

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

## Lutte contre la violence conjugale: le concept neuchâtelois

*Dossier préparé par Sandra Spagnol,  
déléguée à la politique familiale et à l'égalité du canton de Neuchâtel*

*Novembre 2003*

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

Le gouvernement neuchâtelois propose d'instaurer une loi spécifique pour lutter contre la violence conjugale. C'est une première. Neuchâtel est en effet le premier canton à vouloir se doter d'un instrument législatif qui traite la problématique dans sa globalité. Son article premier l'affirme on ne peut plus clairement: "*La (...) loi a pour but de lutter contre la violence conjugale. Elle vise à protéger les personnes qui en sont les victimes, à soutenir les mesures destinées à l'accompagnement des auteur-e-s et à développer une politique d'information en la matière.*" Mais avant de développer plus avant son contenu, il est important de revenir à la genèse du projet.

Longtemps, pouvoirs publics et société ont fermé les yeux sur la violence conjugale, jugeant qu'elle relevait de la sphère privée. Si, aujourd'hui, le sujet n'est plus tabou, cette forme de violence demeure malgré tout cachée la plupart du temps, car les victimes qui la subissent n'osent pas en parler et encore moins porter plainte. C'est pourtant la plus fréquente.

En 1997, la campagne nationale mise sur pied par la Conférence suisse des déléguées à l'égalité "*Halte à la violence contre les femmes dans le couple*" permet à de nombreuses victimes de sortir de l'ombre. Cette même année paraît la première étude scientifique traitant de la violence conjugale, dans le cadre du PNR 35 (Programme national de recherche): elle révèle qu'une femme sur cinq a été victime durant sa vie d'actes de violence corporelle ou sexuelle de la part de son partenaire. Voire même, une autre étude, menée elle aussi dans le cadre d'un PNR (PNR 40 "*Violence organisée et crime au quotidien*"), laisse voir que la violence que subissent femmes et enfants au sein de la famille est plus importante statistiquement que celle vécue dans la sphère publique.

Le canton de Neuchâtel n'échappe pas à cette forme de violence. La police doit intervenir en moyenne une fois par jour pour des cas de violence conjugale. Et ce n'est là que la pointe visible de l'iceberg: de nombreuses victimes ne témoignent pas, de peur des représailles ou honteuses de leur situation. Dans sa forme la plus tragique, la violence conjugale peut conduire à l'homicide: depuis janvier 2002, cinq femmes ont trouvé la mort dans le canton. Et, la plupart du temps, des violences conjugales avaient été signalées auparavant. Elles avaient nécessité l'intervention de la police.

Neuchâtel n'a pas attendu ces drames pour se préoccuper de cette problématique. En 1998, il crée un groupe de travail interdisciplinaire piloté par l'Office de la politique familiale et de l'égalité. Son but: élaborer un catalogue de mesures pour combattre la violence conjugale. Douze expert-e-s – représentant les milieux de la justice, de la police, du social, de l'enseignement, de la santé et des milieux paraétatiques venant en aide aux victimes – ont travaillé en réseau et livré leurs réflexions et propositions au Conseil d'Etat.

La création d'un groupe de travail et la mise en réseau des différents partenaires a déjà permis de réaliser un certain nombre de mesures. Parmi celles-ci, la création d'une **attestation pour les victimes**. Lors de chaque intervention au domicile conjugal, la police cantonale remet systématiquement un formulaire à la victime de violence conjugale, qu'il y ait plainte ou non. Ce document peut être utile dans le cadre d'une procédure civile afin d'étayer le dossier de la personne ou comme repère chronologique.

La police a également conçu un **schéma d'audition** pour cerner plus précisément les faits et ainsi améliorer la qualification des infractions commises. Certaines d'entre elles, par exemple la contrainte et la séquestration, étant poursuivies d'office.

A l'interne, la police cantonale examine tous les **rapports** rédigés afin de vérifier si les éléments d'enquête sont suffisamment étayés et, surtout, si les infractions sont correctement qualifiées. Au besoin, des correctifs sont apportés.

Par ailleurs, l'auteur-e de violence conjugale est incité à signer un **formulaire d'engagement**, lequel l'avertit des poursuites aggravées qu'il encourt s'il met ses menaces à exécution. Certes, ce procédé reste souvent inefficace. Mais en cas de jugement, il permet de retracer l'intégralité de l'activité délictueuse.

Le canton a aussi cherché à protéger spécifiquement les **femmes migrantes** victimes de violence conjugale. Dès lors qu'elles sont souvent dépendantes du titre de séjour de leur conjoint, elles peuvent difficilement envisager de quitter le domicile conjugal. En attendant une modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, actuellement en cours, le canton de Neuchâtel a promulgué, via son Service des étrangers, une directive qui vise à réduire au maximum les risques de perte de l'autorisation de séjour.

Enfin, les trois foyers d'accueil du canton, réunis en une Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales, offrent un **accueil d'urgence**. Ils ont en effet accepté de mettre à disposition, par tournus, une chambre d'urgence pour 24 heures.

Toutefois, afin de contrer la violence conjugale, ces quelques améliorations ne suffisent pas. Aussi, le groupe de travail a proposé d'instaurer des mesures plus radicales à travers une loi spécifique, mais globale, qui intègre tous les acteurs et actrices de la problématique. En effet, il a relevé l'importance de protéger les victimes, mais aussi de confronter les auteur-e-s à leurs responsabilités et de leur faire assumer les conséquences de leurs actes. En faisant sienne cette proposition, le Conseil d'Etat neuchâtelois a voulu donner un signal clair: la violence dans le couple est inadmissible. Elle ne doit plus être confinée à la seule sphère privée.

Ce projet de texte législatif repose sur cinq piliers.

#### 1. **Renforcement des moyens d'intervention de la police et de la justice.**

Ce renforcement découle d'une modification du Code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN).

- Enquête préalable: la police peut désormais enquêter même sans dépôt de plainte. L'objectif est de permettre à la police, dans les

situations de violence notamment, d'établir les faits et d'identifier l'auteur-e.

- Conduite au poste: même si aucune infraction n'a été commise, la police peut emmener au poste une personne dont il apparaît qu'elle représente un danger pour autrui. Le but d'une telle mesure est de faire en sorte que l'audition se passe dans de bonnes conditions, au calme, hors de la situation de crise.
- Expulsion du domicile conjugal: le modèle neuchâtelois s'est inspiré de ceux de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes-Extérieures. En l'occurrence, le canton de Neuchâtel a également pris une option fondamentale en estimant qu'il n'appartenait plus à la victime de violence conjugale et à ses enfants de quitter le domicile.

Il a ainsi donné la compétence aux officiers-ères de police judiciaire d'expulser l'auteur-e de violence conjugale du domicile, de lui en interdire l'accès, de lui retirer les clés et de lui signifier une mise à ban d'un périmètre donné (quartier, trajet scolaire des enfants, lieu professionnel de la victime). Si la personne est expulsée pour une durée supérieure à 4 jours, l'officier-ère de police judiciaire doit en informer le-la juge d'instruction dans les 3 jours (72 heures). La mesure d'expulsion – décidée par la police judiciaire – ne peut excéder 10 jours. Néanmoins, le juge d'instruction peut la prolonger d'autant s'il estime que c'est nécessaire pour protéger la victime et ses enfants et la porter à 20 jours au maximum.

En cela, Neuchâtel va plus loin que Saint-Gall et Appenzell Rhodes-Extérieures où la mesure d'expulsion ne peut excéder 10 jours.

Les compétences accrues conférées à la police judiciaire ont été mûrement réfléchies. Elles visent à décharger les juges d'instruction, dans un souci d'efficacité et de prévention. Il est toutefois utile de préciser que ces officiers-ères sont éminemment qualifiés pour remplir ce rôle: ils-elles ont pour beaucoup d'entre eux-elles une formation de juriste ou de criminologue et ont suivi une instruction spécifique en matière de violence conjugale. De plus, ils assument d'ores et déjà des compétences très larges dans le canton de Neuchâtel (mandat d'amener, mandat d'arrêt, garde à vue, visite domiciliaire et perquisition, séquestre provisoire de pièces à conviction, examens sur une personne vivante, examens sur un cadavre, levée de corps) qui attestent du haut degré de responsabilité auquel ils-elles sont habitué-e-s.

L'expulsion vise à écarter un danger imminent. Elle représente une alternative à la détention préventive, qui n'est utilisée qu'en dernier recours.

- Détention préventive: Si les circonstances permettent de retenir que l'auteur-e de menaces ou de violence représente un danger sérieux et imminent pour autrui, le-la juge d'instruction peut ordonner la détention

préventive ou prolonger l'arrestation – initiée par la police judiciaire – pour une durée maximale de 8 jours. Et cela même en l'absence d'une plainte.

Cette mesure a été décidée afin de protéger la victime contre une récidive ou une exécution de menaces.

Il est important que la victime soit prévenue suffisamment à l'avance de la libération de son-sa conjoint-e. Les modifications apportées au CPPN prévoient cette possibilité.

L'application de ces nouvelles dispositions légales sera inscrite dans un protocole d'intervention. Lequel devra notamment déterminer les conditions nécessaires à:

- l'établissement d'une enquête préalable sans dépôt de plainte
- une conduite au poste
- une expulsion du domicile conjugal.

Formellement, cette directive sera rédigée par l'état-major de la police cantonale, puis soumise pour approbation au Ministère public et au Tribunal cantonal. Afin de lui donner toutes les garanties nécessaires, elle sera adoptée sous forme d'arrêté par le Conseil d'Etat.

L'Assemblée fédérale a accepté des modifications du Code pénal suisse (CPS) au début du mois d'octobre, qui font suite aux deux initiatives parlementaires déposées par Margrith von Felten. Pour autant, le projet neuchâtelois garde toute sa raison d'être. Selon les nouvelles dispositions du CPS, la violation de domicile reste poursuivie sur plainte uniquement. Or, Neuchâtel a considéré que même s'il n'est pas fait usage de la force pour entrer ou demeurer dans un lieu, on peut retenir la violence psychique puisque l'auteur-e impose sa présence indésirable. D'autre part, les voies de fait et les menaces ne seront pas poursuivies d'office lors des premières atteintes, mais uniquement lorsqu'elles auront eu lieu à de "*réitérées reprises*".

Le dispositif neuchâtelois est en outre complémentaire aux mesures actuellement à l'étude sur le plan fédéral, à la suite de l'acceptation par le Parlement de l'initiative de Ruth Gaby Vermot-Mangold. Pour mémoire, cette initiative vise à assurer la protection des victimes de violences familiales ou conjugales par l'expulsion du domicile de la personne violente, qui ne pourra plus réintégrer son logement pendant une période déterminée. La sous-commission fédérale des affaires juridiques chargée de l'élaboration d'un avant-projet de loi a elle-même estimé qu'il existera une complémentarité entre les dispositions de nature policière – qui permettent d'assurer la protection immédiate de la victime et qui relèvent de la compétence des cantons – et les mesures de nature civile prévues par l'avant-projet – qui offrent à la victime une protection à court et moyen terme.

## **2. Soutien aux victimes.**

Les structures d'aide et d'accueil pour les victimes de violence conjugale dans le canton de Neuchâtel sont efficaces. Cependant, il sera peut-être nécessaire d'étoffer l'offre pour l'accueil d'urgence. La chambre qui est mise à disposition n'est pas uniquement destinée aux victimes de violence conjugale. Or, même s'il est donné à la police la compétence d'expulser du domicile l'auteur-e de violence conjugale, certaines victimes préfèrent être hébergées dans un foyer plutôt que de rester dans le lieu où elles ont subi des violences.

Il est aussi prévu de développer l'information dispensée aux victimes migrantes, en constituant notamment un groupe d'interprètes spécialisé-e-s dans le domaine de la violence conjugale.

## **3. Accompagnement des auteur-e-s via la création d'une structure spécialisée.**

Derrière chaque victime de violence conjugale se trouve un-e auteur-e. Pour endiguer la violence conjugale, il est donc essentiel d'accompagner ces derniers-ères. Plusieurs arguments renforcent ce principe:

- la plupart du temps, les personnes agressées demandent de l'aide pour leur conjoint-e
- un tiers des personnes accueillies dans des foyers d'hébergement retournent vers leur conjoint-e
- l'isolement des auteur-e-s de violence conjugale est un facteur de récurrence
- les personnes qui perdent leur conjoint-e cherchent à en retrouver un-e très rapidement sans remettre en question leur comportement, d'où une répétition du recours à la violence.

A l'instar de ce qui existe dans d'autres cantons, une structure spécialisée pour les auteur-e-s de violence conjugale sera créée dans le canton de Neuchâtel. Le projet neuchâtelois de prise en charge se base sur le modèle d'intervention développé par l'association Violence et Famille, à Lausanne. Le travail de groupe constitue le centre de l'intervention. La présence d'autres personnes ayant recours à la violence permet à la fois de rencontrer des personnes avec les mêmes comportements, d'en prendre conscience et de mesurer les changements réalisés.

La prise en charge se déroule en trois phases:

1. La personne en situation de crise prend contact personnellement par téléphone.
2. L'intervenant-e rencontre la personne afin de faire un bilan social au cours de deux à trois entretiens individuels.

Ces deux premières phases permettent un premier dévoilement de la violence et un encouragement à changer de comportement.

3. L'auteur-e s'engage à réaliser un travail personnel au sein d'un groupe de personnes ayant recours à la violence domestique, et ce durant 21 séances. Il-elle y participe financièrement, en fonction de son revenu.

#### **4. Information et prévention.**

La prévention passe par l'information. En particulier, toutes les institutions susceptibles de détecter des situations de violence doivent être à même d'orienter correctement les victimes et les auteur-e-s. Il est également primordial d'informer ces mêmes personnes des moyens à disposition pour briser la spirale de cette violence.

La campagne nationale lancée par la CCDJP (Conférence des cheffe-s de département de justice et police) "*Stop à la violence domestique*", qui a débuté au printemps 2003 et se poursuivra jusqu'à fin 2004, constitue un excellent moyen de sensibilisation auprès du grand public. Il sera nécessaire de poursuivre et de développer d'autres campagnes d'information.

D'autres actions sont envisagées. Ainsi la réalisation de brochures, chacune destinée à un public-cible (avocat-e-s, policiers-ères, intervenant-e-s sociaux, professionnel-le-s de la santé,... et, bien sûr, victimes et auteur-e-s de violence conjugale).

Enfin, il s'agit de donner les outils nécessaires à toutes les personnes qui côtoient des victimes (associations professionnelles, enseignant-e-s, futur-e-s enseignant-e-s,...) par le biais de conférences, de séminaires et de cours.

#### **5. Coordination.**

Il est primordial d'assurer la cohérence des actions. Tout comme il est indispensable d'évaluer la pertinence des mesures décidées, d'y apporter des améliorations et de proposer aux autorités les modifications qui s'imposent.

Pour ce faire, un poste de coordinateur-trice à 50% doit être créé, pour un coût annuel estimé à 65.000 francs. Cette personne, qui sera rattachée à une structure professionnelle existante, aura notamment pour mission de concrétiser les mesures envisagées. A savoir, optimiser les structures d'accueil d'urgence pour les victimes de violence conjugale, mettre sur pied une structure spécialisée pour les auteur-e-s et développer un concept d'information et de prévention destiné à différents publics.

Par ailleurs, le-la coordinateur-trice sera également chargé-e d'établir un rapport à l'attention du Parlement sur les mesures mises en place, après une période pilote de trois ans. Cette échéance coïncidera également avec la fin du mandat de la personne chargée de la coordination. Cas échéant, des modifications ou des consolidations du concept actuel – portant notamment sur la structure destinée aux auteur-e-s et la fonction de coordination – seront proposées dans ce rapport.

Le canton de Neuchâtel est conscient que la route est encore longue. D'ailleurs, le projet de loi qu'il a soumis ce 4 novembre au Parlement a été renvoyé dans une

commission ad hoc. Le législatif cantonal a estimé qu'un certain nombre de dispositions légales nécessitaient encore un examen plus approfondi. Mais, par ce projet, Neuchâtel espère apporter sa pierre à l'édifice de la lutte contre la violence conjugale.

Il faut rappeler que d'autres cantons cherchent des voies pour endiguer la violence conjugale. Ainsi, les cantons de Saint-Gall et Appenzell Rhodes-Extérieures sont les pionniers en la matière. Ils ont renforcé leur arsenal juridique, dans le cadre d'une révision de leur loi sur la police. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, les polices de ces deux cantons peuvent expulser du domicile conjugal l'auteur-e de violences pour une durée de 10 jours.

Plusieurs autres cantons travaillent sur cette problématique. Le canton de Bâle-Campagne a mis sur pied un Centre d'intervention contre la violence domestique en 1999, avec un poste de coordination à 100%. En 2001, Zurich a créé une telle structure, forte de 2,5 postes. Les autorités lucernoises ont, elles, lancé un projet d'intervention en 2001. Un bilan sera tiré à fin 2004. D'autres projets sont en cours dans les cantons de Bâle-Ville, Berne et Argovie.

En Suisse romande, le sujet est aussi d'actualité. Des groupes de travail sont à l'œuvre dans les cantons de Fribourg, Genève, le Valais et le Jura. En Valais, le Conseil d'Etat réfléchit en outre à l'élaboration d'une loi visant à exclure l'agresseur-euse du domicile conjugal, à la suite de l'acceptation d'une motion par le Grand Conseil. De leur côté, les cantons de Vaud et du Jura ont créé des postes, respectivement à 70% et 50%, afin de coordonner la mise sur pied d'un projet d'intervention cantonal.