



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur la lutte contre la violence domestique
(LVD)**

(Du 8 juillet 2019)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Lorsqu'il se dote d'une loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) en 2004, notre canton fait figure de précurseur. Depuis lors, plusieurs cantons se sont dotés de lois similaires à celle du canton de Neuchâtel et la Confédération a pleinement adhéré à la lutte contre les violences domestiques en ratifiant 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 (dite Convention d'Istanbul) en 2017. Entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2018, elle ouvre une nouvelle ère dans la lutte contre ces formes de violence.

Le Conseil d'État propose dès lors à votre autorité d'adapter la loi concernant la violence dans les couples de manière à l'aligner sur les définitions de la Convention d'Istanbul. Cette dernière parle de violence « domestique », ne se limitant pas à la violence dans le couple, mais l'élargissant à toutes les violences au sein du foyer, à l'égard des enfants, des frères et sœurs ou des parents. Elle inclut d'autres violences telles que les mutilations génitales ou les mariages forcés.

Après un bref rappel historique et une présentation des actions entreprises dans le domaine de la lutte contre la violence conjugale¹, le rapport met en évidence l'ampleur du phénomène dans notre canton. Chaque année, ce sont ainsi plus de 500 personnes, des femmes pour l'essentiel, qui y sont victimes de violence conjugale.

La coordination de la lutte contre la violence dans les couples a été confiée dès 2008 à l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE). Elle s'appuie sur une commission technique composée des acteurs institutionnels intervenant d'un bout à l'autre de la chaîne dans la prise en charge des victimes, des auteur-e-s et de leurs enfants. En outre, chaque année depuis 2012, une journée du réseau est organisée, réunissant près de 200 professionnel-le-s issu-e-s d'horizons divers touchés par le phénomène, tels que les milieux médicaux, hospitaliers, de protection des victimes et de leurs enfants, de prise en charge des familles, des auteur-e-s de violence, les milieux de la justice, de la police, et de l'éducation.

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

Pour assurer la pérennité de l'offre en matière de prise en charge des auteur-e-s, les cantons de Berne et du Jura ont été approchés et des conventions ont été signées donnant accès à cette prestation à leurs ressortissant-e-s (francophones pour le canton de Berne).

Le rapport présente ensuite la Convention d'Istanbul ainsi que les modifications législatives nécessaires pour aligner notre loi sur celle-ci et les conséquences en matière de prévention et de lutte contre les violences domestiques.

1. RAPPEL HISTORIQUE

Neuchâtel fut le premier canton suisse à se doter d'une loi spécifique de lutte contre la violence conjugale, la LVCouple. Dans sa loi figure la proposition de constituer un service pour la prise en charge des personnes auteurs de violence conjugale aux côtés de son soutien aux structures d'accueil et d'appui destinées aux victimes. Ce soutien est aujourd'hui assuré par le service de l'action sociale (SASO).

Une commission technique sur la violence dans les couples a également été mise sur pied afin de définir et d'accompagner les mesures de prévention et de suivi des victimes et des auteur-e-s de violence conjugale. Elle compte aujourd'hui 17 membres. Sous l'égide de l'OPFE, elle réunit les institutions intervenant dans la lutte contre la violence conjugale. Son objectif est de rassembler les différents partenaires de manière à s'informer mutuellement des pratiques ou difficultés en cours. C'est l'occasion de les mettre au courant des différentes modifications législatives ou autres émanant de la Confédération. Lors de ces rencontres, la coordination peut réellement s'opérer avec tous les partenaires autour de la table. C'est également à ce moment-là que le thème retenu pour la journée annuelle du réseau sera évoqué.

En 2005, l'État confie à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) un mandat pour développer une structure spécialisée destinée aux personnes, femmes et hommes, ayant commis des violences dans le cadre d'une relation de couple (art. 4 de la LVCouple). Il s'agit alors de mettre sur pied des groupes de parole destinés aux auteur-e-s de violence conjugale. Le service pour auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) sera inauguré officiellement fin 2006. Il est dans un premier temps rattaché à la FAS.

En 2008, le mandat de coordination de la lutte contre la violence conjugale a été confié à l'OPFE et un premier rapport d'information soumis au Grand Conseil à la fin de l'année.

La pérennisation du SAVC sera ensuite assurée par son rattachement au Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) à partir de mai 2011. Ce rattachement présente plusieurs avantages, notamment la possibilité pour le SAVC de bénéficier des infrastructures logistiques du CNP, et une plus grande visibilité de la problématique de la violence conjugale et des réponses qui lui sont apportées. Ce rattachement s'inscrit dans une volonté politique de créer un pôle de compétences en matière de violence conjugale au sein du CNP, aux côtés de la consultation Couples et familles à transactions violentes et de la prise en charge des enfants victimes de la violence entre leurs parents. Aujourd'hui, le SAVC compte deux intervenant-e-s pour un poste à 50%.

La prise en charge des personnes auteurs de violence conjugale s'inscrit dans la lutte contre les violences conjugales et les mouvements en faveur de la protection des victimes. Les programmes pour les personnes auteurs de violence sont apparus à la fin des années 1970, tout d'abord en Amérique du Nord. Si la protection des victimes demeurait prioritaire, il était évident qu'aucun réel progrès ne pourrait être fait tant que les auteur-e-s ne seraient pas responsabilisé-e-s. La participation à un tel programme est aujourd'hui devenue partie

intégrante de l'arsenal officiel de réponses aux violences conjugales dans de nombreux pays, notamment à titre de sanction pénale ou comme condition de probation.

Quelles que soient les modalités d'intervention, les programmes pour les personnes auteurs de violence sont au cœur d'un large débat — scientifique et politique — qui cherche à déterminer les meilleures stratégies pour lutter contre la violence conjugale. C'est ce qui a amené le CNP à confier en 2016 à l'occasion des 10 ans du SAVC, un mandat de recherche à Véronique Jaquier, docteure en criminologie, licenciée en psychologie (voir p. 10, chapitre 5).

2. DÉFINITIONS

La violence dans les relations de couple, telle qu'elle figure dans la loi actuelle neuchâteloise (art. 2) est définie par a) « Toute atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle commise entre conjoints durant le mariage ou dans l'année qui suit le divorce » ; b) « Toute atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle commise entre partenaires hétéro- ou homosexuels, pour autant qu'ils fassent ménage commun pour une durée indéterminée et que l'atteinte ait été commise durant cette période ou dans l'année qui suit la séparation ». Le législateur a volontairement évité de parler de violence « conjugale » afin de ne pas limiter le champ d'application aux seules personnes mariées. Néanmoins, très fréquemment, les deux termes sont utilisés indistinctement.

La violence conjugale ou dans les couples, telle que précisée ci-dessus, peut prendre différentes formes². On parle de violence psychologique, physique, sexuelle ou encore économique. Pour certains couples, la violence commence avec les coups, pour d'autres, elle reste psychologique. Mais la violence psychologique est toujours présente lorsqu'il y a un autre type de violence. Et dans la majorité des cas, les différentes formes se combinent et s'intensifient au fil du temps.

La **violence physique** est souvent le résultat d'une escalade. L'auteur-e y a recourt lorsqu'il ou elle estime que sa ou son partenaire se montre trop indépendant-e, hors de son contrôle. Les actes de violence physique peuvent être divers : bloquer le passage, retenir de force, immobiliser, soulever de terre, bousculer, griffer, frapper, lui lancer un objet, menacer, étrangler, enfermer, etc.

La **violence sexuelle** est souvent la plus dissimulée des violences conjugales. Elle peut se manifester par des contraintes, des humiliations, des sévices ou encore des viols. La plupart des victimes s'en cachent et se sentent honteuses.

La **violence psychologique** est la plus subtile et difficile à identifier. Elle peut se manifester par des propos dégradants ou humiliants, par un contrôle, des menaces ou encore des intimidations. Ce type de violence ne laisse pas de marques physiques, mais cela ne signifie pas qu'elle n'est pas destructrice. Souvent minimisée, cette violence atteint profondément l'estime de soi et la santé physique et psychique des victimes.

La **violence économique** tend à restreindre l'autonomie financière de l'autre pour mieux exercer son contrôle. Celle-ci peut revêtir différents aspects : exiger des justifications pour le moindre achat, forcer à venir quémander de l'argent, donner des montants insuffisants

² Définitions tirées de la brochure de l'OPFE « Violence conjugale que faire ? » disponible sur le site : https://www.ne.ch/autorites/DEF/OPFE/violence-conjugale/Documents/BrochureVC_OPFE.pdf

pour le ménage, refuser toute dépense pour son entretien personnel, empêcher l'autre de travailler à l'extérieur, etc.

La **violence domestique** est le terme le plus souvent utilisé aujourd'hui. Il fait référence à une violence qui se situe au sein du foyer ou plus largement entre personnes qui ont des liens affectifs ou biologiques. C'est la terminologie utilisée par la Convention d'Istanbul (voir p. 14, chapitre 7). La violence domestique est définie comme « Tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime. » (Convention d'Istanbul, art. 3 let. b).

3. ÉTAT DES LIEUX DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

3.1. Commission technique LVCouple

La commission technique a été mise sur pied en 2007 afin de définir et d'accompagner les mesures de prévention et de suivi des victimes, des auteur-e-s de violence conjugale et de leurs enfants.

Sur la base d'un arrêté du Conseil d'État, les entités et professions suivantes participent à la commission technique LVCouple pour la période du 1^{er} juin 2017 au 31 décembre 2021 :

- Centre de consultation LAVI ;
- Centre neuchâtelois de psychiatrie ;
- Solidarité femmes ;
- Centre social protestant ;
- Fondation Neuchâtel Addictions ;
- Hôpital Neuchâtelois ;
- Police Neuchâteloise ;
- Un-e médecin psychiatre ;
- Un-e médecin de famille ;
- Un-e avocat-e ;
- Ministère public ;
- Office de protection de l'enfant ;
- Service de la cohésion multiculturelle ;
- Service pénitentiaire ;
- Service pour les auteur-e-s de violence conjugale ;
- Tribunal du Littoral et du Val-de-Travers.

La commission se réunit au moins une fois par année, mais peut se réunir plus souvent sur demande de ses membres, qui siègent à titre professionnel. Elle permet un échange d'informations entre les professionnel-le-s qui forment la chaîne de lutte contre la violence dans les couples. Les difficultés rencontrées par l'une des entités représentées sont thématiques et les discussions offrent la possibilité d'améliorer le dispositif en place. Cette séance permet aussi de faire le lien avec la Confédération et les autres cantons. L'OPFE représente en effet le canton dans la conférence latine de lutte contre la violence domestique (CLVD) qui comprend les cantons romands et le Tessin et la Conférence suisse de lutte contre la violence domestique (CSVD). Ces deux conférences se réunissent 4 à 5 fois par année pour la première et deux fois par année pour la seconde.

3.2. Journées cantonales

À partir de 2012, une journée du réseau a été organisée chaque année sous la forme d'un colloque thématique. La première édition a été consacrée à la prise en charge des auteur-e-s avec une présentation du SAVC et une participation de Frédéric Matwies, auteur du livre « Il y avait un monstre en moi ». En 2013, c'est le thème de la violence conjugale dans le cadre de la migration qui a été choisi. En 2014, la thématique concernait les enfants qui vivent dans des familles où sévit la violence, qu'ils ou elles soient des victimes physiques de la violence de l'auteur-e ou pas, et des conséquences sur leur développement. En 2015, le colloque s'est tenu au Club 44 à La Chaux-de-Fonds sur le lien entre violence dans les couples et abus d'alcool. Les premières relations adolescentes ont occupé le colloque de 2016 et, en 2017, il a porté sur la violence psychologique. 2018 a été une année sans colloque en raison de l'absence de budget qui a troublé le début de l'année. À chaque fois, entre 150 et 200 professionnel-le-s ont manifesté leur intérêt, avec un record en 2017 où des inscriptions ont dû être refusées car plus de 200 personnes s'étaient annoncées. Les différents thèmes abordés permettent une sensibilisation de milieux, à chaque fois différents : ceux de la petite enfance ou de l'éducation lorsque l'on parle des enfants des couples à transaction violence ou des relations adolescentes, de la migration lorsque l'on aborde la violence dans ce contexte et du monde médical lorsque l'on aborde le lien entre violence et alcool. À ce jour, on peut estimer à près de mille le nombre de professionnel-le-s du canton ayant été sensibilisé-e-s à la question des violences au sein des couples par ces journées. Ces dernières sont également le lieu propice à un travail en réseau, hors du champ professionnel habituel. Tant l'évaluation faite par les participant-e-s à la fin de chaque édition que la participation croissante à ces journées confirme le besoin de renseignements et d'échanges.

3.3. Collaboration avec les cantons de Berne et Jura

Lors du rattachement du SAVC au CNP en 2011, des contacts ont été établis afin d'élargir le « bassin de recrutement » du SAVC à d'autres cantons, notamment aux cantons de Berne et du Jura. Le canton de Berne offrait cette prestation uniquement en allemand, ce qui excluait la minorité francophone de Bienne et du Jura bernois. Quant au canton du Jura, sa petite taille rend difficile l'organisation de groupes de parole à l'intention des auteur-e-s. Par ailleurs, il était de l'intérêt du canton de Neuchâtel d'élargir cet espace de manière à assurer un nombre suffisant d'auteur-e-s dans les groupes. Les discussions ont abouti dès 2015 à la signature d'un contrat de prestations entre le canton de Berne et le CNP et dès 2016 avec le canton du Jura. Ces contrats prévoient un mode de financement selon la fréquentation ou non d'auteur-e-s jurassiens ou bernois. Depuis la signature des accords, 6 auteurs jurassiens ont été suivis au SAVC (1 en 2016 et 5 en 2017) et 16 auteurs bernois francophones (5 en 2015, 5 en 2016, 6 en 2017). Ces chiffres correspondent à la date du 1^{er} entretien car les suivis peuvent se dérouler sur plusieurs années.

3.4. Travail de sensibilisation

Depuis l'attribution du mandat de coordination de lutte contre la violence dans les couples à l'OPFE, plusieurs campagnes de sensibilisation ont été menées, parfois en collaboration avec les autres cantons romands, comme cela a été le cas en 2009. Une campagne d'affichage dans l'espace public et dans les transports en commun avait été mise sur pied par les bureaux de l'égalité romands qui sont tous en charge de la lutte contre la violence domestique. La campagne avait pour but de faire connaître le site www.violencequefaire.ch, site financé par les cantons romands et qui répond en ligne aux victimes, aux auteur-e-s ou à toute personne touchée de près ou de loin par la violence domestique.

En 2013, en collaboration avec la déléguée à l'égalité du canton du Jura, le canton a réédité une nouvelle version de la brochure « Violence conjugale, que faire ? »³ dont la première datait de plus de 5 ans et dont les données n'étaient plus à jour. Cette brochure est régulièrement demandée et elle est distribuée dans les cabinets médicaux, à l'hôpital, dans les pharmacies, dans certains salons de coiffure et est disponible pour toute personne qui le souhaite. Elle donne, outre des définitions de la violence conjugale, des informations pratiques et très précises sur le comportement à adopter en cas de violence ou en cas de crainte du passage à l'acte de l'auteur-e. Elle rappelle en outre les textes législatifs et les infractions punies d'office, et liste les adresses dans les cantons du Jura et de Neuchâtel des entités responsables à disposition de la population. En collaboration avec le service de la cohésion multiculturelle (COSM), une version très résumée de cette brochure a été traduite dans une dizaine de langues.

En 2014, le numéro 80 du bulletin officiel de la Société neuchâteloise de médecine a été entièrement consacré aux violences conjugales. Plusieurs entités du réseau y ont contribué en apportant leur éclairage, du point de vue des victimes, des auteur-e-s et des enfants⁴.

Par ailleurs, certains milieux ont été approchés dans le domaine de la justice, afin de faire mieux connaître aux magistrat-e-s et aux avocat-e-s les différents éléments du réseau de lutte contre la violence conjugale. En 2015, deux fiches d'informations ont été réalisées, intitulées « Violence conjugale : que peut-on faire ? » pour les [avocat-e-s](#) et « Violence conjugale : que peut faire la justice ? » pour les [magistrat-e-s](#). Ces fiches d'information avaient notamment pour but de proposer aux professionnel-le-s confronté-e-s à la violence conjugale quelques pistes et conseils ainsi que des liens et adresses utiles. En outre, des présentations du service pour auteur-e-s de violence (SAVC) ont été faites aux magistrat-e-s, ce service étant encore mal connu et trop peu utilisé par la justice dans son ensemble. Ces interventions ont à chaque fois entraîné une fréquentation accrue des groupes de parole par des auteur-e-s de violence.

Dans le domaine de la migration et en collaboration avec le service de la cohésion multiculturelle (COSM), des contacts ont été établis avec les communautés étrangères. Le dispositif législatif ainsi que les prestations dans le domaine ont été présentés à la communauté africaine en 2012 et 2014, ainsi qu'à la communauté somalienne en 2015 notamment. De vives discussions ont permis de dissiper certains malentendus et préjugés de part et d'autre. Par ailleurs, l'OPFE est intervenu dans les formations destinées au réseau de mères de contact de la Croix-Rouge, réseau constitué par le COSM pour entrer en contact avec les mères de jeunes enfants. Une sensibilisation à la question des violences conjugales a ainsi pu être donnée aux mères de contact afin de les inciter à aborder cette thématique avec les jeunes mères qu'elles rencontrent et leur rappeler leurs droits en la matière.

4. CANTON DE NEUCHÂTEL : STATISTIQUES 2017

Les partenaires du réseau de lutte contre la violence conjugale ont récolté durant l'année 2017 des données détaillées des personnes confrontées à la violence conjugale ayant fait appel à leur service, ainsi que sur la nature de cette violence, afin de dresser un portrait aussi précis que possible de ce phénomène dans notre canton. Lesdites données figurent dans l'annexe 3. Le présent chapitre se limite à en extraire quelques éléments saillants.

³ [Violence conjugale Que faire ?](#)

⁴ [Violences conjugales : quelle place pour le médecin traitant ?](#), bulletin officiel de la Société neuchâteloise de médecine, no 80, 2014

En préambule, il faut préciser que les mêmes personnes peuvent se retrouver dans les données de plusieurs services, soit en même temps à la police, à l'hôpital et à Solidarité femmes ou au centre LAVI pour les victimes, ou à la police et dans les chiffres du service pour auteur-e-s de violence, par exemple. On ne peut donc pas additionner ces données pour tenter de définir l'ampleur exacte du phénomène dans le canton. Il y a toutefois des « portes d'entrée » qui peuvent nous permettre de mieux en saisir le contour. Il s'agit de la police et des urgences des hôpitaux. À cet égard, l'image de l'iceberg et de sa pointe émergée est la plus appropriée pour bien comprendre que nous n'en avons qu'une vision très partielle. Des études internationales parlent de 10% seulement des cas qui seraient recensés par l'une ou l'autre institution. À la dissimulation du phénomène par les familles s'ajoute le fait, comme mentionné ci-dessus, qu'une partie des personnes entrées en contact avec un membre du réseau ont été orientées vers un autre partenaire du réseau. Ainsi, une même personne peut apparaître plusieurs fois dans les données.

C'est donc avec précaution que l'on peut estimer qu'au moins 500 personnes sont entrées en contact avec un ou plusieurs services du réseau de lutte contre la violence dans les couples durant l'année 2017. Nous avons un certain recul concernant la police, les interventions concernant la violence dans les foyers ayant été assez précisément étayées depuis l'entrée en vigueur de la loi. Étonnamment, ces chiffres sont plutôt à la baisse (alors qu'ils sont en augmentation dans les autres entités ...) : on avait l'habitude de dire jusqu'en 2015 que la police intervenait en moyenne une fois par jour dans le canton pour des faits de violence conjugale. Or, aujourd'hui, les cas recensés ne dépassent pas 300. Comment expliquer ce recul ? On peut émettre plusieurs hypothèses. Soit le nombre de victimes est constant, mais elles s'adressent moins souvent à la police et on devrait s'interroger sur la raison. Soit, les délits ont réellement diminué grâce à la qualité du dispositif neuchâtelois (?), mais ce constat n'étant pas partagé par les autres entités, il paraît peu vraisemblable.... Selon les données de la Confédération et des autres cantons concernant les infractions de violences conjugales annoncées à la police, on ne constate pas de diminution. Au contraire, sur le plan fédéral, on assiste à une augmentation de 2% des cas de violences domestiques. Pour le canton de Vaud on constate une légère augmentation des cas (environ 3%) de 2015 à 2016, une diminution (environ 2.5%) pour Genève et une diminution légèrement plus marquée (environ 3%) pour le Jura. Le canton du Valais a récemment publié ses chiffres concernant l'année 2018 et ceux-ci font état d'une augmentation de 11% d'infractions recensées par rapport à 2016.

Pour le canton de Neuchâtel, Solidarité femmes enregistre une augmentation des entretiens effectués entre 2016 et 2017 : +15,5% pour les entretiens téléphoniques (2016 : 432, 2017 : 499) et +21,8% pour les entretiens sur rendez-vous (2016 : 727, 2017 : 886). Le SAVC constate, quant à lui, une augmentation des cas traités entre 2016 et 2017 d'environ 25% (56 en 2016 et 70 en 2017) et la LAVI une augmentation d'environ 8% (359 en 2016 et 389 en 2017).

En ce qui concerne les urgences hospitalières, le comparatif est impossible, un tel recensement ayant été effectué pour la première fois en 2017.

4.1. Résumé statistique

Hormis à la police, comme mentionné ci-dessus, la tendance observée est donc plutôt à la hausse dans les institutions qui récoltent annuellement des informations statistiques. Sans surprise, les femmes sont les principales victimes de violence conjugale. Elles représentent 100% des entretiens donnés à ce sujet par le COSM, 90% au centre LAVI, 80% aux urgences HNE dans la catégorie « violence conjugale », et 100% à Solidarité femmes qui, par définition, n'accueille pas d'hommes (46% au foyer d'hébergement d'urgence de Solidarité femmes, l'autre moitié étant composée des enfants des femmes accueillies).

Inversement, le SAVC (11%) et la police (24%) ne recensent qu'une minorité de femmes parmi les auteur-e-s de violence conjugale.

À l'exception du COSM, dont 100% des client-e-s sont de nationalité étrangère, une relative homogénéité apparaît dans les institutions concernant la nationalité des personnes les consultant. Près de la moitié sont Suisses (entre 40% et 48%), un petit quart provient de l'Union européenne (sauf parmi les entretiens à Solidarité femmes, 12%) alors que le quart restant provient de la zone extra-européenne. Ces données sont valables tant pour les victimes que pour les auteur-e-s de violence conjugale.

Alors que sur les 390 cas de violence conjugale enregistrés au centre LAVI, 89% sont des récidives, la proportion de récidivistes n'est que de 22% sur les cas annoncés à la police.

4.2. Données par institution⁵

4.2.1. Centre LAVI⁶

Le centre LAVI a traité 389 cas de violence conjugale, qui représentent à eux seuls 43% des cas LAVI. Ici, les victimes sont largement majoritairement de sexe féminin, puisqu'elles représentent plus de 90% des victimes. Divers intervenant-e-s orientent les personnes vers le centre LAVI, mais dans la majorité des cas, il s'agit de spécialistes (médecin, avocat-e, etc.) ou de la police. Sur la totalité des cas traités par le centre LAVI, il est à relever que 58% ont conduit à l'ouverture d'une procédure pénale et 90% sont des récidives.

4.2.2. Solidarité femmes

156 femmes ont été vues en entretien, dont 28 ont séjourné dans le foyer d'hébergement d'urgence, accompagnées par 33 enfants. La durée moyenne des séjours au foyer est d'un peu plus d'un mois. Près de 2/3 des enfants ont moins de 6 ans. Les violences recensées sont majoritairement des violences psychologiques et physiques.

Remarque : Le Centre LAVI et l'association Solidarité femmes ont fusionné le 1^{er} janvier 2018, devenant le SAVI. Sous l'égide de la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) qui en assure le fonctionnement via un mandat de prestation confié par l'État de Neuchâtel, le SAVI comprend deux consultations dédiées aux personnes victimes d'infraction, l'une à Neuchâtel, l'autre à La Chaux-de-Fonds. Le dispositif est complété par de nouveaux locaux d'hébergement à La Chaux-de-Fonds, dont l'objectif est l'accueil jusqu'à trois mois de femmes victimes de violences domestiques nécessitant protection. La capacité d'accueil est aujourd'hui de 6 places contre 4 précédemment. Comme auparavant, pour des raisons évidentes de protection, l'adresse est tenue secrète. Les prestations offertes aux victimes d'infractions sont désormais renforcées par la mise en commun des ressources humaines et financières, la qualification accrue du personnel et une adaptation spécifique des missions du SAVI. Les victimes bénéficient en outre du dispositif des services LAVI, tels que numéros de téléphone et site internet régulièrement remis à jour.

⁵ Il n'a pas été jugé utile de reprendre plus avant les informations recueillies par le CSP (Centre social protestant). En effet, le nombre de cas (6) étant relativement faible, il ne serait malheureusement pas pertinent d'en tirer des généralités. Pour un regard plus détaillé, il est dès lors renvoyé à l'annexe 1 du présent rapport.

⁶ Au 1.1.2018, Solidarité femmes et le centre LAVI ont fusionné en une nouvelle entité appelée service d'aide aux victimes (SAVI). Les données étant celles de 2017, les deux entités figurent séparément.

4.2.3. Police Neuchâteloise

Le nombre d'affaires de violence conjugale s'est élevé à 214. Parmi elles, 18 ont nécessité un éloignement de l'auteur-e (voir p.14, chapitre 6.2). Dans chaque cas, la victime se voit proposer le formulaire LAVI et est orientée vers ce service.

En outre, 7 cas constituaient des homicides présumés (assassinat, meurtre, incitation et assistance au suicide). En matière de prévention, la police a mis sur pied un groupe destiné à gérer la prévention (MPV – Menace et Prévention de la Violence). Ce groupe a suivi 33 cas liés à la violence conjugale sur 129.

4.2.4. Office de protection de l'enfant

L'OPE a suivi 128 affaires de violences conjugales.

4.2.5. Hôpital Neuchâtelois

Les urgences de HNE ont pris en charge 95 victimes de violence conjugale. Parmi ces cas, 80% des victimes étaient de sexe féminin. La majorité des cas sont enregistrés durant le week-end et durant la nuit. Une moitié des victimes seulement faisait ménage commun avec l'auteur-e au moment de l'agression et parmi les 76 victimes femmes, 55% ont été agressées à leur domicile. Dans environ un tiers des cas, un arrêt de travail a été ordonné. Toujours parmi les 76 victimes femmes, plus de la moitié était professionnellement active (emploi, apprentissage ou études). Il est également à relever que 22% des cas recensés sont des récidives.

S'agissant de l'origine des victimes, les Suisses et Suissesses représentent la moitié des cas (47%), l'autre moitié étant composée de victimes originaires de l'Union européenne et de pays hors UE qui sont touchées dans la même proportion (26%).

Dans la majorité des cas de violences conjugales enregistrées, la victime et l'auteur-e entretiennent une relation de couple sans qu'ils soient nécessairement mariés. De plus, ces derniers font domicile commun dans 44% cas. Viennent ensuite les cas de personnes séparées ou divorcées, dont on sait qu'elles se retrouvent souvent dans des situations compliquées où un rapport de force persiste, bien qu'il ait été mis un terme à la relation de couple.

Dans 42% des cas, la présence d'enfants est probable lors de scènes de violences conjugales. Dans deux cas, les enfants ont subi les violences « par ricochet ». En ce qui concerne le type de blessures, elles ne sont majoritairement pas d'une gravité nécessitant un arrêt de travail (sauf exception). Toutefois, on ne parle ici que de blessures physiques. Il n'est dès lors pas possible de savoir quelles sont les véritables conséquences desdites blessures subies par les victimes à long terme, notamment sur le plan psychologique.

On relèvera également que plus de la moitié des victimes (59%) sont venues dans le but de faire constater leurs blessures, ce qui laisse supposer qu'une suite judiciaire pourrait être donnée.

Enfin, on remarquera que le personnel hospitalier a principalement orienté les victimes enregistrées vers le Centre d'urgence psychiatrique (CUP), puis vers la LAVI et la police.

4.2.6. Service de la cohésion multiculturelle

Le COSM a reçu 13 personnes parmi lesquelles un seul homme répertorié comme auteur de violence. Les 12 femmes étaient victimes de violence conjugale et 8 d'entre elles se sont adressées au COSM pour obtenir des renseignements relatifs au droit de séjour. Dans un cas, l'intérêt portait sur la problématique des mariages forcés. Une fois encore, les violences psychologiques et physiques sont prédominantes.

4.2.7. Service pour auteur-e-s de violence conjugale

Le SAVC a suivi 70 auteur-e-s de violence, dont 62 hommes. Plus de la moitié de ces personnes avaient une activité professionnelle. 1/3 d'entre elles a reconnu l'utilisation de produits psychotropes. Sur les 46 nouvelles personnes prises en charge en 2017, 16 venaient suite à une incitation ou une contrainte judiciaire, 13 étaient signalées par la police. (À noter que lors de chaque arrestation pour violence conjugale, l'auteur-e se voit proposer un formulaire par lequel il accepte que les intervenant-e-s du SAVC entrent en contact avec lui pour envisager d'intégrer un groupe de parole). Seules 7 étaient venues d'elles-mêmes, volontairement. Sans surprise, les violences psychologiques et physiques sont également ici prédominantes.

5. ÉVALUATION DU SERVICE POUR AUTEUR-E-S DE VIOLENCE (RÉSUMÉ RAPPORT JAQUIER)

En 2017, Madame Véronique Jaquier a réalisé une évaluation du service pour auteur-e-s de violence conjugale⁷ (SAVC). Les conclusions de ce rapport sont reproduites ci-dessous.

Ce rapport propose un état de situation des activités du service pour auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) de Neuchâtel à l'occasion de ses dix ans. Il dresse le portrait statistique de 271 situations de violences conjugales enregistrées auprès du SAVC entre 2007 et 2015, dont deux tiers sont consécutives à un signalement de police.

Au total, 3 situations sur 5 comprennent au moins un entretien face-à-face avec les intervenant-e-s du SAVC, alors que le reste du temps les personnes contactées par les intervenant-e-s ont refusé toute entrée en matière. La moitié des personnes signalées par la police qui ont accepté un premier entretien ont été reçues dans un intervalle d'un mois. En ne considérant que les personnes ayant pris part au moins à un entretien, il apparaît que deux tiers d'entre elles ont abandonné le processus directement à la suite de cet entretien dit d'accueil et près d'un quart après un ou plusieurs entretiens dits d'évaluation.

Entre 2007 et 2015, 62 personnes ont entamé un programme SAVC ; le taux d'abandon est de l'ordre de 40%, soit dans la moyenne des constats internationaux. Neuf participants sur dix étaient des hommes et le groupe d'âge le plus représenté était les 30-34 ans. Indépendamment de leur état civil, plus de la moitié des participants ont indiqué, au moment de l'entretien d'accueil, l'existence d'une relation de couple. Pour nombre de participants, toutefois, la relation à l'origine de ce contact s'est terminée ultérieurement. Plus de la moitié des participants ont également indiqué la présence d'enfants dans le ménage, majoritairement les enfants communs de l'auteur-e et de la victime.

Les analyses ont montré qu'une contrainte judiciaire existait dans moins d'un cas sur cinq, prenant place pour moitié après un jugement pénal. La contrainte judiciaire paraît insuffisamment sollicitée dans ce dispositif en regard de son impact positif sur l'engagement dans un programme, principalement en début de prise en charge. La contrainte judiciaire augmenterait ainsi la probabilité qu'une personne intègre ou complète un programme SAVC, mais son rôle serait moindre une fois le programme commencé.

Enfin, des analyses exploratoires ont permis de montrer que le taux de réitération criminelle en matière de violences conjugales variait, selon l'opérationnalisation adoptée, entre 29% et 33%. Ce taux apparaissait le plus élevé parmi les personnes refusant tout contact et le plus faible parmi celles ayant complété un programme SAVC. Malgré un effectif encore

⁷ « [Accompagner le changement](#) », rapport de synthèse de Mme Véronique Jaquier, 2017

trop limité, ces premières analyses suggèrent que la participation à un programme SAVC permettrait de réduire le risque de récidive, à tout le moins de la retarder dans le temps.

Ce rapport conclut en formulant une série de recommandations quant à l'évaluation de la prise en charge des personnes auteures de violence conjugale, d'une part, et quant au suivi des situations traitées par le SAVC, d'autre part. Il insiste sur l'importance de penser un dispositif d'évaluation de qualité et la nécessité d'une réflexion intégrée dans la pratique et co-construite par les différents intervenants de terrain.

Des conclusions de Madame Jaquier, on retiendra en particulier deux éléments : le manque de visibilité du SAVC au sein du dispositif et la méconnaissance des différents partenaires qui n'y ont que trop faiblement recours. Le SAVC se retrouve ainsi presque exclusivement dépendant des signalements de la police, en raison d'un effort de sensibilisation considérable entrepris auprès de la police depuis de nombreuses années. D'autre part, les autorités judiciaires utilisent encore trop rarement la contrainte judiciaire pour envoyer des prévenus suivre le programme du SAVC. À chaque fois qu'une information a pu être donnée et le service présenté aux autorités judiciaires, on a constaté une recrudescence des demandes dans les mois qui ont suivi.

6. ÉVOLUTION LÉGISLATIVE DEPUIS 2008

L'adhésion en décembre 2017 de la Suisse à 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 (Convention d'Istanbul), et son entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2018, donne un cadre plus contraignant aux actions entreprises par les cantons. Elle oblige ces derniers à se doter d'un dispositif tout en respectant leur autonomie. Les discussions concernant la mise en œuvre de ce texte sont encore en cours au niveau fédéral, mais l'on peut d'ores et déjà considérer que le canton de Neuchâtel répond en partie aux exigences de la convention en ce qui concerne la prise en charge des victimes et des auteur-e-s.

Il convient toutefois d'adapter le cadre de référence en l'harmonisant avec les termes utilisés par la convention. Il doit passer d'un dispositif centré sur les couples à un dispositif englobant les autres membres du ménage, en particulier les enfants et les parents. Par ailleurs, il s'agit de préciser le champ d'application de la loi (voir p. 15, chapitre 7) en y intégrant les violences liées à la migration, ainsi que d'y intégrer la sensibilisation de certains publics.

6.1. Modifications législatives fédérales dans le domaine de la violence conjugale

6.1.1. Changements en cours

Le 14 décembre 2018, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes, qui entraîne des modifications du droit civil et du droit pénal. Ces modifications visent à mieux protéger les victimes de violence domestique et de harcèlement.

Dans les grandes lignes, les changements sont les suivants :

- Sur le plan civil
 - o La possibilité de surveiller électroniquement le respect d'une interdiction géographique ou d'une interdiction de contact.

Conformément à l'art. 28b du code civil suisse, le juge peut, en cas de violence, de menaces ou de harcèlement, prononcer une interdiction géographique ou une interdiction de contact. Pour respecter cette interdiction, le juge pourra, à l'avenir, si la victime le demande, ordonner que l'auteur-e potentiel-le de violence soit muni-e d'un bracelet électronique. Ce système jouera non seulement un rôle préventif, mais permettra également de recueillir des preuves du non-respect de la mesure. Cette mesure ne doit pas engendrer de coût pour la victime.

- Sur le plan pénal
 - o Le soulagement de la responsabilité de la victime en subordonnant la suspension ou le classement de la procédure pénale à l'avis de l'autorité et non plus à la seule décision de la victime.

Depuis 2004, certains actes de violence dans le couple sont poursuivis d'office, notamment les lésions corporelles simples, les voies de fait réitérées, les menaces, la contrainte sexuelle ainsi que le viol⁸. Actuellement, dans ce type de procédure, pour les infractions les moins graves pénalement (lésions corporelles simples, voies de fait réitérées, menaces et contrainte), si la victime (ou la personne qui la représente légalement) requiert la suspension de la procédure, les autorités peuvent la suspendre, pour autant qu'elle résulte de la libre volonté de la victime. Une fois la procédure suspendue, celle-ci n'est reprise que si la victime révoque sa requête dans les six mois qui suivent la suspension. À défaut, la procédure est classée⁹. Le sort des procédures pour violence dans les relations de couple dépend donc des choix de la victime. Or, l'on sait qu'une victime de violences commises par un-e proche a souvent du mal à entreprendre des démarches pour ouvrir une poursuite pénale, la reprendre, et obtenir une condamnation de l'auteur-e. Elle sera influencée par différents critères mettant en balance une éventuelle amélioration de sa situation personnelle et les conséquences qu'une procédure pénale pourrait avoir sur la situation de l'auteur-e et de la famille, notamment en matière financière. Il est fort probable que cela décourage les victimes dont le sort est étroitement lié à celui de leur conjoint-e (permis d'établissement, ressources économiques, charges familiales, etc.). Dès lors, le législateur est arrivé à la conclusion que la victime doit être déchargée de cette responsabilité et l'autorité doit disposer d'un plus grand pouvoir d'appréciation, en ne satisfaisant pas inconditionnellement à la requête de la victime. Le parlement fédéral a donc subordonné la suspension de la procédure à diverses conditions et l'a également exclue dans certains cas, notamment lorsqu'une condamnation pénale est déjà inscrite au casier judiciaire pour des actes similaires.

À titre informatif, on rappelle que le Conseil fédéral a renoncé à introduire dans le code pénal une norme spécifique en matière de harcèlement obsessionnel (« stalking ») considérant que celui-ci peut être réprimé par d'autres normes pénales.

La loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence a été adoptée par les chambres. Le Conseil fédéral prévoit une entrée en vigueur de la nouvelle loi le 1^{er} janvier 2020, mais sans le volet « surveillance électronique ». Ce dernier point nécessite encore quelques ajustements de la part des cantons et son entrée en vigueur, initialement prévue le 1^{er} janvier 2021 est en cours de discussion avec les cantons.

Dans le canton de Neuchâtel, la question du bracelet électronique s'est posée à maintes reprises. Jusqu'ici, la réponse policière et judiciaire a été plutôt prudente. Bien que quelques cas d'utilisation du bracelet électronique sont aujourd'hui recensés, aucun n'a été utilisé dans le cadre de violences conjugales. La technologie semble en effet encore peu précise et difficile à mettre en pratique. La surveillance de ce type de cas nécessiterait

⁸ Art. 123 ch. 2 al. 3 à 5 Code pénal suisse (CP) (RS 311.0), art. 126 al. 2, let. b, b^{bis} et c CP, art. 180 al. 2 CP, art. 189 CP et art. 190 CP

⁹ Art. 55a al. 2 et 3 CP

notamment des forces supplémentaires. Il faut relever que les bracelets électroniques sont aujourd'hui utilisés uniquement dans un but de substitution à la détention et dans des cas présentant de faibles risques pour autrui. En l'espèce, le manque de précision du bracelet électronique ne permettrait pas d'offrir à la victime la garantie de sa protection en tout temps. Toutefois, le service pénitentiaire du canton de Neuchâtel est confiant concernant l'évolution de cette technologie. Il travaille avec différents acteurs du domaine de la prévention et de la répression des violences domestiques, dont notamment la cellule Menaces et Prévention de la Violence (MPV) de la Police neuchâteloise, et affiche sa volonté de faire progresser cette technologie.

6.1.2. Mariages forcés

Depuis 2008, la Confédération s'engage à encadrer et sensibiliser les personnes potentiellement touchées ou concernées par les mariages forcés, ainsi que les professionnel-le-s confronté-e-s à cette problématique. Le 1^{er} juillet 2013, une loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés, est entrée en vigueur. Désormais, tout mariage conclu en violation de la libre volonté d'un des époux, ou si l'un des deux est mineur, devra être annulé. Il s'agit là de motifs absolus de nullité. Au surplus, tout service public qui a connaissance de l'existence d'un mariage forcé est tenu de le signaler à l'autorité cantonale compétente pour intenter action.

Sur le plan pénal, les mariages forcés, ou partenariats forcés, sont punis plus sévèrement depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles mesures. En effet, la personne qui, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux, ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'obligera à conclure un mariage ou un partenariat enregistré, sera punie d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans ou d'une peine pécuniaire¹⁰.

Afin de protéger les personnes mineures, la loi sur le droit international privé précise, depuis juillet 2013, que la célébration du mariage en Suisse est régie exclusivement par le droit suisse¹¹. Partant, les mariages avec des personnes mineures ne pourront plus être reconnus considérant que ceci n'est pas admis par notre ordre juridique.

6.2. Modifications législatives cantonales dans le domaine de la violence conjugale

La loi sur la police (LPol), du 4 novembre 2014, prévoit, à ses articles 57 à 61, un mécanisme d'expulsion et d'interdiction de périmètre en cas de violence, fréquemment utilisé dans le cadre de violences conjugales. Ces articles reprennent les dispositions qui avaient été introduites dans le code de procédure pénale neuchâtelois par la LVCouple en 2004.

Il est ainsi considéré que l'expulsion du logement ou l'interdiction d'approcher une personne peut constituer un « électrochoc » pour l'auteur-e de violences, et lui permettre une prise de conscience. En 2014, la loi a été modifiée en raison d'une durée d'expulsion et d'éloignement jugée trop limitée. En effet, l'ancien article 57a LPol prévoyait une expulsion d'une durée de 10 jours au plus. S'il s'avérait nécessaire de prolonger la mesure au-delà de la durée prévue initialement, le personnel officier de police pouvait en faire la demande au Tribunal des mesures de contraintes. Selon l'ancien article 57c LPol, le Tribunal des mesures de contrainte pouvait prolonger l'expulsion jusqu'à une durée totale de 20 jours. L'art. 57 LPol prévoit désormais une durée d'expulsion de trente jours au plus, si l'auteur-e présente un danger sérieux pour l'intégrité physique ou psychique de la victime. S'il s'avère nécessaire de prolonger au-delà de la durée initialement prévue ou de la durée que

¹⁰ Art. 181a CP

¹¹ Art. 44 de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) (RS 291)

peut fixer l'officier de police judiciaire, soit les trente jours susmentionnés, une prolongation peut être demandée au Tribunal des mesures de contrainte. Celui-ci peut prolonger l'expulsion jusqu'à une durée totale de 60 jours. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Comparé aux autres cantons, le canton de Neuchâtel est parmi ceux qui autorisent le plus grand nombre de jours d'éloignement. En effet, le canton de Vaud prévoit une possibilité d'éloignement d'une durée maximale de 30 jours et celui du Valais une durée maximale de 14 jours, sans possibilité de prolongation directe autant pour l'un que pour l'autre. Pour le canton de Fribourg, on parle d'une durée maximale de 10 jours, sans possibilité de prolongation, et le canton de Genève, une mesure d'éloignement d'une durée minimale de 10 jours et d'une durée maximale de 30 jours, qui pourra cependant être renouvelée auprès du Tribunal administratif de première instance, mais qui ne pourra excéder une durée totale de 90 jours. En ce qui concerne le canton du Jura, il existe une possibilité d'éloignement d'une durée de 10 jours, sans possibilité de prolongation directe. Dans chaque cas d'espèce, il est toutefois envisageable pour la victime de requérir d'autres mesures en s'adressant au juge civil sur la base notamment de l'art. 28b du code civil, qui tend à protéger la personnalité contre des atteintes, notamment en cas de violences, menaces ou harcèlement.

7. CONVENTION D'ISTANBUL¹²

La Convention d'Istanbul est une convention du Conseil de l'Europe. Signée par 28 États, elle a été ratifiée en décembre 2017 et est entrée en vigueur pour la Suisse en avril 2018. Lors de la Consultation au niveau fédéral, 23 cantons l'ont approuvée et 3 l'ont refusée (LU, SZ, TG). Les buts de la convention sont les suivants (art.1) :

- a. « de protéger les femmes contre toutes les formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ;
- b. de contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de promouvoir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, y compris par l'autonomisation des femmes ;
- c. de concevoir un cadre global, des politiques et des mesures de protection et d'assistance pour toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique ;
- d. de promouvoir la coopération internationale en vue d'éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ;
- e. de soutenir et d'assister les organisations et services répressifs pour coopérer de manière effective afin d'adopter une approche intégrée visant à éliminer la violence à l'égard de femmes et la violence domestique ».

La convention condamne toutes les formes de **violence à l'égard des femmes**. Elle protège les femmes et les filles, quels que soient leur âge, leur religion, leur origine sociale, leur orientation sexuelle ou leur statut au regard du droit de séjour¹³. La convention considère la violence à l'égard des femmes comme une violation des droits humains et une forme de discrimination. Elle entend par violence tout acte fondé sur le genre susceptible d'engendrer des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou la vie privée. La violence

¹² Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). (RS 0.311.35) : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20162518/index.html>

¹³ La Suisse a émis une réserve sur l'art. 59 concernant le statut des femmes migrantes dont le permis de séjour dépend de celui du conjoint. Une réserve dénoncée par plusieurs ONG et gouvernements cantonaux.

domestique désigne tous les actes de violence physique, sexuelle, psychique ou économique perpétrés au sein de la famille, du foyer ou du couple.

La Convention d'Istanbul est le premier instrument juridique contraignant qui offre aux femmes et aux victimes de violence domestique une protection contre toute forme de violence. Elle a pour but d'harmoniser dans tous les États faisant partie du Conseil de l'Europe les pratiques concernant la prévention et la répression d'actes de violence au sein de la sphère domestique. Depuis le 1^{er} avril 2018, la convention est un texte de droit suisse. La Confédération et les cantons sont donc tenus de satisfaire à ses exigences.

Quant aux termes choisis, la convention parle de violence domestique - pas de violence conjugale, ni de violence dans le couple - qu'elle définit de la manière suivante : « Tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime » (art. 3 let. b).

À l'art. 2 al. 2 de la convention, les États parties sont encouragés de manière explicite à appliquer la convention à toutes les victimes de violence domestique, c'est-à-dire également aux garçons et aux hommes. Elle insiste en outre sur la violence de genre et inclut de nouvelles violences, dont les mutilations génitales féminines, le mariage forcé ou le harcèlement.

Reconnaissant que la réalisation *de jure* et *de facto* de l'égalité entre les femmes et les hommes est un élément clé dans la prévention de la violence à l'égard des femmes, elle fait clairement le lien entre inégalité, domination masculine et violence à l'égard des femmes et des filles. Elle appelle les parties à « inclure une perspective de genre dans la mise en œuvre et l'évaluation de l'impact des dispositions de la présente convention et à promouvoir et mettre en œuvre de manière effective des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes, et d'autonomisation des femmes » (art. 6).

Dans les cantons romands, la lutte contre la violence conjugale ou domestique (voir tableau annexé à la fin) a été confiée aux bureaux de l'égalité depuis leur création (à l'exception du canton de Neuchâtel de 2004 à 2008). Ce n'est pas le cas dans les cantons alémaniques où des entités spécifiques ont été créées pour lutter contre la violence domestique (ex. Berne). Ces entités sont tantôt dépendantes des affaires sociales, tantôt des départements de justice et police. La Suisse romande est donc, à l'heure actuelle, davantage en adéquation avec la Convention d'Istanbul, ayant depuis toujours fait le lien entre la violence dans les couples et l'inégalité entre femmes et hommes.

Le Conseil de l'Europe a pour mission d'évaluer la mise en œuvre de la convention dans les États parties. La Suisse sera donc invitée périodiquement à rendre compte de l'avancement de cette mise en œuvre. Au niveau national, c'est le bureau fédéral de l'égalité (BFEG) qui est l'organe responsable et au niveau intercantonal, la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD) sur mandat des départements cantonaux de justice et police (CCDJIP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Les déléguées à l'égalité des cantons romands font parties de la CSVD. La Confédération et les cantons ont défini les modalités de leur collaboration et leurs relations avec les ONG. Un comité réunissant la Confédération et les cantons permet une concertation permanente sur les moyens mis en œuvre. Les cantons seront donc appelés à rédiger chacun un rapport sur les actions entreprises pour se mettre en adéquation avec les exigences de la convention. Ce rapport sera examiné par le groupe d'accompagnement international de la mise en œuvre de la convention (GREVIO). Sur la base de la recommandation de la CSVD, la CCDJIP et la CDAS ont choisi de donner la priorité aux six thèmes suivants dans le cadre de la première phase de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (de mi-2018 jusqu'à la date du premier rapport de la Suisse au Conseil de l'Europe, soit fin 2020) :

- Financement (art. 8 de la Convention d'Istanbul) – **Recommandation** : répertorier les ressources disponibles au niveau des cantons, en termes de

refuges, programmes de conseil aux auteur-e-s de violences, bureaux de l'égalité et services d'intervention contre les violences domestiques. Ce point est non seulement une recommandation des institutions suisses, mais également un des principes fondamentaux édictés par le Conseil de l'Europe pour une mise en œuvre efficiente de la convention.

- Travail avec les auteur-e-s de violence (art. 16 de la Convention d'Istanbul) – **Recommandation** : élaboration d'un manuel national pour le travail avec les auteur-e-s de violence (contact avec les personnes ayant recours à la violence et conseils) qui serait mis en ligne et dans lequel pourraient également être collectées des données statistiques sur les programmes d'apprentissage/de lutte contre la violence.
- Augmentation de la notoriété de l'aide aux victimes (art. 19 de la Convention d'Istanbul) **Recommandation** : une refonte du site Internet www.aide-aux-victimes.ch, dont les contenus seront également étoffés sous la houlette du Secrétariat général de la CDAS, devrait lui conférer plus de visibilité.
- Un nombre suffisant de maisons de refuge (art. 23 de la Convention d'Istanbul) – **Recommandation** : les milieux spécialisés recommandent de procéder d'urgence à un relevé de la situation en matière de maisons de refuge en prenant notamment en compte le système en amont et en aval.
- Centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles et documentation des coups, blessures et traces de violence (art. 25 de la Convention d'Istanbul) – **Recommandation** : les milieux spécialisés recommandent de vérifier sur la base des résultats d'une étude (qui doit sortir prochainement) si des mesures s'imposent dans ce domaine.
- Enfants exposé-e-s à la violence : soutien et prise en considération de la violence dans les décisions relatives au droit de visite et de garde (art. 26, 31 et 56 de la Convention d'Istanbul) – **Recommandation** : dresser un inventaire des offres et réunir différents exemples de décisions rendues en matière de droit de visite et de garde après des incidents de violences.

À noter que la recommandation des milieux spécialisés concernant « L'éducation nationale »¹⁴ (art. 14 de la Convention d'Istanbul) a été transmise à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Les mesures qui découleront desdites recommandations devront améliorer, dans le sens de la convention, certains dispositifs existants au niveau intercantonal dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et les violences domestiques.

Sur le plan de l'action, la convention adopte une approche intégrée qui s'articule sur trois axes et réclame que le pilotage de cette approche soit assuré par une entité clairement désignée. Cette entité est chargée d'établir les tâches et rôles des différents acteurs et les modalités de leur coordination. Elle doit amener les différentes ONG et la société civile à s'impliquer dans la démarche. Elle assure la coordination et le financement de la mise en œuvre des mesures et met à disposition des responsables politiques les travaux scientifiques et les évaluations nécessaires à la prise de décision.

¹⁴ Les spécialistes recommandent de formuler des objectifs pédagogiques et des contenus didactiques, ainsi que d'élaborer des offres relatives à ces thèmes pour les différents niveaux scolaires (de la maternelle jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire) et de promouvoir l'utilisation de ce matériel dans les écoles.

Le processus de lutte contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes s'étend aux trois champs suivants :

1. Prévention

Pour que la violence diminue, il est nécessaire d'agir sur les idées reçues, la conception des rôles et la vision stéréotypée qui peut laisser croire que la violence est acceptable socialement.

2. Protection

Les victimes doivent être protégées et leurs enfants faire l'objet d'une attention particulière. Il s'agit donc de prévoir un hébergement d'urgence pour les victimes et leurs enfants en leur garantissant protection, suivi médical et psychique, ainsi qu'un appui juridique. La convention prévoit également qu'une ligne téléphonique soit ouverte gratuitement 24h sur 24. Ce dernier point fait défaut en Suisse. Les cantons, lors de la consultation, avaient en effet estimé qu'il y avait déjà suffisamment de permanences téléphoniques (le 117 de la police par exemple ou le numéro de la Main tendue) pour assurer cette prestation. Cette position pourrait être remise en cause.

3. Poursuites

La violence à l'égard des femmes doit être érigée en infraction pénale et poursuivie. Aucune justification culturelle, religieuse ou faisant appel aux traditions, ou une prétendue atteinte à l'honneur ne peut être acceptée. La protection des victimes doit être garantie tout au long de la procédure policière et judiciaire en permettant par exemple l'éloignement de l'auteur-e et l'interdiction de certains périmètres autour de la victime. Un dispositif de gestion de la menace et des individus potentiellement dangereux doit être à la disposition de la police et utilisé comme outil de prévention.

La politique cantonale de lutte contre la violence conjugale menée depuis l'entrée en vigueur de la loi répond déjà en partie aux exigences de la Convention d'Istanbul. Hormis l'absence d'une ligne téléphonique consacrée uniquement à la violence conjugale, le dispositif cantonal de protection des victimes existe. Il peut toutefois souffrir à certains moments de manque de places et de manque de personnel pour leur apporter le soutien nécessaire. Même diagnostic pour le dispositif de prévention de la police : une cellule de gestion de la menace existe à la police cantonale, mais elle reste largement sous-dotée.

Le chapitre 3 de la convention, consacré à la prévention stipule que « Les parties prennent les mesures nécessaires pour promouvoir les changements dans les modes de comportements socioculturels des femmes et des hommes en vue d'éradiquer les préjugés, les coutumes, les traditions et toute autre pratique fondés sur l'idée de l'infériorité des femmes ou sur un rôle stéréotypé des femmes et des hommes » (art.12). Les parties s'engagent également à mener des campagnes de sensibilisation régulières à l'intention du grand public (art.13). Enfin, les parties s'engagent à entreprendre « les actions nécessaires pour inclure dans les programmes d'études officiels et à tous les niveaux d'enseignement du matériel d'enseignement sur des sujets tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non stéréotypés des genres, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et le droit à l'intégrité personnelle, adapté au stade de développement des apprenants » (art.14). La convention prévoit également que des formations spécifiques à la lutte contre la violence domestique et à la violence de genre soient incluses dans la formation des professionnel-le-s en charge ou en contact avec les victimes, les auteur-e-s ou leurs enfants (art.15).

Dans le canton de Neuchâtel, les moyens manquent aujourd'hui pour intervenir dans les milieux scolaires ou de la formation, auprès des populations migrantes ou/et fragiles, et pour établir de véritables campagnes de sensibilisation auprès des jeunes et des

populations plus à risque. Certains programmes existent tels que « Sortir ensemble et se respecter », en Suisse romande, ou « Ton amour ne vaut pas le coup », lancé à Genève en janvier 2019, qui permettent de sensibiliser les jeunes dès les premières relations. Le canton de Neuchâtel n'est pas épargné par ces violences : pour rappel, le drame de Peseux en 2010 qui a coûté la vie à une adolescente de 19 ans.

Quant aux violations de la Convention d'Istanbul que sont les mariages forcés et les mutilations génitales féminines, elles sont aujourd'hui dans le champ d'action du service de la cohésion multiculturelle (COSM), alors qu'elles sont également des violences de genre. Pour être en cohérence avec la convention, le canton de Neuchâtel devrait confier ces deux missions supplémentaires à l'organe chargé de la lutte contre la violence conjugale (à l'avenir domestique), en l'occurrence l'OPFE. Il s'agira de coordonner des actions de sensibilisation avec les spécialistes du domaine de la migration.

8. MISE EN ADÉQUATION DE LA POLITIQUE CANTONALE AVEC LA CONVENTION D'ISTANBUL

8.1. Intégrer la violence domestique et pas seulement la violence conjugale

La loi cantonale du 30 mars 2004 sur la violence conjugale parle de **violence dans les couples** ou de violences « conjugales ».

Selon l'art. 2 de la LVCouple, est constitutive de violence dans les relations de couple

- a) Toute atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle commise entre conjoints durant le mariage ou dans l'année qui suit le divorce ;
- b) Toute atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle commise entre partenaires hétéro- ou homosexuels, pour autant qu'ils fassent ménage commun pour une durée indéterminée et que l'atteinte ait été commise durant cette période ou dans l'année qui suit la séparation.

La définition de la LVCouple ne prévoit ni la violence à l'égard des enfants, ni celle à l'égard des parents ou toute autre relation familiale. En outre, en ce qui concerne les ex-partenaires, la LVCouple prend en considération l'ex-conjoint-e ou ex-partenaire seulement une année après la vie commune et pour autant que les partenaires aient fait ménage commun.

La Convention du Conseil de l'Europe parle de **violence domestique**. Elle englobe donc davantage de personnes ou de cas envisagés que la LVCouple. De manière générale, notons que le terme de « violence domestique » est de plus en plus utilisé, tant par les cantons que par la Confédération. Parmi les cantons romands, seuls Jura et Fribourg parlent encore de violence conjugale. (Ces deux cantons n'ont par ailleurs pas de loi spécifique de lutte contre la violence conjugale ou domestique). Par conséquent, il paraît judicieux d'adapter la loi cantonale neuchâteloise à la Convention d'Istanbul dans un souci de cohérence, tant sur le plan intercantonal que fédéral et international.

8.2. Commentaire et comparaison des articles de l'actuelle loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) et du projet de loi sur la lutte contre la violence domestique (LVD)

L'article premier alinéa 1 du projet de loi sur la lutte contre la violence domestique (LVD) énonce son but, à savoir « (...) contribuer à la protection de la personne dans le cadre

familial et domestique en soutenant et en renforçant les efforts de lutte contre la violence domestique ». Il diffère de l'ancien article premier de l'actuelle LVCouple en ce sens qu'il a été adapté à la terminologie « violence domestique » qui englobe davantage de personnes ou de cas envisagés que ceux entrepris par l'actuelle LVCouple (voir chapitre 8.1. ci-dessus). Il a été jugé utile de mettre un accent particulier sur l'importance du soutien qui doit être apporté aux personnes concernées par la violence domestique. C'est pourquoi l'article premier se scinde en deux alinéas. Tandis que l'alinéa 1 énonce le but général comme précité, l'alinéa 2 s'articule comme suit : « Elle vise à assurer cohérence et fiabilité au cadre instauré pour le soutien aux personnes concernées par la violence domestique ».

L'article 2 pose les définitions nécessaires à la compréhension du cadre de la nouvelle LVD, à savoir la définition de « violence domestique » ainsi que la définition des « personnes concernées par la violence domestique ». Ces nouvelles définitions permettent d'élargir notamment le cadre des personnes concernées ou des cas envisagés par l'actuelle LVCouple. Dès lors, la nouvelle loi entend par « violence domestique », « tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des ancien-ne-s ou actuel-le-s conjoint-e-s ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur-e partage ou a partagé le même domicile que la victime. » (définition reprise de la Convention d'Istanbul). Le terme de « partenaires » s'entend au sens large et inclut les concubin-e-s ainsi que les couples ne faisant pas ménage commun (par exemple, les adolescent-e-s qui vivent leurs premières relations). Les enfants du ou de la partenaire occasionnellement en visite entrent également dans cette définition.

Enfin, la nouvelle loi entend par « personnes concernées par la violence domestique », les victimes et les auteur-e-s de violence domestique, ainsi que les enfants et les proches vivant au sein du cercle domestique.

Les articles 3 à 6 restent inchangés dans leur teneur générale. Les modifications apportées consistent à y ajouter les enfants des victimes (ce qui est déjà le cas en pratique) et à adapter la terminologie utilisée. Les termes « violence dans les relations de couple » sont remplacés par « violence domestique ».

L'article 7 de l'actuelle LVCouple avait été abrogé suite à l'adoption du code de procédure pénale fédérale (CPP) du 5 octobre 2007, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. En effet, l'article 7 renvoyait aux dispositions de l'ancien code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) du 19 avril 1945, concernant les possibilités de mesures d'éloignement de l'auteur-e de violence. L'article 7 du projet de LVD renvoie à la loi sur la police (LPol, du 4 novembre 2014) qui règle aujourd'hui les mesures d'éloignement pouvant être prononcées à l'égard des auteur-e-s de violence domestique.

L'entrée en vigueur et l'application de la nouvelle LVD présuppose l'abrogation de l'actuelle LVCouple. Par conséquent, un nouvel article 8 est introduit à cet effet dans le projet de loi.

L'article 8 concernant les dispositions d'exécution devient l'article 9 et se scinde en deux alinéas. L'alinéa premier reprend la formulation de l'actuel article 8 promulguant la compétence donnée au Conseil d'État d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires. Un alinéa 2 est ajouté chargeant l'office de la politique familiale et de l'égalité de l'application de la nouvelle loi.

Les articles 9 et 10 concernant le référendum facultatif ainsi que l'entrée en vigueur deviennent les articles 10 et 11 de la nouvelle LVD et restent inchangés.

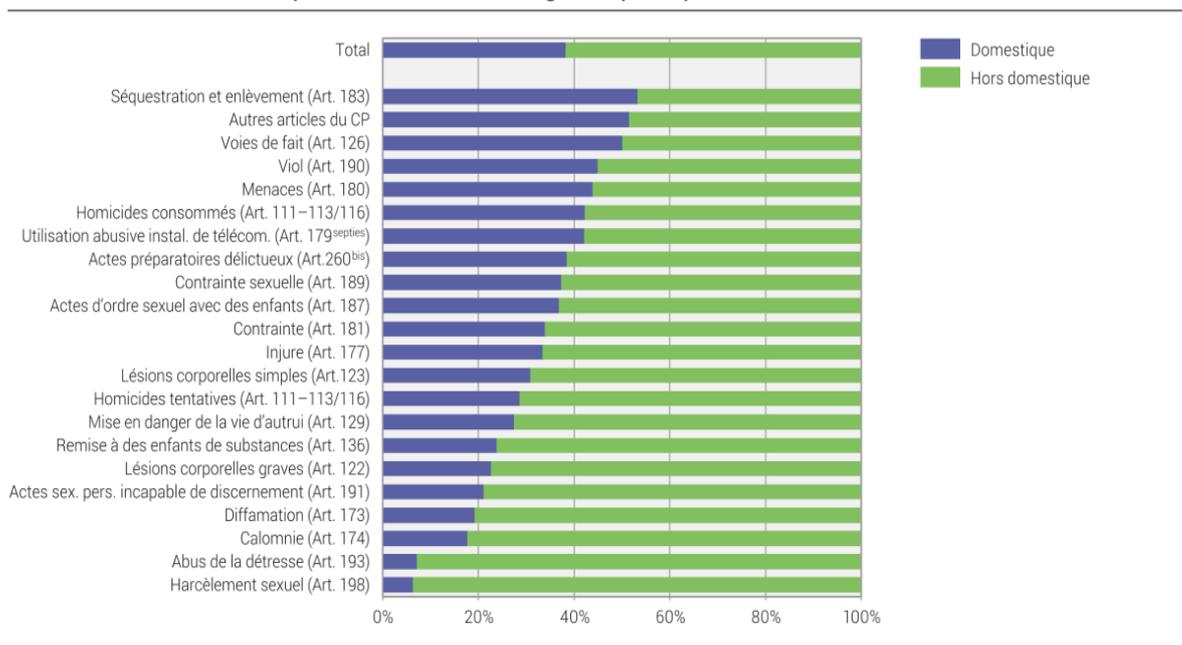
8.3. Changement de définition : conséquences

Les chiffres qui suivent visent à évaluer la proportion réelle de cas de violence entrant dans la définition de « violence domestique », mais n’entrant pas dans la définition de « violence conjugale ». Ils proviennent de statistiques et d’études de la Confédération¹⁵.

En 2017, on a recensé 17'024 infractions relevant de la violence domestique, ce qui représente 37% du total des infractions répertoriées cette année-là. En 2016, on avait enregistré 17'685 infractions de violence domestique.

On notera que 42% des homicides consommés élucidés ont été commis dans la sphère **domestique**, ainsi que 45% des viols et 50% des voies de fait.

Part de la violence domestique dans la violence enregistrée par la police, 2016



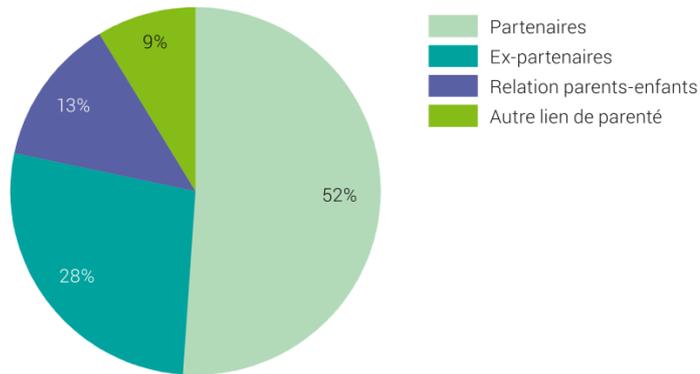
Source: OFS – Statistique policière de la criminalité (SPC)

© OFS 2017

En 2016, 52% des violences domestiques enregistrées concernent des partenaires, 28% des ex-partenaires, 13% des relations parents-enfants et 9% d’autres liens de parenté.

¹⁵ Feuille d’information 9 – la violence domestique en chiffre au niveau national, Confédération suisse, DFI, BFEG, mars 2018
Homicides enregistrés par la police, 2009-2016, Dans la sphère domestique et hors de la sphère domestique, Confédération suisse, DFI, OFS, Neuchâtel 2018

Infractions de violence domestique enregistrées par la police, selon la relation, 2016

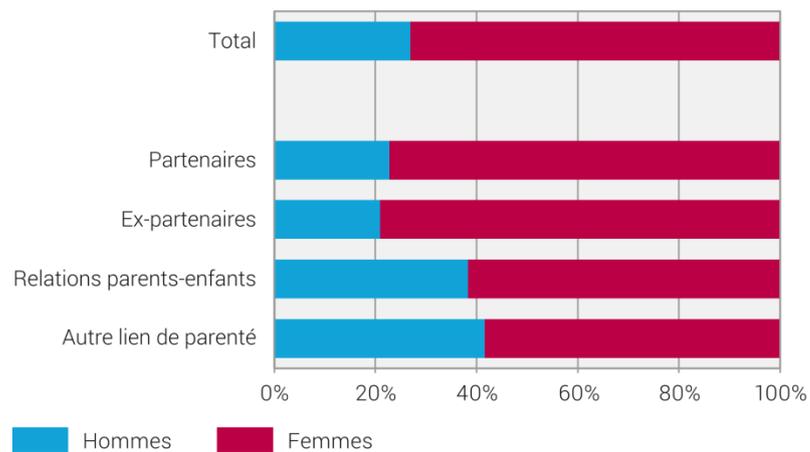


Source: OFS – Statistique policière de la criminalité (SPC)

© OFS 2017

Les femmes représentent la majorité des victimes (73%), quel que soit le type de relation mis en cause.

Violence domestique: Personnes lésées selon le sexe et le type de relation, 2016



Source: OFS – Statistique policière de la criminalité (SPC)

© OFS 2017

Infractions de violences domestiques enregistrées par la police, selon la relation, en 2017



Dans 48% des cas, la victime et l'auteur-e entretenaient une relation de couple et, dans 26%, la victime et l'auteur-e avaient entretenu une relation de couple.

Il a également été relevé 16% de cas de dénonciation de violence de parents envers leurs enfants ou d'enfants envers leurs parents.

Il reste donc 10% qui doivent être attribués à la catégorie « autres types de relation ».

26% des cas (16% + 10%) au minimum n'entreraient donc pas dans la définition de notre loi cantonale actuelle, ainsi que quelques ex-partenaires lorsque la violence a lieu plus d'un an après la séparation ou parce que les partenaires n'ont jamais fait ménage commun, notamment les très jeunes couples.

Par ailleurs, le rapport fédéral nous apprend que de 2009 à 2016, basée sur la statistique policière de la criminalité (SPC), la police a enregistré plus de mille cas de violences à l'égard des enfants. 1'040 personnes ont agressé leurs propres enfants. Parmi elles, 72% étaient des hommes et 28% des femmes.

Quant aux violences commises par les enfants sur leurs propres parents, la police a enregistré 407 auteur-e-s dont 74% étaient des hommes et 26% des femmes.

Homicides dans la sphère domestique

Entre 2009 et 2016, la police a enregistré en moyenne en Suisse 221 cas d'homicides ou de tentatives d'homicides par année. 49 personnes sont décédées. 34% avaient une relation domestique avec l'auteur-e. Deux tiers (de ces 34%) avaient une relation de couple (actuelle ou ancienne) et un tiers un lien parent-enfant ou un autre type de relations (23% et 11%).

Un tiers n'entrerait donc pas dans la définition de la loi neuchâteloise actuelle de « violence dans les relations de couple » au sens de la LVCouple, sans parler du nombre de cas d'ex-partenaires et de partenaires n'ayant jamais fait ménage commun.

À noter que les 4 homicides commis dans le canton de Neuchâtel entre 2015 et 2017 ont tous pour toile de fond un cadre conjugal ou familial.

Autre constatation, les homicides domestiques ont, en Suisse, « débouché sur la mort de la victime » deux fois plus souvent que les homicides non domestiques.

8.4. Conséquences

Le remplacement de la LVCouple par une loi sur la violence domestique et son alignement sur la Convention d'Istanbul auront essentiellement deux conséquences. D'une part, la violence dans les couples devient violence domestique et couvre toutes les violences intrafamiliales. Concernant ce premier élément, rappelons que la violence à l'égard des enfants est déjà couverte par les actions de l'office de protection de l'enfant. Il incombera par contre à l'État d'intégrer dans ses actions de sensibilisation et de coordination la thématique de la violence à l'égard des parents ou des personnes âgées, ou la violence entre frères et sœurs.

D'autre part, il s'agira de regrouper au sein d'un seul centre de compétence l'application de la Convention d'Istanbul (mis à part les aspects judiciaires). En ce qui concerne ce deuxième aspect, il reviendra à l'organe chargé de la coordination de la lutte contre la violence domestique, de prendre en charge le travail avec les familles issues de la migration concernant la sensibilisation et l'information à propos des mariages forcés ou des mutilations génitales féminines (MGF).

En résumé, si l'on se réfère uniquement aux violences domestiques n'ayant pas entraîné la mort et que l'on élargit le champ d'application de la loi sur la violence dans les couples à la sphère domestique, on peut estimer à un quart les cas supplémentaires qui entreraient dans le champ de la loi. En ce qui concerne les homicides, cette proportion serait un peu plus élevée.

L'État consacre actuellement 0.3 EPT à la lutte contre la violence conjugale. Il s'agira de doter le centre de compétence d'un effectif suffisant pour assumer correctement les tâches qui lui sont dévolues : campagnes de sensibilisation auprès des écoles, des familles migrantes et des services sociaux et médicaux en lien avec les populations à risque, lutte contre les mariages forcés et les MGF, coordination des entités agissant déjà sur le territoire neuchâtelois, actualisation des brochures et autres matériels d'information, représentation cantonale auprès des instances latine et nationale.

Par ailleurs, la cellule Menaces et Prévention de la Violence de la Police Neuchâteloise, dont plus d'un quart des cas suivis en 2017 concernaient la violence domestique et près de la moitié des cas annoncés, devrait également être renforcée de manière à permettre un suivi plus efficace de ces cas potentiellement dangereux et à travailler de manière plus étroite avec le centre de compétence.

9. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Afin d'effectuer des campagnes de sensibilisation auprès du public, des écoles et des professionnel-le-s, ainsi que pour pouvoir répondre à l'approche violence « domestique » de la convention, il convient de prévoir une augmentation à hauteur de 30'000 francs supplémentaires du poste « sensibilisation du public » et 30'000 francs pour les charges de personnel.

10. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le présent projet de loi implique une dotation en personnel de 0.2 EPT supplémentaire venant s'ajouter aux 0.3 EPT actuel afin d'absorber les tâches découlant de la convention. Comme évoqué dans le rapport, les forces supplémentaires seront essentiellement consacrées à la sensibilisation des publics mentionnés, à l'élargissement de la coordination à des aspects qui ne sont pas pris en compte par l'actuelle loi sur la violence dans les couples, notamment la violence entre frères et sœurs ou entre enfants et parents, ainsi qu'à la participation aux réunions nationales et intercantionales dédiées à la mise en œuvre de la convention. La personne responsable de l'application de la Convention d'Istanbul dans le canton doit prendre part à cette coordination nationale et régionale (Suisse romande) et devra notamment assumer la présidence de l'un ou l'autre groupe dans les années à venir pour deux ans.

11. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi n'a pas d'incidences sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

12. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet de loi est conforme au droit supérieur.

13. VOTE DU GRAND CONSEIL ET RÉFÉRENDUM

Le présent projet de loi n'entre pas dans les catégories rendant nécessaire un vote à la majorité de trois cinquièmes prévue aux articles 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 20 septembre 2000, et 36 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014. Le vote se fait par conséquent à la majorité simple.

La loi proposée est soumise au référendum facultatif, au sens de l'article 119 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

14. CONCLUSION

La violence conjugale reste un phénomène très courant dans notre canton, comme partout ailleurs, et concerne environ 500 personnes chaque année. En ce début de millénaire, les dispositifs se sont étoffés un peu partout dans le monde et en particulier en Suisse où le dispositif législatif n'a cessé de s'élargir. Si le canton de Neuchâtel a été précurseur au début des années 2000, il est aujourd'hui largement rattrapé par les autres cantons. Il n'a toutefois pas à rougir de son dispositif. Il sera à même d'honorer les obligations découlant de la signature de la Convention d'Istanbul par la Confédération moyennant quelques ajustements législatifs et organisationnels, ainsi que par l'octroi de moyens financiers et humains supplémentaires (0.2 EPT + 30'000 francs). Le Conseil d'État considère que le moment est opportun pour effectuer ces adaptations. Le dispositif actuel de prise en charge des familles à transaction violente est en place dans notre canton et il s'agit pour l'essentiel d'en adapter la voilure et d'en assurer une coordination plus efficiente. Les termes de la loi cantonale ne sont par contre pas en adéquation avec les définitions de la convention. C'est pourquoi, dans un souci de cohérence du droit, le Conseil d'État estime judicieux de profiter de cet état des lieux et de ce rapport pour remplacer la loi actuelle.

La violence domestique est un fléau récurrent de nos sociétés qui mobilise chaque jour nombre d'instances dans le domaine social, médical, judiciaire ou sécuritaire, malgré les mesures de prévention, les campagnes de sensibilisation et les valeurs d'égalité entre femmes et hommes inscrits dans nos constitutions. Il convient donc de poursuivre les efforts entrepris, notamment d'assurer la meilleure coordination possible entre les acteurs intervenant dans le dispositif de lutte contre cette violence souvent cachée. C'est ce que s'emploie à faire le canton depuis dix ans en assurant la coordination de ce réseau. Afin que cette mission puisse se poursuivre en adéquation avec les engagements pris par la Confédération dans le cadre de la Convention d'Istanbul, il convient d'allouer à cette tâche qui relève des droits humains une dotation plus importante. Une augmentation de 0.2 EPT semble au Conseil d'État un compromis acceptable entre une dotation comparable à celles des cantons voisins et les possibilités financières qui sont les nôtres.

Le Conseil d'État vous remercie de l'accueil que vous réserverez à ce rapport et vous invite à adopter le projet de loi qui vous est soumis.

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

Neuchâtel, le 8 juillet 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi sur la lutte contre la violence domestique (LVD)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu 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, ratifiée par la Suisse le 14 décembre 2017 et entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2018 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 8 juillet 2019,

décrète :

CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

But **Article premier** ¹La présente loi a pour but de contribuer à la protection de la personne dans le cadre familial et domestique en soutenant et en renforçant les efforts de lutte contre la violence domestique.

²Elle vise à assurer cohérence et fiabilité au cadre instauré pour le soutien aux personnes concernées par la violence domestique.

Définitions **Art. 2** ¹On entend par :

a) violence domestique : tous les actes de violence physique, sexuelle (y compris les mutilations génitales féminines), psychologique (y compris les mariages forcés) ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des ancien-ne-s ou actuel-le-s conjoint-e-s ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur-e partage ou a partagé le même domicile que la victime.

b) personnes concernées par la violence domestique : les victimes et les auteur-e-s de violence domestique, ainsi que les enfants et les proches vivant au sein du cercle domestique.

CHAPITRE 2 Moyens

Soutien aux victimes **Art. 3** ¹L'État soutient les structures offrant un accueil et un appui aux victimes de violence domestique et à leurs enfants. Il peut participer à leur financement sous forme d'aides financières.

²Il veille à ce que l'offre disponible en matière de structures d'accueil d'urgence réponde aux besoins.

Accompagnement des auteur-e-s **Art. 4** L'État encourage le développement d'une structure spécialisée destinée aux auteur-e-s de violence domestique. Il peut participer à son financement sous forme d'aides financières.

Politique d'information **Art. 5** L'État mène une politique d'information sur la problématique de la violence domestique, dans une optique de sensibilisation et de prévention.

Coordination **Art. 6** L'État veille à la coordination et à la pertinence des mesures prises dans le domaine de la lutte contre la violence domestique.

CHAPITRE 3

Mesures d'éloignement

Expulsion et interdiction de périmètre en cas de violence **Art. 7** La loi sur la police (LPol), du 4 novembre 2014, règle les mesures d'éloignement qui peuvent être prononcées à l'égard des auteur-e-s de violence domestique.

CHAPITRE 4

Dispositions d'exécution et finales

Abrogation **Art. 8** La loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple), du 30 mars 2004, est abrogée.

Dispositions d'exécution **Art. 9** ¹Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution nécessaires.
²L'office de la politique familiale et de l'égalité est chargé de l'application de la présente loi.

Référendum facultatif **Art. 10** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur **Art. 11** ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.
²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale

GLOSSAIRE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES

APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
ASSOPEMA	Association pour l'émergence de l'Afrique
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BEJUNE	Berne/Jura/Neuchâtel
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CNP	Centre Neuchâtelois de Psychiatrie
COSM	Service de la cohésion multiculturelle
CPAie	Centre de prévention de l'Aie de Lausanne, service vaudois spécialisé dans la prise en charge des auteur-e-s de violence conjugale
CSP	Centre Social Protestant
Cst.NE	Constitution de la République et du Canton de Neuchâtel
CSVD	Conférence suisse contre la violence domestique
CUP	Cellule d'urgences psychiatriques
DEAS	Département de l'économie et de l'action sociale
DEP	Département de l'éducation et de la famille
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EPT	Équivalent plein temps
FADS	Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales
FAS	Fondation neuchâteloise pour le coordination de l'action sociale
HNE	Hôpital neuchâtelois
LAVI	Loi sur l'aide aux victimes
LFinEc	Loi sur les finances de l'État et des communes
LPol	Loi sur la police neuchâteloise
LVCouple	Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple
MGF	Mutilations génitales féminines
MPV	Menace et Prévention de la Violence
MST	Maladies sexuellement transmissibles
NR	Non relevé
OFS	Office fédéral de la statistique
OGC	Loi d'organisation du Grand Conseil
OPE	Office de protection de l'enfant
OPFE	Office de la politique familiale et de l'égalité
SASO	Service de l'action sociale
SAVC	Service pour auteur-e-s de violence conjugale
SAVI	Service d'aide aux victimes
SPC	Statistique policière de la criminalité
UE	Union européenne

TABLEAU COMPARATIF DES CANTONS

	Loi violence domestique/conjugale?	Nombre d'EPT par bureau (Egalité)	Dispositif cantonal	Possibilité d'expulsion de l'auteur-e	Autre dispositif
Berne	Non.	Le bureau de l'égalité entre la femme et l'homme du canton de Berne n'est pas responsable de la lutte contre la violence domestique. Le service responsable de la violence domestique dans le canton de Berne est le Service bernois de lutte contre la violence domestique (SLVD). Ce Service est lié à la Direction de la police et des affaires militaires (POM) et dispose de 180% au total, répartis de la manière suivante: responsable du service à 90%, juriste à 50% et secrétaire à 40%.	Victime: Beratungsstelle Opferhilfe Berne, Service d'aide aux victimes Bienne, Solidarité femmes région biennoise, centre de consultation: Conseil et aide pour les femmes, adolescentes et fillettes victimes de violence domestique et leur entourage, notamment pour trouver protection et logement. Lantana - Service d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, Vista - Service d'aide aux victimes de violence sexuelle et domestique, Solidarité femmes Berne, Solidarité femmes région biennoise, maison d'accueil, Solidarité femmes Thoun-Oberland bernois: les trois centres offrent conseil et hébergement aux femmes et à leurs enfants abusés, menacés ou harcelés physiquement et psychologiquement. Enfants: Kinderschutzgruppe à l'Hôpital universitaire de Berne, Autorités judiciaires, centre de consultation pour victimes de violence précité ou maison d'accueil de Solidarité femmes. Auteur-e: Fachstelle gewaltbern (Service spécialisé en matière d'actes de violence). SAVC à Marin-Epagnier (Groupe de parole et entretiens individuelles) pour auteur-e-s francophones (contrat de prestation avec CNP).	Mesures d'éloignement possibles: durée maximale de 14 jours. Possibilité de prolongation en demandant des mesures de protection de droit civil dans les 14 jours suivant le prononcé de la mesure. Durée maximale de la prolongation: 14 jours. (Loi sur la police - LPol du 8 juin 1997, en vigueur depuis le 1er janvier 1998 - RSB 551.1)	Tous les deux ans, le service doit soumettre son programme au Conseil-exécutif.
Fribourg	Non.	3.1 EPT tout compris dont 0.5 pour la violence domestique	Victime: Centre de consultation LAVI pour les femmes et Centre de consultation LAVI pour enfants, adolescent-e-s, hommes et victimes d'accidents de la circulation. Enfants: Justice de paix - autorité tutélaire: autorité compétente pour prendre les mesures adéquates de protection de l'enfant. Auteur-e: Ex-pression, organisme de prévention et d'aide aux auteur-e-s de violence.	Mesures d'éloignement possibles: durée maximale de 10 jours. Aucune possibilité de prolongation directe. (Loi d'application du code civil suisse - LACC du 10 février 2012, en vigueur depuis le 1er janvier 2013 - RSF 210.1)	
Jura	Non.	1.3 EPT tout compris	Victime: Centre de consultation LAVI aux victimes d'infractions. Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) Auteur-e: Service pour auteur-e-s de violence conjugale (SAVC) - >Situé à 2074 Marin-Epagnier, prestations à disposition des jurassien-ne-s. Groupe. Coordination violence: groupe à disposition des professionnels-les des domaines du social, de la santé et de l'éducation confronté-e-s à des situations problématiques de violence domestique pour toute information ou renseignement. A contacter par e-mail ou via la déléguée à l'égalité.	Mesures d'éloignement possibles: durée maximale de 10 jours. Aucune possibilité de prolongation directe. (Loi visant à protéger et à soutenir la famille du 28 avril 1988, en vigueur depuis le 1er août 1988 - RSJU 170.71)	Le bureau de l'égalité du canton du Jura met à la disposition des professionnel-le-s de la santé un protocole de dépistage et d'intervention qui les aidera dans leurs démarches et les sensibilisera aux moyens permettant de lutter efficacement contre la violence. - Protocole de dépistage et d'intervention pour les professionnel-le-s des milieux de la santé (2004) - Protocole de dépistage et d'intervention pour les professionnel-le-s des milieux sociaux (2007).
Neuchâtel	Oui. Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) du 30 mars 2004, en vigueur depuis le 2 juin 2004 (RSN 322.05)	1.9 EPT tout compris	Victime: Centre SAVI (LAVI + Solidarité femmes) avec permanence téléphonique et hébergement d'urgence. Auteur-e: prise en charge des auteur-e-s par le Service pour les auteur-e-s de violence conjugale (SAVC). Justice: Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) . Enfants: Office de protection de l'enfant (OPE), Centre neuchâtelois de psychiatrie - enfants et adolescent-e-s (CNP/Pea), Consultation couples et familles à transactions violentes (CNP). Service de consultation juridique de l'ordre des avocats.	Mesures d'éloignement possibles: trente jours. Possibilité de prolonger au-delà de la durée initialement prévue par le Tribunal des mesures de contrainte. Durée d'expulsion maximale: 60 jours.	Journée cantonale sur la violence conjugale
Genève	Oui. Loi sur les violences domestiques (LVD) du 16 septembre 2005, en vigueur depuis le 22 novembre 2005 (F 1.30)	6.8 EPT tout compris	Victime: ligne téléphonique violence domestique (appel anonyme 24h/24). Réseau pour les victimes: Centre LAVI, AVVEC (Nouveau nom pour Solidarité femmes), Pharos Genève, Viol-secours, Hospice général, Pro Senectute. Plusieurs centres d'hébergement. Ligne téléphonique d'hébergement 7j/7, 24h/24. HUG- Unité interdisciplinaire de médecine et de prévention de la violence (UIMPV). Auteur-e: la ligne téléphonique violence conjugale est également destinée aux auteur-e-s de violence. SPI (Service de probation et d'insertion): prise en charge des auteur-e-s faisant l'objet d'une assistance de probation ou d'une mesure de substitution à la détention provisoire. SPMI (Service de protection des mineurs). VIRE: Psychothérapies pour auteur-e-s adultes de violence, volontaires ou sous contrainte judiciaire. Entretiens sociothérapeutiques. Face à Face. Accompagnement de femmes adultes auteures, programme pour adolescent-e-s violent-e-s, entretiens sociothérapeutiques. Office médico-pédagogique (OMP): difficultés psychologiques des enfants et adolescent-e-s, traitement thérapeutique ordonné par la justice en cas de violence.	Mesures d'éloignement possibles: durée minimale de 10 jours et durée maximale de 30 jours. Possibilité de prolongation auprès du Tribunal administratif de première instance. Durée totale maximale de 90 jours. La mesure d'éloignement s'accompagne d'un entretien sociothérapeutique et juridique obligatoire pour la personne éloignée.	Le site de l'État de Genève est extrêmement complet et offre un guide clair tant en ce qui concerne les mesures juridiques, administratives que médicales.
Valais	Oui. Loi sur les violences domestiques (LVD) du 18 décembre 2015, en vigueur depuis le 1er janvier 2017 (RS 550.6) et Ordonnance sur les violences domestiques (OVD) du 14 septembre 2016, en vigueur depuis le 1er janvier 2017 (RS 550.600)	3.4 EPT dont 1 pour la violence domestique	Victime: Centre de consultation LAVI (Valais centrale et Bas Valais), Opferhilfe Beratung Oberwallis (OHG), Enfant: Office de la protection de l'enfant (OPE) - (Sierre, Sion, Martigny, Monthey). Amt für Kinderschutz (AKS) (Brig - Visp).	Mesures d'éloignement possibles: durée maximale de 14 jours. Aucune possibilité de prolongation directe.	Journée cantonale sur la violence conjugale
Vaud	Oui. Loi d'organisation de la prévention et la lutte contre la violence domestique (LOVD) du 26 septembre 2017, en vigueur depuis le 1er novembre 2018 (211.24)	6.3 EPT tout compris dont 1.2 pour la violence domestique	Victime: Centre d'accueil Malley-Prairrie: Tant en cas d'urgences (propose un service d'hébergement) que de manière continue, il offre notamment une écoute 24h/24, des entretiens ambulatoires sur rendez-vous, des entretiens de couple et un groupe de parole pour les femmes victimes. Centre de consultation LAVI pour victimes d'infractions. Centre social protestant - le service juridique du centre offre des consultations gratuites, Bureau information Femmes (BIF). Maison de la femme Auteur-e: Centre Prévention de l'Ale (CPAIE). Centre offrant aide et soutien pour toute personne ayant recours à la violence dans le couple, ainsi que dans la famille. Centre de consultation les Boréales: centre destiné à toute personne ayant subi ou commis des violences et/ou abus sexuels dans le cadre de la famille. Plusieurs types de prise en charge (thérapies individuelles, de couple et de famille, guidance et soutien, visites à domicile, groupe de parole).	Mesures d'éloignement possibles: durée maximale de 30 jours. Aucune possibilité de prolongation directe.	Protocole d'intervention: - Détection-soutien-orientation des personnes victimes (DOTIP) à télécharger sur le site de l'État de Vaud ou à commander. - Méthodologie de détection et d'orientation de toutes les personnes concernées par la violence de couple (victimes, auteur-e-s, enfants) (DOSAVI): complémentaire au DOTIP. Journée annuelle du réseau vaudois de lutte contre la violence domestique.

RAPPORT STATISTIQUE PAR ENTITÉ

Document imprimé à part

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. RAPPEL HISTORIQUE	2
2. DÉFINITIONS	3
3. ÉTAT DES LIEUX DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL	4
3.1. Commission technique LVCouple	4
3.2. Journées cantonales	5
3.3. Collaboration avec les cantons de Berne et Jura	5
3.4. Travail de sensibilisation	5
4. CANTON DE NEUCHÂTEL : STATISTIQUES 2017	6
4.1. Résumé statistique	7
4.2. Données par institution	8
5. ÉVALUATION DU SERVICE POUR AUTEUR-E-S DE VIOLENCE (RÉSUMÉ RAPPORT JAQUIER)	10
6. ÉVOLUTION LÉGISLATIVE DEPUIS 2008	11
6.1. Modifications législatives fédérales dans le domaine de la violence conjugale	11
6.2. Modifications législatives cantonales dans le domaine de la violence conjugale	13
7. CONVENTION D'ISTANBUL	14
8. MISE EN ADÉQUATION DE LA POLITIQUE CANTONALE AVEC LA CONVENTION D'ISTANBUL	18
8.1. Intégrer la violence domestique et pas seulement la violence conjugale	18
8.2. Commentaire et comparaison des articles de l'actuelle loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) et du projet de loi sur la lutte contre la violence domestique (LVD)	19
8.3. Changement de définition : conséquences	20
8.4. Conséquences	22
9. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	23
10. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	23
11. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	23
12. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR	24
13. VOTE DU GRAND CONSEIL ET RÉFÉRENDUM	24
14. CONCLUSION	24
Loi sur la lutte contre la violence domestique (LVD)	26
Annexe 1 : Glossaire des abréviations et des acronymes	28
Annexe 2 : Tableau comparatif des cantons	29
Annexe 3 : Rapport statistique par entité est publiée dans un document séparé	30