugales peuvent demander l'éloignement de l'agresseur ainsi que la jouissance exclusive du domicile commun. Pour faciliter l'application du dispositif, ces ordonnances sont prises, quel que soit le statut juridique du couple, selon une procédure simplifiée (assistance d'un avocat facultative, liberté des moyens de preuve ...) par les tribunaux cantonaux, qui sont compétents pour les litiges familiaux.

Les tribunaux civils peuvent prendre, à la demande des personnes victimes de violences commises intentionnellement, toute mesure susceptible d'empêcher la répétition de ces faits. Ils peuvent en particulier interdire à l'auteur des violences de s'introduire au domicile de la victime; de séjourner dans un certain rayon autour du domicile de la victime; de se rendre dans certains lieux régulièrement fréquentés par la victime; d'entrer en contact avec la victime, y compris par des moyens utilisables à

distance ou de provoquer des rencontres avec la victime. Ces ordonnances sont prises pour une durée limitée déterminée par le juge en fonction des besoins, mais qui peut être prolongée. Leur non-respect constitue une infraction pénale punissable d'un an de prison.

La plupart des Länder ont modifié la loi régionale sur la police afin que les forces de l'ordre puissent, en cas de danger avéré ou imminent, obliger les auteurs de violences conjugales à quitter le domicile familial et leur interdire d'y revenir pendant plusieurs jours, selon l'adage „Wer schlägt, muss gehen“. L'interdiction peut être étendue aux environs immédiats du logement, ainsi qu'au lieu de travail de la victime. Sa durée de validité varie selon les Länder: elle est de dix jours dans certains et de quatorze dans les autres.

Fait important à mentionner est que dans plusieurs Länder, l'organisation des services de police a été modifiée de façon à ce que les affaires de violences conjugales soient traitées par des unités exclusivement composées de femmes.

### 3.3. La loi belge

En 1997, la loi visant à combattre la violence au sein du couple, dite loi *Lizin*, introduit la notion de crime ou de délit commis à l'encontre de „l'époux ou de la personne avec laquelle la victime cohabite ou a cohabité et entretient ou a entretenu une relation affective et sexuelle durable“.

La loi du 3 mai 2012 sur „l'interdiction temporaire de résidence“ est d'application depuis le 2 janvier 2013. Ce texte complète l'arsenal juridique qui concerne l'attribution de la résidence familiale. En effet la loi du 28 janvier 2003 visant à l'attribution du logement familial au conjoint ou au cohabitant légal victime d'actes de violence physique de son partenaire, et complétant l'article 410 du code pénal comportait déjà des mesures visant à éloigner le conjoint violent de la résidence familiale, à la fois sous des aspects judiciaires et sous des aspects policiers.

La nouvelle loi s'inspire des exemples autrichien et luxembourgeois (loi de 2003), mais le dispositif en place est relativement moins développé que ceux appliqués en Autriche et au Luxembourg. Ainsi l'article 3 de la loi précise: „s'il ressort des faits ou de circonstances que la présence d'une personne majeure à la résidence représente une menace grave et immédiate pour la sécurité d'une ou de plusieurs personnes qui occupent la même résidence, le procureur du Roi peut ordonner une interdiction de résidence à l'égard de cette personne. L'interdiction de résidence entraîne pour la personne éloignée, l'obligation de quitter immédiatement la résidence commune et l'interdiction d'y pénétrer, de s'y arrêter ou d'y être présente (...), d'entrer en contact avec les personnes qui occupent cette résidence avec elle. L'interdiction de résidence s'applique pendant dix jours maximum à compter de sa notification à la personne concernée“.

C'est par ordonnance écrite que le Procureur du Roi concrétise l'interdiction de résidence. Celle-ci comprend:

- une description du lieu et la durée d'application de la mesure;
- les faits et circonstances qui ont donné lieu à ordonner l'interdiction de résidence, visée au § 1er;
- les noms de personnes avec lesquelles la personne éloignée ne peut plus entrer en contact;
- les sanctions qui pourront être imposées en cas de non-respect de l'interdiction (une peine d'emprisonnement pouvant aller de 8 jours à 6 mois ou une amende de 26 à 100 EUR).

L'ordonnance est communiquée à la personne éloignée, aux occupants du même domicile et au chef de corps de la police locale. Le procureur contacte „le service d'accueil des victimes de son parquet afin qu'il assiste et informe les personnes qui occupent la même résidence que la personne éloignée.“ Dans les 24 heures, la personne éloignée doit communiquer au procureur du Roi l'adresse où on peut la joindre. Au plus tôt, le procureur du Roi communique l'ordonnance d'interdiction de résidence au juge de paix du canton qui doit fixer l'audience de la cause dans le délai de 10 jours fixé pour l'interdiction (article 4). A l'audience le juge de paix peut soit lever l'interdiction, soit la prolonger de trois mois au maximum (article 5). Hormis la communication du cas au service d'accueil des victimes du parquet, la loi belge ne prend pas de précaution spéciale pour protéger la famille du conjoint éloigné.

### 3.4. La loi française

En France, le Code pénal de 1994 sanctionne gravement les violences conjugales. La qualité de conjoint ou de concubin de la victime est considérée comme une circonstance aggravante. La „loi

relative à la réforme de la procédure de divorce“ du 26 mai 2004 introduit de nouvelles mesures pour lutter contre les violences conjugales: elle prévoit l'éloignement du domicile conjugal du conjoint violent. Mais cette loi ne concernait que les mariés. Une autre loi, „la loi du 12 décembre 2005, relative à la récidive des infractions pénales“, permet de faciliter l'éviction de l'auteur de violences (conjoint ou concubin) du domicile conjugal, à tous les stades de la procédure, devant les juridictions répressives, tout en prévoyant la possibilité d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique. Dès qu'une plainte est déposée au commissariat de police, le conjoint violent peut donc faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Auparavant, seule la victime était autorisée à quitter le domicile conjugal.

En 2006, „la loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs“ est adoptée par le Parlement français. Cette loi prévoit une aggravation des peines pour les conjoints, concubins, mais aussi pour les „pacsés“, ou pour les anciens concubins, conjoints ou anciens pacsés. En 2007, „la loi relative à la prévention de la délinquance“ crée une circonstance aggravante dans les violences volontaires pour tout acte violent sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants.

La „loi relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants“ a été promulguée le 9 juillet 2010. Ce texte vise notamment à faciliter le dépôt de plaintes par les femmes qui selon l'Assemblée nationale, sont souvent freinées par la peur de perdre la garde de leurs enfants, par le risque de se retrouver sans logement ou par la crainte de l'expulsion lorsqu'elles sont en situation irrégulière.

Le texte prévoit une „mesure phare“ à savoir „l'ordonnance de protection“ qui peut être délivrée par le juge aux affaires familiales lorsque des „violences exercées au sein du couple ou au sein de la famille, par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin mettent en danger la personne qui en est victime, un ou plusieurs enfants“. Le juge, qui doit statuer dans les 24 heures, peut être saisi par la victime ou par le ministère public avec l'accord de la victime.

Cette „ordonnance de protection“, prise après audition des parties, permet au juge d'attester de la réalité des violences subies et de mettre en place, sans attendre la décision de la victime sur le dépôt d'une plainte, les mesures d'urgence: éviction du conjoint violent, relogement „hors de portée du conjoint en cas de départ du domicile conjugal“.

Les mesures liées à l'ordonnance de protection seraient applicables durant quatre mois, avec possibilité de renouvellement „en cas de dépôt par la victime d'une requête en divorce ou en séparation de corps“. Le conjoint violent qui ne respecterait pas les mesures de protection décidées par le juge pourrait être condamné à deux ans de prison et 15.000 euros d'amende.

Le conjoint violent pourrait également se voir imposer le port d'un bracelet électronique pour contrôler son respect des mesures d'éloignement prises à son encontre.

Le texte crée en outre de nouveaux types de délit:

- „le délit de harcèlement“ au sein du couple pour prendre en compte les violences psychologiques ou morales. Le fait de „harceler son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin par des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale“ est puni d'une peine allant de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende selon la durée d'incapacité de travail subie.
- le délit de „contrainte au mariage“ pour lutter contre les mariages forcés. Pour les femmes issues de l'immigration, le texte prévoit d'accorder ou de renouveler leur titre de séjour aux femmes venues en France au titre du regroupement familial, même si elles se sont séparées de leur mari en raison de violences. De même une carte de séjour pourra être délivrée aux personnes en situation irrégulière ayant subi des violences conjugales.

A côté du volet de la protection des victimes et celui de la répression, cette loi accorde aussi une grande place à la prévention des violences conjugales notamment par l'institution d'une „journée nationale de sensibilisation aux violences faites aux femmes“ fixée au 25 novembre.

### 3.5. La loi espagnole

Le code pénal espagnol comprend depuis 1989 des dispositions punissant les auteurs de violences conjugales, mais la loi organique 14/1999 du 9 juin 1999 relative à la protection des victimes de mau-

vais traitements a pour la première fois introduit un dispositif complet. Cette loi a érigé les violences conjugales habituelles en infraction spécifique. Elle a également permis au juge de prononcer des mesures d'éloignement, à titre provisoire pendant le déroulement de la procédure, ainsi qu'à titre de peine complémentaire.

En application du plan établi pour les années 2001 à 2004, le dispositif de lutte contre les violences conjugales a ensuite été révisé à plusieurs reprises:

- *la loi 38/2002 du 24 octobre 2002, qui modifie les dispositions du code de procédure pénale relatives aux procédures accélérées, s'applique notamment dans les affaires de violence conjugale;*
- *la loi 27/2003 du 31 juillet 2003 relative aux ordonnances de protection des victimes de violences domestiques a facilité l'obtention de telles mesures, a établi un lien entre la délivrance de celles-ci et l'entrée en action des services sociaux, et a créé un fichier central répertoriant toutes ces ordonnances;*
- *la loi organique 11/2003 du 29 septembre 2003 portant mesures en matière de sécurité urbaine, de violence domestique et d'intégration sociale des étrangers a requalifié certaines infractions commises au sein du couple;*
- *la loi organique 15/2003 du 25 novembre 2003 réformant le code pénal permet de vérifier l'exécution des mesures d'éloignement par des moyens électroniques.*

Le projet de „*loi organique de protection totale contre la violence fondée sur le sexe*“ a été déposé le 25 juin 2004 et adopté définitivement le 22 décembre 2004. Ce texte est considéré comme pionnier pour trois raisons au moins:

1. d'abord, il définit clairement la violence de genre comme „l'expression la plus brutale de l'inégalité de genre“. Considérant la nature structurelle et omniprésente des inégalités de genre, la loi établit des tribunaux spéciaux chargés de traiter les cas de violences, grâce à des professionnels spécialement formés.
2. Ensuite, la loi présente clairement la violence de genre comme un problème public, arrachant explicitement le „crime invisible“ à la sphère privée.
3. Troisièmement, la loi met en œuvre une approche intégrale du problème qui articule une large gamme de mesures légales, pénales, judiciaires, sociales, sanitaires et éducatives à des mesures de reconnaissance des droits des femmes et de coordination entre différents acteurs aux fins de prévenir les violences et d'assurer la protection des victimes.

De plus, se fondant sur une définition de la violence de genre comme celle qui vise les femmes au seul motif qu'elles sont des femmes, la loi prévoit un traitement pénal différencié selon que l'auteur des faits est un homme ou une femme.

Selon leur nature, les violences conjugales sont qualifiées d'homicide, de coups et blessures, de menaces, de pressions, etc. Leurs auteurs sont punis en conséquence, mais toujours plus sévèrement que s'ils n'avaient aucun lien avec la victime.

Le déclenchement de la procédure ne requiert pas de plainte de la victime. En effet, la règle générale, énoncée par la Constitution et qui oblige tout citoyen à dénoncer les infractions pénales dont il a connaissance, s'applique en particulier à celles qui résultent de violences conjugales. Par ailleurs, la *loi 27/2003* a imposé à tous les services sociaux, publics ou privés, d'informer le parquet ou le juge des cas les plus graves de violences conjugales, afin que les victimes puissent bénéficier d'une ordonnance de protection. Enfin, les victimes ont la possibilité de déposer leur plainte par courrier électronique.

Pour ce qui est des mesures d'éloignement, elles sont de deux natures: elles peuvent être ordonnées à titre provisoire pendant le déroulement de la procédure pénale ou constituer une peine complémentaire. Quelles qu'elles soient, tout agresseur qui ne respecte pas les mesures d'éloignement imposées par un juge peut se voir infliger une peine de prison de trois mois à un an ou des travaux d'intérêt général pour une durée de 90 à 120 jours.

**Les mesures provisoires:** Ce fut la *loi 14/1999* qui a modifié le code de procédure pénale pour permettre au juge en charge du dossier de prononcer, à l'encontre de la personne inculpée de certaines infractions (homicide, coups et blessures, infractions sexuelles, tortures ...), l'interdiction de résider ou de se rendre dans certains lieux pendant la durée de l'enquête préliminaire. Le juge peut également interdire à l'inculpé d'approcher certaines personnes. De telles interdictions ne peuvent être décidées que lorsqu'elles semblent absolument nécessaires pour assurer la protection de la victime. Elles sont

notamment applicables dans les affaires de violences conjugales. La loi 27/2003 *relative aux ordonnances de protection des victimes de violence familiale* a amélioré le dispositif, en permettant au juge d'instruction de permanence de prendre des ordonnances de protection, contenant non seulement des mesures d'ordre pénal, mais aussi d'ordre civil. L'ordonnance de protection est délivrée dans le délai maximum de soixante-douze heures. Le juge agit d'office ou à la requête de la victime. Ces mesures peuvent être prises seulement si l'intégrité physique ou psychique, la liberté ou la sécurité d'une personne sont menacées par un proche et si la victime se trouve dans une situation objective de risque. Les mesures d'ordre pénal susceptibles d'être adoptées dans ce cadre sont celles qui sont prises habituellement à l'occasion d'une procédure pénale (mesures d'éloignement et détention provisoire).

Quant aux mesures civiles, elles doivent être demandées expressément. Elles peuvent par exemple déterminer le régime de garde des enfants, prévoir que l'agresseur verse une pension à la victime, voire octroyer la jouissance du domicile familial à cette dernière. Les mesures d'ordre civil sont prises pour une durée de trente jours, à moins que la victime n'entame une procédure de séparation ou de divorce pendant cette période. Dans ce cas, leur durée de validité est prolongée de trente jours. Lorsqu'une ordonnance de protection a été délivrée, la victime doit être informée de façon permanente de la situation judiciaire de l'agresseur et de la durée d'application des mesures de protection. Les mesures prises doivent être communiquées immédiatement à toutes les administrations concernées (police, services sociaux ...) et inscrites au fichier central pour la protection des victimes de violence domestique.

**Les peines complémentaires:** La loi 14/1999 a modifié le code pénal pour permettre au juge d'interdire aux auteurs de certaines infractions limitativement énumérées (coups et blessures, tortures, infractions sexuelles ...) de s'approcher des victimes, d'entrer en contact avec elles ou de se rendre chez elles pendant une durée d'au plus cinq années, cette mesure s'ajoutant aux interdictions de se rendre ou de résider dans certains lieux, qui pouvaient auparavant être prononcées à titre de peine complémentaire. Ces diverses interdictions sont notamment applicables dans les affaires de violences conjugales. La loi 15/2003 a durci le dispositif, en rendant la mesure d'éloignement obligatoire lorsque les infractions décrites plus haut ont lieu au sein d'un couple et en en portant la durée à dix ans dans les cas les plus graves. Elle a aussi rendu possible le contrôle de l'exécution des mesures d'éloignement par des moyens électroniques, comme le bracelet.

Les actions de la police et de la justice ont été coordonnées pour assurer une meilleure protection aux victimes. Ainsi les forces de police doivent prendre les mesures adéquates dès qu'elles ont connaissance d'une infraction liée à la violence conjugale et sans attendre que le juge ait prononcé une ordonnance de protection. Le protocole arrêté à cet égard énumère quelques-unes des dispositions qu'elles peuvent adopter. Il n'évoque pas les mesures d'éloignement.

#### 4. Éléments-clés du projet de loi

Les évaluations faites par Madame Beate Stoff ainsi que les rapports du Comité de coopération préconisent quatre lacunes majeures de la loi sur la violence domestique qu'il s'agit de combler, à savoir:

- **l'extension du champ d'application des victimes:** Dans sa teneur actuelle, la loi énumère de manière limitative certaines catégories de personnes qui sont à considérer comme „proche“ au sens de la législation sur la violence domestique. Le présent projet de loi rend applicable les dispositions légales en matière de violence domestique à toute personne avec laquelle l'auteur de violence cohabite dans un cadre familial.
- **l'augmentation et le renforcement de la protection des victimes elles-mêmes:** Ainsi le projet de loi vise à rendre la mesure d'expulsion plus efficace en augmentant la durée de l'expulsion de 10 à 14 jours et en ajoutant à l'interdiction d'entrer au domicile et aux dépendances, l'interdiction de prendre contact, oralement ou par écrit ou par personne interposée avec la personne protégée et celle de s'approcher d'elle (article 1). La police a en outre le droit de vérifier le respect de ces interdictions. Dans le cadre des nouvelles dispositions modifiant le Nouveau Code de procédure civile, le législateur prévoit de simplifier les démarches à entreprendre par la personne protégée en vue de l'obtention d'une interdiction de retour au domicile consécutive à une mesure d'éloignement (article 7). Finalement, le législateur tend à renforcer la protection de la victime en regroupant, en complétant et en raffermissant l'arsenal de sanctions prévues dans le code pénal en cas de violation de la mesure d'expulsion et des interdictions qui s'y rapportent (article 6).

- **la mise en exergue de la situation de vulnérabilité des enfants victimes de violence:** Le Comité de coopération ainsi que Madame Beate Stoff évoquent la situation de fragilité des enfants victimes et/ou témoins de violence domestique et jugent que cette dernière n'a pas été suffisamment prise en compte par la loi de 2003. Afin de réagir à la situation de vulnérabilité des enfants victimes de violence, le concept du service d'assistance aux victimes de violence a été modifié de façon innovatrice en 2006. Lors des interventions aux domiciles familiaux, une personne qualifiée est chargée de travailler spécifiquement avec le ou les enfants pendant qu'une autre conseille spécifiquement la victime adulte. Parallèlement le gouvernement a débloqué, depuis 2006, des crédits supplémentaires en vue de créer un service psychologique pour enfants victimes et/ou témoins de violence domestique. Ces mesures ont pour objet d'aider les enfants d'une manière plus ciblée à surmonter leurs traumatismes et à les éduquer aux valeurs d'une culture de non-violence. Finalement les dispositions de l'article II nouveau de la loi visent à donner une visibilité aux enfants victimes et/ou témoins de violence domestique et le texte affiche une volonté claire de souligner la situation de vulnérabilité des enfants qui subissent de la violence dans le milieu familial. Dans ce contexte il convient de souligner qu'un amendement gouvernemental a été déposé le 12 mars 2010 à la demande de Monsieur le Ministre de la Justice par l'intermédiaire du *projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse*.

Cet amendement introduit notamment un article 25bis qui dispose: „*Le juge de la jeunesse peut, s'il y a urgence, prononcer à l'encontre des personnes qui compromettent la santé physique ou mentale, l'éducation ou le développement social des enfants mineurs, une interdiction de prendre contact avec ces enfants mineurs. Lorsque le juge de la jeunesse ne peut être utilement saisi, ces mesures sont prises par le procureur d'Etat. Dans tous les cas où une interdiction de prendre contact est prise par le procureur d'Etat, il en est donné sur-le-champ avis au juge de la jeunesse qui exerce dès lors ses attributions. Sans préjudice de l'article premier de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, le juge de la jeunesse, ou à défaut le procureur d'Etat, fixe les modalités relatives au déguerpissement des personnes vivant en communauté domestique avec des enfants mineurs et à l'encontre desquelles une interdiction de prendre contact a été ordonnée. Lorsqu'une interdiction de prendre contact a été ordonnée à l'encontre de personnes vivant en communauté domestique avec des enfants mineurs ou à l'encontre de leurs père et/ou mère, un jugement au fond doit être rendu par le tribunal de la Jeunesse dans un délai de deux mois suivant le jour de la décision de l'interdiction de prendre contact. Dans tous les autres cas, faute de décision au fond, l'interdiction de prendre contact expire à la fin de ce délai.*“

Ainsi, la protection, voire l'interdiction de prendre contact avec les enfants victimes potentielles de violence domestique est réglée dans le cadre du projet de loi 5351 mentionné ci-dessus. Voilà pourquoi le projet de loi sous rubrique ne revient pas sur une éventuelle interdiction de prendre contact par rapport aux enfants, victimes directes ou indirectes de la violence conjugale. A noter que le texte gouvernemental amendé du projet de loi sous rubrique avait prévu d'ajouter une référence expresse à cette disposition dans le texte du nouvel article 439 du Code pénal. Comme le projet de loi n'a pas encore été voté, une référence expresse dans le texte du projet de loi sous rubrique n'est pas possible. Il n'en demeure pas moins que, une fois voté, cet article nouveau 25bis s'appliquera aux enfants, victimes directes ou indirectes de la violence conjugale.

- **la responsabilisation des auteurs de violence domestique:** Dans le rapport d'activités 2012 de la Croix-Rouge, on peut lire que 178 hommes ont contacté le service prenant en charge les auteurs de violence, service „Riicht Eras“, un chiffre qui correspond à peu près à la moitié des 352 expulsions prononcées par les parquets des tribunaux d'arrondissement en 2012. Ce chiffre de 178 hommes constitue une hausse spectaculaire par rapport à l'année 2011 où seulement 118 hommes se sont adressés au service „Riicht Eras“. Il faut noter cependant, qu'un certain pourcentage des usagers du service prenant en charge les auteurs de violence y va, soit suite à un jugement, soit suite aux conditions fixées dans le cadre du sursis probatoire. Dans son évaluation en 2009, Madame Beate Stoff avait souligné qu'un des points faibles de la loi sur la violence domestique constitue le fait que l'auteur n'est pas assez responsabilisé. Elle conseille de ce fait l'obligation pour l'auteur de coopérer avec un service prenant en charge les auteurs de violence ainsi que d'ancrer le service prenant en charge les auteurs de violence domestique dans la loi. Le présent projet de loi affiche ainsi, par l'intermédiaire des modifications apportées à l'article II de la loi, une volonté politique claire à responsabiliser les auteurs de la violence en les obligeant à consulter un service prenant en charge des auteurs de violence. Ainsi, la mesure d'expulsion sera mise à profit pour provoquer une prise de conscience auprès des auteurs. En plus, les services prenant en charge des auteurs recevront

la charge de prendre l'initiative de contacter la personne expulsée au cas où cette dernière ne suit pas l'obligation de se présenter endéans sept jours à compter du jour de l'entrée en vigueur de l'expulsion auprès du service en question. Par une double approche, l'Etat entend ainsi améliorer le dispositif de protection à long terme de victimes en mettant en place un cadre favorable au changement de comportement violent des auteurs de violence.

Il y a également lieu de noter que le présent projet de loi a pour objet de modifier non seulement certaines dispositions de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, mais aussi, certaines dispositions de la *loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'Inspection générale de la police, du Code pénal* et in fine certaines dispositions du Nouveau Code de procédure civile, qui ont été nouvellement introduites en 2003 par la loi sur la violence domestique. Les modifications proposées permettront notamment aux agents de la police, lorsque la personne à expulser refuse d'obtempérer volontairement à la mesure d'expulsion ou de remettre les clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes, à recourir au besoin à la force pour l'expulser ou pour s'emparer des clés et autres appareils conçus pour ouvrir les portes. En plus, la police informe la personne expulsée de son obligation de se présenter, endéans sept jours à compter du jour de l'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion, auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique.

Fait important qu'il échet de mentionner est que le projet de loi sous rubrique introduit le droit pour la personne expulsée d'exercer un recours non suspensif contre la décision du parquet endéans le délai de 14 jours que dure la mesure d'expulsion. Cette nouvelle disposition a été prise afin de garantir le respect des droits fondamentaux et notamment, des droits matériels et des droits procéduraires, ensuite parce que la durée de la mesure d'expulsion est augmentée de dix à quatorze jours et enfin au vu de l'approbation imminente par le Parlement européen du règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile sur demande de la personne menacée, qui vise à renforcer les droits des victimes.

\*

### **III. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES, DU CONSEIL NATIONAL DES FEMMES DU LUXEMBOURG, DE L'ASBL FEMMES EN DETRESSE, DE L'ASSOCIATION LUXEMBOURGEOISE DE LA MEDIATION ET DES MEDIATEURS AGREES, DE L'OMBUDS-COMITE FIR D'RECHTER VUM KAND ET DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

#### **1. Chambre des salariés**

La Chambre des salariés (CSL) a émis son avis sur la version initiale du projet de loi sous rubrique en date du 16 décembre 2010. Dans son avis très détaillé, la CSL retrace tout d'abord la raison d'être et le concept de la loi de 2003 sur la violence domestique avant d'entamer ses réflexions sur le projet de loi sous rubrique. En passant sous revue les différents articles du projet de loi, la CSL émet une première observation quant aux mesures prévoyant une plus grande responsabilisation de l'auteur des violences. Sa première observation se rapporte à l'article 2, paragraphe 3. En effet, en vue d'une plus grande responsabilisation de l'auteur des violences, 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 à son tour est informé par la police de la mesure d'expulsion et reçoit copies des documents de l'expulsion. Aucune sanction légale n'est prévue en cas de non-respect de l'obligation en question. La CSL estime 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 auprès du service d'assistance lui indiqué. Du moment qu'il s'agit pour lui d'une obligation légale, celle-ci devrait être assortie d'une sanction. La deuxième observation de la CSL se rapporte à l'article 7, qui modifie l'article 24, paragraphe 5, du Code d'instruction criminelle dans la mesure où elle permet dans certaines conditions le recours à la médiation en matière de violence domestique. La CSL rend attentive aux 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 en matière de violence domestique. Elle pourrait même être contre-productive en considérant le rapport de force inégal entre l'auteur et la victime. A part ces deux observations, la CSL approuve le projet de loi.

## 2. Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a émis son avis le 3 janvier 2011 aussi en se basant sur la version initiale du projet de loi. Quant au fond, la Chambre de Commerce souscrit entièrement aux objectifs du projet de loi. Premièrement, la Chambre de Commerce relève un oubli au niveau de l'article 1er paragraphe (3), alinéa 3, dernière phrase. Cette disposition prévoit en effet qu'en cas de refus de la personne expulsée de remettre ses clés, la police est autorisée à procéder à une fouille corporelle et à s'en emparer. Seul est donc visé le cas du refus de remise de clés et non le refus de remise de tout appareil conçu pour l'ouverture des portes. Cette expression devrait ainsi être ajoutée à la phrase concernée. Enfin la Chambre de Commerce constate également que l'obligation imposée par l'article 2, paragraphe (3), à la personne expulsée de se présenter endéans un délai de quatorze jours auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique, n'est assortie d'aucune sanction en cas de non-respect. L'obligation ne devient ainsi, aux yeux de la Chambre de Commerce, qu'une simple recommandation sans réelle force coercitive. Cependant même si on instaurait ici des sanctions, la Chambre de Commerce s'interroge sur la légalité et la compatibilité de telles sanctions au regard du principe de présomption d'innocence. Une telle mesure risque d'encourir la sanction par les hautes juridictions au motif d'avoir précondamné une personne, devant jouir de la présomption d'innocence, jusqu'à avoir eu droit à un procès équitable. La Chambre de Commerce estime que ce point mérite réflexion afin d'éviter que cette nouvelle disposition ne demeure une coquille vide impossible à mettre en pratique de sorte qu'elle ne remplira pas le but recherché à savoir une responsabilisation plus grande de l'auteur.

## 3. Conseil National des Femmes du Luxembourg

Le **premier avis** du Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) a été publié le 13 décembre 2010 et se rapporte également à la version initiale du projet de loi sous rubrique. Le CNFL se félicite de la démarche du Gouvernement qui consiste à adapter la loi de 2003 à la lumière des expériences faites dans la pratique. Par ailleurs la CNFL approuve le projet de loi dans son ensemble et souscrit à la plupart des nouvelles mesures proposées. Pour ce qui est de l'obligation de la personne expulsée de se présenter auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique, le CNFL conçoit difficilement qu'une personne puisse être prise en charge contre sa volonté, bien qu'elle juge que cette nouvelle disposition pourrait contribuer à la prise de conscience des personnes violentes qui se considèrent eux-mêmes comme victimes du fait de l'expulsion de leur domicile. Pour ce qui est de la possibilité du procureur d'Etat d'avoir recours à la médiation pénale dans les cas où l'auteur cohabite avec la victime, le CNFL rejoint le Comité de coopération entre les professionnel(le)s dans le domaine de la lutte contre la violence qui s'est prononcé contre l'ouverture de la médiation en matière de violence domestique qui devrait donc rester exclue. L'article 8, paragraphe (2) prévoit que, dans le cadre de la requête que la personne bénéficiant de la protection d'une mesure d'expulsion peut adresser au président du tribunal d'arrondissement pour demander une interdiction de retour au domicile de la personne expulsée pour une période maximale de trois mois consécutive à l'expiration de la mesure d'expulsion, le président du tribunal d'arrondissement peut également, à la demande de la personne expulsée, de la personne protégée ou du parquet, fixer des mesures provisoires relatives au droit de visite et d'hébergement des enfants mineurs de la personne expulsée. Le CNFL se demande si la protection des enfants ne devrait pas prévaloir et juge que la période maximale de 3 mois n'est pas si longue et ne saurait détériorer un lien parental équilibré. Comme une interdiction de retour au domicile pour une période de trois mois laisse supposer que la personne expulsée présente un danger pour la personne protégée et donc éventuellement également pour les enfants, le CNFL plaide pour la suppression de ce paragraphe (2) de l'article 8. A part ces deux observations, le CNFL souscrit entièrement à la version initiale du projet de loi sous rubrique.

Le CNFL a émis un **deuxième avis** beaucoup plus critique sur la première version amendée du projet de loi sous rubrique. Pour ce qui est de l'amendement 2, point 1 (article 1er du projet de loi) où la protection est désormais limitée aux personnes qui cohabitent „dans un cadre familial“, les agents de police risquent, selon le CNFL, de se trouver confrontés à des difficultés éventuelles quant à la définition du „cadre familial“ lors de leurs interventions. Le CNFL préconise le maintien de la formulation initiale du projet de loi qui ne prévoyait que la notion de „cohabitation“ comme seul critère pour pouvoir jouir d'une protection. Pour ce qui est de l'introduction d'un droit de recours contre la mesure d'expulsion à l'attention de la personne expulsée (amendement 2, point 2), bien que le CNFL souscrive au principe du respect des droits fondamentaux, il se demande comment ce principe pourra être mis

en adéquation avec une mesure d'expulsion temporaire. Le CNFL est d'avis, que le recours, s'il est ouvert, ne devrait en aucun cas avoir d'effet suspensif et demande à ce que ceci soit précisé dans le texte. Le CNFL craint qu'en ne fournissant aucune indication de distance à respecter par la personne expulsée envers la personne protégée (objectif de l'amendement 2, point 3), les agents de police risquent de se trouver dans une situation permanente d'insécurité en raison du risque de subjectivité. Le CNFL plaide ainsi pour le maintien de l'interdiction d'approche à moins de 100 mètres. Aussi, pour l'amendement 1, point 4, qui supprime la notion de „fouille corporelle“ en précisant que la police peut s'emparer au besoin par la force, des clés et autres appareils conçus pour l'ouverture de portes, le CNFL recommande vivement, pour des raisons de clarté du texte, de revenir au texte initial. La même chose vaut pour l'amendement point 5 qui supprime la possibilité donnée à la police d'emmener de force la personne contre laquelle il existe des indices qu'elle est l'auteur de violence domestique. En raison des difficultés auxquelles les agents de police se trouvent confrontés en étant obligés de rester sur place, en attendant la décision du procureur, le CNFL se prononce pour un retour au texte initial. Concernant l'amendement 3 qui se rapporte à l'article 2 du projet de loi et qui ajoute que le service prenant en charge les auteurs de violence domestique contactera la personne expulsée au cas où celle-ci ne se serait pas présentée endéans le délai de quatorze jours, le CNFL recommande de réduire le délai à l'issue duquel le service devra contacter la personne expulsée.

Aussi pour l'abandon du principe d'un rappel à la loi comme le préconise l'amendement 3, point 5, le CNFL est d'avis qu'il faudrait absolument le maintenir comme il est susceptible de contribuer à une prise de conscience de la part de la personne expulsée, qui bien souvent, n'a pas conscience qu'elle a commis une infraction à la loi. Le CNFL ne peut pas non plus se rallier à l'amendement 4 concernant l'article 6 du projet de loi qui réduit, à ses yeux, considérablement les peines prévues en cas d'infraction à une mesure d'expulsion. Alors que le projet de loi vise, selon ses propres termes, à améliorer la protection des victimes, réduire les peines implique un message des plus ambigus. Quant à l'amendement 5 (article 7 du projet de loi) qui a trait à la médiation pénale, et qui remplace le pouvoir de décision par un pouvoir de proposition, le CNFL maintient son opposition d'avoir recours au principe de la médiation en cas de violence domestique. Finalement le CNFL s'oppose avec force et conviction à l'amendement 8 (ajout d'un nouvel article 10 au projet de loi) qui stipule que le service prenant en charge les auteurs de violence domestique puisse représenter la personne expulsée en justice. En ce faisant le législateur déresponsabilise et victimise les auteurs de violence.

#### 4. Femmes en Détresse

L'Asbl Femmes en Détresse (FED) a émis un **premier avis** sur le projet de loi 6181 en date du 10 février 2011. Ce premier avis se base donc sur la version initiale du projet de loi. Tout en saluant l'adoption de l'obligation de l'auteur de violence de se présenter auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence, FED est d'avis que le délai de 14 jours pour la présentation de l'auteur de violence audit service est trop long et devrait être remplacé par un délai de 7 jours. Un délai de 14 jours présente le danger de rendre la mesure inefficace étant donné qu'il faudra essayer de travailler avec la personne concernée aussi tôt que possible après les faits dans le but d'une responsabilisation de la part de l'auteur. Par ailleurs, FED propose l'introduction d'une sanction légale dans le cas où la personne expulsée ne remplit pas son obligation de se présenter auprès du service concerné. FED plaide également à ce qu'une démarche proactive du service prenant en charge les auteurs de violence soit ancrée dans la loi. En effet le seul fait d'établir un rapport à la fin du délai d'expulsion (article II, paragraphe (3)), mentionnant le cas échéant tout simplement que l'auteur de violence ne s'est pas présenté, ne saurait selon l'avis de FED être considéré comme démarche proactive efficace contribuant à responsabiliser l'auteur de violence. FED recommande donc vivement l'ajout suivant à l'article II paragraphe (3) du projet: „Le service prenant en charge les auteurs de violence domestique contacte l'auteur expulsé dans le cadre de sa mission proactive et fait un rapport au parquet.“ Afin de mettre le service en mesure de répondre à son mandat, le projet de loi devrait également préciser que l'information de ce service par la police se fait le jour de l'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion, comme il l'est d'ailleurs prévu pour le service d'assistance aux victimes de violence domestique. Quant au rappel à la loi (article I, paragraphe (3)), Femmes en Détresse juge que, pour des raisons d'efficacité, il est indispensable de l'effectuer pendant un laps de temps bien défini à savoir pendant les 3 premiers jours ouvrables à partir de l'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion.

Pour ce qui est de la médiation (article 7), FED ne peut se rallier à la proposition du Gouvernement d'instaurer la médiation pénale en matière de violence domestique. Dans le domaine hautement sensible

de la violence conjugale, pour tenir compte de la situation précaire de la victime, l'aspect de sa participation volontaire à une médiation est d'une importance primordiale. La participation volontaire n'est cependant pas assurée si le parquet est en mesure de contraindre les parties à procéder à une médiation. La loi du 8 septembre 2003 ne règle pas les droits de la personne expulsée vis-à-vis de son/ses enfant(s) pendant la durée d'expulsion. FED suggère une interdiction de tout contact avec l'enfant se limitant à la durée d'expulsion et plaide donc pour une introduction de la suspension automatique du droit de visite et d'hébergement pendant la durée de l'expulsion. Les droits de l'auteur de violence qui expose l'enfant à une telle situation ne sauraient prévaloir sur le besoin de protection de l'intégrité physique et psychique de l'enfant.

Un **deuxième avis** très critique de FED a été publié sur le site de la Chambre des Députés le 29 mars 2012. De manière générale, FED rejette les amendements adoptés et conseille vivement de revenir aux objectifs initiaux poursuivis par le projet de loi (sous réserve des points critiqués lors de son 1er avis) que sont la responsabilisation de l'auteur de violence et une meilleure protection de la victime.

La première observation de FED a trait à l'introduction d'un droit de recours de la part de la personne expulsée contre la mesure d'expulsion (amendements 2 et 6). L'association s'oppose formellement à un tel recours, au cas où ce dernier aurait un effet suspensif. Concernant l'amendement 8 qui introduit la possibilité d'une représentation de l'auteur de violence par un collaborateur du service prenant en charge les auteurs de violence, Femme en Détresse juge que cette disposition va à l'encontre de toute idée d'une responsabilisation de l'auteur et se prononce contre l'introduction de celle-ci. Concernant l'amendement 1, point 1 qui stipule que la personne à protéger devra cohabiter „dans un cadre familial“ avec la personne en cause, FED conseille d'abandonner tout critère lié aux relations familiales entre l'auteur de violence et la victime et de garder comme seul critère la „cohabitation“ comme initialement prévu. Pour l'amendement 2, point 3 ayant trait à la suppression d'une quantification de l'interdiction de s'approcher, FED souligne d'abord l'importance absolue pour la protection de la victime d'introduire une soi-disante „Bannmeile“ dans la loi actuelle, qu'elle soit quantifiée ou non. Selon FED, une „Bannmeile“ sans définition de la distance à garder sera très difficile à gérer par la police. Les amendements 6, point 2 et 9, point 3 prévoient le retrait de toutes les parties du projet initial concernant des mesures relatives au droit de visite et d'hébergement de l'auteur de violence vis-à-vis de ses enfants mineurs. En effet, les auteurs du projet ont suivi ici le Conseil d'Etat (voir avis du Conseil d'Etat) qui recommande de régler ces questions par la nouvelle disposition de l'article 25bis du projet de loi 5351 qui confère au juge de la jeunesse la compétence exclusive en la matière. FED remarque en premier lieu que l'article 25bis du projet de loi 5351 n'est pas encore en vigueur et qu'il n'est pas clair si et quand il entrera en vigueur et sous quelle forme. FED constate donc à court terme une incertitude juridique qui mettra en péril la protection des enfants en cas de violence domestique. S'y ajoute que la solution retenue par le Conseil d'Etat et les amendements proposés risquent de compliquer les procédures pour la victime qui doit désormais introduire plusieurs demandes auprès d'instances judiciaires différentes. Femmes en Détresse réitère également ici sa proposition quant à l'introduction de la suspension automatique pour la personne expulsée du droit de visite et d'hébergement de son/ses enfant(s) pendant la durée de l'expulsion.

Pour ce qui est de l'enlèvement de l'expression „fouille corporelle“ de l'article 1er, paragraphe (3), alinéa 3 et l'enlèvement tout simple du paragraphe (4) de ce même article qui a eu trait à la possibilité offerte à la police d'emmener de force à l'unité de police une personne en cause, FED regrette ce „rétropédalage“ de la part du législateur. Elle juge qu'une fois de plus les amendements proposés s'inscrivent dans le cadre d'une protection prépondérante de l'auteur de violence en défaveur de l'intérêt fondamental de protection de la victime. Quant à la suppression du texte du projet de loi de la notion „d'un rappel à la loi“, (article 2, paragraphe 4), FED est d'avis que ce dernier constitue un instrument efficace de responsabilisation de l'auteur de violence. L'amendement 3, point 3 redéfinit le service en charge des auteurs de violence domestique ainsi que ses missions. FED regrette que la proposition d'une simple offre d'une prise en charge psychologique aura pour effet que peu d'auteurs vont finalement profiter de cette dernière. Pour ce qui est du délai de 14 jours au terme duquel le service prenant en charge les auteurs de violence domestique contacterait la personne expulsée (article 2, paragraphe 3), FED réitère sa position en jugeant ce délai trop long. FED demande par ailleurs une clarification du texte en ce qui concerne la médiation pénale dans le sens que le procureur d'Etat peut la proposer, bien que de manière générale, l'association se prononce contre cette faculté de recourir à la médiation en cette matière.

## 5. Chambre des fonctionnaires et employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis en date du 11.2.2011 et se base sur la version initiale du projet de loi. La première observation de la Chambre a trait à l'article 1er, paragraphe (1) à savoir au cercle des personnes à protéger. En effet, le projet de loi propose la suppression du deuxième alinéa actuel, qui énumère toutes les personnes qui sont à considérer comme „proches“ avec comme objectif d'étendre l'expulsion à toutes les victimes de violence domestique qui cohabitent sous un même toit avec l'auteur de violence domestique. La Chambre des fonctionnaires et employés publics rend attentif au fait, qu'en théorie il serait désormais possible qu'une fille au pair ou autre gouvernante par exemple puisse être en mesure de faire expulser de son domicile le propriétaire de celui-ci. Elle se demande si telle était l'intention des auteurs du projet de loi et si ces derniers sont conscients de la portée de cette nouvelle disposition. Par la suite, la Chambre fait quelques observations d'ordre rédactionnel qu'il conviendrait de redresser. La Chambre des fonctionnaires et employés publics conclut, qu'à part les observations faites, elle marque son accord avec le projet de loi lui soumis.

## 6. Association luxembourgeoise de la Médiation et des Médiateurs agréés

L'avis émis le 16 mars 2011 par l'Association luxembourgeoise de la Médiation et des Médiateurs agréés (ALMA) concerne uniquement l'article 7 du projet de loi et son implication sur la médiation pénale. Le projet de loi 6181 prévoit dans sa version initiale et dans la version amendée par le Gouvernement d'élargir le champ de la médiation pénale en permettant au procureur d'Etat de recourir à la médiation, même dans le cas de violence domestique. Par rapport à cette modification proposée, l'ALMA est d'avis que:

- Dans le cas d'une violence structurelle entre des personnes, la médiation pénale n'est pas adaptée. En effet, une médiation ne peut être efficace que si elle est librement consentie. Or, dans le cas où une personne exerce un pouvoir de domination sur l'autre, les prémisses de base pour la médiation ne sont pas données. Lorsque la violence fait partie intégrante de la relation entre les personnes concernées, d'autres réponses (thérapeutiques et judiciaires) doivent être envisagées.
- La médiation pénale ne saurait avoir sa place dans le cas de violences domestiques, que si elle est complémentaire aux poursuites pénales et ne s'y substitue pas. Or, le cadre légal de la médiation pénale au Luxembourg (contrairement à ce qui existe, par exemple, en Belgique), positionne la médiation pénale comme une alternative aux poursuites. L'ALMA est en faveur d'une révision du cadre légal de la médiation pénale qui permettrait de recourir à celle-ci à tout stade de la procédure. Dans le cas d'infractions mineures, la médiation peut remplacer les poursuites pénales, mais dans le cas d'infractions graves (comme la violence domestique), la médiation pénale ne saurait être que complémentaire aux poursuites.

## 7. Chambre des Métiers

La Chambre des métiers a publié son avis sur le projet de loi 6181 le 28 mars 2011. Elle approuve d'une manière générale les modifications proposées par le projet de loi sous avis (version initiale). S'il est à noter pour l'article II, paragraphe (3) que le commentaire des articles du projet de loi prévoit qu'en cas de non-présentation de l'auteur auprès du service prenant en charge les auteurs de violence dans ledit délai de quatorze jours, le service devra à son tour contacter l'auteur expulsé, la Chambre des métiers regrette que cette précision ne figure pas dans le corps du texte du projet d'article. De la même manière, elle regrette qu'aucune sanction ne soit prévue en cas de non-présentation de la personne expulsée auprès du service d'assistance, celui-ci étant uniquement tenu d'adresser un rapport au parquet. Quant au recours à la médiation pénale en matière de violence domestique (article 7), la Chambre des métiers s'interroge quant au fait de savoir si un recours à la médiation pénale ne serait pas susceptible de présenter des effets pervers, eu égard notamment au pouvoir de pression que l'auteur des violences pourrait exercer sur la victime, leur rapport de force étant tout à fait inégal. A l'exception des remarques et réserves ponctuellement formulées et dans la mesure où elles visent une protection accrue des victimes et la sanction des auteurs de violence domestique, la Chambre des métiers approuve l'ensemble des dispositions lui soumises pour avis.

## 8. Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand

L'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) a publié son avis sur le projet de loi dans sa version initiale le 20 mai 2011. Pour l'ORK, les enfants qui vivent dans des familles où la violence

fait partie du quotidien, sont de facto des victimes. Ils assistent souvent pendant des années à des scènes de violence, même s'ils ne sont pas les victimes directes de ces actes. Etre témoin de violence sans pouvoir se protéger, est une forme de maltraitance. Les enfants touchés finissent par ne plus savoir qu'une vie sans agressivité peut exister. L'ORK juge donc que dans la mise en œuvre de l'expulsion décidée sur base de l'article 1 du projet de loi, l'enfant devrait toujours être considéré comme victime et exige donc une interdiction automatique de prise de contact entre la personne expulsée et ses enfants mineurs pendant la phase d'expulsion. L'ORK estime qu'il est de la seule compétence du tribunal de la jeunesse de prendre, au cas par cas, les mesures de protection à l'égard des enfants. Le respect des droits des enfants exige un examen sérieux et approfondi de leur situation et de leur intérêt. L'ORK se rallie à l'avis du Conseil d'Etat qui estime que „*si des enfants sont impliqués dans un contexte de violence domestique, le parquet devra immédiatement en saisir le juge de la jeunesse qui statuera dans le cadre tracé par l'article 25bis tel que proposé dans les amendements gouvernementaux au projet de loi modifiant la loi sur la protection de la jeunesse*“. L'ORK est d'avis que les modalités d'exécution d'un droit de visite accordé à l'auteur d'actes de violence, devraient être définies en détail, afin d'exposer l'enfant le moins possible aux tensions et conflits entre parents adultes. Pour ce qui est de la médiation pénale en matière de violence domestique, l'ORK partage la position de l'ALMA (cf. point 3.6.) et se prononce contre la possibilité d'y recourir.

### **9. Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg**

Le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a émis son avis sur le projet de loi sous rubrique le 20 avril 2012 et a trait à la version amendée du projet de loi. Le parquet approuve pour l'amendement 2, point 1 une définition plus restreinte des personnes visées à protéger, le seul critère de la cohabitation étant trop large et pouvant aboutir à des situations extrêmement délicates pour les agents de la police. La seule possibilité de clarifier le cercle de personnes visées par la mesure d'expulsion est de voir procéder à l'énumération d'une liste de personnes. Pour ce qui est de l'introduction d'un droit de recours contre la mesure d'expulsion, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg souligne son importance eu égard aux droits fondamentaux. S'y ajoute pour le parquet que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, en cours de négociation au Conseil de l'Union européenne, souligne également l'importance du recours de la personne expulsée à l'article 10 relatif à la sauvegarde des droits fondamentaux. En effet, cet article constitue une solide mesure de sauvegarde puisque le certificat ne peut être délivré lorsque le droit à un procès équitable n'a pas été garanti à la personne représentant une menace. Pour ce qui est de la médiation pénale en matière de violence domestique, le parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg aurait préféré voir maintenir le terme „décider“ dans le contexte de la médiation pénale alors qu'il n'appartient pas au justiciable de décider de l'opportunité des poursuites. Si le parquet doit obligatoirement poursuivre, l'invitation aux parties concernées de participer à une médiation sera vraisemblablement vouée à l'échec. La décision de recourir à la médiation est le seul moyen à disposition du parquet avant d'engager des poursuites. Le parquet étant une autorité judiciaire de poursuites, partant de décision, il ne lui appartient pas de faire des propositions. A part ces observations, le parquet approuve la version amendée du projet de loi 6181.

\*

## **IV. AVIS, AVIS COMPLEMENTAIRE ET DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT – AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX ET PARLEMENTAIRES**

### **1. Avis du Conseil d'Etat et amendements gouvernementaux**

Le premier avis du Conseil d'Etat sur la version initiale du projet de loi a été émis le 8 mars 2011 ensemble avec l'examen par le Conseil d'Etat du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse (document parlementaire n° 5351) amendé par le Gouvernement.

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle de manière générale certains principes qui avaient déjà été largement discutés lors de l'élaboration du texte actuel de la loi de 2003. Tout régime d'intervention

par rapport à de potentiels auteurs d'actes de violence doit être la traduction d'une pondération de droits et d'intérêts souvent contradictoires, le droit et l'intérêt de la victime potentielle à être protégée, d'une part, et les droits de l'auteur potentiel de l'autre. 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. La loi du 8 septembre 2003, précitée, se veut la traduction d'une pondération des droits et intérêts. Le Conseil d'Etat rappelle que le législateur de 2003 a sciemment renoncé à certaines mesures considérées comme non nécessaires ou disproportionnées. Or, le projet de loi sous examen entend introduire, selon le Conseil d'Etat, une série de mesures nouvelles dont le législateur en 2003 avait fait abstraction. Le législateur ne peut 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. 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. C'est d'après ces principes fondamentaux, que le Conseil d'Etat a procédé à l'analyse des différents articles du projet de loi.

**1.1. Personnes à protéger (article 1, paragraphe 1 de la version initiale du projet de loi):** Dans son avis, le Conseil d'Etat préconise une définition plus précise des personnes à protéger car une extension au-delà des proches risque de placer les agents de la police dans des situations extrêmement délicates, puisqu'ils seront appelés à régler des situations dont ils ne sont souvent pas à même de connaître tous les tenants et aboutissants. Par ailleurs le Conseil d'Etat se demande si l'intention du législateur était d'étendre la loi aux cas de location collective par des personnes „cohabitantes“ temporairement ou des situations de sous-location. Dans ses amendements gouvernementaux, le Gouvernement partage l'analyse du Conseil d'Etat et propose de compléter le critère de cohabitation par la référence à celui d'un cadre familial. Il opte pour l'expression „cadre familial“ afin de tenir compte de la diversité de vie et de famille existant de nos jours (amendement 2, point 1). Il faut mentionner à cet égard que Madame le Procureur d'Etat, lors de sa visite au sein de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances en date du 22 mai 2013, a préconisé, à l'instar du parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, une définition plus restreinte des personnes visées, le seul critère de la cohabitation étant trop large et pouvant aboutir à des situations extrêmement délicates pour les agents de la police. Le parquet s'oppose dans son avis au maintien de la formulation initiale du projet de loi, la notion vague de cohabitation constituant un flou juridique devant être tranché au cas par cas par les agents de police alors qu'ils sont censés faire respecter, sinon appliquer la loi et non l'interpréter en cas d'urgence. La précision de la notion de cohabitation par celle du cadre familial représente, pour Madame le Procureur d'Etat, néanmoins une solution acceptable, tout en devant être conscient, qu'il revient au parquet de décider dans chaque cas, sur base des informations communiquées par la police, s'il s'agit d'une cohabitation dans un cadre familial.

**1.2. Quantification de l'interdiction de s'approcher (article 1, paragraphe 2 de la version initiale du projet de loi):** Le Conseil d'Etat note que le projet de loi adopte une position qui avait été délibérément écartée en 2003. Dans le respect des principes de nécessité et de la proportionnalité de la dérogation à la liberté de circulation par rapport à la protection légitime de victimes potentielles autant que dans un souci d'efficacité, le Conseil d'Etat propose de maintenir le texte actuel. Ses interrogations portent d'abord sur la quantification de l'interdiction de s'approcher ainsi que sur l'interdiction générale pour la personne expulsée de s'approcher. Le Gouvernement tient en partie compte des réflexions du Conseil d'Etat et renonce à quantifier la distance que la personne expulsée doit observer (amendement 2, point 3). Reste à mentionner que lors de la réunion du 22 mai 2012 de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances, il a été précisé que la fixation d'un périmètre de sécurité a été supprimée sur demande du Ministre de l'intérieur et à la Grande Région, en raison des difficultés pratiques que pose le contrôle du respect de cette distance.

**1.3. Fouille corporelle et droit d'emmener la personne expulsée à l'unité de police (article 1, paragraphes 3 et 4 de la version initiale du projet de loi):** Le Conseil d'Etat met en garde contre l'intro-

duction d'une fouille corporelle accompagnée du recours à la force par la police au cas où la personne expulsée refuse de remettre ses clés. Selon le Conseil d'Etat, cette manière de procéder constitue un acte grave porté contre l'intégrité physique et psychologique d'une personne, qui devrait être régie par les principes de nécessité et de proportionnalité. Il s'y oppose formellement. Il s'oppose également de manière formelle à l'introduction de la possibilité d'emmener la personne expulsée à l'unité de police en attendant la décision du procureur d'Etat. Cette privation de liberté opérée par la police sur la base d'indices de risques d'infraction porte atteinte aux droits fondamentaux et l'article 12 de la Constitution. Dans ses amendements, le Gouvernement tient compte des deux oppositions formelles, mais introduit, pour la police la possibilité de s'emparer des clés, au besoin par la force, en cas de refus de la part de l'auteur de les remettre volontairement (amendement 2, points 4 et 5). Par ce libellé, le Gouvernement donne à la police la possibilité d'agir. Madame le Procureur d'Etat adjoint confirme par ailleurs, lors d'un échange avec la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances le 22 mai 2012, que la formulation choisie par le Gouvernement, tient compte des pratiques policières et permet à la police d'arriver au but recherché, à savoir assurer la sécurité de toutes les personnes concernées.

Reste à ajouter que la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a renoncé finalement à un paragraphe qu'elle avait proposé d'ajouter à l'article 1, qui a eu trait à une présence de la police au sein du domicile en attendant la réponse du procureur sur la mesure d'expulsion. La Commission tient compte en cela des observations et explications reçues de la part du Directeur général de la Police grand-ducale et des représentants de la justice, invités à la Commission lors de sa réunion du 22 mai 2012. En effet, ces derniers affirment que la police assure une séparation spatiale des personnes concernées. S'y ajoute qu'une présence sur place n'est matériellement pas possible car le personnel en service pendant la nuit dans certaines parties du territoire est insuffisant pour assurer une telle présence.

**1.4. Recours contre la mesure d'expulsion (article 1, paragraphe 6 de la version initiale du projet de loi):** Par rapport au respect des droits fondamentaux et notamment, des droits matériels et des droits procéduraux et en considérant une augmentation du délai d'expulsion de 10 à 14 jours, le Conseil d'Etat prône l'introduction du droit de recours par la personne expulsée contre la mesure d'expulsion endéans le délai de 14 jours. Dans ses amendements, le Gouvernement suit le Conseil d'Etat et introduit dans le cadre de l'article 1017-1, un paragraphe (3) nouveau à savoir le droit pour la personne expulsée, de formuler un recours contre la mesure d'expulsion (*amendement 2, point 2 qui se rapporte à l'article 2, paragraphe 1; amendement 6, point 4 qui se rapporte à l'article 8, paragraphe 3 et amendement 7, point 2 qui se rapporte à l'article 9 dernier alinéa*). (Pour plus de détails, prière de se référer au point 3.6. ci-après)

**1.5. Transmission d'informations aux services compétents (article 2, paragraphes 1 et 2 de la version initiale du projet de loi):** La version initiale a prévu que la police transmet au service d'assistance aux victimes de violence domestique ainsi qu'au service prenant en charge les auteurs de violence, une copie des documents concernant la mesure d'expulsion. Suite à une observation du Conseil d'Etat, le texte est amendé de manière à ce que le parquet, auquel appartient aussi la décision de la mesure d'expulsion, prenne également la responsabilité de transmettre les copies des documents aux services compétents (amendement 3, points 1 et 2).

**1.6. Obligation pour la personne expulsée de se présenter endéans les 14 jours de l'expulsion auprès du service prenant en charge les auteurs de violence (article 2, paragraphe 3 de la version initiale du projet de loi):** Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'application de ce mécanisme dans l'hypothèse où la personne expulsée ne suit pas cette obligation, alors qu'aucune sanction n'est prévue, sanction qui serait d'ailleurs difficile à envisager. Afin de répondre à ces interrogations, les modifications apportées ici par le Gouvernement ont pour objet de préciser l'objet et les missions du service de prise en charge des auteurs, qui visent à clarifier non seulement le rôle du service mais également le moment d'intervention proactive du service. Les auteurs du projet précisent que la sanction d'une absence de prise de contact est le rapport élaboré par le service prenant en charge les auteurs de violence qui est adressé au parquet (amendement 3, point 3).

**1.7. Rappel à la loi (article 2, paragraphe 4 de la version initiale du projet de loi):** Cette disposition prévoyant que la police convoque la personne expulsée pour un rappel à la loi et dresse un rapport au parquet ne constitue pas, aux yeux du Conseil d'Etat, un instrument efficace et nécessaire. Tout en précisant, que la police peut à tout moment procéder à des rappels à la loi, le Conseil d'Etat préconise

la suppression de ce paragraphe. Le Gouvernement suit la proposition du Conseil d'Etat et décide de supprimer cette disposition du texte (amendement 3, point 5). Les représentants de la Justice, invités à la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances le 22 mai 2012, ont remarqué à cet égard que le texte sous examen prévoit maintenant déjà un rappel à la loi implicite. En effet, à l'endroit de l'article 1er (3), alinéa 3 de la loi du 8 septembre 2003, on peut lire que la loi dispose que la police se fait remettre toutes les clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes donnant accès au domicile ou ses dépendances, et avise l'intéressé que s'il s'introduit ou tente de s'introduire dans son domicile ou ses dépendances, nonobstant la mesure d'expulsion, il s'expose aux sanctions pénales prévues par l'article 439 du Code pénal. En outre, la police notifie à la personne expulsée une copie de la décision d'expulsion du parquet et lui remet en même temps une feuille d'information. Pour les représentants de la Justice, un second rappel n'apporterait donc aucune plus-value. S'y ajoute qu'en pratique se pose souvent le problème que la personne ne peut être trouvée à l'adresse indiquée, ce qui rend un second rappel à la loi très difficile. En plus, avec un rappel à la loi formel, on risque de créer deux catégories de personnes, puisqu'un rappel à la loi n'est prévu de manière générale pour toutes les infractions. Plus important qu'un rappel à la loi supplémentaire est le suivi thérapeutique des personnes concernées.

Reste à relever que les modalités de l'information de la personne expulsée par la police ne sont pas à inscrire dans la loi. Ainsi, on retient lors de la réunion de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances du 5 juin 2012, de faire figurer sur le formulaire rempli par la police avec la personne expulsée que celle-ci signe et dont elle reçoit copie, l'obligation de se présenter endéans sept jours auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique.

**1.8. Modification du Code pénal (article 6 de la version initiale du projet de loi):** Le projet de loi prévoit dans son article 6 de modifier l'article 439 du Code pénal en supprimant l'énumération des différents moyens par lesquels la personne concernée peut violer la mesure d'expulsion. L'objectif est de pouvoir sanctionner la personne qui viole la mesure d'expulsion sans user de menaces ou de violences, sans effraction, ni escalade, ni encore sans utiliser son jeu de clés. Le Conseil d'Etat aurait préféré une démarche en deux temps consistant à incriminer, d'un côté la violation de la mesure d'expulsion avec des sanctions inférieures à celles comminées dans le projet sous examen et à prévoir, d'un autre côté, les circonstances aggravantes, figurant dans le texte actuel avec des sanctions aggravées. Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs qu'il conviendrait également de tenir compte des éventuelles nouvelles compétences du juge de la jeunesse (cf. projet de loi 5351) de prononcer à l'égard de certaines personnes une interdiction de prendre contact avec les enfants. Ainsi, il faudrait opérer une référence expresse à cette disposition dans le texte du nouvel article 439 du Code pénal. En tenant compte du souci du Conseil d'Etat de voir respecter le principe de proportionnalité au niveau des peines ainsi que de son conseil concernant une référence expresse aux nouvelles compétences du juge de la jeunesse, le Gouvernement reprend à quelques nuances près les propositions du Conseil d'Etat et affine par ailleurs encore davantage son texte (amendement 4).

**1.9. Médiation pénale en matière de violence domestique (article 7 de la version initiale du projet de loi):** Le Conseil d'Etat marque son accord quant à l'introduction de la possibilité de permettre le recours à la médiation pénale en matière de violence domestique. Toutefois, afin d'enlever au texte toute ambiguïté éventuelle, dans la mesure où la médiation ne peut pas être imposée, le Gouvernement précise que le procureur d'Etat peut la „proposer“ au lieu d'écrire „décider de recourir“ (amendement 5). (Pour plus de précision sur le sujet de la médiation pénale dans le contexte de la violence domestique, il est renvoyé au point 3.4. ci-après)

**1.10. Droit de visite et garde des enfants (article 8, paragraphe 2; article 10, paragraphe 3 et article 11):** Dans le cadre de la requête de la personne protégée en vue de demander une interdiction de retour de la personne expulsée au domicile pour une période maximale de trois mois consécutive à l'expiration de la mesure d'expulsion, le projet de texte prévoit que des mesures provisoires relatives aux droits de visite et d'hébergement des enfants mineurs peuvent être fixées par le président du tribunal d'arrondissement. Le Conseil d'Etat s'interroge sur ce nouveau paragraphe et souligne que les questions de droit de visite et d'hébergement relèvent de la compétence exclusive du juge de la jeunesse ou du juge du divorce. Il se pose en premier lieu la question du chevauchement des compétences du juge. Ensuite la nouvelle disposition de l'article 25bis du *PL 5351* devrait, selon le Conseil d'Etat, entraîner en toute logique la suppression de ce nouveau paragraphe. Par ailleurs, le Conseil d'Etat se pose des

questions sur ce nouveau paragraphe qui laisserait supposer que la personne expulsée doit demander au juge de pouvoir exercer un droit dont elle n'a pas été privée. L'impossibilité de facto pour une personne expulsée de voir ses enfants pose un problème de protection des droits fondamentaux reconnus par les instruments juridiques internationaux aussi bien au niveau du parent expulsé qu'au niveau de l'enfant. Le Gouvernement suit le Conseil d'Etat dans son raisonnement qui recommande que les questions relatives au droit de visite et d'hébergement des enfants de la personne expulsée et de la personne protégée relèvent de la compétence exclusive du juge de la jeunesse. Il propose en conséquence de supprimer le paragraphe concerné (amendement 6).

Par ailleurs, au niveau de la saisine du président du tribunal d'arrondissement aux fins d'ordonner une interdiction de retour au domicile, la personne protégée devra désormais prouver avoir cohabité avec la personne expulsée avant son expulsion et justifier du fait que le domicile satisfait à ses besoins urgents de logement. Le Conseil d'Etat insiste à clarifier cet ajout sinon à le supprimer et cela d'autant plus que cette nouvelle proposition tend à réduire les droits de la personne protégée. Dans ses amendements, le gouvernement ne revient pas à cette observation du Conseil.

**1.11. Introduction de la possibilité offerte à la personne expulsée de se faire assister ou représenter devant le juge par un représentant d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique:** Suite à la création par le projet de loi d'une base légale pour le service prenant en charge les auteurs de violence et l'ancrage dans le texte de loi de ses nouvelles missions ainsi que, suite à l'introduction d'un droit de recours contre la mesure d'expulsion au profit de la personne expulsée, il faut prévoir qu'un représentant d'un service prenant en charge les auteurs de violence puisse assister voire représenter la personne en cause devant le juge. Le représentant d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique dispose déjà de ce droit. L'objet de cet amendement gouvernemental (amendement 8 concernant l'article 10) est d'assurer l'équilibre de représentation et les droits des parties concernées (initiative du gouvernement).

Reste à mentionner que le Gouvernement a procédé à quelques autres amendements afin de préciser ou clarifier certaines dispositions du texte du projet de loi. Pour plus de détails, il est renvoyé à la partie „Commentaire des articles“ et au doc. parl. 6181<sup>7</sup>.

## 2. Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire datant du 31 janvier 2012, le Conseil d'Etat approuve la grande majorité des amendements gouvernementaux. On n'y retrouve qu'une seule remarque plus substantielle concernant la version amendée du gouvernement du projet de loi sous rubrique. Dans le respect des principes de nécessité et de la proportionnalité de la dérogation à la liberté de circulation par rapport à la protection légitime de victimes potentielles, la Haute Corporation, bien qu'en approuvant la suppression de la fixation précise d'un périmètre de sécurité maintient ses interrogations quant à la portée de l'interdiction pour la personne expulsée de s'approcher de la personne protégée et quant aux difficultés pratiques pour la police de vérifier le respect de ces interdictions. Les quelques autres observations ont trait à davantage de clarification et de cohérence du texte du projet de loi.

## 3. Amendements parlementaires et deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a publié le 4 juin 2013 un deuxième avis complémentaire qui se rapporte à la version du projet de loi qui a été amendée par la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances le 19 mars 2013.

**3.1. Introduction d'une interdiction pour la personne expulsée de s'approcher et de prendre contact avec son/ses enfant(s) pendant la mesure d'expulsion (amendements 2 et 3 qui se rapportent à l'article 1er, paragraphe 2 et l'article 6, paragraphe 3):** La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a décidé de souligner davantage le fait que les enfants sont d'une manière ou d'une autre des victimes de la violence domestique et qu'il échet de les considérer comme telles. Voilà pourquoi la Commission propose d'introduire également au bénéfice de son(ses) enfant(s), une interdiction pour la personne expulsée de s'approcher d'eux et de prendre contact avec eux pendant la durée de la mesure d'expulsion. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ces amendements. En effet, au regard de l'absence de précisions de ces dispositions,

en particulier de la détermination de la notion de victime, de l'absence de prise en considération du critère de proportionnalité et de l'empiètement sur les compétences du juge de la jeunesse au titre de la loi de 1992, le Conseil d'Etat insiste sur l'abandon des amendements 2 et 3 dans la mesure où ils prévoient l'interdiction de prendre contact avec les enfants qui cohabitent dans le cadre familial. La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances décide, en sa majorité, au cours de sa réunion du 3 juillet 2013, de suivre le Conseil d'Etat et de revenir au texte gouvernemental amendé de novembre 2011. Il s'agit d'enlever du projet de texte de loi toutes les dispositions relatives aux droits à prévaloir envers le/les enfant(s) du couple en cause en attendant l'adoption du *projet de loi 5351* où la question de la protection, voire de l'interdiction de prendre contact avec les enfants victimes de violence domestique sera réglée.

**3.2. Responsabilisation de l'auteur de violence (amendement 7 qui se rapporte à l'article 2, paragraphe 3):** En soulignant sa volonté d'atteindre une plus grande responsabilisation chez l'auteur de violence, la Commission décide, en se référant aux observations faites par Femmes en Détresse, le Conseil National des Femmes du Luxembourg et le service „Riicht Eraus“, qui prend en charge les auteurs de violence domestique, de raccourcir de 7 jours le délai durant lequel la personne expulsée doit obligatoirement se présenter auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique. En effet, le délai initial de 14 jours, qui correspond à la durée de la mesure d'expulsion présente le risque d'être inefficace car trop éloigné des faits reprochés. Ensuite la Commission introduit la démarche pour le service concerné de contacter la personne expulsée, au cas où cette dernière ne répond pas à son obligation de se présenter auprès du service concerné, et de la convoquer en vue d'un entretien. D'un côté, la Commission tient compte d'une observation du Conseil d'Etat ayant trait aux termes employés dans le texte. De l'autre côté, le but de sa démarche consiste à préciser qu'il ne s'agit pas ici d'une simple prise de contact avec la personne expulsée. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire sur le sujet.

**3.3. Droit de visite et garde des enfants (amendement 9 qui se rapporte à l'article 7, paragraphe 2, article 11, paragraphe 3 et l'article 12):** Dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012, le Conseil d'Etat a rendu attentif au fait que les auteurs du projet de loi renvoient dans le texte du projet de loi amendée à une disposition du *projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse*, donc à une disposition légale qui n'est pas encore en vigueur. Comme la question du juge compétent s'étant par ailleurs posée, la Commission décide de supprimer cette référence et de maintenir les dispositions relatives à la compétence du président du tribunal d'arrondissement en matière de fixation des mesures provisoires relatives aux droits de visite et d'hébergement des enfants mineurs de la personne expulsée. Cette manière d'agir permet en outre d'éviter, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, un vide juridique qui naîtrait de l'absence de mesures provisoires.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que la Commission revient sur la décision du Gouvernement de suivre le Conseil d'Etat dans ses réflexions à ce sujet sans se prononcer sur la question fondamentale de l'articulation des compétences entre le juge de la jeunesse, le juge du divorce et le juge du référé et en invoquant comme seul argument l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Conseil d'Etat se réserve le droit de refuser la dispense du second vote constitutionnel si cette incohérence juridique était maintenue. La Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances décide, en sa majorité, au cours de sa réunion du 3 juillet 2013, de suivre le Conseil d'Etat et de revenir au texte gouvernemental amendé de novembre 2011. Il s'agit d'enlever du projet de texte de loi toutes les dispositions relatives aux droits à prévaloir envers le/les enfant(s) du couple en cause en attendant l'adoption du projet de loi 5351 où la question de la protection, voire de l'interdiction de prendre contact avec les enfants victimes de violence domestique sera réglée.

**3.4. Médiation pénale en matière de violence domestique (amendement 10 qui se rapporte à la suppression de l'article 7 initial du projet de loi):** L'introduction de la possibilité d'avoir recours à une médiation pénale en matière de violence domestique a été discutée de manière très controversée au sein de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances. Lors de ses réunions du 24 avril et du 15 mai 2012, la Commission décide en sa majorité de ne pas suivre l'amendement gouvernemental proposé, qui prévoyait une formulation de texte mettant davantage l'accent sur la faculté du parquet de „proposer“, au lieu de „décider“, une médiation. En effet, la Commission s'exprime pour une suppression de l'article 7, donc de la possibilité du recours à la médiation à ce

stade de la procédure. Ainsi, le 15 mai 2012, la Commission souligne qu'à ce stade de la procédure, une médiation n'est pas envisageable en raison de l'inégalité des parties, et au motif qu'il existe entre-temps une loi générale relative à la médiation en matière civile et commerciale.

La Commission ajoute qu'une médiation familiale ultérieure représente un instrument important à disposition des personnes concernées, en ce qu'elle peut contribuer à organiser leur relation, notamment dans l'intérêt des enfants, voire à réunifier la famille. Lors de la réunion du 5 juin 2012, la Commission, bien qu'en se prononçant à nouveau en sa majorité pour l'exclusion de la médiation dans le cas d'une mesure d'expulsion, décide néanmoins de saisir la Commission juridique sur la question parce qu'il s'agit ici de modifier un article du code d'instruction criminelle, qui de toute manière doit revêtir un caractère général.

Lors de sa séance du 20 juin, la Commission juridique conclut qu'il existe un consensus en son sein à savoir celle 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 et que l'interrogation se focalise entièrement sur le maintien ou la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1er du paragraphe (5) de l'article 24 du Code d'instruction criminelle. Dans sa réunion du 19 mars 2013, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a finalement décidé, en sa majorité, les prises de position des groupes et sensibilités politiques sur la question, demandés par décision de la Commission juridique du 20 juin 2012, sous la main, de maintenir la situation actuelle. Elle s'exprime donc pour la suppression de la phrase ayant trait à la médiation pénale (cf. suppression de l'article 24, paragraphe 5 du Code d'instruction criminelle). La Commission se base à cet égard notamment sur le commentaire de l'article afférent du *projet de loi 4801 devenu la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique*, selon lequel „la médiation présuppose que l'on soit en présence de deux personnes à pouvoir égal“, ce qui n'est pas le cas en matière de violence domestique. Il reste à préciser que la Commission avait approuvé la mise à disposition du parquet du moyen de la médiation pénale avant d'engager des poursuites, mais pas pour les cas où une mesure d'expulsion est ordonnée. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat remarque à cet égard que la question de l'exclusion de la médiation dans le cadre de violence domestique relève d'un choix de politique criminelle appartenant au législateur.

**3.5. Possibilité offerte à la personne expulsée de se faire assister devant le juge par un représentant d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique (amendement 14 qui se rapporte à l'article 10, paragraphe 4 et l'article 14, paragraphe 4):** Le service „Richt Eras“, qui est actuellement le seul service prenant en charge les auteurs de violence domestique, juge que la responsabilisation de l'auteur constitue sa mission principale. Voilà pourquoi il considère incompatible avec ses missions le fait de pouvoir représenter la personne en cause devant le juge. Afin de tenir compte de cette objection et dans le but d'assurer l'équilibre des droits de la défense de toutes les parties concernées, la Commission propose un texte qui prévoit uniquement une assistance de la personne concernée par les services prenant en charge les auteurs de violence domestique. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire à ce sujet.

**3.6. Recours contre la mesure d'expulsion (amendements gouvernementaux: amendement 2, point 2 qui se rapporte à l'article 2, paragraphe 1; amendement 6, point 4 qui se rapporte à l'article 8, paragraphe 3 et amendement 7, point 2 qui se rapporte à l'article 9 dernier alinéa):** Reste à mentionner que la question du recours a été discutée longuement et de manière très controversée au sein de la Commission. En effet, comme déjà mentionné plus haut, dans leur série d'amendements du 11 novembre 2011, les auteurs du projet de loi proposent le droit de la personne expulsée d'introduire un recours contre la mesure d'expulsion. Les auteurs du projet tiennent compte ici des observations du Conseil d'Etat, en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux et, notamment des droits matériels et procédurux. 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.

Par rapport à la suggestion du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, de compléter la disposition relative au droit de recours par une référence à l'ordonnance de mainlevée de la mesure d'expulsion, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a, pendant sa réunion du 20 mars 2012, analysé la possibilité de préciser qu'une telle ordonnance ne pourrait être exécutoire qu'à partir du 10e jour. Ceci n'étant juridiquement pas possible, la Commission a finalement laissé tomber cette idée.

Au cours de sa réunion du 27 mars 2012, la Commission est informée que le Ministère de la Justice se prononce contre une extension de la durée de la mesure d'expulsion de 10 à 14 jours en cas d'absence d'un droit de recours. Si un tel droit n'est pas introduit, il faut maintenir le système actuel, donc une durée de 10 jours. Dans sa conclusion la Commission décide en sa majorité de maintenir l'état législatif actuel sur ce point, à savoir une durée d'expulsion de 10 jours sans possibilité de recours. Cette décision de la Commission en faveur du maintien de l'état législatif actuel est réitérée lors de sa réunion du 5 juin 2012. Suite à la réunion de la Commission juridique du 20 juin 2012 au cours de laquelle la question de la possibilité du recours à l'encontre d'une décision d'éloignement n'a pas été discutée, un courrier y afférent a été envoyé aux différents groupes et sensibilités politiques pour demander leur avis sur la question en même temps que sur celle du recours à une mesure de médiation pénale en cas de violence domestique.

Or, il est important de mentionner qu'entretemps un élément nouveau surgit, qui est essentiel à prendre en considération. En effet, lors de la 3207<sup>e</sup> session du Conseil Justice et Affaires Intérieures à Bruxelles, les 6 et 7 décembre 2012, les Ministres de la Justice de l'Union européenne se sont mis d'accord sur une orientation générale concernant le règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile sur demande de la personne menacée, qui vise à renforcer les droits des victimes (cf. point II.1.3. du présent rapport). En effet, les traditions juridiques des Etats membres en matière de mesures de protection sont très diverses. Dans certaines législations nationales, les mesures de protection relèvent du droit civil, alors que dans d'autres elles relèvent du droit pénal ou du droit administratif. Cette proposition de règlement a donc pour objet de fournir un cadre juridique permettant d'assurer, grâce à un mécanisme efficace de reconnaissance, la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne de toutes les mesures de protection en matière civile prises dans un Etat membre. Cette proposition insiste, entre autres, sur l'importance du droit de recours de la personne expulsée, conformément à la protection des droits fondamentaux de la personne. Ce règlement, soumis à la procédure législative ordinaire, est sur le point d'être adopté par le Parlement européen. En prenant en considération cet élément nouveau ainsi que les avis émis par les groupes et sensibilités politiques, qui tiennent en partie déjà compte de cet fait nouveau, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances décide finalement de se rallier, en sa majorité, à l'amendement tel qu'il a été présenté par le gouvernement en novembre 2011, c'est-à-dire de prévoir le droit de recours contre une mesure d'expulsion, tout en précisant qu'il s'agit d'un recours non suspensif.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Observation liminaire*

Le commentaire des articles se rapporte au projet de loi tel qu'il a été amendé par la Commission (doc. parl. 6181<sup>11</sup>) et finalisé à la suite du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (doc. parl. 6181<sup>12</sup>). Il en reprend les principaux éléments; pour l'analyse détaillée, il est renvoyé notamment aux commentaires des articles accompagnant respectivement le texte du projet de loi tel que déposé, les amendements gouvernementaux du 11 novembre 2011 et les amendements parlementaires du 19 mars 2013.

### *Intitulé*

En raison de la suppression du chapitre 4 du projet de loi dans sa version initiale, relatif à une modification du Code d'instruction criminelle en matière de médiation pénale, l'intitulé est adapté. Il en est de même de l'intitulé du chapitre 1er.

### *Article 1er*

Cet article modifie l'article 1er de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique.

S'agissant du paragraphe 1er de l'article 1er, les auteurs du texte déposé ont entendu étendre la protection conférée par la mesure d'expulsion „à toutes les victimes de violence domestique qui cohabitent sous un même toit avec l'auteur“ de cette violence. Dans son avis du 8 mars 2011, le Conseil d'Etat réitère son exigence, exprimée dans son avis du 4 juin 2002 relatif au projet de loi devenu la loi précitée du 8 septembre 2003, de définir de façon précise les personnes à protéger. Il constate que le texte proposé reprend la logique de la loi autrichienne, mais sans en adopter la distinction entre

„Wegweisung“ et „Betretungsverbot“ (§ 38, Sicherheitspolizeigesetz). Il critique l'absence de condition „en ce qui concerne la nature et la durée de la cohabitation“, de même que les rapports entre les personnes qui cohabitent. Dans son avis du 4 juin 2002, le Conseil d'Etat avait fait remarquer 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“.

Par amendement gouvernemental du 11 novembre 2011, les auteurs du projet de loi complètent le critère de cohabitation par celui du cadre familial. Ils expliquent que cette définition est à la fois assez restrictive pour exclure des situations telles la location collective par un groupe de personnes (Wohngemeinschaften) et la sous-location, „et assez large pour tenir compte de la diversité des modèles de vie et de famille de nos jours et notamment, des familles recomposées“.

La Commission partage cette approche et précise que la notion de „cadre familial“ n'est pas synonyme de „lien familial“, plus restrictive. La loi sur la violence domestique ne s'applique qu'aux personnes qui cohabitent avec l'auteur présumé, c'est-à-dire qui habitent d'ordinaire au même logement que celui-ci, et qui ne peuvent se défendre autrement que par l'expulsion de l'auteur présumé de ce logement. Toutes les autres personnes doivent agir sur base du droit commun.

La protection s'applique au partenaire (PACS) de l'auteur (présumé) de violence et aux membres de sa famille qui cohabitent avec lui et l'auteur. Elle ne s'applique pas aux jeunes au pair, lesquels tombent sous le régime de la loi du 18 février 2013 sur l'accueil de jeunes au pair. En vertu de l'article 4 de cette loi, une convention est conclue entre la famille d'accueil et le jeune au pair, précisant les droits et devoirs de chaque partie.

Le paragraphe 1er est complété par un nouvel alinéa 3 introduisant un droit de recours pour la personne expulsée. Les auteurs de l'amendement gouvernemental afférent déclarent tenir par là compte „des remarques formulées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux et notamment, des droits matériels et des droits procéduraux“ et invoquent également l'augmentation de la durée de la mesure d'expulsion de 10 à 14 jours. Le droit de recours s'exerce suivant les modalités des articles 1017-1 et 1017-2 du Nouveau Code de procédure civile (NCPC) modifiés dans ce sens.

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.“ Il note que la Cour européenne des droits de l'Homme (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.“

Néanmoins, l'introduction d'un droit de recours contre la mesure d'expulsion a longuement été discutée au sein de la Commission, où ce droit ne fait pas l'unanimité. Certains membres auraient préféré maintenir l'état législatif actuel, à savoir une mesure d'expulsion de dix jours sans possibilité

de recours. Or, selon une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, dont l'adoption est imminente, la protection par la mesure d'expulsion ne peut jouer que si un recours contre cette mesure est possible. 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.

Dans ce contexte, par amendement parlementaire du 19 mars 2013, le dernier alinéa de l'article 1er de la loi sur la violence domestique est complété par la précision que le recours que la personne expulsée peut former contre la mesure d'expulsion n'a pas d'effet suspensif. La même précision est ajoutée à l'article 1017-1(3) du Nouveau Code de procédure civile (NCPC) (article 7 du projet de loi).

Le paragraphe 2 de l'article 1er de la loi sur la violence domestique ajoute à l'expulsion l'interdiction d'entrer au domicile et aux dépendances, l'interdiction de prendre contact avec la personne protégée et celle de s'approcher d'elle. La Commission, dans sa majorité, partage l'approche des auteurs du texte, selon laquelle l'ajout de ces interdictions est destiné à rendre la mesure d'expulsion plus efficace.

La détermination d'un périmètre de sécurité a été supprimée par amendement gouvernemental pour tenir compte des réflexions du Conseil d'Etat, qui, dans son avis du 8 mars 2011, rappelle également ses considérations faites dans son avis du 4 juin 2002, et les réitère dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012 quant au maintien des interdictions de prendre contact et de s'approcher. Il soulève „la question de la nécessité et de la proportionnalité de la dérogation à la liberté de circulation par rapport à la protection légitime de victimes potentielles“, de même que „la question du respect éventuel des liens familiaux au sens de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales“ et „maintient encore ses interrogations quant à la portée de l'interdiction de s'approcher de la personne protégée et quant aux difficultés pratiques pour la police de vérifier le respect des interdictions“.

Par amendements parlementaires du 19 mars 2013, l'interdiction de s'approcher et de prendre contact est étendue aux „enfants qui cohabitent dans un cadre familial“, en invoquant l'intérêt supérieur de l'enfant et en se référant à l'article 19,1. de la Convention internationale des droits de l'enfant, à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'aux articles 18,3. et 26 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. En sa majorité, la Commission estime que „les enfants sont des victimes directes au même titre que les adultes violentés et en subissent les conséquences psychologiques“.

Dans son deuxième avis complémentaire du 4 juin 2013, le Conseil d'Etat note que les amendements se fondent „sur une présomption irréfragable que les enfants sont victimes, au même titre que la personne à protéger“. Il souligne que le libellé du paragraphe 1er de l'article 1er vise toutefois „expressément et exclusivement le risque d'une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique d'une personne. Il n'est pas question d'une violence morale, ni à l'encontre de la victime directe, ni, *a fortiori*, à l'encontre de victimes indirectes“. Le Conseil d'Etat mentionne à nouveau la loi autrichienne, „qui sert de référence à la législation luxembourgeoise“, mais qui n'inclut „pas les enfants dans le groupe des personnes avec lesquelles tout contact est interdit“. Il considère que la notion de victime, de même que l'interdiction de contact devraient être précisées, tout en soulignant „que l'examen de tels critères et une décision nuancée et circonstanciée sont difficiles à imaginer au niveau d'une intervention urgente des forces de l'ordre“.

Quant à l'article 19,1. de la Convention internationale des droits de l'enfant, le Conseil d'Etat „tient à rappeler que le droit luxembourgeois répond à ces impératifs internationaux par la loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse“. Selon lui, „s'il s'agit de protéger la victime potentielle d'actes de pression par le biais de l'enfant, susceptibles d'émaner de la personne expulsée, [...] l'interdiction de contact avec les enfants n'est pas fondée sur leur qualité de victimes par ricochet ou indirectes. Admettre que les enfants sont victimes au même titre que la personne ayant demandé la mesure de protection, il est inadmissible de faire dépendre la protection des enfants de la seule volonté de la personne à l'origine de la demande d'expulsion, voire d'une réconciliation éventuelle avec la personne

expulsée. La protection des enfants ne peut se faire par le biais d'un effet collatéral de la protection de la victime principale et dépendre de l'attitude de celle-ci."

En ce qui concerne l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui impose aux Etats l'obligation de protéger les individus des atteintes à leur intégrité physique et psychique, le Conseil d'Etat tient à relever également „que l'interdiction de contact avec les enfants constitue une ingérence dans les rapports familiaux et notamment dans le droit du parent expulsé et de l'enfant de ne pas être séparés. Le Conseil d'Etat doute que cette interdiction, qui s'applique d'office, soit dans tous les cas proportionnée au but poursuivi qui est la protection de l'enfant contre d'éventuelles violences. L'interdiction de contact résulterait, en effet, automatiquement de la décision d'expulsion sans prise en considération de la situation particulière en cause et de la question de savoir si l'interdiction envisagée est nécessaire et proportionnelle au but de protection de l'enfant. Or, le critère de proportionnalité est appliqué par la Cour européenne des droits de l'Homme quand elle examine si les autorités d'un Etat ont eu des raisons pertinentes et des motifs suffisants pour prononcer une interdiction de contact à l'égard des enfants.“ Le Conseil d'Etat mentionne encore que la loi autrichienne „insiste d'ailleurs sur ce principe important absent de la loi luxembourgeoise, en relevant la „Verhältnismässigkeit“ entre la mesure d'expulsion et l'„Eingriff in das Privatleben des Betroffenen“ “. Il critique aussi l'imprécision de la notion des „enfants qui cohabitent dans un cadre familial“, en l'absence de définition du lien juridique.

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat insiste sur l'abandon des amendements 2 et 3 „au regard de l'absence de précision des dispositions, en particulier de la détermination de la notion de victime, de l'absence de prise en considération du critère de proportionnalité et de l'empiètement sur les compétences du juge de la jeunesse au titre de la loi de 1992“.

La Commission suit le Conseil d'Etat.

Les paragraphes 3 et 4 de l'article 1er de la loi sur la violence domestique sont relatifs aux compétences de la police en la matière. La fouille corporelle prévue dans le texte initial est enlevée par amendement gouvernemental suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat. Dans son avis du 8 mars 2011, celui-ci souligne que la fouille corporelle „accompagnée du recours à la force par la police constitue un acte grave porté contre l'intégrité physique et psychologique d'une personne qui doit être régi par les principes de nécessité et de proportionnalité“. Or, „ici la fouille est opérée sur une personne contre laquelle il existe uniquement des indices de risque d'infraction“. Une autre opposition formelle est exprimée dans le même avis contre la possibilité pour la police d'emmener par la force la personne expulsée. Le Conseil d'Etat souligne que la „privation de liberté préventive en attendant l'accord du procureur d'Etat sur la mesure d'expulsion constitue une atteinte aux droits fondamentaux encore plus grave que la mesure d'expulsion qu'elle est censée préparer“. La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat pour le paragraphe 4, qu'elle complète par la mention des „autres appareils conçus pour l'ouverture des portes“, notion introduite par les auteurs du texte initial pour „tenir compte de l'évolution technologique“. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat renvoie cependant à l'article 487 du Code pénal sur les fausses clés „qui vise expressément les clés électroniques“.

#### *Article 2*

Le paragraphe 2 nouveau de l'article II de la loi sur la violence domestique prévoit l'information par la police d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique, au même titre que cela est prévu pour la prise en charge des victimes. Par amendement gouvernemental, il est tenu compte de la préférence du Conseil d'Etat, concernant la transmission d'informations aux services compétents, „pour une initiative du procureur d'Etat, qui assume la responsabilité de la mesure, et non pas de la police“.

Au paragraphe 3, le délai, endéans lequel la police informe la personne expulsée de son obligation de se présenter auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique, est réduit à sept jours par amendement parlementaire. Le but est de permettre au service de faire son travail qui se base sur la responsabilisation de l'auteur de violence, avant la fin de la mesure d'expulsion.

Au même paragraphe est introduite par amendement parlementaire la convocation de la personne expulsée à un entretien par le service de prise en charge susmentionné, si cette personne ne se présente pas endéans le délai de sept jours. La Commission remplace par cet ajout les termes „de manière proactive“, qu'elle considère comme ayant une valeur symbolique. Dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012, le Conseil d'Etat relève que ces termes sont dépourvus de portée juridique. La

Commission en tient compte et les remplace pour préciser la démarche à suivre, à savoir qu'il ne s'agit pas d'une simple prise de contact.

#### *Articles 3 à 5*

Sans observation.

#### *Article 6*

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que la Commission revient sur l'amendement gouvernemental ayant supprimé le paragraphe 2 de l'article 1017-1 du NCPC, tel que proposé par le texte déposé. Les auteurs de l'amendement gouvernemental indiquent que: „Dans la mesure où toutes les dispositions ayant trait à un éventuel droit de visite ou de garde des enfants ont été intégrées dans la législation sur la protection de la jeunesse, le Gouvernement suit le Conseil d'Etat dans son raisonnement qui recommande que les questions relatives au droit de visite et d'hébergement des enfants de la personne expulsée et de la personne protégée relèvent de la compétence exclusive du juge de la jeunesse. [...] Ces questions seront dorénavant réglées par la nouvelle disposition de l'article 25*bis* de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.“

Dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012, le Conseil d'Etat rend attentif, à l'endroit de l'amendement gouvernemental 4, au fait que le projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 août 1992 (doc. parl. n° 5351) n'est pas encore en vigueur „et que l'article 439 du Code pénal ne saurait dès lors se référer à l'article 25*bis* de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse“.

Par l'amendement parlementaire 9 du 19 mars 2013, la Commission a estimé en tenir compte en revenant aux dispositions initiales relatives à la compétence du président du tribunal d'arrondissement. Par ailleurs, au cours d'un échange de vues, en date du 22 mai 2012, avec une représentante du Tribunal de la jeunesse et des tutelles de Luxembourg, une série d'arguments a été avancée contre une compétence supplémentaire du juge de la jeunesse en matière de droits de visite et d'hébergement des enfants mineurs de la personne expulsée.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle ses observations faites dans son avis du 8 mars 2011 et insiste sur la suppression du paragraphe 2 de l'article 1017-1 du NCPC, d'autant plus que „la référence aux parties qui peuvent demander au président de fixer des mesures en matière de droit de visite et d'hébergement“, dans ce même paragraphe 2, est supprimée par l'amendement parlementaire 9. Or, „dans une optique de droits de la défense, cette question devrait être débattue devant le juge“.

La Commission se rallie aux observations qui précèdent et abandonne les modifications textuelles qu'elle avait proposées par l'amendement parlementaire 9.

Pour le point 3°: cf. sous article 1er, commentaire de l'article 1er(2) de la loi sur la violence domestique.

#### *Article 7*

Cet article modifie l'article 1017-1 du NCPC. En ce qui concerne le paragraphe 1 de cet article, la notion du cadre familial est ajoutée suite aux remarques du Conseil d'Etat dans son avis du 8 mars 2011 (cf. aussi supra, article 1er du projet de loi, commentaire de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi sur la violence domestique).

Par l'amendement parlementaire 11, la Commission apporte au texte une modification qu'elle considère comme plus précise dans le but d'étendre la mesure de protection aux enfants.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle que l'article 1er de la loi sur la violence domestique „continuera à viser „une personne“ à protéger“ et, renvoyant à ses observations à l'endroit des amendements 2 et 3, exige sous peine d'opposition formelle l'abandon de la modification.

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 1017-1, il est renvoyé au commentaire de l'article 1er, paragraphe 1er, de la loi sur la violence domestique (cf. sous article 1er).

#### *Articles 8 et 9*

Sans observation.

*Articles 10 et 14*

Par amendements gouvernementaux, deux nouveaux articles sont ajoutés au projet de loi, modifiant les articles 1017-5 et 1017-10 du NCPC qui énumèrent les personnes pouvant assister ou représenter les parties en justice. Dans cette liste figure notamment un représentant d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique.

Il ressort du commentaire des amendements gouvernementaux que, „suite à la création par le projet de loi d'une base légale pour des services prenant en charge les auteurs de violence domestique, à leur rôle de structure de contact pour les personnes expulsées et à leur rôle proactif dans la prise en charge des auteurs présumés, suite également à l'introduction du droit de recours contre la mesure d'expulsion au profit de la personne expulsée“, la liste est complétée par un représentant d'un tel service qui „peut également assister, voire représenter une des parties devant le juge, au même titre qu'un représentant d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique“. De cette manière, „l'équilibre de représentation et les droits des parties concernées“ sont assurés.

La Commission apporte toutefois un amendement à ces deux articles, suite à une objection formulée par le service „Riicht Eraus“, actuellement le seul service prenant en charge les auteurs de violence domestique, qui souligne que sa mission principale consiste à responsabiliser l'auteur de violence. Par conséquent, il considère sa mission comme incompatible avec la représentation en justice de la personne concernée. Le texte ne prévoit donc plus que l'assistance de la personne concernée par les services prenant en charge les auteurs de violence domestique.

*Articles 11 et 12*

Cf. supra (article 1er du projet de loi, commentaire de l'article 1er(1) et (2) de la loi sur la violence domestique; article 6 du projet de loi).

*Article 13*

Sans observation.

*Article 15*

Sans observation.

\*

Sous réserve de ce qui précède, la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

6181

**PROJET DE LOI  
portant modification**

- 1. de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique;**
- 2. de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police;**
- 3. du Code pénal;**
- 4. du Nouveau Code de procédure civile**

**Chapitre 1er – *Modification de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique portant modification 1. de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police; 2. du Code pénal; 3. du Nouveau Code de procédure civile, dite loi sur la violence domestique***

**Art. 1er.** L'article 1er de la loi sur la violence domestique prend la teneur suivante:

„**Art. 1er.** (1) 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, avec laquelle elles cohabitent dans un cadre familial, 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.

La personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion ne peut exciper d'éventuels droits réels ou personnels par rapport au domicile pour s'opposer à la mesure.

La personne expulsée est informée de son droit de formuler un recours contre la mesure d'expulsion selon les modalités prévues aux articles 1017-1 et 1017-2 du Nouveau Code de procédure civile. Ce recours n'a pas d'effet suspensif.

(2) L'expulsion emporte 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 et de s'en approcher. La police a le droit de vérifier le respect de ces interdictions.

Si la nécessité se présente pour la personne expulsée d'entrer au domicile ou à ses dépendances, nonobstant l'interdiction visée à l'alinéa 1, elle ne peut le faire qu'en présence d'un agent de la police.

(3) La police donne à la personne qui fait l'objet de la mesure d'expulsion la possibilité d'emmener les objets personnels dont elle a un besoin urgent et de s'informer sur ses possibilités d'hébergement.

L'intéressé communique à la police l'adresse à laquelle il peut être joint. S'il ne peut ou ne veut fournir d'adresse, il est réputé faire élection de domicile à l'administration communale du lieu du domicile, notamment pour les besoins des convocations et des notifications prévues aux articles 1017-3 et 1017-4 du Nouveau Code de procédure civile et pour ceux de la signification d'une éventuelle assignation en vertu de l'article 1017-9 du Nouveau Code de procédure civile, et la police l'en informe.

En outre, la police se fait remettre toutes les clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes donnant accès au domicile et à ses dépendances et avise l'intéressé que s'il s'introduit ou tente de s'introduire dans son domicile ou ses dépendances, nonobstant la mesure d'expulsion, il s'expose aux sanctions pénales prévues par l'article 439 du Code pénal.

(4) Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer volontairement à la mesure d'expulsion ou de remettre les clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes, la police est autorisée à recourir au besoin à la force pour l'expulser ou pour s'emparer des clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes.

(5) L'expulsion fait l'objet d'un procès-verbal à dresser incontinent par les agents de la police et à transmettre au procureur d'Etat. Ce procès-verbal mentionne notamment:

- les indices à la base de la mesure d'expulsion;
- le jour et l'heure de la mesure ordonnée;
- l'adresse fournie par la personne expulsée permettant de la joindre.

Si l'exécution de la mesure ordonnée a dû être assurée par la force, il en est fait mention au procès-verbal.

Le procès-verbal mentionne toutes autres déclarations que la personne expulsée entend faire.

Le procès-verbal est présenté à la personne expulsée pour signature. Copie lui est remise. En cas de refus de signer ou en cas de refus d'accepter la remise de la copie, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.

Copie du procès-verbal est également remise à la personne à protéger. Si cette personne, pour des motifs de fait ou de droit, n'est pas à même de se voir remettre une copie, et s'il n'y a aucune autre personne à même de recevoir la copie en lieu et place de la personne à protéger, mention en est faite.

(6) La mesure d'expulsion prend fin de plein droit à 17.00 heures le quatorzième jour suivant celui de son entrée en vigueur, sauf si la personne protégée a introduit une requête en prolongation suivant les formalités prévues par l'article 1017-2 du Nouveau Code de procédure civile.

A l'expiration de la mesure d'expulsion et en l'absence d'une interdiction de retour au domicile prononcée sur base des articles 1017-1 et suivants du Nouveau Code de procédure civile, la police restitue les clés et autres appareils conçus pour l'ouverture des portes à l'intéressé qui les réclame.“.

**Art. 2.** L'article II de la même loi prend la teneur suivante:

„**Art. II.** (1) Le jour de l'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion, la police informe un service d'assistance aux victimes de violence domestique de la mesure d'expulsion. Le parquet lui transmet une copie des documents concernant l'expulsion.

Est visé par l'expression „service d'assistance aux victimes de violence domestique“, tout organisme de droit privé ou public dont l'objet consiste à assister, guider et conseiller des personnes victimes de violence domestique, y compris les enfants témoins de violence domestique, en recherchant activement leur contact.

L'organisme doit posséder, pour l'exercice des activités visées ci-dessus, un agrément écrit en application de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Outre les conditions légales prévues à l'article 2 de la loi du 8 septembre 1998 précitée et les conditions réglementaires prises en exécution de cette loi, l'organisme doit garantir que ses activités s'effectuent en collaboration avec la police, les instances judiciaires et autres instances étatiques compétentes, compte tenu de la spécificité des rôles qui leur sont respectivement dévolus, ainsi que dans le respect de la volonté et de la dignité de la personne protégée.

Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique, obtient ou reçoit communication de données personnelles en application du présent article, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

(2) De même, la police informe de la mesure d'expulsion un service prenant en charge les auteurs de violence domestique. Le parquet lui transmet une copie des documents concernant l'expulsion.

Est visé par l'expression „service prenant en charge les auteurs de violence domestique“ tout organisme de droit privé ou public dont l'objet consiste à offrir une prise en charge psychologique contre la violence et des structures de contact et d'intervention proactive pour tout auteur de violence domestique au sens de la présente loi.

Il travaille en collaboration avec le service d'assistance aux victimes de violence domestique.

S'appliquent, le cas échéant, par application analogique, les dispositions des alinéas 3 et 4 du paragraphe 1er précédent.

(3) La police informe également la personne expulsée de son obligation de se présenter, endéans sept jours à compter du jour de l'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion, auprès d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique. En cas de non-présentation de la personne expulsée endéans ce délai, le service prenant en charge les auteurs de violence domestique la contacte et la convoque en vue d'un entretien.

Le service prenant en charge les auteurs de violence domestique fait un rapport au parquet.“.

**Art. 3.** L'article III de la même loi prend la teneur suivante:

„**Art. III.** Le ministre ayant dans ses attributions la Justice, la police, le Ministère public, les services d'assistance aux victimes de violence domestique et les services prenant en charge les auteurs de violence domestique établissent chaque année des statistiques ventilées par sexe, âge et relation entre auteur et victime et indiquant pour chaque rubrique l'existence ou l'absence d'une situation de cohabitation entre l'auteur et la victime, chacun pour ce qui le concerne, notamment, sur le nombre de plaintes, dénonciations, mesures d'expulsion, autres types d'intervention policière, interventions sociales, poursuites et condamnations pour les infractions visées aux articles suivants:

327 à 330 combinés à l'article 330-1,

372 à 377,

393; 394; 395; 396; 397,

401bis,

409,

434 à 438, combiné à l'article 438-1 et

439 alinéa 2 du Code pénal

ainsi, que sur les mesures visées aux articles 1017-1 à 1017-12 du Nouveau Code de procédure civile.“.

**Art. 4.** L'article IV de la même loi prend la teneur suivante:

„**Art. IV.** Il est créé un comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence, dénommé ci-après le Comité de coopération, composé de représentants d'instances étatiques compétentes pour la mise en œuvre de la présente loi, ainsi que de représentants des services agréés d'assistance aux victimes de violence domestique et de représentants des services agréés prenant en charge les auteurs de violence domestique. Le Comité de coopération est chargé de centraliser et d'étudier les statistiques visées à l'article précédent, d'examiner la mise en œuvre et les éventuels problèmes d'application pratique des articles Ier à III de la présente loi, des articles 1017-1 à 1017-12 du Nouveau Code de procédure civile et de l'article 3-1 du Code d'instruction criminelle et de soumettre au Gouvernement les propositions qu'il juge utile. Un règlement grand-ducal fixe sa composition, son organisation et son mode de fonctionnement.“.

### **Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police**

**Art. 5.** L'article 33, alinéa 2, de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police prend la teneur suivante:

„A cet effet, elle assure une surveillance générale et des contrôles dans les lieux qui lui sont légalement accessibles, exerce les attributions définies par les articles I à III de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, exécute des mesures de police administrative et prend des mesures matérielles de police administrative de sa compétence.“.

### **Chapitre 3 – Modification du Code pénal**

**Art. 6.** L'article 439 du Code pénal est modifié et complété comme suit:

1°. L'alinéa 2 prend la teneur suivante:

„Sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui se sera introduit ou aura tenté de s'intro-

duire dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement habité par une personne avec laquelle il a cohabité, ou leurs dépendances, en violation d'une mesure d'expulsion régie par l'article 1er de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, d'une ordonnance de référé attribuant provisoirement le logement commun au conjoint ou d'une ordonnance lui interdisant le retour au domicile, conformément à l'article 1017-1 ou 1017-7 du Nouveau Code de procédure civile.“

2°. Il est ajouté un nouvel alinéa 3 qui prend la teneur suivante:

„Si l'introduction ou la tentative de l'introduction a été faite soit à l'aide de menaces ou de violences contre les personnes, soit au moyen d'effraction, d'escalade ou de fausses clefs, soit même au moyen des clefs ou autres appareils conçus pour l'ouverture des portes qu'il a dû remettre, le maximum de l'amende est porté à 5.000 euros et le maximum de la peine d'emprisonnement est porté à cinq ans.“

3°. Il est ajouté un nouvel alinéa 4 qui prend la teneur suivante:

„Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3.000 euros, ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui aura agi intentionnellement en violation d'une interdiction de s'approcher de la personne protégée, interdiction qui découle de la mesure d'expulsion régie par l'article 1er de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique.“

4°. Il est ajouté un nouvel alinéa 5 qui prend la teneur suivante:

„Sera puni d'une peine d'emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 à 3.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, quiconque agira en violation des interdictions ou injonctions prononcées par le président du tribunal d'arrondissement en application de l'article 1017-8 du Nouveau Code de procédure civile. Les délits prévus au présent alinéa ne pourront être poursuivis que sur plainte de la victime ou de son représentant légal.“

#### **Chapitre 4 – Modification du Nouveau Code de procédure civile**

**Art. 7.** L'article 1017-1 du Nouveau Code de procédure civile est remplacé par les dispositions suivantes:

„**Art. 1017-1.** (1) Dans les cas où une personne a bénéficié de la protection d'une mesure d'expulsion fondée sur l'article 1er 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 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, et ce sans égard aux éventuels droits réels ou personnels de la personne expulsée par rapport au domicile, à condition d'avoir cohabité dans un cadre familial avec la personne expulsée avant son expulsion et de justifier du fait que le domicile satisfait ses besoins urgents de logement.

(2) La partie protégée demanderesse peut également, au moment de sa requête, demander au président du tribunal la prolongation des interdictions prévues à l'article 1er, paragraphe 2 de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique.

(3) La personne expulsée peut, par simple requête adressée au président du tribunal d'arrondissement, formuler un recours contre la mesure d'expulsion. Ce recours n'a pas d'effet suspensif.

(4) Les interdictions visées aux paragraphes 1 et 2 prennent fin de plein droit, dès qu'une décision intervient pour régler la résidence des époux ou les droits de visite et d'hébergement durant l'instance en divorce.“

**Art. 8.** L'article 1017-2 du même code est remplacé par les dispositions suivantes:

„**Art. 1017-2.** La requête de la personne protégée doit être présentée au plus tard le quatorzième jour suivant l'entrée en vigueur de la mesure d'expulsion fondée sur l'article 1er de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique précitée. Si la demande a été introduite en conformité des dispositions du présent alinéa, l'expulsion continuera à produire ses effets en attendant l'ordonnance du président à intervenir.

Elle est formée au greffe par l'intéressé ou par son mandataire et consignée sur un registre spécial, sur papier non timbré, tenu au greffe du tribunal.

La déclaration contient, sous peine de nullité:

- 1° les noms, prénoms, professions des parties demanderesse et défenderesse;
- 2° le domicile dont question, ainsi que l'adresse que la partie défenderesse a communiquée à la police en application de l'article 1er, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, à moins qu'elle n'ait omis de le faire, auquel cas la mention du domicile suffit;
- 3° l'objet de la demande et l'exposé des moyens.

A la requête est jointe la copie du procès-verbal dressé au moment de l'expulsion.

La requête de la personne expulsée doit être introduite selon les mêmes formalités. Cette requête n'aura pas pour effet de prolonger la mesure d'expulsion au-delà du 14ème jour en attendant l'ordonnance du Président à intervenir.“.

**Art. 9.** L'alinéa 4 de l'article 1017-3 du même code 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.“.

**Art. 10.** L'article 1017-5 du même code prend la teneur suivante:

„**Art. 1017-5.** (1) Les parties sont tenues de comparaître en personne ou par le ministère d'un avocat.

(2) Les parties peuvent se faire assister ou représenter par:

un avocat,

leur conjoint ou la personne avec laquelle elles vivent habituellement,

leurs parents ou alliés en ligne directe,

leurs parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus,

les personnes exclusivement attachées à leur service personnel ou à leur entreprise,

un collaborateur d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique.

Le représentant s'il n'est avocat doit justifier d'un pouvoir spécial.

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

(4) La personne expulsée peut se faire assister par un collaborateur d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique.“.

**Art. 11.** L'article 1017-7 du même code est remplacé par les dispositions suivantes:

„**Art. 1017-7.** (1) Lorsqu'une personne rend intolérable pour une personne avec laquelle elle cohabite ou a cohabité dans un cadre familial, la continuation de la vie commune, soit parce qu'elle l'agresse ou la menace de l'agresser, soit parce qu'elle a à son encontre un comportement qui porte gravement atteinte à sa santé psychique, le président du tribunal d'arrondissement lui enjoint, sur la demande de la personne concernée, de quitter le domicile et ses dépendances et lui interdit d'y retourner avant l'expiration d'un délai maximal de trois mois, et ce sans égard aux éventuels droits réels ou personnels de la partie défenderesse par rapport au domicile.

(2) La partie demanderesse doit justifier du fait que le domicile satisfait ses besoins urgents de logement et qu'elle cohabite ou a cohabité dans un cadre familial avec la partie défenderesse au cours des trois mois précédant la demande.

(3) L'interdiction visée au paragraphe 1 prend fin de plein droit, dès qu'une décision intervient pour régler la résidence des époux ou les droits de visite et d'hébergement durant l'instance en divorce.“.

**Art. 12.** L'article 1017-8 du même code prend la teneur suivante:

„**Art. 1017-8.** Lorsqu'une personne agresse ou menace d'agresser une personne avec laquelle elle cohabite ou a cohabité dans un cadre familial, lorsqu'elle a à son encontre un comportement qui

porte gravement atteinte à sa santé psychique et lui rend ainsi intolérable toute rencontre avec elle, le président du tribunal d'arrondissement prononce, sur la demande de la personne concernée, tout ou partie des injonctions ou interdictions énumérées ci-après, à condition qu'elles n'aillent pas à l'encontre d'intérêts fondamentaux et légitimes de la partie défenderesse:

- l'interdiction de prendre contact avec la partie demanderesse;
- l'interdiction d'envoyer des messages à la partie demanderesse;
- l'interdiction de s'approcher de la partie demanderesse;
- l'interdiction de s'approcher du service d'hébergement et annexes, de la structure de garde pour enfants et de l'école;
- l'interdiction d'établir son domicile dans le même quartier que la partie demanderesse;
- l'interdiction de fréquenter certains endroits;
- l'interdiction d'emprunter certains itinéraires;
- l'injonction de laisser la partie demanderesse entrer au domicile commun pour enlever ses affaires personnelles.“.

**Art. 13.** L'article 1017-9 du même code prend la teneur suivante:

„**Art. 1017-9.** La demande est portée par voie d'assignation à une audience tenue au jour et à l'heure indiquée par le président. L'audience peut être tenue un jour férié ou un jour habituellement chômé.

L'ordonnance doit être rendue endéans le délai d'un mois à partir de la date de l'assignation.

L'assignation est dispensée des droits de timbre et d'enregistrement et de la formalité de l'enregistrement.“.

**Art. 14.** L'article 1017-10 du même code prend la teneur suivante:

„**Art. 1017-10.** (1) Les parties sont tenues de comparaître en personne ou par le ministère d'un avocat.

(2) Les parties peuvent se faire assister ou représenter par:

un avocat,

leur conjoint ou la personne avec laquelle elles vivent habituellement,

leurs parents ou alliés en ligne directe,

leurs parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus,

les personnes exclusivement attachées à leur service personnel ou à leur entreprise,

un collaborateur d'un service d'assistance aux victimes de violence domestique.

Le représentant s'il n'est avocat doit justifier d'un pouvoir spécial.

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

(4) Les parties peuvent se faire assister par un collaborateur d'un service prenant en charge les auteurs de violence domestique.“.

### **Chapitre 5 – Mise en vigueur**

**Art. 15.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois suivant celui de sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 4 juillet 2013

*La Rapportrice,*  
Sylvie ANDRICH-DUVAL

*Le Président,*  
Jean-Paul SCHAAF

