

MESSAGE N° 5 6 mars 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
d'application du code civil suisse pour le canton de
Fribourg (mesures urgentes en cas de violence,
de menaces ou de harcèlement)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (ci-après: LACC).

1. NÉCESSITÉ DU PROJET

1.1 La protection de la personnalité en cas de violence, de menaces ou de harcèlement: une nouvelle norme dans le code civil suisse (extraits du Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, du 18 août 2005, FF 2005 p. 6437ss)

Le proche milieu social est un lieu de confiance, de compréhension et d'assistance. Cependant, la réalité peut être différente. La violence domestique est aujourd'hui quotidienne dans notre société. Les femmes en sont souvent les victimes. Afin qu'elles ne soient plus contraintes à l'abandon de leur foyer pour trouver refuge dans un lieu pour personnes en détresse, la conseillère nationale Ruth-Gaby Vermot-Mangold a déposé, en juin 2000, une initiative parlementaire visant à assurer la protection des victimes de violences domestiques par l'expulsion immédiate du domicile des personnes violentes et l'interdiction de le réintégrer pendant une période déterminée. Le Conseil national a décidé en juin 2001 de donner suite à cette initiative.

Sur la base de cette décision, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a élaboré une proposition de modification du Code civil (CC). Le projet prévoyait de compléter les dispositions relatives à la protection de la personnalité (art. 28ss CC) par des mesures générales contre la violence, les menaces ou le harcèlement ainsi que par des mesures spécifiques à la violence domestique. Sont ainsi visées les violences domestiques, mais également d'autres formes de violence comme la poursuite et le harcèlement obsessionnels d'une personne («stalking» en anglais). Le projet prévoyait le dispositif suivant:

- Les mesures qui peuvent être requises du juge sont en particulier l'interdiction pour l'auteur d'approcher un certain périmètre autour du logement de la victime ou l'interdiction de fréquenter certains lieux ou de prendre contact avec la victime.
- Lorsque la victime et l'auteur vivent dans le même logement, le juge peut également faire expulser celui-ci du logement pour une durée déterminée. Une indemnité appropriée peut être fixée pour l'utilisation exclusive du logement. Le juge peut également attribuer les droits et les obligations qui résultent du contrat de bail à la victime, avec l'accord du bailleur.
- Les cantons ont l'obligation de désigner un service pouvant décider de l'expulsion immédiate d'une personne du logement commun en cas de crise.
- Les cantons devront également veiller à ce qu'il existe des centres de consultation auxquels les victimes et les auteurs d'actes de violence, de menaces ou de harcèlement peuvent s'adresser.

Les Chambres fédérales ont adopté les modifications du Code civil le 23 juin 2006. Le contenu de la proposition de la Commission des affaires juridiques a été repris pour l'essentiel. Mais l'obligation, pour les cantons, de veiller à ce qu'il existe des centres de consultations pour les victimes et les auteurs de violence, de menaces ou de harcèlement a été abandonnée.

1.2 La question Nicolas Bürgisser (N° 804.05)

Dans une question déposée le 22 février 2005, le député Nicolas Bürgisser demandait l'introduction, en droit fribourgeois, d'une norme permettant d'expulser l'auteur de violences conjugales et le contrôle de l'exécution de cette expulsion, dans le but d'offrir une protection maximum aux victimes de violence. Dans sa réponse du 26 avril 2005, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il envisageait de proposer au Grand Conseil l'adoption d'une norme offrant à ces victimes une protection en urgence, par des mesures contraignantes prises contre l'auteur de violences. Il a relevé, aussi, que les Chambres fédérales étaient saisies d'un projet de modification du CC.

Finalement, la modification du Code civil va entièrement dans le sens voulu par le député Nicolas Bürgisser.

1.3 La désignation d'un service compétent pour prononcer l'expulsion immédiate et la procédure y relative

En application du droit fédéral, les cantons doivent désigner un service compétent pour prononcer l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise, et régler la procédure (cf. art. 28b al. 4 CC).

A la fin de l'année 2006, la Direction de la sécurité et de la justice a mis en consultation un avant-projet de loi modifiant la LACC. Cet avant-projet avait essentiellement pour objectif de désigner le service compétent (la Police cantonale), de fixer la procédure de recours contre les décisions rendues et de préciser les obligations du service en matière d'information des victimes. Par ailleurs, l'avant-projet proposait de compléter le dispositif des mesures prévues par le Code civil en prévoyant des «arrêts de police», limités dans le temps. Ces arrêts étaient nécessaires d'une part pour assurer l'exécution de la décision d'expulsion (du domicile conjugal) et, d'autre part, pour permettre à l'organe compétent (la Police cantonale) de prendre en urgence une mesure nécessaire contre le perturbateur en cas de danger sérieux et imminent pour la victime, que l'on se trouve ou non en face de violences conjugales.

Les organes consultés ont salué les mesures d'exécution prévues par l'avant-projet, notamment la désignation de la Police cantonale comme service cantonal compétent.

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 du projet (modifications de la LACC)

- Art. 16 LACC

L'alinéa 1 de l'article 16 détermine l'autorité compétente et fixe les mesures qui peuvent être prises en urgence, avec la durée de celle-ci. Comme l'a précisé le Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, la mesure d'expulsion (cf. al. 1 let. a AP) comprend l'interdiction de retourner dans le domicile et le retrait des clés.

L'introduction, à l'article 16 al. 1 let. b LACC, d'arrêts de police dans le cadre de la protection de la personnalité répond à une nécessité, surtout lorsque les (strictes) conditions légales prévues pour une détention préventive, une garde-à-vue ou une privation de liberté à des fins d'assistance ne sont pas réalisées. Limités dans le temps, ces arrêts permettront à la Police cantonale d'abord d'assurer l'exécution de décisions d'expulsions (par ex. si l'on a lieu de penser que l'auteur retournera dans son domicile malgré l'interdiction). Ils permettront aussi d'empêcher, sur le champ, tout auteur de violence, de menaces ou de harcèlement d'agir, et ce même si l'on ne se trouve pas en présence de violence conjugale. Le danger pour l'intégrité physique ou psychique doit être cependant sérieux et imminent (critère de l'état de nécessité). Il pourra arriver que les deux hypothèses prévues à l'article 16 al. 1 let. b LACC se superposent.

En pratique, les décisions seront prises par un officier de police judiciaire. Elles seront formalisées, et notifiées aux personnes mises en cause et communiquées aux personnes intéressées (victimes) selon les règles ordinaires, sous une forme appropriée. Un exemplaire de la décision écrite sera ainsi remis à l'auteur de la violence, de la menace ou du harcèlement. Cette décision pourra, selon les circonstances être notifiée verbalement par un agent de police puis confirmée par écrit par l'officier de police concerné.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 16 précisent les informations qui devront être communiquées tant à l'auteur qu'à la victime. Ces informations pourront être données oralement ou par écrit (il existe à ce sujet un petit dépliant édité par le Bureau de l'égalité et de la famille «Cartes d'urgence, violences conjugale et domestique»). Cela dit, il est aussi nécessaire que l'officier de police informe clairement la victime du contenu et de la durée des mesures prises par la Police. La victime doit être en mesure de décider rapidement si elle va saisir le juge civil compétent pour qu'il prenne des mesures en application de l'article 28b CC. A remarquer que ce juge sera en général le Tribunal d'arrondissement (causes de nature non pécuniaire; art. 144 de la loi d'organisation judiciaire). Le Président du tribunal sera compétent pour prendre des mesures provisionnelles (cf. art. 28c CC; art. 367s et 369 al. 2 CPC), selon une procédure en principe sommaire (cf. art. 370 CPC). Il pourra aussi prendre des mesures d'urgence (mesures superprovisionnelles) (cf. art. 372 CPC; art. 28d al. 2 CC). En cas de problèmes entre conjoints, le juge des mesures protectrices de l'union conjugale (le président du tribunal) sera compétent (cf. art. 54ss LACC).

L'article 16 al. 4 du projet règle la procédure de contestation de la décision. En effet, les décisions prises en urgence, limitées dans le temps, doivent pouvoir être contrôlées rapidement par le juge (civil). Le président du tribunal civil est désigné à cet égard comme juge compétent. Les règles de la procédure sommaire seront applicables (cf. art. 360 à 366 CPC) et la décision du président du tribunal sera définitive. Le délai de recours prévu (3 jours) permettra à l'auteur de violence de recourir rapidement contre la mesure. Il permettra aussi à celui-ci de réfléchir, une fois la crise passée, dans le calme sur l'opportunité de recourir. A remarquer que si l'auteur se plaint uniquement de la manière avec laquelle la Police cantonale est intervenue (et non du principe de la mesure), il pourra déposer plainte auprès de la Direction de la sécurité et de la justice (cf. art. 38 LPol).

- Art. 54a al. 1 let. b LACC

L'article 54a al. 1 let. b LACC est modifié dans le but de supprimer le droit de recours au tribunal d'arrondissement lorsque le président du tribunal prend, en cas d'urgence, des mesures protectrices de l'union conjugale. Cette disposition fait suite à une demande du Tribunal cantonal, formulée dans son rapport d'activité 2005.

Art. 2 du projet (modification de la loi sur la Police cantonale)

L'article 36 de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (Intervention d'urgence dans un domicile) est complété par une nouvelle lettre, mentionnant l'intervention d'urgence en cas de violence domestique (violence à l'intérieur d'une relation familiale ou partenariale existante ou dissoute). Il convient en effet de donner clairement à la Police cantonale la compétence d'intervenir en urgence dans un domicile lorsque des violences domestiques y sont commises.

3. INCIDENCES

Les conséquences financières et en personnel du projet sont difficiles à déterminer; elles dépendront de la fréquence des interventions de la Police cantonale.

Cela dit, il n'est pas douteux que la mise en œuvre, par le juge civil, des mesures prévues à l'article 28b CC entraînera des charges supplémentaires pour les organes judiciaires. Des émoluments de justice pourront être perçus par le juge et les frais de la Police cantonale pourront être couverts par la perception d'émoluments ou de débours (cf. art. 107 CPC et art. 4 du Tarif du 6 septembre 1966 des frais judiciaires en matière civile; art. 2 à 6 et 8 let. f de l'arrêté du 22 décembre 1987 concernant les émoluments de la Police cantonale).

BOTSCHAFT Nr. 5 6. März 2007 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des** **Einführungsgesetzes zum Schweizerischen** **Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg** **(dringliche Massnahmen bei Gewalt, Drohungen** **oder Nachstellungen)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (EGZGB).

1. NOTWENDIGKEIT EINES GESETZES

1.1 Der Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen: eine neue Bestimmung im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Auszüge aus dem Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 18. August 2005, BBl 2005 S. 6871 ff.)

Der soziale Nahraum ist ein Bereich des Vertrauens, der Verständigung und der Fürsorge. Die Wirklichkeit sieht aber oft anders aus. Die häusliche Gewalt ist heute ein