

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**chargée d'examiner l'objet suivant:**

**Motion Philippe Ducommun et consorts - Protection des femmes battues**

Le député Philippe Ducommun a déposé le 11 mai 2010 une motion visant à ce que le Conseil d'Etat élabore une législation pour la mise en place d'un dispositif de protection des femmes battues. Ce dispositif se présenterait sous une forme électronique et permettrait de surveiller les allées et venues d'un conjoint violent et de signaler si celui-ci ne respecte pas une mesure d'éloignement ou une interdiction de périmètre.

Une commission a été nommée pour donner un préavis au Grand Conseil quant à la prise en considération de cette motion. Cette commission était composée de Mme Fabienne Freymond Cantone, présidente de la commission, Mme et MM. les député-e-s Valérie Cornaz-Rovelli, Philippe Ducommun, Claude-André Fardel, Philippe Grobéty, Philippe Jobin, Olivier Mayor, Stéphane Montangero et Philippe Vuillemin. Lors de la première séance du 10 août 2010, le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) était représenté par Mmes Sylvie Durrer, cheffe de service, Laure Jatton Sorce, juriste, cheffe de service adjointe et Nathalie Monbaron, stagiaire, responsable des notes de séance. Pour la Police cantonale (PolCant), Mme Christèle Borloz, juriste, a apporté ses éclairages. Lors de la seconde séance de commission du 4 octobre 2010, Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro était accompagnée de Mmes Jatton Sorce, Borloz et Monbaron. Nous profitons de ce rapport pour remercier toutes les personnes susnommées de leur active et efficace participation et collaboration.

Pour traiter de cette motion, il s'agit d'abord de rappeler le *cadre légal de la violence domestique*, considérée désormais comme un problème de santé et de sécurité publiques. Outre les dispositions pénales qui considèrent, depuis 2004, que les infractions relevant de la violence conjugale doivent être poursuivies d'office, on rappellera l'article 28b du Code civil, qui permet de prendre des mesures de protection de la personnalité pour les victimes de violence, menaces ou harcèlement. Cet article permet notamment de prononcer une interdiction de périmètre et l'éloignement du domicile commun à l'encontre des auteur-e-s de violence. En 2008, le Grand Conseil vaudois a adopté les dispositions permettant de mettre en application l'expulsion immédiate du logement commun de l'auteur-e de violences, prononcée par la police (art. 28b al.4 CC).

Il faut maintenant poursuivre l'amélioration du dispositif de lutte contre la violence domestique, tenant compte de toutes les dimensions du problème et de toutes les parties concernées : il s'agit là de l'une des missions de la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique (ci-après CCLVD),

dont l'existence est définie aux articles 19 et 20 de la LVLAVI. La CCLVD procède actuellement à un bilan d'action sur dix ans dans le domaine et mène une réflexion de fond sur la prise en charge des auteurs·e-s, en particulier pour éviter la récidive. Les technologies de surveillance intéressent donc grandement la CCLVD en tant qu'éléments pouvant s'insérer dans un dispositif plus large de prise en charge.

Sur la question du placement sous surveillance électronique (PSE), il peut prendre deux formes : le placement sous surveillance électronique statique (PSES) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM). Le premier est ordonné comme mesure de surveillance des arrêts domiciliaires, qui sont une alternative à l'exécution d'une peine de prison, tandis que le deuxième est une mesure de surveillance d'une interdiction de périmètre ou d'une mesure d'éloignement. Il est aussi précisé que l'article 237, alinéa 3, du nouveau Code de procédure pénale suisse (<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2007/6583.pdf>) donne une base légale au PSES pour surveiller l'exécution des mesures de substitution à la détention préventive ordonnée par le tribunal. Au niveau vaudois, c'est le règlement cantonal concernant l'exécution de courtes peines privatives de liberté sous forme d'arrêts domiciliaires qui donne le cadre à cette mesure.

Un courrier du Conseil fédéral adressé au Conseil d'Etat daté du 4.12.2009 a été transmis à notre commission parlementaire. Celui-ci fait état des conditions que doivent respecter les cantons qui sont au bénéfice de "l'autorisation d'introduire l'exécution des peines privatives de liberté à l'extérieur de l'établissement sous surveillance électronique". Les cantons sont soumis à une réglementation stricte, qui leur interdit "le recours à des dispositifs de surveillance fondés sur l'emploi par satellites ("Global Positioning System", GPS)" — soit le modèle du PSEM — et les contraint, pour les autres systèmes, à présenter à l'Office fédéral de la justice, chaque année, un rapport sur leurs observations il limite son autorisation au 31 décembre 2015. Si le canton de Vaud, en l'état actuel des connaissances, s'est positionné en faveur du PSES, pour ce qui est du PSEM, tout est en suspens de nombreuses questions restent ouvertes. C'est ce que constate aussi le ministère de la justice suisse (ndlr : *Brisons le silence - uni contre la violence domestique : rapport du Ministère Suisse de la Justice pour la 29<sup>e</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres de la Justice*, Tromsø, juin 2009). Ainsi, le courrier du Conseil fédéral qui exclut toute surveillance électronique mobile montre la volonté de la Confédération de signifier aux cantons qu'elle est seule compétente en la matière.

En ce qui concerne le PSES, à souligner aussi la distinction entre droit pénal et droit civil : en matière pénale, la surveillance électronique sera possible, dès janvier 2011, avant un jugement si les conditions d'une détention préventive sont réalisées. Or, la justice ne place en détention préventive les auteur·e-s présumé·e-s que si un certain nombre de conditions limitatives sont réalisées : risque de récidive, de fuite, de collusion, et gravité de l'infraction. En pratique, et dans la mesure où la grande majorité des infractions relevant de la violence domestique ne nécessitent pas l'incarcération de l'auteur·e, la détention préventive est rarement prononcée pour les auteur·e-s de violence domestique. Lié à cet état de fait, un postulat a été déposé par Mme la députée Freymond Cantone et renvoyé au Conseil d'Etat demandant que toute la chaîne pénale, magistrature et police, soit formée à la problématique de la violence domestique (ndlr : 10\_POS\_177). Enfin, le PSES est mis en place comme mesure particulière d'exécution d'une peine, les "arrêts domiciliaires" : la personne condamnée doit, pour pouvoir se déplacer, respecter un cadre horaire et géographique très précis, préalablement établi par les autorités d'exécution des peines. La ou le condamné a une liberté d'action dans un périmètre très restreint, ne dépassant pas 45 mètres (soit la distance permettant de se rendre à la cave ou à la buanderie).

Au niveau fédéral, le conseiller national Yvan Perrin, a déposé une motion, concernant le PSEM, allant dans le même sens que celle du motionnaire vaudois. Plus précisément, son texte demande : "L'Espagne, maintenant suivie par la France, a fait de bonnes expériences dans le domaine délicat de la protection des femmes battues au moyen de dispositifs électroniques permettant de surveiller les allées

et venues du conjoint violent et de signaler si celui-ci viole une mesure d'éloignement." Le Conseil fédéral est chargé d'entreprendre la mise en oeuvre d'un dispositif similaire en Suisse. Le Conseil fédéral a répondu en date du 17.02.2010 qu'il "est d'accord avec l'objectif politique de la motion. Une base légale étant nécessaire pour que le juge puisse ordonner l'utilisation d'un dispositif électronique afin de veiller à l'application d'une mesure d'éloignement imposée à un conjoint violent, il s'agit de l'élaborer. Les cantons demeurent compétents au niveau de l'exécution. Il propose d'accepter la motion." Le Conseil national l'a prise en considération ; le Conseil des Etats va étudier cet objet prochainement.

**Pour la conseillère d'Etat en charge du DSE**, la surveillance électronique est un outil intéressant qui doit faire l'objet d'une analyse serrée, et en tant que partie d'un dispositif global de lutte contre la violence domestique. Il pourrait être pertinent de voir figurer cet outil parmi d'autres, comme les programmes de prise en charge socio-thérapeutique des auteur-e-s, les mesures de préventions, etc. Toutefois, au vu du grand nombre d'interrogations qui demeurent, dont notamment l'absence de bases légales pour le PSEM et le peu d'informations disponibles à ce jour sur ce système, dont ses coûts, elle estime plus pertinent et utile de commencer par mener une réflexion approfondie sur la question.

Par ailleurs, l'avis de droit demandé par la commission au Service juridique et législatif établit clairement qu'il n'y a aucune compétence cantonale résiduelle en matière législative pour le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), ni au niveau civil, ni au niveau pénal. Il relève que tant la procédure que le droit du fond sont de compétence exclusivement fédérale. Les conclusions de l'avis de droit sont très claires : une base législative fédérale est nécessaire dans ce domaine. Il s'agit donc d'attendre la conclusion des travaux du parlement fédéral sur la motion Yvan Perrin.

**Pour la commission**, du point de vue politique, elle soutient le principe de ce nouveau dispositif de surveillance, par ailleurs en oeuvre en Espagne et en France. Il offre une mesure complémentaire pour réduire les risques de violences domestiques, violences qui peuvent s'avérer fatales (dans le canton de Vaud, entre 2000 et 2004, un homicide intentionnel sur deux était en lien avec la violence domestique). En plus, il offre une protection accrue aux victimes, en rappelant très clairement aux auteur-e-s l'interdiction qui leur est faite de les approcher. Cependant, du point de vue juridique et technique, la question n'est pas si simple. L'avis de droit qu'a demandé la commission traitant de la motion Ducommun conclut que seule une base légale de niveau fédéral peut permettre à un-e juge d'ordonner l'utilisation d'un dispositif électronique afin de veiller à l'application d'une mesure d'éloignement imposée à un conjoint violent. Le canton de Vaud ne dispose donc d'aucune compétence législative en la matière.

Quant au processus parlementaire, rappelons que, pour l'expulsion immédiate de l'auteur-e de violence domestique, le Grand Conseil avait pris position dans le cadre d'un postulat et attendu la norme fédérale avant de légiférer. D'autres cantons, comme Genève, avaient préféré aller plus rapidement. Or, aujourd'hui on constate que, certes, le canton de Vaud, a été le dernier à légiférer en la matière, mais que contrairement à Genève, des expulsions sont effectivement prononcées. En matière légale, la lenteur peut parfois se révéler bénéfique. Il pourrait dès lors s'avérer judicieux d'attendre aussi la norme fédérale pour ce qui concerne la surveillance électronique mobile.

Ainsi, la commission, unanime, et sur proposition de M. le député Philippe Ducommun, a accepté de transformer sa motion en postulat. Le rapport du Conseil d'Etat qui s'ensuivra permettra de bien expliquer les enjeux liés à ce nouveau moyen de surveillance et le contexte législatif suisse. Selon les résultats des débats sur la motion Perrin aux chambres fédérales, la commission cantonale traitant de la motion Ducommun se réserve cependant la possibilité de déposer une résolution. Cette dernière permettra de faire pression, si besoin était, sur le parlement fédéral pour introduire dans la loi un tel système électronique destiné à prévenir la violation d'une interdiction de périmètre et à accroître la protection des victimes.

Nyon, le 21 décembre 2010.

La rapportrice :  
(Signé) *Fabienne Freymond Cantone*