

Date de dépôt : 18 novembre 2009

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'activité du bureau du délégué aux violences domestiques pour l'année 2008

Mesdames et
Messieurs les députés,

Conformément à la loi sur les violences domestiques (LVD – F 1 30), le délégué aux violences domestiques a adressé son rapport au Conseil d'Etat pour l'année 2008.

Durant sa deuxième année d'existence, le bureau du délégué aux violences domestiques (ci-après le BVD) a poursuivi ses activités avec, en toile de fond, les priorités et objectifs définis en 2007 visant le développement d'un concept d'intervention et de prévention pour le canton de Genève.

Les travaux entrepris visent, entre autres, la mise en place de l'Observatoire genevois des violences domestiques, la révision de l'article 8 de la loi sur les violences domestiques « mesures d'éloignement administratif », le développement de modalités permettant la diffusion d'informations et de connaissances à la population, et la création d'un partenariat avec les autres cantons suisses, romands en particulier. De plus, une attention marquée a été portée sur les sensibilisations et formations des professionnel-le-s genevois-e-s en matière de violence domestique, que ce soit dans les écoles professionnelles ou dans les grandes institutions telles que les Hôpitaux universitaires de Genève, l'Hospice général, l'office de la jeunesse, la police.

Au sein de plusieurs de ces institutions dites généralistes, un réel effort a été poursuivi en matière de prise en compte de la problématique « violences domestiques ». Celui-ci se concrétise par la mise en place de procédures d'intervention réfléchies, en cohérence avec les missions institutionnelles et celles des institutions partenaires avec lesquelles il est nécessaire de collaborer. Peu visibles au début, ces améliorations sont le fruit d'un travail important et quotidien de la part d'hommes et de femmes impliqué-e-s sur le

terrain, un véritable défi pour les institutions genevoises. Non seulement elles doivent intégrer un phénomène complexe et anxiogène tel que la violence domestique, mais elles doivent aussi, dans le même temps, maintenir ou consolider des acquis construits patiemment, depuis de longues années.

Ces transformations sont heureusement facilitées du fait qu'il est aujourd'hui acquis que cette problématique est transdisciplinaire et que la mise en commun de compétences spécifiques, acquises au sein des professions concernées, est nécessaire pour développer une action efficace. Pour cela, il est devenu essentiel que chaque professionnel-le se sensibilise aux pratiques des autres membres du réseau, afin de pouvoir coordonner les réponses et ne pas reproduire les nombreux clivages qui ont pu exister par le passé. La création des Forums Violences Domestiques en 2008 va dans ce sens. Le Conseil d'Etat tient à souligner que c'est souvent à l'interface des champs professionnels, faits de cultures et d'expériences particulières, que les difficultés apparaissent, se figent, se rigidifient. C'est donc à ces conditions que la thématique « violence domestique » peut être un objet partagé et partageable, selon les compétences et les rôles de chacun. Là, à cet endroit précis, il ne peut pas, ni ne doit y avoir de lutte de pouvoir, d'enjeux de personnes, de guerres idéologiques. Ce serait oublier la raison profonde de ce travail, soit l'intervention auprès de personnes en grande souffrance.

Le Conseil d'Etat adresse ses vifs remerciements à l'ensemble des partenaires engagés dans la lutte contre les violences domestiques, et plus particulièrement aux institutions membres de la commission consultative sur les violences domestiques qui ont accompagné les travaux du BVD durant l'année 2008.

1. Le fonctionnement du bureau du délégué aux violences domestiques

1.1. Son organisation

Après deux ans d'existence, le BVD a pu mettre en place une organisation interne et externe efficace¹. Il a su développer des rapports de confiance avec ses nouveaux partenaires et, au besoin, créer des structures ou supports encore inexistantes. Ceci fut le cas en 2008 avec, par exemple, la mise en place de la Conférence latine contre les violences domestiques, pendant de la KIFS, conférence suisse-alsacienne qui regroupe les services et projets d'intervention de lutte contre la violence domestique de onze cantons.

¹ Se référer au rapport d'activité 2007 (www.ge.ch/violences-domestiques/publications/)

Depuis le 1^{er} avril 2008, le BVD est rattaché à l'office des droits humains, du département des institutions², dirigé par M^{me} Fabienne Bugnon et regroupant trois autres services: le bureau de l'intégration des étrangers, le service de la solidarité internationale et le service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme.

1.2. Son équipe

- M. David Bourgoz – délégué aux violences domestiques (ci-après délégué) (70%)
- M^{me} Florence Merenda – adjointe du délégué (60%)
- M^{me} Carole Argand – secrétaire³ (100%)

Par ailleurs, le BVD a pu compter sur la précieuse collaboration de M^{me} Christelle Mandallaz, coordinatrice et animatrice des Forums Violences domestiques⁴.

Au terme de cette seconde année le BVD fait valoir le besoin de renforcer son équipe avec une personne en contrat stable, chargée des tâches administratives et de secrétariat inhérentes au bon fonctionnement du service.

1.3. Ses partenaires

Le BVD collabore étroitement avec un grand nombre de partenaires. Les plus importants sont les institutions genevoises, regroupées au sein de la commission consultative sur les violences domestiques⁵, la conférence latine contre les violences domestiques et la conférence nationale des services et projets d'interventions cantonaux. Il a également pu compter sur l'appui ponctuel de cantons qui ont acquis des compétences spécifiques, par exemple le canton de Zurich au sujet de l'éloignement du domicile des auteurs de violences domestiques. Il consulte également son comité scientifique, composé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), secteur prévention des violences interpersonnelles, et de l'Institut de criminologie et de droit pénal de l'Université de Lausanne, lors du développement de nouveaux projets.

² <http://www.ge.ch/di/services-et-offices/?rubrique=droits-humains>

³ Emploi temporaire fédéral individuel (EFTI)

⁴ Mandataire externe

⁵ Se référer au chapitre « Les travaux de la Commission consultative sur les violences domestiques », p. 6.

1.4. Ses prestations publiques

Le BVD a été sollicité pour intervenir dans les médias, lors de conférences publiques et pour participer à des publications⁶. Il a également mis en place des manifestations, soit les Forums Violences Domestiques^{7 8 9} et le 2^e colloque franco-genevois sur les violences domestiques^{10 11}. Il développe également son site internet¹², par exemple en traduisant certaines parties en plusieurs langues. L'acquisition de nouvelles connaissances au BVD, est également assurée par la participation à des séminaires et à des conférences.

1.5. La veille électronique

Un dispositif de veille électronique a été mis en place, afin de recueillir toute information nouvelle et pertinente en matière de violences domestiques en Suisse et dans le monde, avec un double objectif: l'utilisation par le BVD, et la diffusion d'information aux membres du réseau potentiellement concernés.

Les informations recueillies peuvent être de type légal, clinique, statistique, fait divers ou événementiel (congrès, conférences) et ce, dans les divers domaines de la violence domestique. L'exhaustivité n'est pas recherchée, seule la pertinence compte.

Trois outils de surveillance électronique ont été choisis et sont utilisés en parallèle. Les informations reçues sont traitées chaque jour par le secrétariat.

⁶ P.ex. Bourgoz, D. & Merenda, F. (2008). De la création d'une loi cantonale sur les violences domestiques à sa mise en application. In K. B elser, A. Dunga, E. Keller, C. Weilenmann, Violence domestiques: état des lieux. Berne: Commission fédérale pour les questions féminines CFQF, Questions au féminin, 2.2008.

⁷ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/doc/01-02-08.pdf>

⁸ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/actualites/?rubrique=24-04-08>

⁹ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/actualites/?rubrique=02-10-08>

¹⁰ Se référer au rapport d'activité 2007 ([www.ge.ch /violences-domestiques/publications/](http://www.ge.ch/violences-domestiques/publications/))

¹¹ Le titre était: « 2^eme. Colloque franco-genevois : Les agressions sexuelles au sein du couple: entre tabous et réalités ». 150 participants.

(<http://www.ge.ch/violences-domestiques/actualites/?rubrique=20-11-08>). Le prochain colloque devrait avoir lieu en 2010

¹² <http://www.ge.ch/violences-domestiques/>

2. Les travaux de la commission consultative sur les violences domestiques

Durant 2008, les institutions et les professionnel-le-s genevois-es ont poursuivi leurs efforts afin de favoriser une meilleure prise en charge des personnes impliquées, directement ou non, dans des situations de violences domestiques. Problématique transdisciplinaire par excellence, il est devenu essentiel que chacun se sensibilise aux champs de compétences et aux pratiques des autres partenaires du réseau, afin de mieux apprécier le travail de chacun et de favoriser une meilleure coordination des pratiques. La thématique « violence domestique » devient ainsi un objet partagé et partageable entre tous. Par la volonté du législateur¹³ qui a souhaité que le BVD collabore étroitement avec la commission consultative sur les violences domestiques, ce mouvement est largement encouragé.

2.1. La commission consultative sur les violences domestiques (CCVD)

La CCVD est présidée par M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du département des institutions. Elle est composée de 22 membres¹⁴: des représentant-e-s de l'administration cantonale, d'organismes publics, du Pouvoir judiciaire, d'institutions privées et d'expert-e-s. De la CCVD sont issus un comité¹⁵ et deux sous-commissions, ainsi qu'un groupe de travail. La directrice générale de l'office des droits humains, le délégué et son adjointe assistent aux travaux. Le secrétariat est assuré par le BVD.

- La CCVD s'est réunie à trois reprises. Elle a traité, entre autres, de la révision de la loi sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI), de la nouvelle procédure de détection des violences domestiques mise en place au sein de la police genevoise, de la mise en place de l'observatoire genevois des violences domestiques, des statistiques violences domestiques 2003-2007 du pouvoir judiciaire.
- Placé sous la responsabilité du délégué, le comité s'est réuni à 6 reprises. Il traite essentiellement de la coordination inter-institutionnelle et a été consulté notamment, lors de l'harmonisation des définitions et des typologies dans le cadre de la mise en place de l'observatoire genevois des violences domestiques.
- Les deux sous-commissions, « information-prévention » et « outillages des professionnel-le-s », travaillent sur la création de concepts spécifiques qui s'adressent à la population genevoise et/ou aux professionnel-le-s aux

¹³ http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_fl_30.html (art. 6, al. 3)

¹⁴ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/commission-consultative/membres-commission-consultative/>

¹⁵ Comité de la commission consultative sur les violences domestiques

prises avec cette problématique. Elles se sont toutes deux réunies à 7 reprises. Le résultat de ces travaux est attendu dès 2009.

- Un groupe de travail « mesures d'éloignement administratif », placé sous la responsabilité du délégué, composé de membres issus de la CCVD ainsi que de la juriste de l'office des droits humains s'est réuni à deux reprises en 2008¹⁶.

2.1.1 La sous-commission « information – prévention »

La loi sur les violences domestiques prévoit que l'Etat favorise la collecte et la diffusion des connaissances et d'informations relatives aux violences domestiques. Elle prévoit également que la population soit sensibilisée à cette problématique et qu'elle soit informée des ressources à disposition¹⁷.

Mise en place sur l'impulsion du BVD, co-dirigée avec le service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme, la sous-commission est constituée de 6 autres membres, tous issus de la CCVD.

Cette sous-commission a pour objectif de créer des projets de prévention et d'information. Ces travaux s'adressent en priorité au grand public. Ils ont permis la conception d'un plan d'action « Information – Prévention », approuvé lors de la CCVD du 5 juin 2008. Ce plan contient 2 axes:

- la réédition et l'adaptation de brochures et de documents diffusés par l'Etat de Genève en matière de violence conjugale et domestique;
- la mise en place de campagnes d'information et de prévention.

L'aboutissement de ces premiers travaux est attendu pour le 2^{ème} semestre de 2009, puis courant 2010 et 2011.

2.1.2 La sous-commission « outillage »

Cette sous-commission est composée de 9 membres de la CCVD, la plupart représentants d'importantes institutions genevoises. Le délégué en a la responsabilité.

Depuis son entrée en activité, à la fin de l'année 2007, les réflexions de la sous-commission portent sur les conditions-cadres qui permettent aux institutions d'agir avec cohérence lors de situations de violences domestiques. Courant 2008, la sous-commission a décidé de développer de nouveaux

¹⁶ Pour plus d'informations, se référer au chapitre 4 « Les mesures d'éloignement administratif ».

¹⁷ http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_f1_30.html (art. 5, al. 1 et 2)

« outils » destinés à leur venir en aide, en se basant sur des travaux déjà existants¹⁸. Ces outils se déclineront en trois formes différentes:

- une plaquette de poche transmissible aux personnes en difficulté;
- un guide papier facile d'accès pour les professionnel-le-s;
- un site internet à destination des professionnel-le-s. Sa maintenance sera assurée par le BVD.

L'aboutissement de ces travaux est attendu pour le 2^{ème} semestre de 2010.

3. L'observatoire genevois des violences domestiques

Le BVD a poursuivi la mise en place de cet observatoire débutée en 2007. Pour rappel, cet instrument, préconisé par l'OMS¹⁹, doit renseigner annuellement le canton de Genève sur l'ampleur du phénomène « violences domestiques », ses caractéristiques et son évolution. Il sert également à « évaluer les réponses du réseau et contribue à l'optimisation de ces réponses, en y apportant des actions correctives, et le ciblage des mesures de prévention et d'information. »²⁰

Dès le début, le développement de cet outil s'est déroulé en parfaite collaboration avec l'office cantonal de la statistique et les systèmes d'information, logistique et organisation (SILO) du département des institutions. Une attention particulière a été portée sur la définition d'une structure de fichier d'extraction, le choix d'une méthode d'anonymisation et de solutions adaptées aux divers groupes de partenaires, afin de préparer le terrain en vue d'une réalisation optimale en 2008.

La phase de conception s'est achevée le 31 octobre 2007 avec la présentation d'un rapport aux membres de la CCVD. Dès lors, pouvaient commencer les travaux d'harmonisation des définitions et typologies, prélude à l'utilisation d'un langage commun entre institutions partenaires. Outre

¹⁸ En particulier les documents « violence conjugale: dépistage – soutien – orientation des personnes victimes. Protocole d'intervention à l'usage des professionnel-le-s du canton de Fribourg » édité par le Bureau de l'égalité et de la famille et la Commission cantonale contre la violence conjugale du canton de Fribourg (2007) et « Détection par les soignants de la violence domestique chez les patients consultant le Département de médecine communautaire » édité par les Hôpitaux universitaires de Genève (2006).

¹⁹ Krug, E, Dahlberg, L. Mercy, J., Zwi, A., Lozano-Ascencio, R (2002). Rapport mondial sur la violence et la santé. Genève: Organisation mondiale de la santé. (http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9242545619_fre.pdf)

²⁰ Se référer au rapport d'activité 2007 du BVD (www.ge.ch/violences-domestiques/publications/)

l'adoption de la définition de la violence domestique, stipulée dans l'article 2, alinéa 1, de la loi genevoise sur les violences domestiques (LVD – F 1 30), l'entente sur les divers types de violence possibles ou sur la typologie des liens entre auteurs et victimes, pour n'en citer que quelques uns, s'est avérée indispensable afin qu'à terme les données partagées recouvrent de mêmes concepts. Le comité de la CCVD s'est donc réuni à plusieurs reprises sur ce thème, aboutissant à la création du document interne « Harmonisation des définitions et typologies ». Certains sujets débattus ont une portée allant au-delà du besoin statistique, comme la décision de considérer l'enfant témoin de violences conjugales comme une victime indirecte, qu'il soit présent ou non lors des scènes de violences.

Parallèlement à ces travaux, le BVD a poursuivi sa collaboration avec le pouvoir judiciaire, aboutissant à la présentation par le procureur général des premières statistiques en matière de violences domestiques aux membres de la CCVD. Ceux-ci ont ainsi été renseignés sur le nombre de procédures pénales ouvertes, le taux de classement, de plaintes et de poursuites d'office, autant que sur le genre des victimes, les types de violences et les sanctions pénales prononcées, pour les années 2003 à 2007. L'effort statistique du pouvoir judiciaire sera poursuivi, visant le partage des données au sein de l'observatoire genevois des violences domestiques.

Par arrêté du 15 décembre 2008, avec l'aval de 5 départements co-rapporteurs, le Conseil d'Etat a autorisé formellement la création de l'observatoire genevois des violences domestiques. « L'office cantonal de la statistique est autorisé, en vue de produire des statistiques sur les cas de violences domestiques dans le cadre de la collaboration avec le BVD, à créer et exploiter un fichier comportant un certain nombre de données ».

La réalisation de ces différentes étapes rend possible un déploiement des actions d'implémentation en 2009. Les premiers résultats sont attendus courant 2010. Ils porteront sur le 2^{ème} semestre de 2009.

4. Les mesures d'éloignement administratif

Depuis l'entrée en vigueur de la loi genevoise sur les violences domestiques, la police prononce peu de mesures d'éloignement administratif (MEA)²¹, soit seulement 7 en plus de deux ans. Dans le même temps, on constate que la police et l'ensemble du réseau genevois sont tous favorables à faciliter le maintien de la victime de violences domestiques à son domicile et

²¹ Se référer au rapport d'activité 2007 du BVD, p. 7 à 10 (www.ge.ch/violences-domestiques/publications/)

à en éloigner l' auteur. Il est à noter cependant que le pouvoir judiciaire prononce régulièrement des mesures pénales ou civiles aboutissant également à l'éloignement de l'auteur.

Le BVD a donc décidé d'agir sur plusieurs fronts pour favoriser l'éloignement des auteurs et l'utilisation de mesures d'éloignement administratif par la police genevoise :

- La diffusion d'une meilleure information aux professionnel-le-s genevois-e-s sur les différents modes d'éloignement, à savoir la voie pénale, la voie civile et la voie administrative. Le premier Forum Violences Domestiques a porté exclusivement sur ce sujet²².
- Le développement de nouveaux outils proactifs au sein de la police genevoise. Sont relevés, pour l'exemple, la pérennisation du nouveau procédé de détection des violences domestiques (1^{er} juin 2008) ainsi que la nouvelle existence de la carte de poche « La violence domestique est un délit ! »²³ distribuée par les policiers genevois lors d'interventions en situations de violences domestiques (1^{er} octobre 2008). L'ensemble de ces améliorations est le fruit d'un étroit travail de concertation entre le BVD et la police, en particulier avec son « groupe de pilotage violences domestiques »²⁴ qui a effectué un travail remarquable tout au long de l'année.
- La constitution de la sous-commission « Mesures d'éloignement administratif » en octobre 2008. Elle s'est réunie à 2 reprises et s'est déplacée une fois dans le canton de Zurich pour étudier les pratiques qui s'y sont développées en matière d'éloignement des auteurs de violences domestiques. Elle a pour tâche d'apporter les modifications nécessaires à l'article 8 « mesures d'éloignement administratif » de la loi genevoise sur les violences domestiques. Ces travaux doivent aboutir dans le courant de l'année 2009.

²² <http://www.geneve.ch/violences-domestiques/doc/publications/1er-forum-violences-domestiques-24-04-08.pdf>

²³ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/doc/documentations/la-violence-domestique-est-un-delit.pdf>

²⁴ Extrait du point presse du Conseil d'Etat du 13 juin 2007.

5. Les Forums Violences Domestiques

Les Forums Violences Domestiques (FVD)²⁵ constituent une plate-forme de sensibilisation, de formation et de discussion qui s'adresse à un très large public de professionnels-le-s genevois-es concerné-e-s par la thématique des violences domestiques²⁶. Ils favorisent la diffusion de connaissances, la transmission d'informations, le transfert de compétences et la réflexion. Chacun porte sur une thématique ciblée. Ils ont lieu deux fois par année et sont gratuits. Afin de garder une trace écrite, des actes sont distribués aux participant-e-s et sont publiés sur le site internet du BVD.

5.1. « *C'est désormais aux auteurs de violence domestique de quitter le domicile conjugal ou familial !* »²⁷

Le premier forum s'est déroulé à la Maison des associations et a réuni 180 professionnel-le-s genevois-es. Le thème portait sur l'éloignement des auteurs de violences domestiques. Les principales institutions concernées, soit le pouvoir judiciaire, la police, l'office de la jeunesse, les avocats, le Centre de consultation LAVI et l'association Vires, ont accepté de traiter ce sujet. A cette occasion, Monsieur Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du département des institutions, département responsable du dossier « Violences domestiques », a exprimé le souhait que l'éloignement des auteurs s'inscrive dans la pratique des professionnel-le-s. Il a également indiqué que, si cela s'avérait nécessaire, afin de faciliter le prononcé des mesures d'éloignement administratif par la police, la loi sur les violences domestiques serait modifiée.

5.2. « *Violences conjugales: quels impacts ?* »²⁸

Le 2^e Forum s'est également déroulé à la Maison des associations. Il a réuni 260 professionnel-le-s genevois-es et a traité de l'impact des violences conjugales sur la santé des protagonistes à court, moyen et long terme. Une attention particulière a été accordée à la place des enfants pris dans ces situations et une intervention a porté sur le rôle et le vécu des professionnel-le-s amenés à intervenir dans ces situations.

Devant l'intérêt grandissant des professionnel-le-s genevois-es pour cette manifestation, il a été décidé de pérenniser les Forums Violences Domestiques.

²⁵ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/doc/01-02-08.pdf>

²⁶ http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_fl_30.html (art. 5, al. 1-2)

²⁷ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/doc/publications/1er-forum-violences-domestiques-24-04-08.pdf>

²⁸ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/doc/publications/violences-conjugales-quels-impacts.pdf>

6. Les perspectives pour 2009

Les perspectives pour 2009 du BVD se placent dans la continuité du travail débuté en 2007²⁹ et qui tend au même objectif, soit le développement d'un « concept d'intervention et de prévention » (LVD, art. 6, al. 5)³⁰.

Après trois ans d'activités du BVD, des étapes décisives devront être franchies, principalement dans la mise en place de l'observatoire genevois des violences domestiques, dans la modification de l'article 8 « Mesures d'éloignement administratif » et dans le développement de moyens favorisant l'information et la prévention pour la population genevoise et les professionnel-le-s, soit:

- La transmission de propositions visant à la modification de l'article 8 « Mesures d'éloignement administratif » (LVD – F 1 30) au Conseil d'Etat qui, après accord, les transmettra au Grand Conseil du canton de Genève pour adoption.
- La réalisation de « l'observatoire genevois des violences domestiques » au sein des institutions privées, membres de la commission consultative sur les violences domestiques.
- La 1^{ère} campagne d'information « violences domestiques » destinée aux citoyen-ne-s du canton de Genève.
- La création de la ligne téléphonique « violences domestiques ».
- La pérennisation des Forums Violences Domestiques.
- La finalisation de l'étude « Etat des lieux des formations et sensibilisations sur les violences domestiques qui se déroulent dans le canton de Genève ». A cette occasion, des propositions d'amélioration pourront être émises.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert HENSLER

Le président :
David HILER

²⁹ Se référer au rapport d'activité 2007 (www.ge.ch/violences-domestiques/publications/)

³⁰ <http://www.ge.ch/violences-domestiques/informations-juridiques/lois-cantonaes/>