



**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
la mise en œuvre des mesures découlant de la loi sur la lutte
contre la violence dans les relations de couple (LVCouple)**

(Du 22 décembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Procès-verbal d'audition, gendarmerie du Locle, décembre 200..

Récit de M^{me} R.

Mardi 07.12.200.., mon mari est rentré à la maison. Il était sous l'influence de l'alcool. D'emblée, il m'a traitée de prostituée et m'a dit que je "baisais" avec tout le monde. Sur ce, il m'a donné un coup de pied tout en disant qu'il voulait me tuer car j'avais plein d'amants. Ensuite, il a pris un verre qu'il avait rempli de vin rouge et l'a lancé par terre, ce qui a eu pour effet de le briser. Il a ensuite fait de même avec un plat qui se trouvait à la cuisine. Il m'a donné plusieurs baffes sur le visage, il a enlevé sa chemise et me frappait avec. J'ai pris mon sac à main et je lui ai dit que je partais. Il m'a dit "tu veux partir, j'ai un cadeau pour toi" et il m'a mordu sur la joue gauche. Il m'a encore frappée sur la tête en se servant de mon sac à main et m'a donné un coup de boule. Il m'a proposé de faire l'amour, que je devais mettre mon fils au lit pour ce faire. J'ai refusé et il m'a encore donné des baffes et il m'a mordue dans le dos. Mon fils pleurait, il disait à mon mari de me laisser tranquille. Il lui a dit de se taire, car sinon il le frapperait aussi. Ensuite, il s'est calmé un peu et nous sommes allés au salon. Au bout d'un moment, il est redevenu agressif. Voyant ça, je suis allée me promener dehors durant dix minutes en souhaitant qu'il se calme. Quand je suis revenue, il était calme et après un petit moment il s'est à nouveau excité et il m'a encore frappée en me donnant des baffes. J'ai mis mes chaussures et j'ai demandé à mon fils A. de venir avec moi pour faire un tour dehors. Voyant ça, il a dit que moi je devais sortir mais que mon fils restait là. Il retenait mon fils par le bras, car il voulait me rejoindre. Je suis partie chez une voisine (M^{me} Y) me réfugier et appeler la police.

Pour préciser, mon fils voulait sortir avec moi, mais il ne pouvait pas car mon mari le retenait.

J'ajoute que mon mari est malade, il est d'une jalousie malade. Je ne peux pas sortir sans qu'il pense que je fais l'amour avec tout le monde. Je n'ai pas pu téléphoner à vos services depuis chez moi, car il ne m'aurait pas laissée faire.

Je précise que durant la dispute il m'a serrée au cou si fort que j'ai failli perdre connaissance.

Question: Que faisait votre enfant durant l'altercation ?

R. Il a assisté à toute la scène. Il pleurait et disait qu'il fallait arrêter car il ne voulait pas que sa maman souffre. Il essayait dans la mesure de ses moyens de l'empêcher d'agir. Il a reçu quelques coups en essayant de le retenir.

Question : Quand les problèmes ont-ils commencé ?

R. Une année après notre mariage qui a été célébré en 2000.

Question : Vous a-t-il déjà frappée ?

R. Oui, souvent. C'est toujours quand il a bu de l'alcool. A ce sujet, j'avais déjà fait une déclaration lors de mes précédents passages dans vos locaux.

Question : Avez-vous déjà déposé plainte pour des faits similaires ?

R. Oui, mais je l'ai retirée à chaque fois car il disait qu'il allait changer.

RESUME

La loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) est entrée en vigueur le 2 juin 2004, après avoir été adoptée par 108 voix sans opposition lors de la session du Grand Conseil du 30 mars de la même année.

Le présent rapport fait état des actions qui ont été entreprises dans le domaine de la lutte contre la violence conjugale¹ dans le cadre du mandat que l'Etat a confié à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS). Il permet de constater que ce problème de société ne saurait être traité en quelques années seulement, tant il dépend d'une prise de conscience à tous les niveaux de la société. La violence conjugale continue de peser de tout son poids dans les statistiques policières. Il suffit de rappeler que, selon une étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS) réalisée sur la base d'affaires enregistrées par la police de 2000 à 2004 en Suisse, 45% des victimes d'homicides faisaient ménage commun avec la personne suspecte au moment des faits. On ne le répétera jamais assez, les risques de mourir sous les coups d'une agression sont donc plus réels à son propre domicile que dans les recoins sombres d'un parking souterrain.

Les statistiques dans le canton de Neuchâtel sont trop récentes pour qu'il soit possible de déterminer précisément les effets déployés par les mesures contenues dans la LVCouple. Cependant, la création du Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) donne un outil supplémentaire à la police et à la justice pour tenter de prévenir les récidives, qui sont en nette diminution.

Les actions initiées ces dernières années dans le domaine de la lutte contre la violence conjugale doivent dès lors être poursuivies et développées en partenariat avec les actrices et acteurs institutionnels et sociaux concernés. Une collaboration accrue entre les cantons de Neuchâtel et du Jura ainsi qu'avec la partie francophone du canton de Berne au niveau du traitement des auteur-e-s est également à l'ordre du jour, ce qui

¹ Dans le présent rapport, l'expression "violence conjugale" est employée au sens large dans le sens de "violence dans les relations de couple", afin de simplifier la lecture.

pourrait permettre de répartir à l'avenir les frais de fonctionnement du Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) sur l'ensemble des cantons concernés.

1. RAPPEL HISTORIQUE

1.1. Travaux préliminaires

Ce n'est que vers la fin des années 1990 que l'ampleur du phénomène de violence conjugale a réellement été rendue visible en Suisse. La campagne "Halte à la violence contre les femmes dans le couple", initiée par la Conférence suisse des déléguées à l'égalité, a conduit le Conseil d'Etat à créer, dès 1998, un groupe de travail interdisciplinaire chargé d'élaborer un catalogue de mesures pour combattre la violence conjugale.

1.2. Rapport du Conseil d'Etat du 13 août 2003

Dans son rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la lutte contre la violence conjugale (LVConj), du 13 août 2003 (réf. 03.027), le Conseil d'Etat marquait son intention de légiférer dans le domaine de la violence conjugale en déclarant d'emblée ceci: *"Sujet encore tabou, la violence conjugale est pourtant un problème de santé et de sécurité publiques. Les conséquences physiques, psychiques et sociales pour les victimes sont énormes. Sans oublier les conséquences financières qu'elle génère, supportées par la collectivité. Dans le canton de Neuchâtel, la police doit intervenir en moyenne une fois par jour pour des cas de violence conjugale. Pour endiguer cette violence, le Conseil d'Etat propose d'instaurer une loi spécifique"*.

En dotant notre canton d'une loi particulière, première du genre en Suisse², le Conseil d'Etat a ainsi voulu se donner les moyens de combattre le phénomène de violence conjugale par:

- le renforcement des moyens d'intervention de la police et de la justice au travers de modifications du Code de procédure pénale neuchâtelois;
- le soutien aux victimes de violence conjugale en identifiant et en renforçant les lieux d'accueil d'urgence et en développant des mesures spécifiques aux victimes migrantes;
- l'accompagnement des auteur-e-s de violence conjugale par la création d'un service leur permettant notamment d'identifier et de diminuer les différentes formes de violence (physique, psychique et sexuelle), de modifier les croyances qui soutiennent le recours à la violence et de faire l'apprentissage d'alternatives à la violence;
- l'information et la sensibilisation à la problématique (prévention) par le biais de campagnes médiatiques, la réalisation de brochures spécifiques ou encore la mise sur pied de conférences et de séminaires;

² Les cantons de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes-Extérieures avaient déjà introduit la possibilité d'expulser l'auteur-e du domicile conjugal et de lui interdire d'y retourner, mais uniquement dans leur loi sur la police et non dans une loi spécifique.

- la mise en place et la coordination des mesures relatives aux points cités ci-dessus en créant un poste de coordinateur-trice à 50% attaché à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS).

1.3. Discussion au Grand Conseil

Débatu dans un premier temps devant le Grand Conseil les 1^{er} octobre puis 4 novembre 2003, le projet de loi sur la lutte contre la violence conjugale fut renvoyé en commission suite à une série d'amendements portant notamment sur le champ d'application de la loi, la création d'un poste de coordinateur, les compétences d'intervention accordées à la police à travers le Code de procédure pénale neuchâtelois ou encore la durée et les modalités de l'expulsion des auteur-e-s de violence du domicile commun.

La commission "Violence dans les couples" rendit son rapport à l'attention du Grand Conseil en date du 27 janvier 2004. Débattue une nouvelle fois à la session du Grand Conseil du 30 mars 2004, la loi fut finalement adoptée par 108 voix sans opposition et put ainsi entrer en vigueur le 2 juin 2004.

1.4. Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple), du 30 mars 2004

Le canton de Neuchâtel a été le premier canton suisse à se doter d'une loi spécifique de lutte contre la violence conjugale. Il est à relever que la LVCouple concerne toute atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle au sein des couples mariés et s'étend aussi aux personnes qui vivent dans une relation hétéro- ou homosexuelle stable. Les actes de violence commis pendant le mariage ou la vie commune, ainsi que ceux qui surviennent dans l'année qui suit le divorce ou la séparation de partenaires non marié-e-s, tombent dans le champ d'application de la loi.

Cette loi donne mandat à l'Etat de soutenir les structures d'accueil et d'appui destinées aux victimes, d'encourager le développement d'une structure spécialisée destinée aux auteur-e-s de violence conjugale, de mener une politique d'information sur la problématique de la violence dans les relations de couple et de veiller à la coordination et à la pertinence des mesures prises.

La LVCouple a également entraîné des modifications du code de procédure pénale neuchâtelois. Ainsi, les agent-e-s de la police judiciaire peuvent désormais emmener au poste de police une personne lorsqu'il ressort des circonstances qu'elle représente un danger pour autrui. Les officiers et officières de police judiciaire peuvent expulser une personne de son logement et de ses environs immédiats, et lui interdire l'accès à certains locaux et lieux pour une durée maximale de dix jours, qui peut être encore prolongée par le ou la juge d'instruction pour atteindre une durée maximale de vingt jours. Pour sa part, le ou la juge d'instruction peut arrêter une personne et la retenir pour huit jours au maximum, si elle représente un danger sérieux et imminent pour l'intégrité physique ou psychique d'autrui et que ce danger ne peut être écarté d'une autre manière. Un officier ou une officière de la police judiciaire peut mettre l'auteur-e de violence en garde à vue pour vingt-quatre heures maximum, aux mêmes conditions.

1.5. Modifications du Code pénal suisse

Le Code pénal et le Code civil suisses ont eux aussi été complétés pour mieux lutter contre la violence conjugale. Depuis le 1er avril 2004, le Code pénal suisse (CPS) prévoit que tous les actes de violence au sein du couple sont poursuivis d'office (art. 66 ter (maintenant 55a), 123, 126, 180, 181, 189 et 190 CPS). Il peut s'agir de contrainte

sexuelle, de séquestration ou de viol, mais aussi de contrainte³, de lésions corporelles graves ou simples, de menaces ou de voies de fait réitérées. Il suffit que la violence intervienne au sein du couple, que celui-ci soit marié ou non, hétérosexuel ou homosexuel. En cas de mariage (ou de partenariat enregistré), l'atteinte doit avoir été commise durant le mariage (ou le partenariat enregistré) ou dans l'année qui a suivi le divorce (ou la dissolution judiciaire); si l'auteur-e est le ou la partenaire hétérosexuel-le ou homosexuel-le, l'atteinte doit avoir été commise durant la période de ménage commun ou dans l'année qui a suivi la séparation.

Toutefois, en cas de lésions corporelles simples, de voies de fait réitérées, de menaces ou de contrainte, l'autorité chargée de l'administration de la justice pénale peut suspendre provisoirement la procédure, avec l'accord de la victime (art. 55a CPS). La procédure est reprise si la victime révoque son accord dans les six mois qui suivent la suspension. En l'absence de révocation de l'accord, l'autorité chargée de l'administration de la justice pénale rend une ordonnance de non-lieu définitive.

1.6. Modifications du Code civil suisse

De nouvelles dispositions du Code civil suisse (CCS) sont entrées en vigueur le 1er juillet 2007, suite à l'initiative parlementaire de Mme Ruth-Gaby Vermot, afin de mieux protéger les victimes de violence domestique. En effet, le nouvel art. 28b du Code civil suisse stipule qu'en cas de violence, de menaces ou de harcèlement, la partie demanderesse peut requérir le tribunal d'interdire à l'auteur-e de l'atteinte, en particulier:

1. de l'approcher ou d'accéder à un périmètre déterminé autour de son logement;
2. de fréquenter certains lieux, notamment des rues, places ou quartiers;
3. de prendre contact avec elle, notamment par téléphone, par écrit ou par voie électronique, ou de lui causer d'autres dérangements.

En outre, si la partie demanderesse vit dans le même logement que l'auteur-e de l'atteinte, elle peut demander au tribunal son expulsion pour une période déterminée. Ce délai peut être prolongé une fois pour de justes motifs.

Toujours selon le même art. 28b du Code civil suisse, le tribunal peut, pour autant que la décision paraisse équitable au vu des circonstances:

1. astreindre la partie demanderesse à verser à l'auteur-e de l'atteinte une indemnité appropriée pour l'utilisation exclusive du logement;
2. avec l'accord du bailleur ou de la bailleuse, attribuer à la seule partie demanderesse les droits et les obligations qui résultent du contrat de bail.

Le Conseil des Etats a refusé d'imposer aux cantons de créer des centres de consultation pour les victimes et les auteur-e-s d'actes de violence, de menaces ou de harcèlement. Il a estimé qu'une telle contrainte portait atteinte à la souveraineté et à l'autonomie des cantons.

Les cantons doivent donc désigner le service qui peut prononcer l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise, et régler la procédure.

Dans le canton de Neuchâtel, il n'y a pas eu besoin de légiférer en la matière dans la mesure où le Code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) donnait déjà la compétence aux officiers et officières de la police judiciaire d'expulser immédiatement

³ Cette infraction se poursuivait déjà d'office avant la modification législative.

une personne de son logement si elle représente un danger sérieux pour l'intégrité physique ou psychique d'autrui (art. 100a CPPN).

Pour les autres mesures prévues par l'art. 28b du Code civil suisse, c'est le juge civil qui est compétent. Il peut notamment les appliquer dans le cadre d'une procédure de mesures protectrices de l'union conjugale (séparation officielle) ou dans le cadre de mesures provisoires dans un divorce.

En pratique, il semble que cet article est pour l'instant très rarement invoqué devant les tribunaux neuchâtelois.

2. MANDATS ATTRIBUES A LA FONDATION NEUCHATELOISE POUR LA COORDINATION DE L'ACTION SOCIALE (FAS)

2.1. Coordination

En date du 1^{er} octobre 2004, la République et Canton de Neuchâtel, agissant par son Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS), a confié à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) un mandat relatif à une prestation de coordination et d'accompagnement des auteur-e-s en matière de lutte contre la violence dans les relations de couple. Ce mandat visait à permettre la mise en place des prestations telles que définies dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 13 août 2003 à l'appui du projet de loi sur la violence conjugale. C'est donc sur cette base-là que la FAS a été habilitée à mettre en place une structure spécialisée pour les auteur-e-s de violence conjugale offrant notamment les prestations suivantes:

- une permanence téléphonique permettant à la personne en situation de crise de prendre contact personnellement avec une personne formée aux problématiques de violence conjugale;
- des entretiens permettant de réaliser un bilan social pour les personnes auteur-e-s ou potentiellement auteur-e-s;
- l'organisation de groupes de parole destinés aux auteur-e-s en collaboration avec les services des autres cantons.

Ce mandat a été établi pour une durée déterminée de trois ans. Il a pris effet le 1^{er} janvier 2005 et s'est terminé le 31 décembre 2007. Durant toute cette période, son financement a été assuré par des fonds privés (Loterie romande et Philip Morris Products SA).

Conformément au mandat confié par l'Etat de Neuchâtel, la coordination de la LVCouple a commencé à prendre forme le 1^{er} février 2005, suite à l'engagement d'un coordinateur au taux d'activité de 50%. Une de ses premières tâches a été de prendre la mesure du travail de prévention de la violence conjugale et de soutien aux victimes effectué par diverses institutions sociales dans le canton de Neuchâtel, d'identifier les problèmes et de recenser les besoins dans ces domaines; puis de mettre sur pied un dispositif de réponse à ces besoins, dont notamment la prise en charge des auteur-e-s et des victimes de violence conjugale.

2.2. Information et prévention

Le phénomène de violence conjugale a été passablement médiatisé ces dernières années suite à l'entrée en vigueur de la LVCouple ainsi que des modifications du Code

pénal et du Code civil suisses. Les femmes, qui demeurent les principales victimes, savent un peu mieux aujourd'hui qu'un nombre important d'actes constitutifs de violence conjugale sont désormais poursuivis d'office. Quant aux auteur-e-s, ils ou elles ont rapidement appris que leur comportement ne relevait plus de la sphère intime et qu'il pouvait dès lors les conduire en prison. Il n'en demeure pas moins que même les lois les plus sévères ne réussiront jamais à résoudre entièrement les comportements déviants. Il reste toutefois nécessaire d'informer et de faire de la prévention le plus largement possible, tant il est vrai que la violence conjugale touche toutes les catégories sociales, toutes les catégories d'âges et toutes les cultures comme le révèlent les statistiques policières (voir ci-dessous ch. 3.2.1. et suivants). Il s'agit également de rappeler sans cesse que la violence psychologique et la violence sexuelle constituent d'autres formes de violence conjugale qui sont aussi réprimées par la LVCouple.

A noter que l'association romande "Vivre sans violence", qui regroupe les institutions actives dans le domaine de la violence conjugale, s'occupe du site Internet www.violencequefaire.ch. Ce site interactif propose écoute et soutien personnalisé pour les victimes, aide professionnelle en ligne pour les auteurs et information, ainsi que conseils pratiques pour l'entourage. Un-e intervenant-e du Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) assure une permanence sur ce site. Un site pour les jeunes est également disponible sur www.comeva.ch. Ces deux plateformes sont régulièrement sollicitées par des Neuchâtelois-e-s.

2.2.1. Conférences

Dans le cadre du mandat qui a été attribué à la FAS, le coordinateur "violence conjugale" a eu l'occasion de sensibiliser les services sociaux publics et privés, ainsi que les milieux associatifs au phénomène de violence conjugale, en organisant une vingtaine de conférences et en participant à des colloques.

2.2.2. Documentation

En étroite collaboration avec l'office de la politique familiale et de l'égalité, diverses brochures d'information destinées aux victimes ont été distribuées très largement dans tout le canton. Cette documentation a également été traduite dans les neuf langues étrangères les plus parlées dans notre région et a été diffusée dans les communautés étrangères sur la base du fichier d'adresses du service du délégué aux étrangers. Il en a été de même en ce qui concerne l'information destinée aux auteur-e-s de violence conjugale. La brochure "Violence conjugale – Que faire?", réalisée voici déjà quelques années par l'office de la politique familiale et de l'égalité du canton de Neuchâtel et le Bureau de l'égalité du canton du Jura a, quant à elle, été rééditée en tenant compte des modifications législatives.

2.2.3. Informations aux migrant-e-s

Le coordinateur "violence conjugale" a aussi eu l'occasion de présenter la LVCouple devant la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers ainsi qu'aux représentant-e-s des communautés étrangères, et a collaboré à l'organisation d'un colloque sur la violence conjugale dans les milieux migrants initié par le Groupe d'entraide des femmes africaines et européennes, à La Chaux-de-Fonds.

2.3. Soutien aux victimes

Conformément à l'art. 3 de la LVCouple, l'Etat participe au financement des activités de Solidarité femmes qui offre soutien, conseils et appui aux victimes de violence conjugale par le biais d'un centre de consultation et d'un lieu d'hébergement.

Quant au Centre de consultation LAVI, il accueille également toute victime au sens de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), dont près de la moitié sont des victimes de violence conjugale.

Il est également opportun d'offrir la possibilité aux couples vivant des relations marquées par la violence d'effectuer un travail dans le cadre de la consultation conjugale. Cette démarche peut s'effectuer par exemple auprès du Service de consultations conjugales rattaché à la FAS ou de celui du Centre social protestant.

2.3.1. Lieux d'accueil d'urgence

Les dispositions légales introduites par la LVCouple ainsi que celles du Code civil suisse stipulent clairement que la police peut désormais expulser les auteur-e-s de violence conjugale de leur logement et de leurs environs immédiats et leur interdire l'accès à certains locaux et lieux. Cependant, les foyers d'accueil d'urgence restent indispensables dans la mesure où il peut s'avérer nécessaire de protéger une victime du retour rapide et inopiné de l'auteur-e au domicile conjugal (pendant la mesure d'expulsion ou après son échéance) et de lui prodiguer l'encadrement psychologique et social qui lui permettra ensuite d'envisager plus sereinement son avenir ou encore, dernier cas de figure, si la victime décide de quitter le domicile conjugal et de ne plus y vivre.

Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales

Les trois foyers d'accueil d'urgence, qui font partie de la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales, ont enregistré une légère baisse du nombre de victimes accueillies en leurs murs, plus particulièrement dans le haut du canton. Les statistiques se présentent de la manière suivante:

	Foyer du Rocher à Neuchâtel	Foyer de Prébarreau à Neuchâtel	Foyer Feu-Vert à La Chaux-de-Fonds	Total
2004	20	2	6	28
2005	14	4	10	28
2006	14	3	3	20
2007	14	9	2	25

Toutes les victimes qui le souhaitent ont pu être accueillies dans l'un des foyers précités. Quant aux auteur-e-s, très peu demandent à être hébergé-e-s provisoirement dans un foyer d'accueil. En général, ces personnes se font héberger par des amis, des collègues ou des membres de la famille quand elles ne vont pas tout simplement à l'hôtel.

Solidarité femmes

L'association Solidarité femmes, qui gère un centre de consultations et un foyer d'accueil, a vu son activité évoluer de la manière suivante ces quatre dernières années:

	Nombre total de femmes qui ont consulté	Nombre de consultations	Nombre d'entretiens téléphoniques (env + 1/4 heure)	Nombre total de personnes hébergées (y.c. enfants)	Nombre de femmes hébergées	Nuitées Femmes	Nuitées enfants
2004	127	95	-	50	23	632	676
2005	139	104	-	35	16	429	418
2006	132	86	131	34	21	472	389
2007	117	171	133	37	17	493	902

Foyer Jeanne-Antide

En ce qui concerne l'admission de femmes accompagnées d'enfants, le Foyer Jeanne-Antide, à La Chaux-de-Fonds, livre les statistiques suivantes:

	Nombre de mères admises en raison de violence conjugale	% par rapport au nombre total de mères admises
2004	6	60 %
2005	3	42,9 %
2006	2	28,6 %
2007	4	44,4%

Fondation "l'Enfant c'est la vie"

Pour ce qui est du bas du canton de Neuchâtel, c'est à la Fondation "l'Enfant c'est la vie" qu'il appartient d'accueillir parfois les mères et leurs enfants. La prise en charge ces quatre dernières années a été la suivante:

	Nombre de mères admises en raison de violence conjugale
2004	3
2005	3
2006	2
2007	1

2.4. Commission technique LVCouple

Conformément aux attentes exprimées par l'ex-DJSS dans le mandat qu'il a attribué à la FAS, une commission technique a été rapidement mise sur pied afin de définir et d'accompagner les premières mesures de prévention et de suivi des victimes et des auteur-e-s de violence conjugale.

Sur la base d'un arrêté du Conseil d'Etat, les personnes suivantes ont été nommées en qualité de membres de la commission technique LVCouple jusqu'au 31 décembre 2007:

- M. Laurent Mader, directeur de la FAS, président;
- M. Eric Augsburgger, coordinateur violence conjugale;
- M. Jean-Daniel Stauffer, service des mineurs et des tutelles;
- Dr Olaf Makaci, Centre psycho-social;

- M. Olivier Robert, directeur du Centre de consultation LAVI;
- M. Jean-Philippe Schmid, Institutions Feu-Vert;
- M^{me} Valérie Gianoli, cheffe du service de probation;
- M^{me} Lise Gerber, Solidarité femmes;
- M^{me} Danièle Maillat, conseillère conjugale;
- M. Renaud Weber, juge d'instruction;
- M. Pierre Cornu, procureur général;
- M. Daniel Stauffer, commissaire-adjoint de la police cantonale;
- M. Pascal Wüthrich, sergent-major de la police de La Chaux-de-Fonds;
- M. Florent Cosandey, office de la politique familiale et de l'égalité;
- M. Laurent Margot, président du Tribunal de district du Val-de-Travers.

La commission s'est réunie à 9 reprises entre le printemps 2005 et l'automne 2007, et ses membres ont eu l'occasion d'examiner notamment:

- la tenue des statistiques de la police cantonale;
- les procédures policières;
- la création du service destiné aux auteur-e-s de violence conjugale;
- la rédaction d'un cahier des charges du service;
- l'engagement des intervenant-e-s dans les groupes de parole ;
- la création d'un groupe d'accompagnement psychologique pour victimes de violence conjugale;
- l'information à destination des communautés étrangères;
- la situation des femmes migrantes victimes de violence conjugale;
- la formation à destination des professionnel-le-s de la santé, du social et de l'éducation;
- la collaboration avec le canton du Jura et le Jura bernois.

Le travail fait au sein de la commission technique LVCouple a été très intéressant et riche en échanges entre tous les partenaires en présence. Les éclairages différents mais complémentaires apportés par ses membres se sont avérés indispensables à la mise en place de projets cohérents, non remis en question par la suite.

2.5. Accompagnement des auteur-e-s de violence conjugale (SAVC)

En créant le Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) en automne 2006, la FAS s'est notamment inspirée des expériences menées, à Genève, par VIREs, et à Lausanne, par Violence et Famille sur la base du modèle québécois développé, à Montréal, par "Option-une alternative à la violence conjugale et familiale".

Le SAVC accueille celles et ceux qui souhaitent bénéficier d'une aide sur des bases volontaires ou qui y sont envoyé-e-s par les instances judiciaires sur des bases d'aide contrainte via le Service de probation. Après un ou plusieurs entretiens individuels avec les intervenant-e-s (à savoir un duo composé d'une psychologue et d'un infirmier en psychiatrie) et, cas échéant, un-e représentant-e du Service de probation, les auteur-e-s sont ensuite orienté-e-s sur un groupe de parole ou sur une thérapie individuelle si cela devait apparaître plus approprié.

A l'instar de ce qui se pratique à Genève et à Lausanne, les groupes de parole se déroulent sur 21 séances à raison d'une fois par semaine. Les participant-e-s contribuent financièrement à leur propre prise en charge pour un montant compris entre 20 et 80 francs la séance, en fonction de leurs revenus.

Le SAVC fait partie de la Fédération romande des intervenant-e-s auprès des auteur-e-s de violence domestique (FRIAVD) aux côtés des autres services qui existent dans les cantons de Genève, Vaud et Fribourg.

2.5.1. Auteur-e-s contraint-e-s (envoyé-e-s par les autorités judiciaires)

Les juges neuchâtelois-e-s ont été personnellement informé-e-s de l'existence du SAVC à l'occasion d'une rencontre avec le coordinateur LVCouple. La justice dispose donc d'un outil supplémentaire qui pourrait lui permettre, dans certaines situations, de surseoir à une condamnation au profit d'une participation à un groupe de parole. Les juges d'instruction peuvent également subordonner la libération provisoire d'un prévenu (avant jugement) à la conduite d'une thérapie relative à la violence conjugale, de même que l'office d'application des peines peut conditionner une libération conditionnelle (après jugement) à la poursuite d'une telle thérapie. Dans ces trois cas, c'est le service de probation qui est le seul et unique interlocuteur vis-à-vis de la justice. Il peut requérir une indication médicale, dans le choix du mode de prise en charge le plus adapté, auprès du Centre psycho-social. Si c'est une thérapie de groupe qui est indiquée, l'auteur-e est envoyé-e au SAVC; pour une thérapie individuelle, cette personne est plutôt dirigée vers un-e autre thérapeute.

Depuis 2007, selon les chiffres de la FAS, quatre auteurs ont été envoyés au SAVC par un-e juge d'instruction, et un autre par une présidente du tribunal de police. Quatre d'entre eux ont été intégrés dans le groupe de parole, et le cinquième bénéficie d'un suivi individuel avec interprète en raison de difficultés avec la langue française. Toutefois, deux d'entre eux ont arrêté leur thérapie car leur jugement ne maintenait pas l'obligation de la suivre.

Statistiques 2007		
Total envoyé au SAVC par décision judiciaire	dont ont participé à un groupe de parole	dont ont bénéficié d'un suivi individuel
5	4	1

Il faut bien constater que l'entrée en vigueur - au 1^{er} janvier 2007 - de la nouvelle partie générale du Code pénal suisse ne va pas dans le sens d'une meilleure lutte contre la violence conjugale. En effet, l'introduction des jours-amendes et la généralisation du sursis pour les courtes peines conduisent à banaliser certains actes de violence. En outre, une condamnation à des jours-amendes peut paraître moins contraignante qu'une prise en charge qui demande un investissement personnel relativement important.

2.5.2. Auteur-e-s volontaires

Quant aux personnes qui ont contacté le SAVC sur une base volontaire, elles étaient au nombre de six en 2007 (deux femmes et quatre hommes). Parmi elles, une femme et trois hommes sont venus à des entretiens individuels (entre un et trois), mais aucune n'a été intégrée dans le groupe de parole.

Statistiques SAVC 2007		
Total ayant contacté le SAVC	dont ont suivi des entretiens individuels	dont ont participé à un groupe de parole
6	4	0

Ces chiffres sont très bas par rapport au nombre d'auteur-e-s de violence conjugale dans le canton de Neuchâtel, mais ils s'expliquent en partie par le déni dans lequel vivent la plupart de ces personnes, qui ne veulent pas admettre qu'elles ont un problème de violence. En outre, le SAVC est encore peu connu.

En 2008, les sollicitations ont augmenté puisque quinze personnes ont fait l'objet d'une évaluation individuelle; parmi elles, six ont participé au groupe de parole et deux ont fait l'objet d'un suivi individuel.

Statistiques SAVC 2008		
Total ayant contacté le SAVC pour un entretien individuel	dont ont participé à un groupe de parole	dont ont bénéficié d'un suivi individuel
15	6	2

Depuis juillet 2008, la police signale au SAVC les auteur-e-s de violence conjugale susceptibles de suivre une thérapie au SAVC (voir ci-dessous ch. 4.3.). Pour la période de juillet à mi-octobre 2008, elle a ainsi signalé treize personnes, dont onze ont consenti à être contactées par le SAVC. Parmi elles, cinq ont accepté un premier entretien individuel⁴. Ce signalement par la police est très important, car il permet de soulever rapidement après les faits la question d'une thérapie de l'auteur-e. En effet, plus on attend et plus les actes commis seront banalisés, que ce soit par l'auteur-e, la victime ou même la justice, et plus la démarche et le travail seront difficiles.

Statistiques SAVC 2008		
Total ayant été signalé au SAVC par la police	dont ont consenti à être contactés par le SAVC	dont ont suivi un premier entretien individuel
13	11	5

Il convient de mentionner ici un autre organisme qui suit des auteur-e-s de violence conjugale dans le canton de Neuchâtel. L'association BastA (Bureau d'Aide et de Soutien à visée Thérapeutique pour Auteur-e-s de violences domestiques), constituée le 8 mars 2005, a pour but premier d'offrir une structure d'écoute, d'accueil et d'accompagnement aux auteur-e-s de violence, sous la forme d'une ligne téléphonique et d'un lieu d'accueil et d'accompagnement. Depuis juin 2005, sa fondatrice – qui a une formation d'éducatrice, de médiatrice et d'assistance sociale – a reçu plusieurs auteur-e-s de violence conjugale : douze hommes, cinq femmes et trois couples. Parmi ces personnes, trois hommes ont suivi des cycles complets (21 séances).

Statistiques BastA 2005-2008		
Hommes	Femmes	Couples
12 (dont 3 ont suivi un cycle complet)	5	3

3. EVOLUTION DE LA SITUATION

L'évolution de la situation sur le front de la lutte contre la violence conjugale ne saurait se mesurer exclusivement par le biais de statistiques. Les victimes qui ont eu des contacts avec le Centre de consultation LAVI, l'association Solidarité femmes ou encore la police ne représentent, comme partout ailleurs, qu'une minorité de personnes en proie à la violence conjugale. Il est possible de constater que de plus en plus de victimes prennent conscience de l'anormalité de la situation dans laquelle elles se trouvent et n'hésitent dès lors pas à s'adresser à des instances qui pourront leur venir en aide. Cependant, la violence conjugale demeure et restera encore longtemps un tabou qu'il est bien difficile de lever. Les femmes migrantes, quant à elles, se voient et se croient réduites au silence par peur d'être renvoyées de Suisse et de devoir affronter un retour souvent problématique dans leur pays d'origine.

⁴ Ces cinq auteur-e-s font partie des quinze personnes mentionnées ci-dessus ayant fait l'objet d'un entretien d'évaluation.

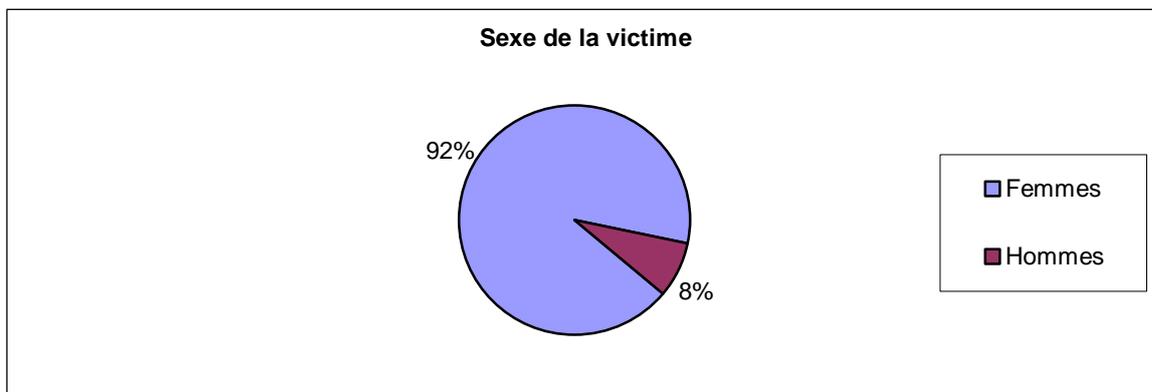
3.1. Statistiques LAVI

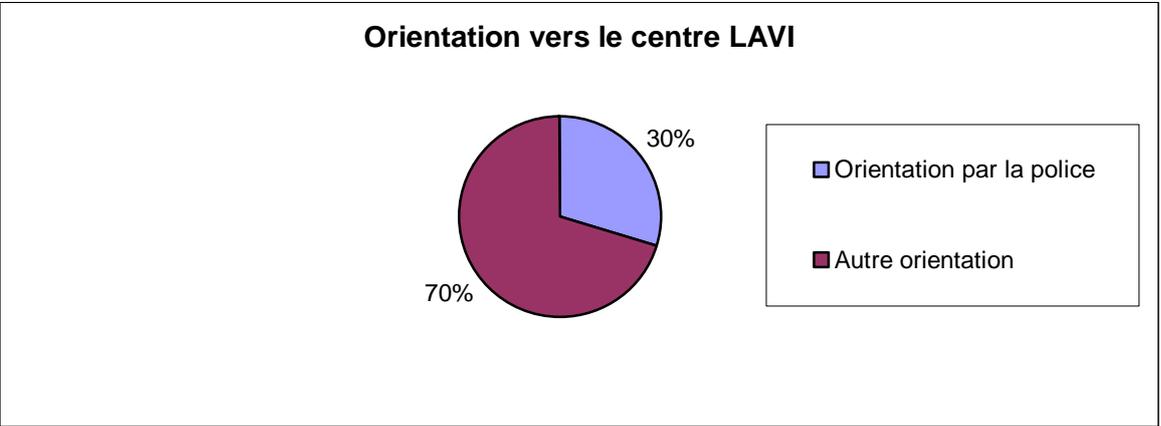
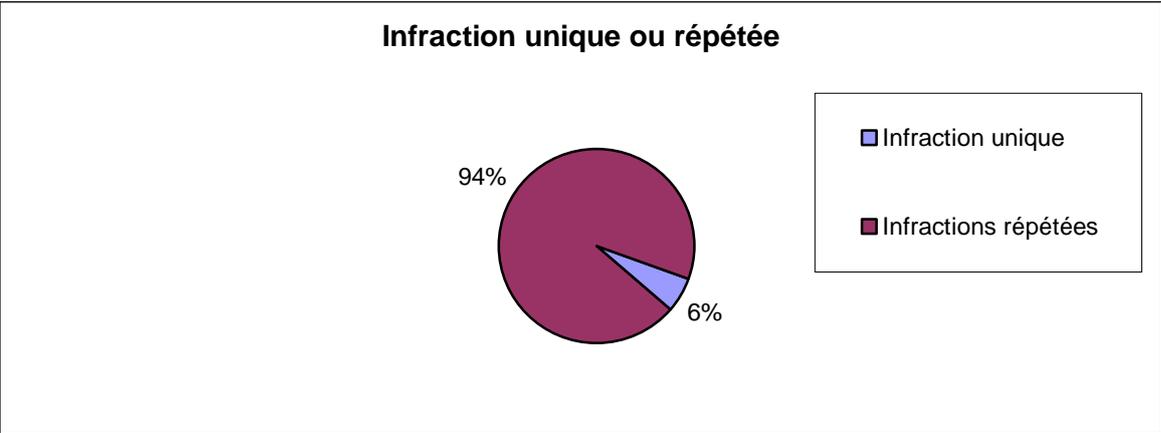
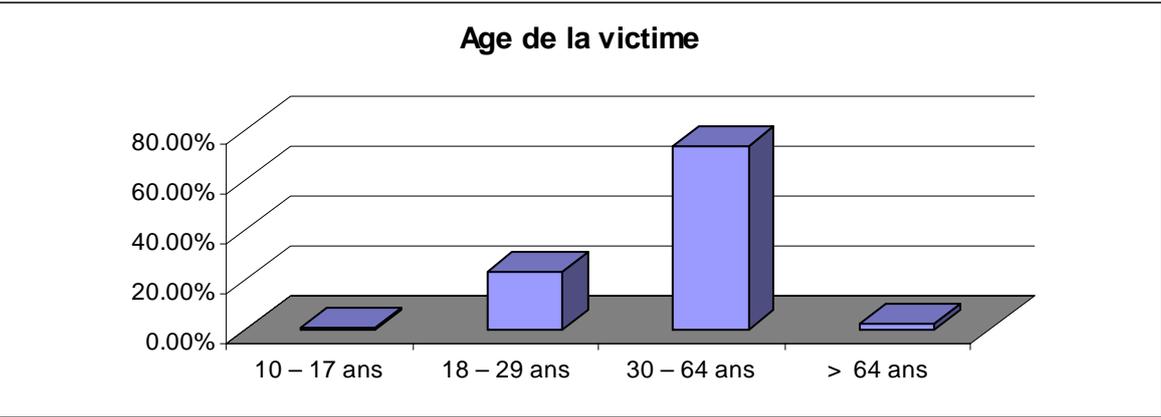
Un peu plus de quatre ans après l'entrée en vigueur de la LVCouple, il y a toujours lieu d'interpréter prudemment les statistiques. Les chiffres publiés par le Centre de consultation LAVI laissent apparaître une situation plus ou moins constante des annonces de violence conjugale. Il serait hasardeux aujourd'hui de tirer des conclusions sur les effets engendrés par les modifications législatives. Seul le temps permettra de mieux saisir l'évolution du phénomène.

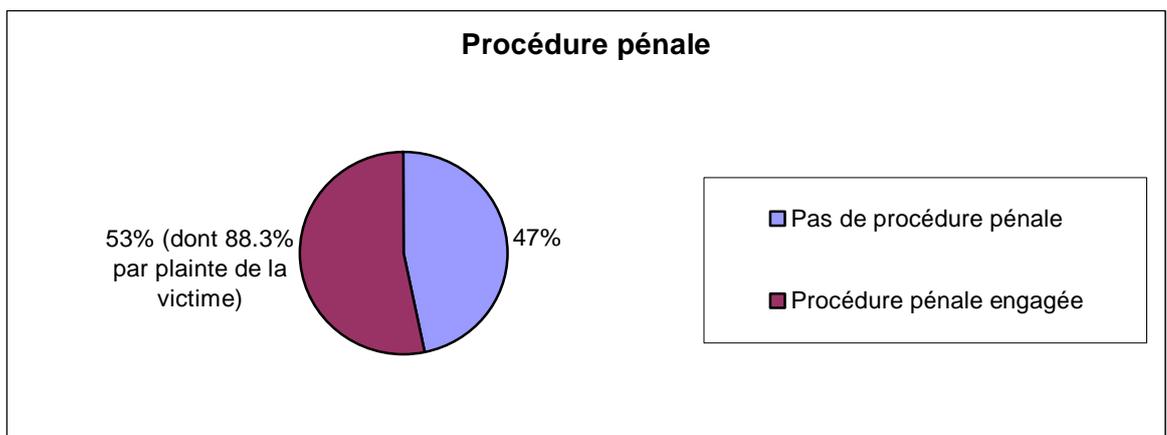
		Canton		Neuchâtel		La Chx-de-Fds	
		Total dossiers traités	Nouveaux dossiers ouverts	Total dossiers traités	Nouveaux dossiers ouverts	Total dossiers traités	Nouveaux dossiers ouverts
2003	Nbre non vc	346	209	187	111	159	98
	Nbre vc	339	255	209	157	130	98
	% vc	49.5%	55.0%	52.8%	58.6%	45.0%	50.0%
2004	Nbre non vc	359	222	208	128	151	94
	Nbre vc	384	290	227	167	157	123
	% vc	51.7%	56.6%	52.2%	56.6%	51.0%	56.6%
2005	Nbre non vc	341	209	206	128	135	81
	Nbre vc	379	261	235	165	144	96
	% vc	52.6%	55.5%	53.3%	56.3%	51.6%	54.2%
2006	Nbre non vc	356	223	200	114	156	109
	Nbre vc	313	198	193	121	120	77
	% vc	46.8%	47.0%	49.1%	51.5%	43.5%	41.4%
2007	Nbre non vc	404	240	230	132	174	108
	Nbre vc	305	221	173	125	132	96
	% vc	43.0%	47.9%	42.9%	48.6%	43.1%	47.0%

Les chiffres qui précèdent sont basés sur la situation des personnes qui ont eu un entretien avec le Centre de consultation LAVI. Ils ne reflètent pas la réalité de l'ensemble des victimes de violence conjugale. On peut relever toutefois que le nombre de dossiers ouverts annuellement au Centre LAVI depuis 2005 en raison de violence conjugale a baissé par rapport aux années précédentes.

Quelques chiffres sur les dossiers de violence conjugale traités par le Centre de consultation LAVI en 2007 :





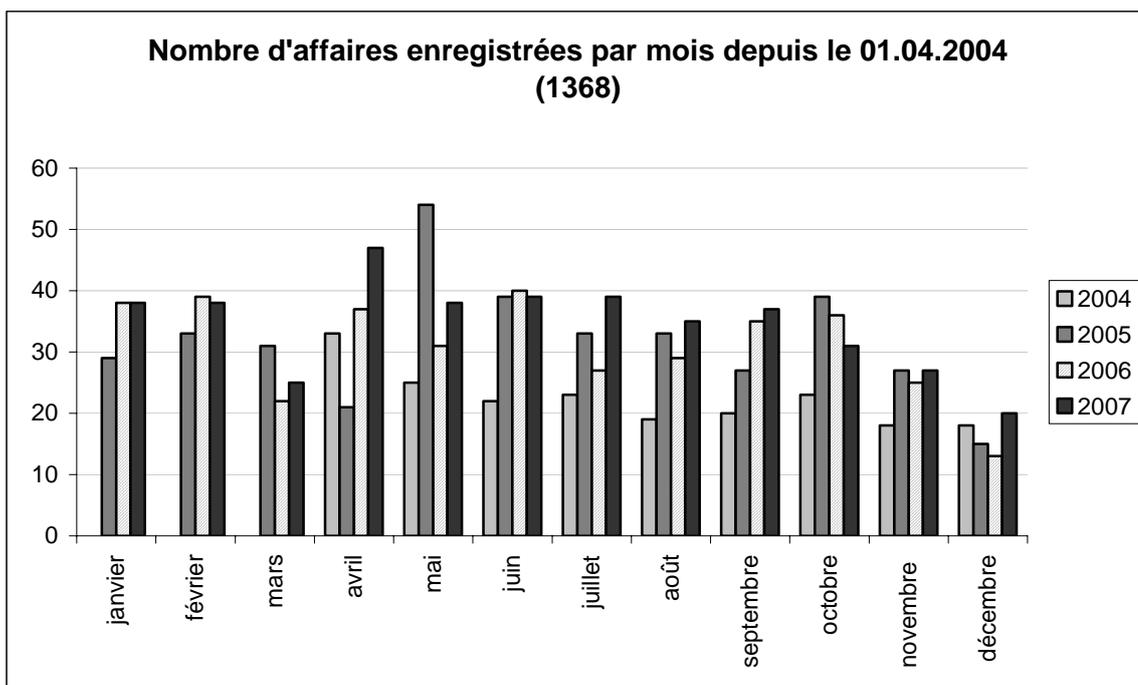


Il est à relever que le lien avec les statistiques de la police est difficile à établir puisque seules 30% des victimes de violence conjugale qui ont eu un contact avec le Centre de consultation LAVI ont été envoyées par la police. De plus, la LVCouple et les statistiques LAVI définissent différemment la notion de victime.

3.2. Statistiques de la police

3.2.1. Nombre d'affaires enregistrées

Les statistiques tenues par la police cantonale, ces quatre dernières années, révèlent que les violences conjugales ont représenté 414 affaires en 2007 (contre 372 en 2006, 381 affaires durant l'année 2005 et 201 affaires entre le 1er avril 2004, date de l'entrée en vigueur de la modification du Code pénal suisse, et le 31 décembre 2004). Le nombre d'affaires annoncées à la police a donc légèrement diminué avant d'augmenter. Cependant, il n'est pas indiqué d'en tirer des conclusions sur le nombre d'actes constitutifs de violence conjugale, car il s'agit très vraisemblablement de variations du taux d'annonce.

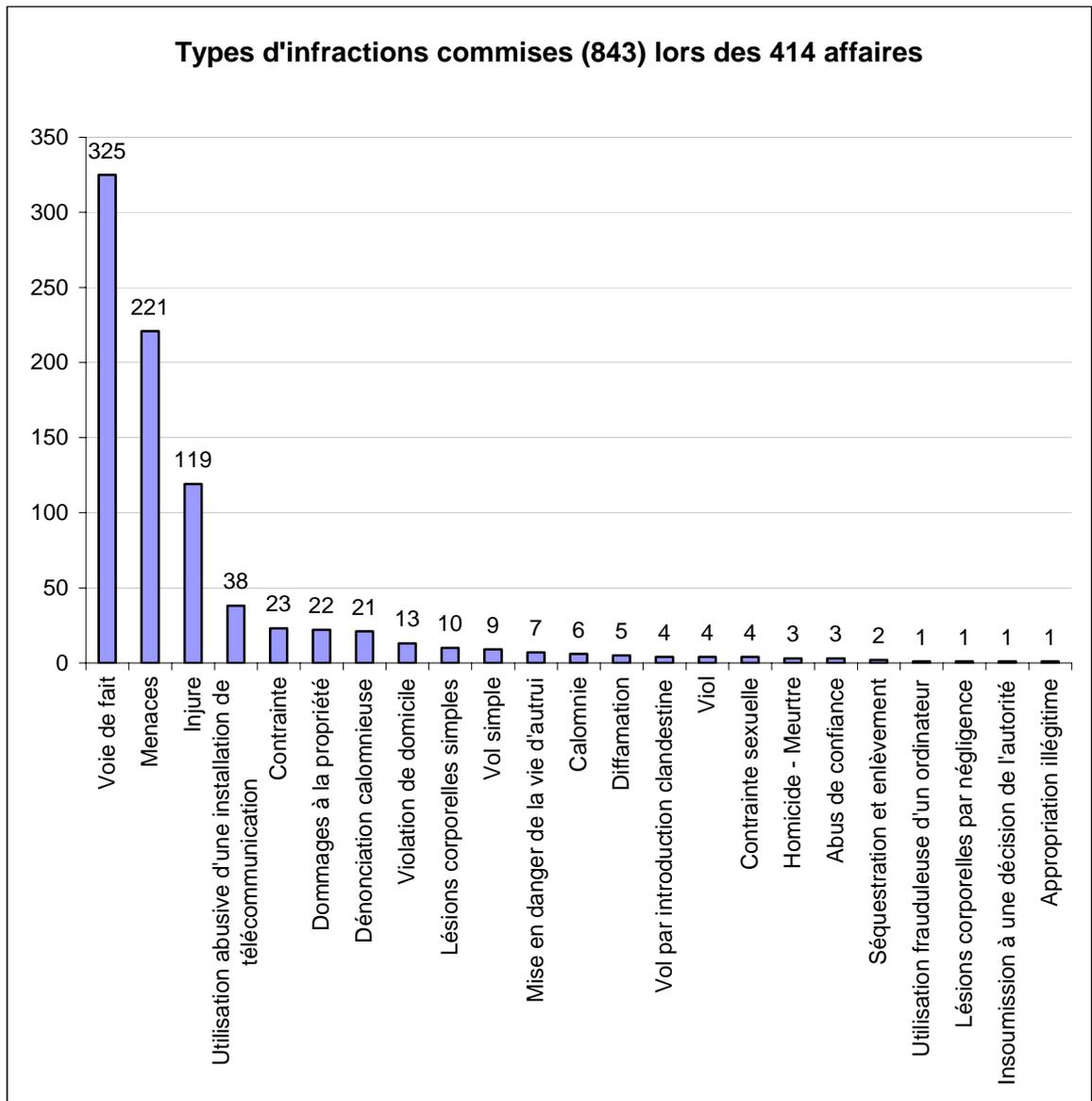


Les 414 affaires de l'année 2007 concernent 454 auteur-e-s au total⁵ (contre 380 en 2006, 333 en 2005), dont 29 ont récidivé à 2 reprises durant l'année 2007 (37 en 2006), 7 ont récidivé à 3 reprises (idem en 2006) et 1 à 4 reprises. Le taux de récidive est ainsi de 8.3% (contre 11,5% en 2006). Le pourcentage d'auteur-e-s suisses est de 48,5% (41,8% en 2006) et celui des auteur-e-s de nationalité étrangère de 51,5% (58,2% en 2006), tandis que le pourcentage de victimes (474 au total) suisses est de 54% (51,3% en 2006) contre 46% (48,7% en 2006) pour les victimes étrangères.

3.2.2. Types d'infractions commises

Pour l'ensemble de l'année 2007, la police a recensé 414 affaires qui concernent la commission de 843 infractions (contre 719 infractions en 2006), dont 78,8% (77,2 % en 2006) sont représentées par des voies de fait (gifles), des menaces et des injures. Les infractions à caractère grave (lésions corporelles, contrainte, viol, contrainte sexuelle) concernent moins de 5% (contre moins de 10% en 2006) du total des infractions commises.

⁵ S'il y a plus d'auteur-e-s que d'affaires, c'est parce que parfois l'auteur-e porte également plainte contre la victime (effet plainte – contre-plainte).

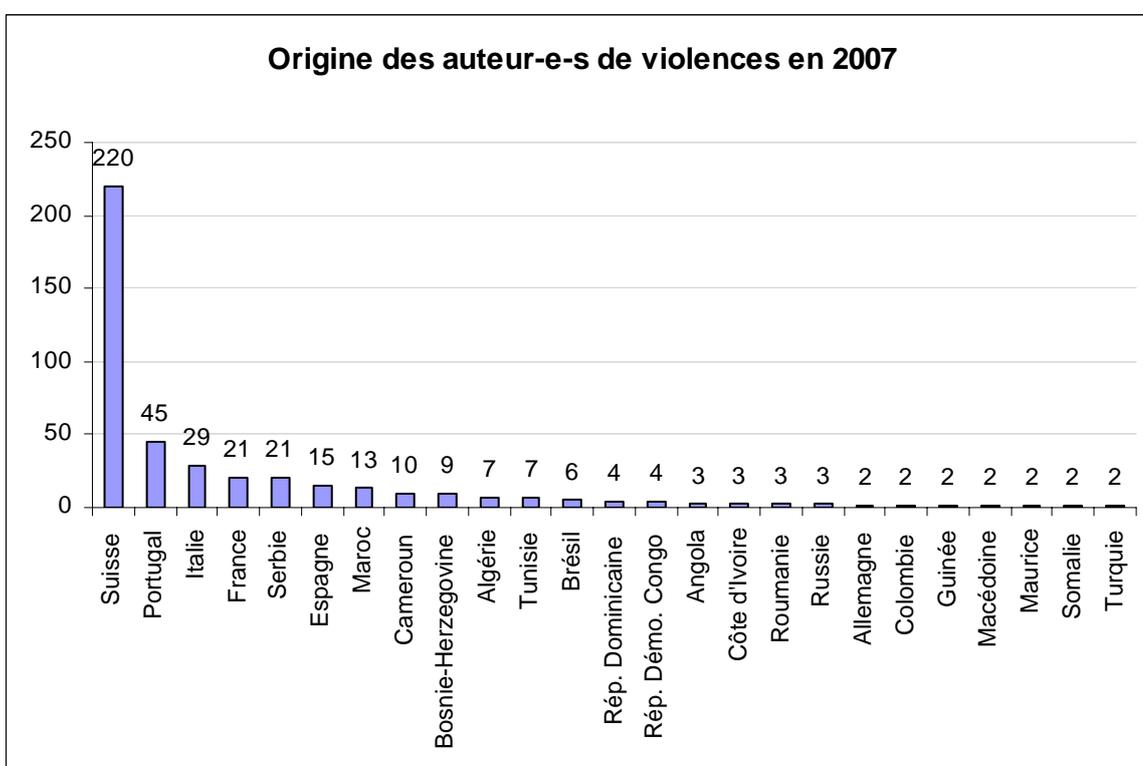
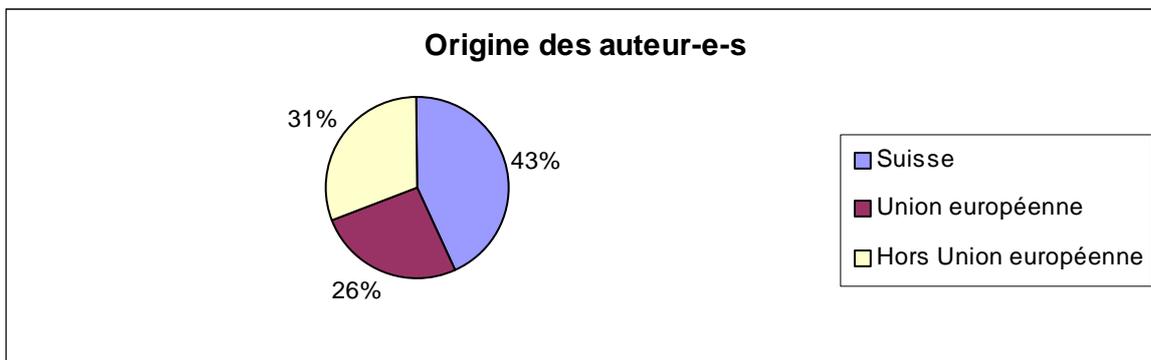


En 2003, des femmes âgées de 18 à 70 ans et vivant en Suisse ont été interrogées par téléphone dans le cadre d'une enquête menée sur le plan européen par les instituts HEUNI (Helsinki European UN Institute for Crime Prevention and Control) et UNICRI (UN Interregional Crime an Justice Research Institute). Ce sondage montre, parmi d'autres indicateurs, que 76.9% des partenaires actuels violents sont de nationalité suisse ou encore que 44.7% boivent parfois trop. Il est dès lors apparu intéressant à la police cantonale neuchâteloise de mener une investigation plus approfondie, dans le canton de Neuchâtel, sur la base des procès-verbaux d'audition d'auteur-e-s et de victimes de violence conjugale. Cette étude a été confiée à un étudiant qui a effectué un stage de 39 semaines dans le cadre de la maturité professionnelle commerciale⁶ afin de pouvoir confirmer ou infirmer certaines réponses contenues dans le sondage précité. Pour cela, il a étudié en détails 200 cas de violence conjugale annoncés à la police neuchâteloise entre mai et décembre 2006. Les points suivants du présent rapport (3.2.3. à 3.2.8.) reprennent quelques résultats de cette étude.

⁶ Mathieu Gigandet, "Violences conjugales", Travail de maturité professionnelle commerciale CIFOM ESTER

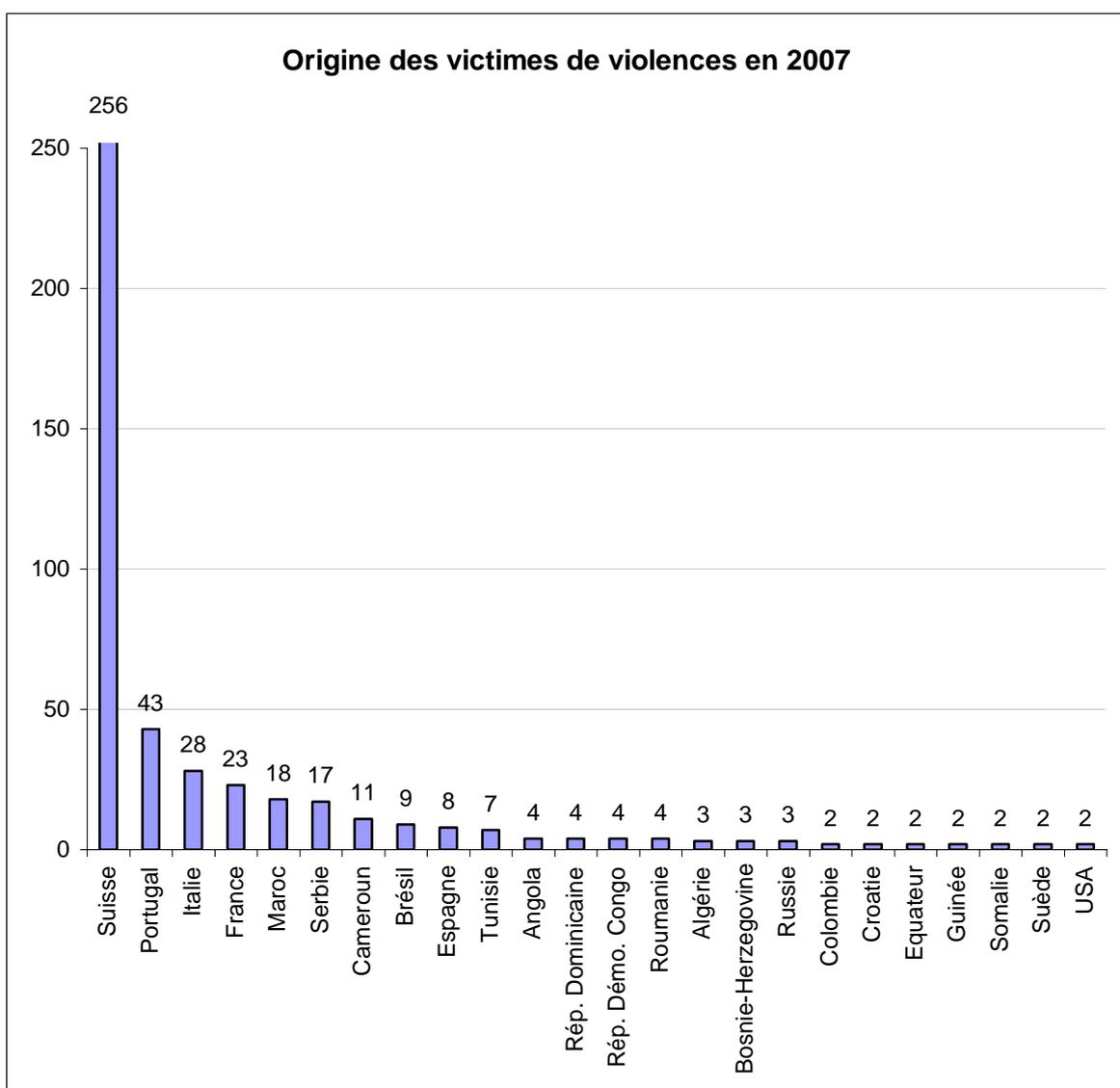
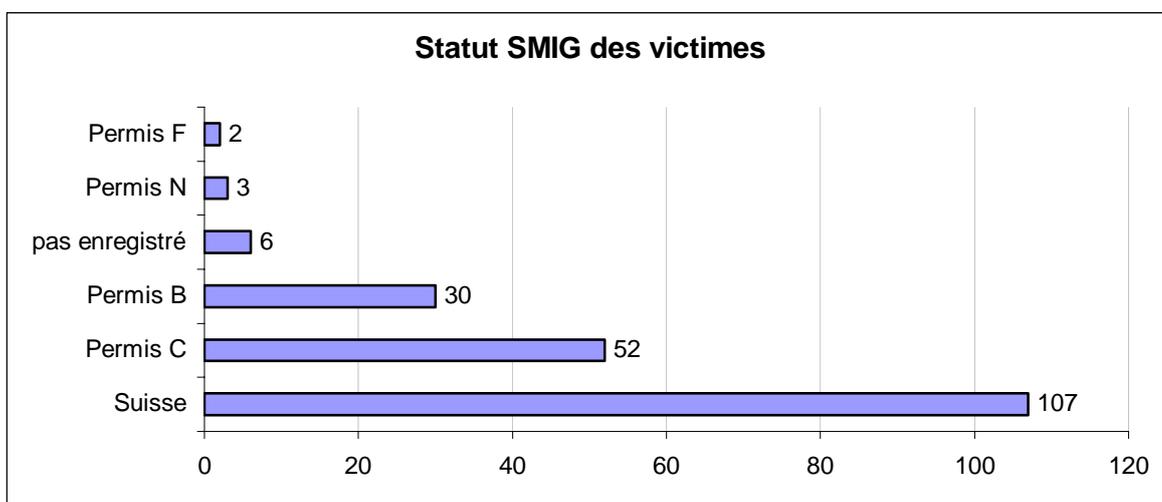
3.2.3. Origine des auteur-e-s

Les Suisses et les ressortissant-e-s de pays membres de l'Union européenne représentent près du trois-quart des cas annoncés à la police en 2006.



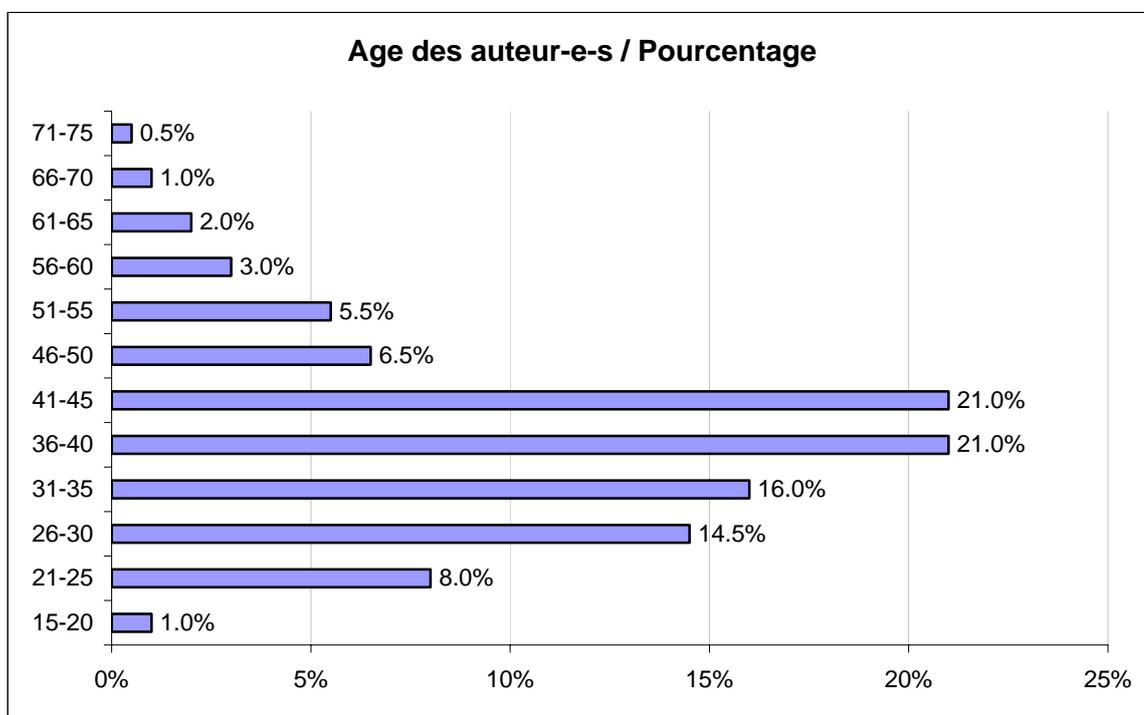
3.2.4. Origine des victimes

Toujours selon l'étude précitée, les victimes de nationalité suisse représentent un peu plus de la moitié des cas enregistrés par la police. Seule une victime sur cinq n'est pas au bénéfice d'un passeport suisse ou d'un permis d'établissement.

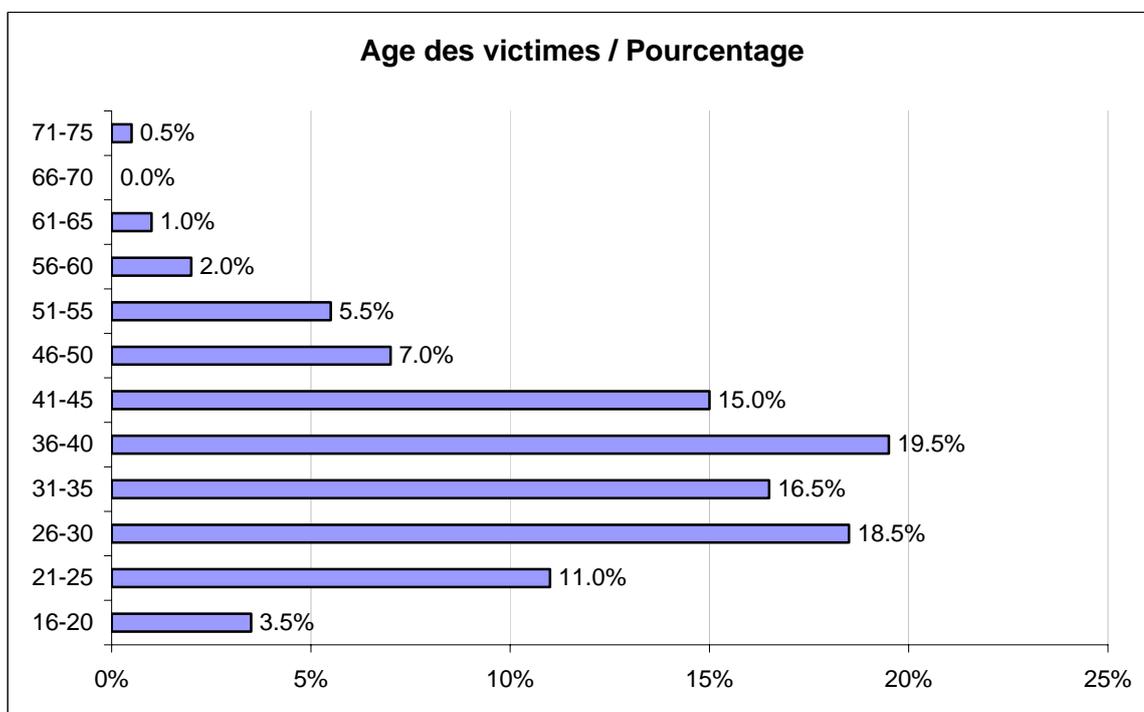


3.2.5. Catégories d'âge des auteur-e-s et des victimes

L'analyse effectuée sur les cas recensés entre mai et décembre 2006⁷ montre que les auteur-e-s dont l'âge se situe entre 36 et 45 ans sont sur-représenté-e-s dans les statistiques policières.



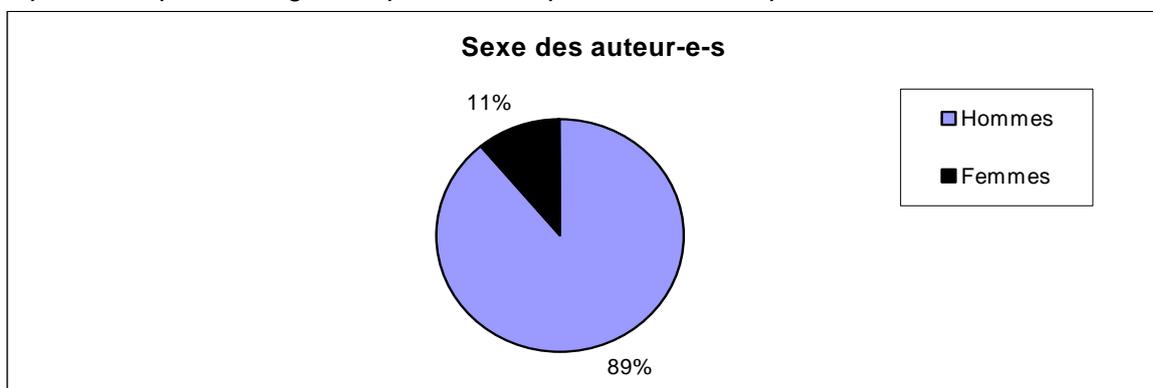
Pour ce qui concerne les victimes, il n'est pas tenu compte des enfants, qui sont des victimes directes ou indirectes de la violence conjugale.



⁷ Mathieu Gigandet, op. cit.

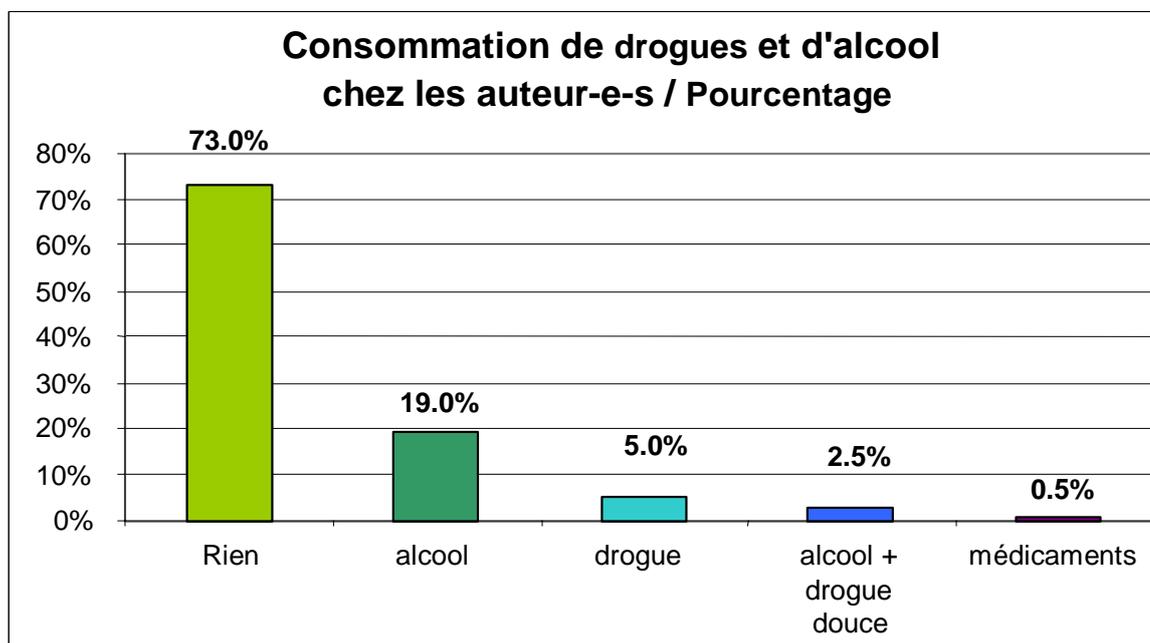
3.2.6. Sexe des auteur-e-s

Même s'il est par moment difficile de savoir précisément qui est à l'origine de la violence au sein d'un couple, l'étude⁸ confirme cependant que la violence conjugale est majoritairement le fait des hommes. Il y a également lieu de tenir compte du fait que le dépôt d'une plainte engendre parfois le dépôt d'une contre-plainte.



3.2.7. Influence des produits psychotropes

Contrairement aux idées reçues, la majorité des auteur-e-s commettent des violences sur leur conjoint-e en n'étant pas sous l'influence de produits psychotropes. Selon l'étude⁹, à peine moins d'un-e auteur-e sur cinq était sous l'influence de l'alcool au moment des faits.



3.2.8. Autres constats

Sur la base des 200 cas qui ont été analysés¹⁰, il est encore intéressant de constater notamment que 29% des auteur-e-s bénéficient de l'aide sociale et que 70.5% n'ont pas

⁸ Mathieu Gigandet, op. cit.

⁹ Mathieu Gigandet, op. cit.

¹⁰ Mathieu Gigandet, op. cit.

de dettes. Ces deux derniers chiffres évitent donc que l'on puisse faire un peu trop facilement un lien unique entre la violence conjugale et les milieux précarisés.

Il s'avère également que seuls 53% des auteur-e-s vivaient avec la victime au moment des faits, ce qui montre que la violence intervient très souvent après une séparation.

Le fait que 14% seulement des auteur-e-s ont été expulsé-e-s de leur domicile (entre mai et décembre 2006) revêt deux significations importantes: premièrement, les auteur-e-s et les victimes ne partagent pas toujours le même domicile et, deuxièmement, les victimes préfèrent parfois trouver refuge chez des proches, dans leur famille ou dans un foyer d'accueil afin de se sentir pleinement en sécurité et entourées. En 2007, 17,2% des auteur-e-s ont fait l'objet de mesures d'éloignement (expulsion, interdiction de périmètres, confiscation des clés).

En ce qui concerne le taux de récidive, il apparaît dans l'étude précitée que 32,5% des auteur-e-s récidivent dans les vingt ans et que 27,5% d'entre eux récidivent deux fois, 4% entre trois et quatre fois et 1% entre cinq et six fois.

Il est trop tôt, quatre ans après l'entrée en vigueur de la LVCouple, pour qu'il soit possible de tirer des conclusions sur la base des statistiques disponibles. En ce qui concerne les statistiques policières, elles ne rapportent que les faits qui ont été portés à la connaissance de la police. C'est pourquoi, par exemple, il serait faux d'immédiatement mettre en exergue la sur-représentation des personnes étrangères parmi les auteur-e-s comme parmi les victimes. Si la violence conjugale est parfois perceptible dans de grands immeubles, elle l'est beaucoup moins dans des habitations de plus petite taille et mieux isolées. Enfin, les statistiques de la police ne recensent pas les nombreux cas qui sont portés à la connaissance exclusive du Centre de consultation LAVI ou de Solidarité femmes.

Il convient également de relever que les statistiques de la police recensent les interventions de celle-ci, mais que nous ne disposons pas de statistiques judiciaires sur le nombre de condamnations qui en ont résulté ni sur le nombre d'infractions établies. En outre, les infractions retenues par les juges (ou par le Ministère public dans les ordonnances pénales) ne sont pas toujours celles qui sont visées dans les rapports de police. Par exemple, une personne peut être prévenue de lésions corporelles puis condamnée pour des voies de faits.

Plusieurs observateurs et observatrices relèvent que les nouvelles compétences accordées à la police (intervention, conduite au poste, garde à vue, expulsion du domicile) ont un effet dissuasif, en tous cas pour certaines catégories de la population comme les personnes bien intégrées socialement. Quant aux récentes modifications du Code pénal suisse, elles ont divers effets. La réforme de la partie générale du Code pénal suisse (introduction des jours-amendes pour les courtes peines) rend la sanction beaucoup moins dissuasive. Mais d'un autre côté, selon certains magistrats, la suspension de la procédure pénale (souvent à la demande de la victime) dans le cadre de la poursuite d'office de certaines infractions commises par le ou la partenaire (art. 55a CPS) laisserait peser une menace sur l'auteur-e de violence durant six mois, d'où un certain effet dissuasif. Toutefois, il semble que beaucoup d'affaires de violence conjugale poursuivies d'office sont ensuite suspendues, puis classées automatiquement à l'échéance du délai de six mois car la victime n'a pas demandé la reprise de la procédure. A ce propos, certains milieux de défense des femmes dénoncent le fait que la responsabilité de l'action pénale repose ainsi à nouveau sur les épaules de la victime. Il est possible aussi que la poursuite d'office de certaines infractions pénales liées à la violence conjugale conduise les victimes à renoncer à dénoncer leur partenaire, sachant qu'elles n'ont plus la possibilité d'arrêter la poursuite pénale simplement en retirant leur plainte.

4. PERSPECTIVES POLICIERES

4.1. Mesure de la dangerosité des auteur-e-s

L'un des principaux soucis de la police et des juges d'instruction est de pouvoir déterminer avec précision le niveau de dangerosité, ou le risque de passage à l'acte en cas de menaces, d'un-e auteur-e qui a été appréhendé-e. Il n'est en effet pas toujours évident de savoir si une victime court un risque réel au cas où l'auteur-e est rapidement relâché-e. Aussi, la police vient-elle d'élaborer – en collaboration avec le service de probation et l'École des sciences criminelles de l'Université de Lausanne, dans le cadre d'un travail de Master en criminologie – un questionnaire interne qui doit permettre de mettre en évidence la dangerosité de certain-e-s auteur-e-s. Ce questionnaire est actuellement en phase d'évaluation par la police. Il est rempli systématiquement par l'officier ou l'officière de police lorsqu'il s'agit de placer un-e auteur-e en garde à vue.

Le service de probation, toujours en collaboration avec l'Université de Lausanne, prépare maintenant un deuxième questionnaire qui lui permettra de faire une analyse plus fine des risques en cas de menaces graves réitérées, afin notamment de donner aux autorités administratives et judiciaires un appui à la décision.

4.2. Implication d'un-e proche de l'auteur-e

Avant de relâcher un-e auteur-e, si la police craint un passage à l'acte, elle tente d'impliquer un-e proche de l'auteur-e (membre de la famille, ami-e du couple, voisin-e ou encore collègue de travail) afin d'officialiser sa violence hors du secret de l'enquête. Cette personne, avec l'accord de la victime, servira de médiatrice au sein du couple, d'intermédiaire lors de situations conflictuelles ou encore de confidente et de conseillère lorsque l'auteur-e ressentira des pulsions de violence.

4.3. Orientation vers le SAVC

Depuis juillet 2008, la police oriente beaucoup plus systématiquement les auteur-e-s vers le Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC), afin de leur donner rapidement l'occasion de reprendre pied dans une relation de couple moins tumultueuse. En effet, elle fait remplir aux auteur-e-s de violence conjugale une "fiche de signalement" dans laquelle cette personne doit reconnaître qu'elle a été informée de l'existence du SAVC puis indiquer si elle s'engage à consulter auprès du SAVC ou si elle accepte l'envoi du formulaire au SAVC (qui reprendra contact avec elle), ou alors si elle refuse tout contact avec le SAVC ainsi que toute communication de ses coordonnées personnelles.

4.4. Projets de recherche

Enfin, trois projets de recherche en relation avec la violence conjugale dans le canton de Neuchâtel sont actuellement en cours à l'École des sciences criminelles de l'Université de Lausanne, à l'instigation du chef de la police de sûreté M. Olivier Guéniat. Cet intérêt prononcé pour cette problématique sociale trouve aussi son origine dans le fait que chaque affaire de violence conjugale monopolise en moyenne la police durant six heures, ce qui ne manque pas d'avoir également des répercussions financières importantes pour la collectivité publique.

5. FINANCEMENT DES MESURES DEJA MISES EN PLACE

5.1. Financement initial assuré par des fonds privés

Lors du passage au Grand Conseil du premier projet de loi contre la violence conjugale, le 4 novembre 2003, les député-e-s ont souhaité ne pas alourdir les dépenses de l'Etat. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a confié un mandat de coordination à la FAS pour une durée limitée à trois ans, de manière à pouvoir faire appel à des fonds privés, du moins durant les premières années de mise en place de la loi.

La Loterie romande a ainsi contribué à hauteur de 225.000 francs au financement du poste de coordination sur une période de trois ans ainsi qu'au démarrage du SAVC. Les mesures liées à la prévention, à l'information et à la mise en place du SAVC, ont quant à elles bénéficié d'un apport supplémentaire de l'entreprise Philip Morris Products SA dans le cadre d'une campagne mondiale contre la violence conjugale.

5.2. Financement du SAVC et de la coordination "violence conjugale" dès 2008

Force est de constater que le SAVC est encore en phase de développement. L'expérience d'autres services auteur-e-s (Vires à Genève, Violence et famille dans le canton de Vaud) montre qu'il faut des années pour que ce type de structure soit véritablement opérationnel. Il n'en demeure pas moins que le duo d'intervenants est désormais mobilisé tout au long de l'année, depuis le printemps 2007, pour répondre aux demandes d'entretiens individuels et pour animer les groupes de parole, une fois par semaine.

En 2007, le SAVC a coûté 15.773 francs¹¹. En ce qui concerne l'année 2008, les charges au 30 septembre 2008 sont estimées à 28.883 francs¹². Ces sommes relativement modestes s'expliquent essentiellement par le fait que les intervenant-e-s sont rétribué-e-s à l'heure et que les frais de location des locaux ne sont pas très onéreux en raison d'une collaboration avec une association sociale et la Ville de Neuchâtel. Compte tenu des réserves accumulées ces dernières années, le budget de fonctionnement du SAVC est encore assuré jusqu'à fin 2009. Ensuite, il s'agira de pérenniser cette structure avec le soutien de l'Etat, comme prévu par l'article 4 de la LVCouple. En effet, il ne sera pas possible de reconduire les financements privés et bien que l'action du SAVC soit encore modeste, le Conseil d'Etat reste convaincu qu'elle est indispensable.

Par contre, le poste de coordination "violence conjugale" n'était financé que jusqu'à fin 2007, par des fonds privés. Depuis l'automne 2008, c'est l'office de la politique familiale et de l'égalité qui a repris la conduite de ce dossier. Au moment de l'établissement du mandat confié à la FAS, il n'existait pas d'exemple en matière de coordination dans d'autres cantons. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions fédérales, ce sont les déléguées à l'égalité qui se sont chargées de cette tâche dans la plupart des cantons, avec la mise sur pied d'une conférence latine et d'une conférence nationale. Dans le canton de Genève par exemple, le Bureau du délégué aux violences domestiques emploie un délégué à 70 % et une adjointe à 60 %. En Valais, le Grand Conseil vient d'accepter la création d'un poste à 100 % pour la violence domestique, qui serait rattaché au Secrétariat à l'égalité et à la famille. Dans le canton de Vaud, le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes bénéficie d'un 40 % pour la violence conjugale.

¹¹ Tient compte de la participation financière des auteur-e-s, qui s'est montée à 1.050 francs.

¹² Sans tenir compte de la participation financière des auteur-e-s.

6. COLLABORATIONS INTERCANTONALES

6.1. Jura

Au début de l'année 2007, sous l'égide du Bureau de l'égalité entre femmes et hommes du canton du Jura, la commission LAVI et le groupe "violence" ont souhaité connaître plus en détails les prestations offertes aux auteur-e-s dans le canton de Neuchâtel. Il en est résulté très rapidement l'idée d'étendre la zone d'activité du SAVC dans le canton du Jura, dans la mesure où l'accroissement du bassin de population permettra d'assurer le fonctionnement du service. Dès lors, depuis le printemps 2007, les auteur-e-s de violence conjugale résidant dans le canton du Jura sont en principe informé-e-s de la possibilité de s'adresser au SAVC, à Neuchâtel. Toutefois, aucun-e ne s'y est pour l'instant adressé-e. Suite à ce constat, la cheffe de l'office de la politique familiale et de l'égalité du canton de Neuchâtel, accompagnée de son homologue jurassienne, a rencontré la ministre jurassienne en charge du dossier, qui a manifesté un intérêt certain à intensifier la collaboration intercantonale. Le Conseiller d'Etat neuchâtelois responsable de l'OPFE a adressé début novembre 2008 un courrier à sa collègue jurassienne sollicitant formellement l'engagement du Conseil d'Etat jurassien. La proposition neuchâteloise est la suivante: une période probatoire de sensibilisation des milieux jurassiens concernés en 2009, puis un engagement formel du canton du Jura pour 2010-2011 sous la forme d'un mandat de prestation adressé au SAVC.

6.2. Jura bernois

Le canton de Berne souhaite quant à lui pouvoir offrir à l'intention des tribunaux un programme d'apprentissage en groupe pour les auteur-e-s de violence conjugale qui vivent dans la partie francophone. C'est donc très naturellement que des contacts ont eu lieu avec le président de la commission sociale du Conseil du Jura bernois et préfet du district de Courtelary visant à étendre les activités du SAVC dans le Jura bernois et à Bienne. La cheffe de l'office de la politique familiale et de l'égalité a rencontré le 30 octobre 2008 la responsable du dossier "violence conjugale" dans le canton de Berne. Cette dernière s'est déclarée très intéressée à pouvoir proposer ce type de service en français. Il faut savoir que la prise en charge des auteur-e-s de violence conjugale existe dans le canton de Berne, sur le même modèle que dans le canton de Neuchâtel, mais uniquement en langue allemande. Ce qui a amené le Conseiller d'Etat en charge du dossier à adresser à son homologue bernois la même demande qu'à sa collègue jurassienne, pour le Jura bernois et la Bienne francophone.

A noter qu'en novembre 2008, les cantons du Jura et de Berne ont signé une convention aboutissant à la création d'une antenne interjurassienne de l'égalité auprès du Bureau de l'égalité du canton du Jura, pour les habitants du Jura bernois et de la partie francophone du canton de Berne. Son objectif est de fournir des renseignements et conseils dans le domaine de l'égalité à la population et auprès des associations de la partie francophone.

7. PROJETS

7.1. Renommer la commission technique LVCouple

Il est maintenant important de remettre sur pied la commission technique LVCouple. Comme le mandat confié à la FAS a pris fin au 31 décembre 2007, c'est l'office de la politique familiale et de l'égalité qui assumera la présidence de cette commission.

Les tâches de la commission seront principalement d'encourager la coordination des différentes instances concernées par la violence conjugale, de continuer à informer et sensibiliser différents publics, de consolider le concept mis sur pied par la FAS et d'assurer la pérennité du SAVC.

7.2. Promouvoir le SAVC et développer l'aide contrainte

Il est à craindre que la nouvelle partie générale du Code pénal suisse, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, ne contribue pas à faire reculer la violence conjugale. En effet, les personnes violentes commettent souvent des actes qui ne leur valent que quelques jours-amendes, ce qui n'a pas toujours une valeur dissuasive. Tout au plus est-on en droit d'espérer que l'octroi d'un sursis par exemple pourra être dorénavant plus souvent conditionné à une participation active dans un groupe de parole ou à une thérapie individuelle sous aide contrainte.

Il s'agit également de mieux faire connaître le SAVC au sein de la population et des services et institutions concernés par la détection et l'orientation des auteurs.

7.3. Diversifier la prise en charge des auteur-e-s

La thérapie proposée actuellement aux auteur-e-s de violence conjugale (21 séances) est relativement lourde et n'est pas adaptée à toutes les situations. La problématique de la violence conjugale étant complexe, la réponse à lui donner ne peut être que multiple. Aussi, il convient de réfléchir à la mise en place, en complément à ce qui existe déjà, d'une formule plus légère (8 ou 10 séances). Il est également prévu de proposer des entretiens pour les couples, sachant que la violence conjugale est souvent fortement liée à la dynamique du couple.

Il s'agira de regarder ce qui fonctionne dans les autres cantons et de voir ce que l'on peut proposer dans le canton de Neuchâtel.

7.4. Mieux aider et informer les femmes migrantes

Une attention particulière doit être portée aux situations de violence conjugale au sein de couples migrants ou mixtes. La crainte de la perte de l'autorisation de séjour retient souvent les femmes migrantes victimes de violence d'entreprendre des démarches. Or, le droit ou la possibilité de conserver son autorisation de séjour en cas de séparation dépend de plusieurs éléments tels que la provenance de la victime, le statut du conjoint, la durée de l'union conjugale, le degré d'intégration, l'indépendance financière, la présence des enfants ou encore la preuve de la violence.

Le droit ou la possibilité de conserver l'autorisation de séjour en cas de dissolution de la famille est réglé comme suit.

Si la personne migrante victime de violence conjugale vient d'un Etat membre de l'Union européenne (UE) ou de l'AELE, son droit au séjour n'est pas remis en cause si elle exerce une activité lucrative ou dispose de moyens financiers suffisants, l'accord sur la libre circulation des personnes s'appliquant¹³.

¹³ La Roumanie et la Bulgarie sont membres de l'UE, mais l'accord sur la libre circulation des personnes n'est pas encore applicable pour le moment aux ressortissants de ces deux pays.

Quand la victime vient d'un pays extra-européen, la situation est différente. C'est la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, qui s'applique.

Si le mariage (il faut une communauté conjugale effectivement vécue) a duré au moins trois ans et que l'intégration est réussie, la victime a droit à une autorisation de séjour (valable une année) ou à sa prolongation si son conjoint (ou partenaire enregistré) est suisse ou titulaire d'un permis d'établissement. Si le conjoint auteur de violence conjugale est titulaire d'un permis de séjour, la victime peut obtenir une autorisation de séjour aux mêmes conditions, mais pour elle ce n'est pas un droit.

Si l'union conjugale a duré moins de trois ans et que l'intégration est réussie, c'est l'Office fédéral des migrations (ODM) qui peut approuver la prolongation de l'autorisation de séjour de la victime proposée par le canton. Si la personne est autonome financièrement et ne commet pas d'infraction, son autorisation de séjour est en principe prolongée jusqu'à ce qu'elle ait droit à une autorisation d'établissement. Si le dossier est proposé à l'Office fédéral des migrations pour prolongation, le service des migrations doit fournir un dossier bien documenté prouvant la violence conjugale, l'intégration et l'autonomie financière de la personne concernée. Si la victime de violence conjugale émarge à l'aide sociale mais qu'elle a de bonnes chances de trouver un emploi, le service des migrations peut prolonger d'une année son permis de « personne mariée » et faire le point à l'échéance, pour voir si elle remplit alors les conditions pour la prolongation de son autorisation de séjour; le cas échéant, le service des migrations adressera alors une demande dans ce sens à l'Office fédéral des migrations.

Toutefois, pour que le service des migrations applique les dispositions spécifiques à la violence conjugale, encore faut-il qu'il soit au courant que la cause de la séparation est la violence conjugale, et que la preuve en soit apportée. Il est donc important que les femmes migrantes soient bien informées de leurs droits et de l'importance de la preuve de la violence.

Dans le cas où la victime vit avec des enfants mineurs, sa situation est plus favorable car si les enfants ont des contacts effectifs et étroits avec leur père, que ces contacts sont dans leur intérêt et que le père verse pour eux des contributions d'entretien, la victime et ses enfants pourront en principe garder leur droit au séjour. La provenance de la victime joue également un rôle, car il y a certains pays dans lesquels on peut difficilement renvoyer une femme divorcée avec des enfants, sachant quel sort lui sera réservé.

Quant aux femmes en situation illégale, leur statut est extrêmement précaire. Dans certains cas leur situation peut être considérée comme un cas de rigueur, dans lequel le service des migrations peut proposer aux autorités fédérales l'octroi d'une autorisation de séjour au sens de l'article 30, alinéa 1, lettre *b*, de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), mais c'est exceptionnel.

Il convient de signaler que bien que la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) prenne en compte la situation des victimes de violence conjugale, l'application qu'en fait l'Office fédéral des migrations est parfois très restrictive.

Connaître ses droits et les aspects favorables au maintien de l'autorisation de séjour contribue à réduire la réticence des femmes migrantes à engager des démarches contre les violences conjugales subies. Pour cela, l'information ciblée auprès de cette population revêt un caractère essentiel, notamment sur les points suivants (en complément à l'information de base sur le cadre légal, les démarches à entreprendre, les structures d'aide, ...):

- les conditions légales au maintien du statut de séjour;

- l'importance d'apporter la preuve de la violence subie (certificat médical, rapport de police, plainte pénale, mesure au sens de l'art. 28b CCS, jugement pénal, ...);
- les éléments pouvant jouer un rôle favorable dans le maintien du statut de séjour (intégration réussie, autonomie financière, capacités linguistiques, réseau social, ...) et l'importance de pouvoir apporter la preuve de la volonté de s'intégrer (attestation de suivi de cours de langue, démarche de recherche d'emploi, participation au sein d'une association, ...).

Les difficultés possibles d'accès à l'information des femmes migrantes appellent des moyens de diffusion de l'information différenciés et complémentaires. En sus de la réalisation et de la distribution aux professionnels (médecins, avocats, pharmacies, communes) de la brochure "Violence conjugale – Que faire?" et du dépliant traduit en neuf langues "La violence conjugale est inacceptable et punissable" (voir ci-devant ch. 2.2.2.), la poursuite d'une sensibilisation et d'une information ciblées auprès des personnes et organismes clé en lien avec les populations migrantes est essentielle. Cette diffusion peut se réaliser selon le modèle de la séance d'information sur les violences conjugales (ainsi que sur les mariages forcés et les mutilations génitales) organisée par la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers en 2008 et destinée aux représentant-e-s des communautés étrangères. Ce type de séance peut également être proposé aux associations actives auprès des femmes migrantes.

7.5. Mesurer la dangerosité des auteur-e-s

Avant de relâcher un-e auteur-e de violence conjugale, il n'est pas toujours évident pour la police ou les juges d'instruction de savoir de manière absolue et certaine que la victime ne courra plus aucun danger. Dès lors, le service de probation développe actuellement, en collaboration avec la police et l'Université de Lausanne, une grille d'analyse qui devrait permettre d'évaluer plus précisément le degré de dangerosité des personnes violentes (voir ci-dessus ch. 4.1.).

7.6. Sensibiliser les futurs professionnel-le-s de l'éducation, des soins et du social

Au fil du temps, il est apparu judicieux d'unir les forces et les compétences de différentes institutions afin d'informer les étudiant-e-s notamment de la HEP-BEJUNE, de la HE-ARC et du Centre Pierre-Coullery sur le phénomène de violence conjugale. Ainsi, l'association Solidarité femmes, l'office de la politique familiale et de l'égalité, les centres de consultation conjugale, le Centre de consultation LAVI et le SAVC sont-ils en train de concevoir un module de cours qui servira à sensibiliser celles et ceux qui seront peut-être amenés à rencontrer des victimes et des auteur-e-s dans le cadre de leur future activité professionnelle.

A côté de cela, il est clair qu'un travail conséquent d'information et de sensibilisation reste à faire : auprès des victimes et des auteur-e-s d'une part, auprès des magistrat-e-s judiciaires et des avocat-e-s d'autre part.

7.7. Collecter des statistiques judiciaires

Actuellement, nous disposons uniquement des statistiques de la police, du Centre LAVI et des structures d'accueil des victimes. Il n'existe aucune statistique de la justice. Or, pour pouvoir mesurer l'évolution de la situation, il est indispensable de connaître le nombre et le sort des procédures pénales engagées.

Pour remédier à cette situation, il est prévu que la police répertorie tous les dossiers transmis au Ministère public puis demande à ce dernier l'issue de la procédure pour chacun de ces cas.

8. CONCLUSION

Grâce à l'adoption de plusieurs lois, tant au niveau cantonal que fédéral, il n'est plus possible aujourd'hui de banaliser la violence conjugale. Même s'il reste encore beaucoup à faire pour convaincre certaines personnes d'abandonner des pratiques héritées d'un autre âge, il apparaît que les efforts d'information déployés ces dernières années commencent à porter leurs fruits. La violence conjugale n'est plus une fatalité, un passage obligé dans la vie de couple, une affaire purement privée assujettie à la loi du silence.

Les instruments prévus par la LVCouple sont désormais en place, mais l'objectif de réduction notable de la violence conjugale n'est malheureusement pas encore atteint. La LVCouple est une loi qui est perçue comme utile et indispensable par les principales actrices du terrain que sont la police, la justice ou encore les institutions sociales.

Il n'est pas encore possible d'appréhender pleinement l'efficacité du Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC), qui a vu le jour voici deux ans et qui doit encore asseoir son existence. Il lui faut mieux se faire connaître des personnes susceptibles d'y faire appel volontairement et probablement encore mieux correspondre aux attentes de la police et de la justice.

Le problème de la violence conjugale est extrêmement complexe, touchant à la sphère intime des protagonistes qui ont entre eux des liens affectifs. Il est donc nécessaire de diversifier les réponses en élargissant l'offre thérapeutique. Fléau récurrent, coûteux et fréquent dans toutes les sociétés, sa complexité ne doit pas décourager les collectivités publiques, puisqu'il touche aux valeurs essentielles des fondements de notre société que sont le respect de l'autre, l'égalité entre les sexes et le droit à l'intégrité physique. Il en va donc de la responsabilité des autorités politiques de donner des réponses et proposer des solutions pour endiguer le problème, en signalant clairement le caractère transgressif de cette violence. Elle doit désormais être considérée et traitée comme une autre délinquance et sortir du cadre "protégé" qui a été le sien jusqu'à l'introduction de la loi en 2004. Il s'agit donc de poursuivre les efforts entrepris de manière à ce que la loi puisse véritablement déployer tous ses effets.

Aujourd'hui, la preuve est faite que la coordination des mesures envisagées dans le cadre de la LVCouple permet à tous les acteurs concernés par la lutte contre la violence conjugale de mieux concerter leurs actions. Le mandat confié à la FAS étant arrivé à son terme, le Conseil d'Etat a décidé de confier cette tâche à l'office de la politique familiale et de l'égalité. Pour assurer le fonctionnement optimal du Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC), il faudrait pouvoir à l'avenir compter sur la collaboration avec le canton du Jura et la partie francophone du canton de Berne. On attend la réponse des deux gouvernements voisins au courrier que leur a adressé le Conseiller d'Etat en charge du dossier.

En adoptant la LVCouple, le canton de Neuchâtel a fait œuvre de pionnier. Pourtant, quatre ans après l'entrée en vigueur de cette loi, beaucoup reste à faire pour endiguer la violence conjugale. La violence contre les femmes est un problème de santé et de

sécurité publiques, dont les coûts pour la collectivité¹⁴ sont estimés à 400 millions de francs par année en Suisse¹⁵. L'Etat doit par conséquent se donner les moyens de lutter efficacement contre ce fléau, et ce dans la durée.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 décembre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER

¹⁴ Confédération, cantons et communes (notamment dans les domaines de la justice, de la police, de la santé et du social)

¹⁵ Carrie Yodanis et Alberto Godenzi (1998), *First report on the economic costs of violence against women*, Université de Fribourg

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<i>RESUME</i>	2
1. RAPPEL HISTORIQUE	3
1.1. Travaux préliminaires	3
1.2. Rapport du Conseil d'Etat du 13 août 2003	3
1.3. Discussion au Grand Conseil	4
1.4. Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple), du 30 mars 2004	4
1.5. Modifications du Code pénal suisse	4
1.6. Modifications du Code civil suisse	5
2. MANDATS ATTRIBUES A LA FONDATION NEUCHATELOISE POUR LA COORDINATION DE L'ACTION SOCIALE (FAS)	6
2.1. Coordination	6
2.2. Information et prévention	6
2.3. Soutien aux victimes	8
2.4. Commission technique LVCouple	9
2.5. Accompagnement des auteur-e-s de violence conjugale (SAVC)	10
3. EVOLUTION DE LA SITUATION	12
3.1. Statistiques LAVI	13
3.2. Statistiques de la police	15
4. PERSPECTIVES POLICIERES	23
4.1. Mesure de la dangerosité des auteur-e-s	23
4.2. Implication d'un-e proche de l'auteur-e	23
4.3. Orientation vers le SAVC	23
4.4. Projets de recherche	23
5. FINANCEMENT DES MESURES DEJA MISES EN PLACE	24
5.1. Financement initial assuré par des fonds privés	24
5.2. Financement du SAVC et de la coordination "violence conjugale" dès 2008	24
6. COLLABORATIONS INTERCANTONALES	25
6.1. Jura	25
6.2. Jura bernois	25
7. PROJETS	25
7.1. Renommer la commission technique LVCouple	25
7.2. Promouvoir le SAVC et développer l'aide contrainte	26
7.3. Diversifier la prise en charge des auteur-e-s	26
7.4. Mieux aider et informer les femmes migrantes	26
7.5. Mesurer la dangerosité des auteur-e-s	28
7.6. Sensibiliser les futurs professionnel-le-s de l'éducation, des soins et du social	28
7.7. Collecter des statistiques judiciaires	28
8. CONCLUSION	29