

Le 21 avril 2008

N° 190

—

RAPPORT
SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 190,
RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES DOMESTIQUES

(Rapporteur au nom de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille :
Mme Catherine Fautrier)

La proposition de loi, n° 190, relative à la lutte contre les violences domestiques a été déposée au Conseil National le 14 décembre 2007 et renvoyée devant la Commission des Droits de la Femme et de la Famille à l'occasion de la séance publique du 18 décembre 2007.

La Commission tient à rappeler que cette proposition de loi s'inscrit dans le cadre des recommandations issues de la campagne menée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, sur le thème « Parlements Unis pour combattre les violences domestiques contre les femmes », décidée suite à l'adoption, en juin 2006, de la Résolution 1512.

Afin de montrer sa pleine adhésion à cette campagne paneuropéenne, le Conseil National a adopté, lors de la séance publique du 11 décembre 2006, une déclaration solennelle condamnant ainsi publiquement et sans réserve toute forme de violence domestique et affirmant que la lutte contre ces violences serait un sujet prioritaire abordé par notre Assemblée qui utilisera tous les moyens parlementaires dont elle dispose pour contribuer à leur éradication.

Les violences domestiques constituent l'une des formes les plus perverse de violence dès lors qu'elles s'établissent au sein de la cellule familiale, en principe porteuse de valeurs de stabilité et de sécurité, et que le processus progressif de sujétion d'un conjoint, concubin ou autre membre de la cellule familiale sur l'autre représente une intolérable atteinte à la dignité humaine.

Souvent minimisées et ramenées à l'échelle d'une « scène de ménage » intervenant dans l'intimité du couple et de la vie familiale au sein de laquelle il

convient de ne pas s'immiscer, les violences domestiques n'ont en conséquence pas toujours été considérées comme un trouble à l'ordre public auquel l'Etat devait mettre un terme, la réalité de ce fléau demeurant donc longtemps occultée.

Aussi, est-il apparu essentiel aux auteurs de la proposition de loi que les violences domestiques transcendent la sphère privée familiale, dès lors qu'ils considèrent que seule une parfaite prise de conscience collective permettra une évolution des mentalités susceptible de faire reculer de façon significative la douloureuse problématique des violences domestiques, dont l'ampleur doit aujourd'hui enfin être reconnue et parfaitement combattue.

Un tel enjeu appelle une volonté politique résolue conduisant à la rédaction de cette proposition de loi qui permettra d'inscrire dans notre droit positif les violences domestiques comme une incrimination spécifique n'étant désormais plus simplement réprimées selon les dispositions du droit commun des coups et blessures volontaires (articles 236 à 239 du Code pénal), tout en accompagnant cette démarche par l'instauration de dispositifs de soutien aux victimes et de mesures de formation des acteurs sociaux dont le rôle initial de premiers interlocuteurs des victimes est primordial.

Je ne reprendrai pas l'intégralité de la problématique et des modifications législatives suggérées par la présente proposition de loi qui ont clairement été développées et explicitées dans l'exposé des motifs. Je rappellerai toutefois que cette proposition de loi constitue un premier pas vers un confortement du *corpus* législatif monégasque relatif aux violences domestiques.

Après ces quelques remarques d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission lors de l'examen article par article de cette proposition de loi.

oOo

La Commission a jugé indispensable en termes de sécurité juridique d'introduire dans la loi une définition de la notion de violences domestiques. Un article premier nouveau, rédigé comme suit, est ainsi inséré, la numérotation des articles subséquents s'en trouvant décalée en conséquence :

« ARTICLE PREMIER. – Au sens de la présente loi, les violences domestiques désignent une situation dans laquelle une personne exerce notamment des violences physiques, psychologiques ou sexuelles sur une autre personne avec laquelle elle est liée par un rapport familial, conjugal, de concubinage, existant ou rompu. »

oOo

La Commission remarque que l'article 2, qui définit le concubinage, doit considérer l'ensemble des situations de couple, donc également le cas de couples formés par deux personnes de même sexe, afin de ne pas créer une situation de discrimination.

L'article 2 est donc amendé comme suit :

~~ARTICLE PREMIER 2.~~ – Il est inséré un nouveau Titre Vbis au sein du Livre 1^{er} du Code civil ainsi rédigé :

« TITRE Vbis
« DU CONCUBINAGE

« Article 196-1.- Le concubinage consiste en une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes ~~de sexe différent~~, qui vivent en couple ».

La Commission rappelle qu'afin de demeurer dans l'esprit de la proposition de loi, celle-ci n'établit que les contours de la notion de concubinage, sans lui donner dans l'immédiat d'effet juridique, celui-ci, aussi bien entre les concubins qu'envers les tiers, relevant donc à ce jour de la jurisprudence.

oOo

L'article 3 n'a suscité aucune remarque de la part de la Commission.

oOo

L'article 4 crée une exception aux dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 310 du Code pénal disposant que le vol ne peut donner lieu à des poursuites pénales lorsqu'il est notamment commis entre époux. En conséquence, la Commission estime que le dispositif doit parfaitement spécifier qu'au delà des objets ou documents indispensables à la vie quotidienne, la soustraction doit porter sur des moyens de paiement donnant accès à des fonds appartenant à la victime.

L'article 4 est donc amendé comme suit :

« ~~ARTICLE 3~~ ARTICLE 4. – Il est inséré un ~~deuxième~~ troisième alinéa à l'article 310 du Code pénal ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque la soustraction entre époux porte sur des objets ou documents

*indispensables à la vie quotidienne de la victime ou des moyens de paiement **donnant accès à des fonds lui appartenant** ».*

oOo

Dans le cadre des circonstances aggravantes correctionnalisant les violences domestiques légères, la Commission considère qu'il serait opportun d'introduire dans l'article 5 la référence aux « ex-conjoints » et « ex-concubins » en considération de la pérennité du lien passé qui peut conduire à la survenance de violences, aussi bien au moment même de la séparation, que longtemps après celle-ci. A titre d'exemple, une récente enquête réalisée par l'INSEE a révélé qu'en France un cas de violence domestique sur cinq se trouve être perpétré par l'ex-conjoint.

La Commission souligne que cette extension du champ de la proposition de loi aux « ex-conjoints » et « ex-concubins » s'entend dans le sens de faits survenus après la séparation du couple, sans limite temporelle, mais à condition qu'ils aient été commis en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et la victime. Ainsi, des faits constitués alors que la séparation est intervenue depuis de longues années ne pourront faire l'objet de poursuites dans le cadre légal des violences domestiques que si leur cause est afférente à la relation passée.

Par souci de cohérence avec les dispositions de l'article 239 du Code pénal, la Commission a également estimé qu'il convenait de ne pas limiter les circonstances aggravantes encourues en cas de violences légères aux seuls conjoints, concubins, ex-conjoints, ex-concubins mais d'en étendre le champ aux père et mère légitimes, naturels ou adoptifs, ou autres ascendants.

L'ensemble de ces observations conduit à amender l'article 5 comme suit :

*« **ARTICLE 45.** – Le chiffre 1° de l'article 421 du Code pénal est modifié comme suit :*

« Seront punis de l'emprisonnement de un à cinq jours et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 29, ou de l'une de ces deux peines seulement :

*« 1° Ceux qui se seront rendus coupables de violences légères, à l'exception de celles commises sur leurs conjoints ~~ou~~, concubins, **ex-conjoints ou ex-concubins, l'un de ses père et mère légitimes, naturels ou adoptifs, ou autres ascendants, spécialement réprimées à l'article 238-1 ;** »*

oOo

Afin d'éliminer tout contre sens, la Commission a reformulé le dispositif de l'article 6 en précisant dans quels cas les violences légères faisaient l'objet d'une circonstance aggravante.

En conséquence, l'article 6 se lit comme suit :

« ARTICLE 6. – Est inséré dans le Code pénal un nouvel article 238-1 ainsi rédigé :

« Article 238-1. – Tout individu qui a commis ~~des~~ **violences prescrites au chiffre 1^o de l'article 421** légères sur son conjoint, concubin, ex-conjoint ou ex-concubin, l'un de ses père et mère légitimes, naturels ou adoptifs, ou autres ascendants, sera puni d'un emprisonnement de six mois à un an et de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 ».

oOo

L'article 7 établit une circonstance aggravante en matière de menaces proférées à l'encontre de son conjoint ou concubin. Aussi, afin d'élaborer un dispositif cohérent, la Commission ajoute-t-elle les notions d'« ex-conjoint » et « ex-concubin ».

De plus, la référence faite au maximum de la peine d'emprisonnement encourue en cas de menaces envers son conjoint, concubin, ex-conjoint ou ex-concubin n'est pas apparue suffisante aux membres de la Commission qui ont préféré y substituer une sanction du double de la peine initialement prévue en l'absence de circonstance aggravante.

L'article 7 est amendé comme suit :

« ARTICLE 7. – Est inséré dans le Code pénal un nouvel article 234-1 ainsi rédigé :

« Article 234-1. – ~~Quiconque aura proféré à l'encontre de son conjoint ou concubin~~ **Lorsque** les menaces prévues aux articles 230, 231, 232, 233 et 234 ~~sera puni du maximum de la peine d'emprisonnement encourue~~ **auront été proférées à l'encontre de son conjoint, concubin, ex-conjoint ou ex-concubin, elles seront punies du double de la peine prévue auxdits articles** ».

oOo

En parallèle de l'amendement apporté à l'article 5 introduisant la notion d'« ex-conjoint » ou « ex-concubin » dans le dispositif de la présente proposition de loi, l'article 8 est amendé comme suit :

« ARTICLE 7 8. – L'article 239 du Code pénal est modifié comme suit :

« Article 239.- Dans les cas énoncés par les articles 236, 237 et 238, le coupable qui aura commis l'infraction envers **l'un de** ses père et mère légitimes, naturels ou adoptifs, ou autres ascendants, son conjoint ~~ou~~, **ex-conjoint ou ex-concubin**, sera puni :

« - Du maximum de la réclusion, si l'article prévoit la réclusion de dix à vingt ans ;

« - De la réclusion de dix à vingt ans, si l'article prévoit la réclusion de cinq à dix ans ;

« - Si l'article prévoit l'emprisonnement, ce dernier sera porté à dix ans. »

oOo

L'article 9 a fait l'objet d'un amendement de pure forme rédigé comme suit :

« ARTICLE 8 9. – **Le premier alinéa de l'article 236 du Code pénal est modifié comme suit :** »

oOo

Au titre de l'article 10, la Commission a jugé que l'insertion d'un nouvel article 188 dans le Code civil à la suite de l'article 187, traitant de la résidence de la famille et de la faculté offerte au juge tutélaire de la fixer en un autre lieu si celle choisie présente pour ladite famille des dangers d'ordre moral ou physique, apparaissait plus cohérente.

Si, dans le cadre de la présente proposition de loi, les prérogatives du juge sont étendues, puisqu'avant même l'introduction d'une requête en divorce il peut statuer sur la résidence séparée des époux, il demeure toutefois évident que lors des premiers jours de séparation immédiatement postérieurs à des violences, intervenant par définition avant toute décision du juge, la meilleure protection pour la victime peut résider dans la fuite du domicile.

Aussi, la Commission a-t-elle souhaité établir l'opportunité pour les personnes victimes de violences domestiques de bénéficier d'un logement d'urgence. Si cette procédure existait déjà dans les faits, le dispositif présentement étudié se devait de l'inscrire en droit positif. En outre, afin d'offrir une totale protection juridique à la victime usant de ce droit, il est désormais précisé que le recours à ce logement d'urgence ne pourra en aucun cas être constitutif d'un abandon de domicile conjugal.

En conséquence, l'article 10 introduit un nouvel article 188 dans le Code civil rédigé comme suit :

« ~~ARTICLE 9 10.~~ – Il est ~~ajouté un troisième alinéa à l'article 191~~ créé un nouvel article 188 du Code civil rédigé comme suit :

*« **Article 188.-** Lorsque les violences exercées par l'un des époux mettent en danger son conjoint, un ou plusieurs enfants, le juge **tutélaire** peut statuer sur la résidence séparée des époux en précisant lequel des deux continuera à résider dans le logement conjugal. Sauf circonstances particulières, la jouissance de ce logement est attribuée au conjoint qui n'est pas l'auteur des violences. Le juge se prononce, s'il y a lieu, sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et sur la contribution aux charges du mariage. Les mesures prises sont caduques si, à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur prononcé, aucune requête en divorce ou en séparation de corps n'a été déposée ».*

« En pareil cas, le conjoint victime peut bénéficier d'un logement d'urgence pour lui et ses enfants, cet état de fait n'étant en aucun cas constitutif d'un abandon du domicile conjugal ».

A cet effet, la Commission compte sur la vigilance du Gouvernement pour que des hébergements d'urgence soient rapidement mis à la disposition des victimes chaque fois que cela sera nécessaire.

En complément, la Commission demande avec insistance au Gouvernement que soit créé un « numéro vert » accessible 24h/24, 7jours/7, ayant pour objet non seulement de reconforter les victimes, mais également de leur indiquer les procédures à suivre afin de mettre un terme à la situation dramatique qu'elles vivent en rendant notamment parfaitement opérationnel le recours à un hébergement d'urgence. La Commission souligne la nécessité pour le Gouvernement de procéder à d'efficaces campagnes d'information visant à faire connaître ce numéro dont l'instauration répond à une demande unanime des associations confrontées sur le terrain à la problématique des violences domestiques. La Commission insiste sur la mission de service public qui doit en l'espèce être assurée et rappelle que ce type de « numéro vert » existe déjà dans l'ensemble des Etats ayant établi des plans de lutte contre les violences domestiques.

oOo

S'il est apparu nécessaire aux rédacteurs de la présente proposition de loi de réduire le droit de visite accordé aux conjoints violents, il leur a également semblé vital de ne pas couper le lien entre un enfant et un parent chaque fois que cela est possible. Toutefois, la Commission a souhaité préciser dans le dispositif de l'article 11 que toutes les mesures de soutien psychologique et de sécurité, nécessaires pour prévenir aussi bien une situation familiale complexe que tout dérapage de la part du conjoint violent, devraient être prises afin de permettre au lieu de rencontre désigné de remplir pleinement ses objectifs.

Votre Rapporteur rappelle qu'il incombe au juge tutélaire, dans le cadre des prérogatives qui lui sont confiées conformément aux articles 317 et suivants du Code civil, de prendre toutes mesures de surveillance et d'assistance éducative à l'égard de tout mineur dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises. Compétence est ainsi confiée au juge tutélaire pour prendre à l'égard des mineurs, ce qui vise les enfants naturels, toute mesure de protection que requiert leur situation. Il peut en conséquence, en cas de violences domestiques, réduire le droit de visite du parent tout en maintenant le lien entre ce dernier et l'enfant.

En outre, par souci d'harmonisation de la rédaction de cet article avec les dispositions issues de la récente loi sur le divorce, la Commission a décidé de remplacer le terme « juge » par celui de « tribunal de première instance ».

Ainsi, le deuxième aliéna de l'article 11 est modifié comme suit :

*« Lorsque la continuité et l'effectivité des liens de l'enfant avec ce parent l'exigent, le ~~juge~~ **tribunal de première instance** peut **suspendre le droit d'hébergement et organiser le droit de visite dans un espace de rencontre désigné à cet effet où toutes les mesures de soutien psychologique et de sécurité nécessaires seront prises** ».*

oOo

Les articles 12 et 13 créent un régime d'injonction de soins jusqu'alors inexistant en droit monégasque.

Toutefois, la Commission a souhaité, dans l'immédiat, en limiter le champ d'application aux seules violences domestiques. Il s'agit, en l'espèce, d'un premier pas vers la création d'une plus large procédure d'injonction de soins que la Commission appelle de ses vœux et qui serait ainsi étendue à d'autres infractions telles que les crimes sexuels.

En conséquence, l'article 12 est modifié comme suit :

« ~~ARTICLE 12~~. – Il est inséré un nouveau Chapitre VI au sein du Titre unique du Livre 1^{er} du Code pénal ainsi rédigé :

« CHAPITRE VI
« DE L'INJONCTION DE SOINS
EN CAS DE VIOLENCES DOMESTIQUES

« Article 40-1. - ~~Dans les cas prévus par la loi,~~ Une injonction de soins peut être prononcée par la juridiction de jugement s'il est établi, postérieurement à une expertise médicale, que la personne poursuivie est susceptible de faire l'objet d'un traitement.

(Le reste sans changement).

Et l'article 13 est modifié comme suit :

« ~~ARTICLE 13~~. – Il est inséré une nouvelle Section IV au sein du Titre 1 du Livre V du Code de procédure pénale ainsi rédigé :

« Section IV
« De l'injonction de soins
En cas de violences domestiques

(Le reste sans changement).

La Commission précise que l'injonction de soins sera à la charge de celui contre qui elle a été prononcée. Toutefois, si celui-ci ne peut financièrement y faire face, l'Etat prendra en charge son montant dès lors que l'instauration de cette procédure participe de sa politique de lutte contre la récidive qui, outre le trouble à l'ordre public qu'elle constitue, représente pour lui un coût très élevé.

oOo

Au titre du droit à l'information des victimes de violences domestiques handicapées, la Commission a considéré que la rédaction du dernier alinéa de l'article 14 n'était pas suffisamment précise et a décidé de l'amender comme suit :

« Les victimes de violences domestiques handicapées disposent d'un droit d'accès intégral à l'information ~~sur leurs droits et sur les ressources existantes,~~ sous une forme **qui soit adaptée** ~~accessible et compréhensible~~ à leur handicap ».

Au titre de la documentation visée par cet article, dont le contenu sera fixé par Ordonnance Souveraine, la Commission insiste sur la nécessité de voir ledit contenu être parfaitement exhaustif et comporter un ensemble d'éléments déterminant permettant à la victime d'être clairement informée sur la démarche qu'elle devra suivre pour mettre fin à la situation de violences qu'elle subit.

oOo

L'article 15 propose d'instaurer des mesures de formation initiales et continues dispensées aux professionnels qui sont confrontés à la problématique des violences domestiques. Ainsi, afin de considérer au mieux l'ensemble du corps éducatif, la Commission propose de ne pas simplement viser les enseignants, mais l'ensemble des équipes pédagogiques.

En conséquence, le 1^{er} alinéa de l'article 15 est amendé comme suit :

*« Une formation obligatoire, initiale et continue, dont les modalités en fonction des catégories visées sont fixées par Ordonnance Souveraine, destinée à lutter contre les violences domestiques doit être suivie par les intervenants relevant des Services de l'Etat, les ~~enseignants~~ **équipes pédagogiques**, les médecins, le personnel médical et paramédical, les agents et officiers de police judiciaire ainsi que les magistrats ».*

oOo

A l'article 16, la Commission propose de modifier la référence faite à une information « *au moins* » annuelle délivrée par les établissements scolaires, dès lors que ces établissements doivent être en mesure d'organiser aussi fréquemment qu'ils le souhaitent des réunions sur ce thème.

En outre, la Commission précise que c'est à compter de la date de promulgation de la loi, issue de la présente proposition de loi, que le Gouvernement devra élaborer tous les trois ans son rapport sur l'évolution de la situation des violences domestiques en Principauté.

L'article 16 est ainsi amendé comme suit :

*« ~~ARTICLE 15~~ **16**. – Tous les établissements scolaires assurent, dans le cadre de la législation relative à l'enseignement, une information, ~~au moins~~ annuelle, destinée à former à la prévention, la détection précoce, l'intervention et au soutien des victimes de violences domestiques.*

Ces séances peuvent associer les personnels contribuant à la répression des violences domestiques et à l'aide aux victimes ainsi que d'autres intervenants extérieurs.

A compter de la date de promulgation de la loi, le Gouvernement élabore tous les trois ans un rapport, dont les modalités sont fixées par Ordonnance Souveraine, sur l'évolution de la situation des violences domestiques en Principauté portant notamment sur la politique nationale de lutte contre ces violences, sur les conditions d'accueil, de soin et d'hébergement des victimes, leur réinsertion sociale, les modalités de la prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique, sur l'état des actions de prévention et d'information ainsi que sur l'application effective de la législation en vigueur. Ce rapport doit ou non conclure, de manière motivée, à l'opportunité du déclenchement d'une campagne de sensibilisation de l'opinion publique ».

oOo

En conclusion de cette étude, la Commission souhaite faire un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, elle rappelle qu'une inscription sur le registre de main courante ne constitue qu'une simple déclaration ne donnant lieu à aucune enquête, ni à aucun suivi judiciaire. Si elle permet de prendre date, elle ne permet en aucun cas d'initier une action judiciaire qui demeure la seule solution pour une victime de mettre fin à la situation de violences qu'elle subit.

Aussi, la Commission souligne-t-elle le rôle stratégique du premier interlocuteur et maillon initial de la chaîne de prise en charge des victimes de violences domestiques, et plus spécialement celui des personnels de santé et membres de la Sureté Publique, afin qu'ils sachent parfaitement « orienter » les victimes vers le dépôt d'une plainte.

En parallèle, la Commission rappelle que la création de la Section des Mineurs et de la Protection sociale a conduit à ce que les victimes de violences domestiques soient accueillies en semaine dans un local adapté, séparé de la Police Judiciaire, propice aux confidences et aux conseils.

Attendu que les victimes bénéficient, en week-end, uniquement d'un accueil d'urgence dans des structures polyvalentes, la Commission demande au Gouvernement de palier cette absence de continuité des services en charge des violences domestiques.

La Commission tient également à rappeler un trait caractéristique du Code pénal monégasque admettant, en ses articles 236 et 238, la notion de voie de

faits qui permet de saisir le tribunal correctionnel dans des cas de violences ayant causé un trouble émotionnel très fort chez la victime, sans qu'il y ait eu de contact physique avec l'auteur des faits, c'est-à-dire des actes non identifiables par des certificats médicaux.

Enfin, en considération de l'évolution législative actuelle des textes relatifs au droit du travail, les auteurs de la proposition de loi et la Commission ont décidé de suggérer l'instauration de mesures visant à accorder certains droits aux salariés victimes de violences domestiques : réduction ou réorganisation de leur temps de travail, changement d'affectation, lequel peut s'avérer nécessaire en fonction des traumatismes subis. Ils ajoutent que les absences motivées par la condition physique ou psychologique entraînée par les violences domestiques pourraient également être considérées comme justifiées. Enfin, ils indiquent que les mêmes mesures devront être adaptées au bénéfice du personnel de la fonction publique.

En dernier lieu, la Commission rappelle aux membres du Gouvernement que les mesures édictées dans cette proposition de loi ont été élaborées avec le concours de l'ensemble des acteurs concernés par les violences domestiques. La Commission a en effet estimé que la consultation commune des services de polices, de santé, sociaux et judiciaires était indispensable préalablement à la rédaction d'un tel dispositif afin que son application puisse être cohérente et validée par tous.

oOo

Le Conseil National entend donc lutter efficacement contre les violences domestiques dans le cadre de ses prérogatives constitutionnelles et il fera, à ce titre, preuve de la plus extrême attention quant à la suite que le Gouvernement donnera au vote de la proposition de loi présentement étudiée.

Sachant que les acteurs concernés par l'applicabilité de ce texte ont été consultés au préalable, et qu'il s'agit là d'un texte important car destiné à protéger des personnes victimes de violences, la Commission demande au Gouvernement de faire diligence et de revenir devant notre Assemblée dans des délais, si possible inférieurs à la norme constitutionnelle, avec un projet de loi. La lecture des « faits divers » de notre quotidien local est là pour témoigner du nombre croissant de ces actes, il serait donc dommageable pour les victimes de ces violences que cette loi mette un an et 6 mois pour revenir devant le Conseil National.

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, votre Rapporteur vous invite sans réserve à voter en faveur de cette proposition de loi telle qu'amendée.