

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 8 juillet 2019)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi sur la lutte contre la violence domestique**

La commission parlementaire Violence domestique,

composée de M^{mes} et MM. Patrice Zürcher, président, Annie Clerc-Birambeau, vice-présidente, Yves Strub, Boris Keller, Jean-Claude Guyot, Christophe Schwarb, Josiane Jemmely, Grégory Jaquet, Zoé Bachmann, Patrick Herrmann et Grégoire Cario,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission s'est réunie les 13 et 26 septembre 2019 en présence de M^{me} Monika Maire-Hefti, conseillère d'État, cheffe du Département de l'éducation et de la famille (DEF), de la conseillère stratégique du DEF, de la cheffe de l'office de la politique familiale et de l'égalité, ainsi que d'une juriste du service juridique de l'État.

Le rapport répond à une obligation fédérale et internationale et à une nécessité indéniable face à une statistique alarmante des violences domestiques.

Le canton de Neuchâtel, précurseur en Suisse, se dote d'une loi contre la violence dans les relations de couple (LVCouple) en 2004. La Confédération adhère pleinement à la sensibilisation, à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, en ratifiant en 2017 la Convention du Conseil de l'Europe, dite Convention d'Istanbul, pour une entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018 en Suisse.

Le présent rapport répond aux nécessaires modifications et adaptations législatives cantonales plus contraignantes, munies d'un dispositif adéquat, mais respectant l'autonomie cantonale. Elles définissent tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique et économique survenant au sein du foyer ou entre actuels ou anciens partenaires, incluant les personnes aux liens affectifs ou biologiques, particulièrement les enfants. L'attention est portée aux mariages forcés, aux mutilations génitales féminines et aux auteur-e-s de violences, dont les enfants, ainsi qu'aux nécessaires mesures de soutien et de prévention. De jure et de facto est reconnue l'égalité entre les femmes et les hommes et sa valeur dans la prévention.

La Suisse, partie prenante, est invitée périodiquement à rendre compte de la mise en œuvre de la Convention, mettant à contribution les divers bureaux, services et départements cantonaux et fédéraux pour le bilan. Les recommandations concernent :

- le financement des refuges, des programmes de conseils aux auteur-e-s de violences, des bureaux de l'égalité et des services d'intervention ;
- le travail sur les auteurs-e-s de violence avec des programmes d'apprentissage personnels, en ligne et écrits ; et la récolte statistique associée ;
- la visibilité et la notoriété des programmes ;
- l'établissement d'un nombre adéquat de refuges et de centres d'urgence ;

- la gestion des enfants exposés aux violences. L'éducation nationale est saisie par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (objectifs pédagogiques, contenus didactiques, pilotage et répartition des rôles et des tâches, la coordination) ;
- le droit civil autorisant la surveillance électronique destinée au respect de l'interdiction géographique ou de contact (prévu le 1^{er} janvier 2021) ;
- le droit pénal déchargeant la victime de la responsabilité de prendre seule la décision en subordonnant la suspension ou le classement de la procédure pénale à l'avis de l'autorité au plus grand pouvoir d'appréciation et sous des conditions précises (prévu le 1^{er} janvier 2020).

NB : le harcèlement obsessionnel dépend d'autres normes pénales.

Dès le 1^{er} juillet 2013, le droit suisse uniquement régit la célébration du mariage et il annule tout mariage conclu en violation de la libre volonté d'un époux ou avec la participation d'un-e mineur-e. Tout service public doit signaler à l'autorité cantonale un manquement reconnu.

Sont donc posés les axes d'action suivants :

- la prévention et sa pédagogie ;
- la protection, avant, pendant et après un délit ;
- les poursuites d'une infraction pénale reconnue et la gestion de la menace.

État des lieux dans le canton de Neuchâtel

La coordination cantonale de la lutte contre la violence dans les couples appartient à l'Office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE) dès 2008, s'appuyant sur une commission technique de 17 membres, acteurs institutionnels intervenant sur la chaîne entière de la prise en charge des victimes, des auteur-e-s et de leurs enfants, avec une constante coordination en réseau, en lien avec la Confédération et les autres cantons. L'OPFE représente Neuchâtel dans la Conférence latine de lutte contre la violence domestique (CLVD) et la Conférence suisse (CSVD). L'élargissement de la loi augmentera la charge de travail de 25%, selon l'estimation fédérale ; à cela s'adjoint le traitement des mariages forcés et des mutilations génitales, ainsi que les programmes scolaires du « Sortir ensemble et se respecter ». L'OPFE a donc pour missions supplémentaires de :

- a) informer le grand public, sensibiliser les milieux professionnels, récolter les données et mettre les acteurs en réseau ;
- b) rencontrer les communautés étrangères, sensibiliser les milieux médicaux concernés et se mettre en relation avec les infirmières scolaires, le planning familial et le centre de santé sexuelle ;
- c) organiser les séances thématiques dans les écoles secondaires, mandater des professionnel-le-s préparé-e-s pour l'intervention en classe et organiser les formations pour les enseignant-e-s.

Une bonne coopération intercantonale NE-JU-BE francophone est assurée par une convention avec un contrat de prestations.

Le SASO (service de l'action sociale) a la responsabilité des structures d'accueil et d'appui destinées aux victimes.

La Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS, 2005), dès 2006, développe une structure associée destinée aux auteur-e-s de violences conjugales (SAVC) et des groupes de parole. Elle est intégrée au Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) depuis 2011.

La commission technique LVCouple (2007) définit et accompagne les mesures de prévention et le suivi des victimes, des auteur-e-s de violence « conjugale » et de leurs enfants ; un arrêté du Conseil d'État associe les entités et les professions suivantes depuis le 1^{er} juin 2017 au 31 décembre 2021 :

- Centre de consultation LAVI
- CNP (pôle de compétences spécifique)
- Solidarité femmes
- Centre social protestant
- Fondation Addiction Neuchâtel
- 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 (COSM)
- service pénitentiaire
- service pour les auteur-e-s de violence conjugale
- Tribunal du Littoral et du Val-de-Travers

Les portes d'entrée des cas de violences domestiques sont :

- police
- urgences hospitalières
- LAVI/SAVI (Solidarités femmes)
- COSM
- médecin de famille
- pédiatre
- gynécologue
- psychologue
- consultation conjugale
- Fondation Addiction Neuchâtel
- avocat-e

Évaluation du service pour auteur-e-s de violence (SAVC) Rapport 2017 de M^{me} Véronique Jaquier

Après dix ans, l'évaluation statistique de l'activité porte sur l'état des entretiens et de leur qualité, de leurs succès, de leurs abandons ainsi que de la compliance des sujets, très majoritairement masculins. Les analyses montrent l'efficacité de la contrainte judiciaire dans l'engagement du sujet dans le programme, bien que cette contrainte ne soit pas suffisamment sollicitée : l'importante réitération criminelle est néanmoins réduite ou retardée par ce programme. Les recommandations pour la prise en charge des auteur-e-s de violence et pour le suivi des situations, indiquent le besoin d'un bon dispositif d'évaluation ainsi qu'une réflexion intégrée de la pratique et élaborée par l'ensemble des intervenants actifs. Le SAVC manque de visibilité et de sollicitation au sein du dispositif par méconnaissance des différents partenaires.

La sensibilisation et la prévention

Ouvrir l'attention, l'esprit, la parole et l'échange passe par une première sensibilisation efficace et efficiente, déjà entreprise, mais à mettre sans cesse sur le métier. Les définitions de la violence, des informations pratiques et précises sur les comportements à adopter, les textes législatifs et les infractions punies d'office et la liste des adresses utiles des entités responsables y sont fournies. La médiatisation officielle passe par :

- les campagnes d'information efficaces ;
- la distribution ciblée et répétée de brochures accessibles ;
- www.violencequefaire.ch.

Le canton ne dispose pas d'un téléphone d'appel spécifique et il reconnaît le manque de personnel, de places de refuge, de cellule policière spécifique suffisamment dotée, d'information scolaire, de formation des populations migrantes ou fragiles et de gestion des

adolescents à risque. Cependant, les structures existantes et les actions menées sont déjà importantes et fortement coordonnées, avec des passerelles fonctionnelles entre elles.

La mise en adéquation de la politique cantonale avec le convention d'Istanbul

La LVCouple est obsolète et doit être abrogée. La nouvelle loi prévoit de considérer la violence à l'égard des enfants, des parents et autres relations familiales ou du foyer de vie. Donc, une adaptation à la Convention offre une cohérence intercantonale, fédérale et internationale, englobant un cercle plus large de personnes, avec un cadre fiable de soutien, une prévention renforcée et une adaptation pénale. La coordination et la coopération d'un réseau idoine et efficient s'en trouvent renforcés, dans la mesure où une évaluation stricte des besoins en personnes compétentes est assurée.

Dotation en personnel

La dotation en personnel supplémentaire accordée est de 0,2 EPT et vient s'ajouter aux 0,3 EPT existants. C'est un premier pas modeste mais nécessaire, permettant une meilleure coordination et rationalisation d'une structure fonctionnelle. Une probable augmentation de cette dotation, sa distribution ainsi que son caractère dépendront des besoins avérés et analysés dans le réseau complet des institutions actives.

Travaux parlementaires

En préambule, la commission souligne l'importance du dossier concernant les violences domestiques, l'urgence relative de la mise en conformité de la loi cantonale avec la Loi fédérale et la Convention internationale, et l'effort d'organisation et de coordination nécessaires pour une réelle efficience.

Le Conseil d'État et les responsables des services accompagnants répondent déjà en partie à la sollicitation de développer et d'améliorer la prise en charge des victimes et des auteur-e-s de violences, du développement du système d'alerte, de la visibilité des services et du renforcement pénal et du dépôt des plaintes. Cependant, l'élargissement des définitions du spectre des violences induit une extension importante des responsabilités d'organisation et d'action des organes publics et privés, dont la dotation en collaborateurs spécifiques. L'analyse de la prise en charge des plaintes et des coûts reste à faire, comme celle de la coordination d'un système d'alerte.

Il est reconnu que les structures compétentes et coordonnées actuelles, dont le CNP, les bureaux responsables de la protection et la police cantonale, travaillent efficacement et harmonieusement. La police s'investit pleinement et avec diligence dans le traitement des violences et en particulier celles concernant le foyer domestique, relevant de l'unité MPV (menaces et prévention de la violence). Toutefois cette dernière mérite une réévaluation de ses priorités et de ses effectifs afin d'aboutir à l'efficience souhaitée. Le canton ne part donc pas d'une table rase ou d'une carence fondamentale. Une extension des prestations et une augmentation des EPT est une solution d'avenir souhaitable, mais les aménagements prévus apportent déjà une aide substantielle au fonctionnement prévu de la nouvelle loi et le CNP reconnaît qu'une rationalisation de la coordination et l'élimination de doublons en sera facilitée, toutes les structures du centre de compétences étant en place. La prévention est un vaste chapitre englobant plusieurs départements de l'État, dont ceux de l'éducation, de la santé, de la justice et de la police : une concertation permettra d'évaluer les solutions favorables et rationnelles.

La prévention appelle une formation parentale en amont avec l'implication des structures existantes et leurs programmes, susceptibles d'être renforcés, sollicitant les services, les pédiatres, les médecins, etc. La meilleure prévention reste « de poser clairement les questions essentielles » aux personnes concernées, ce qu'indique formellement le titre du service qui traite des violences domestiques.

Les sites d'appel et de consultation peuvent être mieux exposés publiquement, ainsi que le nouveau code pénal fédéral qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2020. La loi protégera davantage les victimes, surtout celles ayant déposé une plainte à procédure prescrite, qui

pouvait être classée auparavant en raison d'une intimidation ou d'une inhibition ignorées. Désormais, le Ministère public et le tribunal seront habilités à évaluer la situation réelle et à décider des mesures à prendre, en tout temps. Lors de récidives, notamment si une condamnation préexiste, la victime ne doit pas prendre l'initiative de solliciter la reprise de la procédure, le Ministère public s'en chargeant.

Concernant la suspension d'une procédure pour violences, les instances publiques peuvent suspendre une procédure si la victime le requiert et si la suspension semble pouvoir stabiliser ou améliorer la situation de la victime, mais toujours à la condition d'une analyse de la situation.

L'obligation juridique de dénonciation de violences est étendue et établie de manière absolue, en particulier pour toute personne travaillant avec des enfants. Sont exceptées les professions tenues au secret de fonction, ou l'obligation devient une option. Cette dernière devient plus ouverte avec l'évolution de la pratique médicale contemporaine.

Le sujet des récidives et du cadre imposé aux auteur-e-s de violences, dont le suivi au CNP, préoccupe la commission. Si la police s'engage activement dans le processus, il reste le maillon faible de la Justice : Neuchâtel ne dispose pas de l'obligation de suivi que peut imposer un juge vaudois. L'obligation de dénonciation et le devoir d'assistance relèvent du cadre juridique et sont de vastes sujets, dépassant la commission. Aussi, les situations complexes et intriquées ne facilitent pas la résolution facile du choix des mesures et des condamnations, avec le risque d'exacerbation des problèmes. La balance entre la condamnation, l'obligation thérapeutique et la prévention surveillée est du domaine des compétences sollicitées. La compliance des auteur-e-s pour leur prise en charge est une clef fragile du succès et actuellement fort insuffisante.

La sensibilisation active dans les écoles, tant pour les enfants que pour les adolescents, présente un axe de développement majeur pour la compréhension des comportements sociaux, affectifs et sexuels admis. L'enfant se présente désormais comme une personne à part entière au cours du XX^e siècle : il devient le révélateur de la complexité des relations humaines entre les enfants et les adultes, ces derniers focalisant leurs joies, leurs aspirations, leurs ambitions mais également leurs frustrations, leurs fragilités et leurs colères sur l'enfant, qui devient aussi bien une victime qu'une cause ou un messenger de la violence. La commission s'est penchée sur le type d'encadrement scolaire nécessaire dispensée spécifiquement par les enseignants : l'important est d'aborder le sujet et de sensibiliser les élèves avec des outils existants, clairs, simples et efficaces, par l'intermédiaire de l'enseignant qui les côtoie quotidiennement, qui détient leur confiance et où l'équilibre des sensibilités de l'enseignant et des élèves a déjà été sollicité. La formation des enseignants appelle une mise en forme de base durant leurs études ; ensuite, une poursuite de l'étude peut solliciter ultérieurement l'intérêt d'aucuns afin de parfaire leurs compétences, sans que cela en fasse des spécialistes ni ne provoque une surcharge horaire. C'est ce « melting-pot » organisé qui change les mentalités et qui peut engendrer un matériel d'enseignement renouvelé concernant le genre et les violences. C'est à la charge du Conseil d'État d'intégrer la formation requise avec les modalités d'application.

Les mutilations génitales répréhensibles sont surtout faites aux femmes. Dans le cadre de la convention d'Istanbul, l'OPFE reprend ce dossier qui était auparavant suivi par le COSM. Les mutilations masculines, principalement la circoncision par choix religieux ou hygiéniste, est moins dramatique mais suppose une application par des personnes compétentes agréées. L'assistance envers les communautés étrangères est acquise, mais son développement reste délicat et complexe : les milieux responsables disposent des compétences pour ce travail de longue haleine et fondamental.

Quatre amendements furent discutés, non retenus ou retirés : à la suite de l'analyse fine de la nouvelle loi et de l'intégration de principes-cadres pour le développement des structures nécessaires à son application, la commission conclut que le texte proposé est adéquat.

Cependant, le Conseil d'État est prié de faire le bilan et l'étude proposés par la commission au moyen de ses deux postulats :

- a) pour la Police neuchâteloise, la réévaluation de ses priorités et de ses besoins en effectifs pour assurer sa mission dans le cadre de la MPV ;
- b) pour l'OPFE, l'adaptation de la dotation du personnel afin de renforcer le dispositif de prise en charge et de coordination de la lutte contre les violences domestiques, et d'intégrer les nouveaux domaines d'activités représentant des charges supplémentaires.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi puis de le modifier comme suit :

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Chapitre 2</p> <p>Article 3, alinéa 1 Soutien aux victimes</p> <p>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.</p> <p>²Il veille à ce que l'offre disponible en matière de structures d'accueil d'urgence réponde aux besoins</p>		<p>Amendement du groupe socialiste</p> <p>Article 3, alinéa 1</p> <p>¹L'État soutient les structures offrant un accueil et un appui aux victimes de violence domestique et à leurs enfants. Il <u>participe</u> à leur financement sous forme d'aides financières.</p> <p>Refusé par 7 voix, contre 4.</p>
<p>Article 5 Politique d'information</p> <p>L'État mène une politique d'information sur la problématique de la violence domestique, dans une optique de sensibilisation et de prévention.</p>	<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le Conseil d'État)</p> <p>¹L'État mène une politique d'information sur la problématique de la violence domestique, dans une optique de sensibilisation et de prévention.</p> <p>Art. 5, al. 2 et 3 (nouveaux)</p> <p><u>²L'État veille à ce que la formation des enseignant-e-s leur procure une connaissance et des outils permettant la prévention et la détection de la violence domestique à tous les niveaux d'enseignement.</u></p> <p><u>³Il veille à ce que les élèves, les apprenti-e-s et les étudiant-e-s des écoles neuchâteloises soient sensibilisés à la problématique de la violence domestique.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité.</p>	

<p>Article 6</p> <p>Coordination</p> <p>L'État veille à la coordination et à la pertinence des mesures prises dans le domaine de la lutte contre la violence domestique.</p>		<p>Article 6</p> <p><u>Menace et prévention</u></p> <p><u>L'État déploie une unité spécialisée dans la prévention de la violence et l'analyse des menaces liées aux violences domestiques, au sein de la police neuchâteloise. Il la soutient et lie son travail avec celui du reste du dispositif.</u></p> <p>Refusé par 6 voix contre 5.</p>
---	--	--

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Postulats déposés (cf. annexe)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le postulat 19.189, Effectifs de l'unité de police Menace et prévention de la violence.

Par 6 voix contre 5, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le postulat 19.190, Dotation de l'office de la politique familiale et de l'égalité en matière de lutte contre les violences domestiques.

Neuchâtel, le 23 octobre 2019

Au nom de la commission Violence domestique :

Le président,
P. ZÜRCHER

Le rapporteur,
Y. STRUB

23 octobre 2019

19.189
ad 19.021

Postulat de la commission Violence domestique

Effectifs de l'unité de police Menace et prévention de la violence

Le Conseil d'État est prié d'analyser la possibilité que la police puisse réévaluer ses priorités et mettre plus d'effectifs à la disposition de l'unité Menace et prévention de la violence (MPV).

Développement

La redéfinition et la spécialisation des missions prévues dévolues à la police, ainsi que le nombre et la qualification des agents, appellent une réorganisation fonctionnelle et numérique.

Signataire : Patrice Zürcher, président de la commission.

23 octobre 2019

19.190
ad 19.021

Postulat de la commission « violence domestique »

Dotation de l'office de la politique familiale et de l'égalité en matière de lutte contre les violences domestiques

Le Conseil d'État est prié d'adapter la dotation prévue dans son rapport pour l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE), afin de renforcer le dispositif de prise en charge et la coordination concernant la lutte contre les violences domestiques et d'intégrer les nouveaux domaines d'activités qui représentent des charges supplémentaires.

Développement

Les nouvelles définitions retenues prévoient une augmentation minimale du travail nécessaire de 25% : la dotation en personnel doit pouvoir répondre à ces obligations, d'autant plus que les cantons de VD et ZH disposent d'effectifs largement supérieurs aux nombres d'EPT neuchâtelois nouvellement projetés.

Signataire : Patrice Zürcher, président de la commission.