

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Présentation du rapport d'application de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants (M. Guy Geoffroy, rapporteur ; Mme Danielle Bousquet, co-rapporteuse) 2
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 3071) (M. Philippe Houillon, rapporteur)..... 7
- Information relative à la Commission..... 8

Mardi

17 janvier 2012

Séance de 14 heures 25

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 14 heures 25.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, et de Mme Danielle Bousquet, la mise en application de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'ordre du jour de notre Commission appelle la présentation du rapport d'application de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

M. Guy Geoffroy, rapporteur. Pour Danielle Bousquet, pour moi-même, comme pour tous ceux qui ont travaillé sur les violences faites aux femmes, il s'agit aujourd'hui d'un moment important, qui s'inscrit dans une démarche d'ensemble. Sans revenir sur le vote de la loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, en 2006, la première étape a consisté en la création par la conférence des Présidents de notre assemblée, à l'initiative de son président, d'une mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, en 2008. Les conclusions de cette mission, dont Danielle Bousquet était présidente et dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteur, tendaient à instaurer un « dispositif cadre » pour lutter contre les violences faites aux femmes, incorporant des éléments législatifs et réglementaires. Pour notre part, nous avons décidé de reprendre les préconisations de nature législative de la mission d'évaluation sous forme de proposition de loi.

S'est alors ouverte la deuxième phase, législative, qui a pu aboutir dans les délais que nous nous étions fixés grâce au soutien du Gouvernement. Ce dernier a fait en sorte que notre texte soit adopté avant l'été 2010 et nous sommes nombreux à nous souvenir de la journée du 29 juin 2010 qui a vu l'adoption définitive de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, dans des termes identiques à ceux du Sénat. La loi du 9 juillet 2010 a pu entrer en application, pour une grande partie de ses dispositions, le 1^{er} octobre 2010, afin de laisser le temps au Gouvernement de prendre les textes réglementaires nécessaires à son application et d'informer les juridictions.

Au terme d'une année de mise en œuvre, vient le moment de dresser un premier bilan d'application d'une loi importante, qui comprend 38 articles et qui a été votée à l'unanimité tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, signe d'un consensus positif et porteur. Avant d'entrer dans le détail de ce bilan, je tiens à souligner que nous avons mené ce travail, avec Danielle Bousquet, dans une totale harmonie de pensée et de démarche.

Notre première mission consistait à recenser les textes pris par le Gouvernement pour l'application de la loi. De manière générale, les décrets d'application nécessaires ont été publiés dans des délais satisfaisants. Nous étions très attentifs à ce que le décret d'application de l'ordonnance de protection soit pris avant le 1^{er} octobre 2010, ce qui a été fait, permettant une entrée en vigueur de la procédure à la date prévue. Nous soulignons cependant qu'aucun des trois rapports que le Gouvernement devait remettre au Parlement pour juin 2011 ne l'a été. Demander la publication d'un rapport est une démarche facile pour le Parlement et peut être perçu comme une contrainte par le Gouvernement. Tel n'est pas le cas de ces rapports,

qui portent sur des sujets essentiels pour la lutte contre les violences faites aux femmes, à savoir l'opportunité de créer un observatoire national, la formation des professionnels et l'accès à un titre de séjour pour les ressortissantes algériennes victimes de violences conjugales, pour lesquelles les dispositions de la loi ne sont pas immédiatement applicables.

Au-delà, nous avons souhaité analyser la manière dont les acteurs de terrain appliquent la loi. Nous avons effectué, à cette fin, cinq déplacements en département afin de mesurer leur connaissance de la loi et de recueillir leurs impressions. Nous avons visité de petites comme de grandes juridictions en essayant que cet échantillon soit représentatif de la diversité des tribunaux de grande instance. À l'occasion de ces déplacements, nous avons rencontré des représentants de l'État, de la justice, des collectivités territoriales ainsi que des associations.

La principale mesure de la loi du 9 juillet 2010 est l'ordonnance de protection des victimes, qui est rendue par le juge aux affaires familiales en urgence sous forme de référé et pour une durée de 4 mois. Cette ordonnance vise à stabiliser la situation juridique des victimes de violences conjugales afin de les protéger, de leur permettre de quitter l'auteur des violences et d'envisager sereinement une éventuelle procédure pénale ou en divorce. L'ordonnance de protection nécessite que soit établi le caractère vraisemblable des violences. Peuvent notamment y figurer : l'interdiction, pour l'auteur, de rencontrer la victime et ses enfants et la possibilité, pour la victime, de dissimuler son adresse ; un aménagement de l'autorité parentale, afin, par exemple, de confier provisoirement la garde des enfants à la victime ou de prévoir que le droit de visite s'exerce dans un lieu neutre ou avec l'intermédiaire d'un tiers de confiance ; l'éviction de l'auteur du logement conjugal, dont la victime a seule le bénéfice, en la déliant éventuellement de tous les frais afférant au logement ; le versement, par l'auteur, d'une contribution financière à la victime, afin de lever le frein financier à la séparation.

Par ailleurs, les personnes qui bénéficient d'une ordonnance de protection se voient délivrer automatiquement une carte de séjour d'un an et peuvent bénéficier d'hébergements et de logements dédiés. Il faut rappeler que les préfets conservent le pouvoir d'accorder un titre de séjour aux personnes qui ne bénéficient pas de l'ordonnance de protection, ce qui n'a pas bien été compris dans toutes les préfectures.

L'ordonnance de protection est donc une mesure d'ensemble visant à faciliter les démarches des victimes et, *in fine*, leur reconstruction. Quel bilan peut-on faire de l'application de cette mesure, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2010 ?

En huit mois, jusqu'au 1^{er} mai 2011, 854 ordonnances de protection ont été sollicitées auprès des 122 tribunaux de grande instance qui ont répondu à la Chancellerie, ce qui correspond aux trois-quarts des tribunaux de grande instance de France. Il faut comparer ce chiffre avec ceux de l'ancien « *référé violences* », que l'ordonnance de protection remplace. En 2008, sur une année complète et non pas seulement huit mois, et dans la totalité des tribunaux de grande instance de France, seules 469 demandes de « *référé violence* » avaient été formulées. On peut donc estimer que l'ordonnance de protection a permis plus d'un doublement des demandes, alors que ce dispositif n'a pas encore atteint la plénitude de ses effets. Je tiens à souligner que la problématique des violences conjugales est particulièrement difficile car le taux de révélation de ces violences est encore faible. Lors d'une conférence de presse tenue ce matin, le ministre de l'Intérieur, M. Claude Guéant, a estimé avec raison que l'augmentation du nombre de faits constatés résultait certainement

d'une libération de la parole, davantage que d'une augmentation du nombre de situations de violences conjugales.

Tous les magistrats ont jugé positive la création de l'ordonnance de protection. Ils ont cependant mis en lumière un certain nombre d'améliorations possibles.

L'ordonnance de protection a une durée de 4 mois. Pour tous les acteurs rencontrés, cette durée est trop courte et dissuade certaines victimes d'entreprendre la procédure. À l'occasion d'un prochain texte législatif, cette durée pourrait être portée à six mois.

Les délais nécessaires à la délivrance d'une ordonnance de protection sont beaucoup trop longs. Il est en moyenne de 26 jours, alors que le législateur escomptait un délai de 48 heures ! Ce délai excessif met en danger les victimes qui entament une procédure et doit être absolument réduit. C'est possible puisque le tribunal de grande instance de Bobigny, qui a délivré à lui seul un cinquième des ordonnances de protection, grâce à une organisation particulièrement pertinente, connaît un délai moyen de délivrance de 8 jours. Ce modèle est à généraliser.

Enfin, certaines préfectures ne jouent pas complètement le jeu de la protection des victimes de violences conjugales en matière de délivrance de titre de séjour. Il faut leur rappeler que cette dernière est automatique pour toutes les personnes qui bénéficient d'une ordonnance de protection et qu'elle demeure possible si tel n'est pas le cas.

En matière pénale, notre attention a notamment été appelée sur le délit de violences psychologiques au sein du couple, que la loi du 9 juillet 2010 a créé. Ce délit a répondu à une réelle attente puisque sa création a engendré de nombreux appels auprès des associations spécialisées et nous avons nous-même reçu de nombreux courriers à ce sujet. En revanche, les acteurs de terrain se trouvent démunis pour en faire application, faute notamment de jurisprudence. On peut estimer qu'une première jurisprudence permettrait de définir une marche à suivre et de mieux cerner quels sont les éléments sur lesquels le juge pourrait s'appuyer pour caractériser cette infraction. De l'avis des magistrats, la mise en œuvre de ce délit pourrait s'appuyer sur une meilleure coopération avec les unités d'urgences médico-judiciaires qui sont seules capables de produire des certificats médicaux pouvant décrire le traumatisme psychologique subi par les victimes.

Mme Danielle Bousquet, co-rapporteuse. Je voudrais insister à mon tour sur l'importance de mener ce travail d'évaluation de la loi afin de mesurer son adéquation avec les besoins et de quantifier son application. Il s'agit d'un travail indispensable, qui devrait être entrepris pour toutes les lois importantes, ce qui est bien évidemment le cas pour celle qui nous intéresse aujourd'hui. Il ressort de notre évaluation que la loi est globalement pertinente mais qu'un défaut de formation des acteurs empêche sa complète mise en œuvre.

Pour ne pas revenir sur les éléments de mise en application de la loi qui viennent d'être évoqués par Guy Geoffroy, je consacrerai mon intervention aux trois conditions du succès de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes.

La première de ces conditions est l'orientation des victimes vers la bonne procédure. L'ordonnance de protection n'est pas la seule réponse possible dans les situations de violences conjugales. Elle peut être conjuguée à une action pénale. Par ailleurs, de nombreux avocats conseillent encore à leurs clientes victimes de violences de ne déposer qu'une requête en divorce, ignorant les possibilités ouvertes par l'ordonnance de protection. Ils estiment en effet

que le juge aux affaires familiales dispose, pour une procédure de divorce, des mêmes pouvoirs que dans le cadre d'une ordonnance de protection. Tel n'est évidemment pas le cas : l'ordonnance de protection a été conçue comme une mesure d'ensemble, la seule permettant de prendre en compte tous les aspects de la situation de la victime et de répondre à toutes ses demandes. Il est donc très important qu'elle soit mieux connue, afin que les victimes y soient davantage orientées. Nous avons d'ailleurs l'occasion, dans le rapport, de souligner les lacunes de la formation, notamment des avocats et des magistrats. Plusieurs avocats rencontrés nous ont indiqué que les écoles de formation du barreau gagneraient à consacrer systématiquement une journée de formation aux violences conjugales. J'ai participé à de telles formations en Bretagne qui ont, me semble-t-il, été très utiles aux avocats présents. De même, nous préconisons de former l'ensemble des coordonnateurs « famille » des tribunaux de grande instance à l'ordonnance de protection, ces derniers étant ensuite chargés de diffuser l'information auprès de leur équipe.

La deuxième condition du succès est l'implication de tous les acteurs et leur mise en réseau. S'il est un domaine dans lequel les bonnes pratiques ont toute leur importance, c'est bien celui de la lutte contre les violences conjugales. La situation de ces victimes est tellement spécifique qu'il est essentiel que les acteurs connaissent parfaitement cette problématique et soient en mesure de travailler en réseau. Ces violences sont insidieuses ; elles prennent place dans la sphère familiale et sont généralement difficiles à percevoir de l'extérieur. Leur gravité est telle qu'elles isolent les femmes qui en sont victimes et peuvent engendrer d'importantes dépressions et provoquer des suicides si aucune réponse ne leur est apportée. Si les professionnels ne sont pas formés à les reconnaître, ils n'y parviendront pas.

Nous avons pu constater qu'il suffit qu'un seul maillon de la chaîne manque pour que l'ensemble de la procédure soit grippé. Si les avocats connaissent mal la procédure de l'ordonnance de protection ou si les magistrats la considèrent comme inutile, aucune victime ne pourra jamais y avoir accès. C'est ce que nous avons pu remarquer dans certains tribunaux.

Au-delà, l'ensemble des acteurs doit travailler en réseau. Nous avons été particulièrement impressionnés par le remarquable dispositif mis en œuvre au tribunal de grande instance de Bobigny, qui permet à une victime de se présenter au tribunal et de rencontrer, dans la même journée, une association d'aide aux victimes, le bureau d'aide juridictionnelle, un avocat et le juge aux affaires familiales de permanence. La garantie lui est donnée que la décision du juge sera rendue dans les huit jours. Si nécessaire, un hébergement lui est fourni le jour même pour lui éviter de rentrer chez elle et un téléphone d'urgence (« téléphone de grand danger ») peut lui être attribué afin qu'elle puisse prévenir les forces de l'ordre si l'auteur des violences s'approche d'elle. La mise à l'abri est ainsi immédiate et totale. On devine toute l'organisation nécessaire pour donner cette réponse rapide aux victimes et le travail collaboratif qui la sous-tend. Les engagements de chacun figurent d'ailleurs dans un partenariat. Ce n'est pas un hasard si le tribunal de grande instance de Bobigny a rendu un cinquième des ordonnances de protection délivrées dans toute la France !

La troisième clef de la réussite, et aussi celle qui garantit le succès de cette politique sur le long terme, est la prévention. En la matière, la loi du 9 juillet 2010 a fourni deux leviers.

Dans le domaine des médias, elle autorise les associations de lutte contre les violences faites aux femmes à saisir le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour qu'il mette en demeure les télévisions et les radios qui ne respecteraient pas leurs obligations de lutte contre les discriminations, les préjugés sexistes et les violences faites aux femmes. L'association *Osez le féminisme !* a fait usage à deux reprises de cette possibilité, l'une ayant

débouché sur l'envoi, par le CSA, d'une lettre de mise en garde à une radio où un animateur avait soutenu qu'une agression sexuelle commise à l'encontre d'une femme pouvait être un moyen de créer un état d'esprit positif dans une équipe sportive.

À l'école, la loi du 9 juillet 2010 prévoit qu'une formation à l'égalité de genre est dispensée à tous les stades de la scolarité. Le ministère de l'Éducation nationale nous a fourni des éléments sur la mise en œuvre de cette disposition législative dont il est cependant difficile de quantifier la réalité sur le terrain, faute d'étude approfondie.

Pour conclure sur ce thème, je veux souligner que deux des rapports que le Gouvernement aurait dû rendre au Parlement concernent la politique de prévention. Il s'agit, d'une part, de la perspective de créer un Observatoire national des violences faites aux femmes qui, par la production de statistiques, sensibiliserait l'ensemble de la société à cette problématique, et, d'autre part, de la formation des professionnels, au sujet de laquelle la représentation nationale ne dispose toujours d'aucun élément.

Le bilan d'ensemble est donc mitigé, avec des éléments fortement positifs, notamment quant à la publication des textes d'application, et d'autres qui le sont moins. En tout état de cause, des progrès qualitatifs sont encore largement possibles.

Mme Marietta Karamanli. Je souhaite en premier lieu féliciter nos collègues Guy Geoffroy et Danielle Bousquet pour le travail important de contrôle de l'application de la loi du 9 juillet 2010 qu'ils viennent de mener ; je pense d'ailleurs qu'il faudra continuer à évaluer les suites du vote de cette loi. Après avoir entendu attentivement nos deux rapporteurs, j'aurai deux questions à leur poser.

Une enquête faite en 2007 ou 2008 – si je ne me trompe pas – sur le *cadre de vie et la sécurité* montrait que les femmes sont autant exposées aux violences physiques et sexuelles à l'intérieur du cadre familial qu'à l'extérieur : 3,3 % des femmes âgés de 18 à 59 ans déclaraient alors avoir été victimes d'au moins un acte de violences au sein de leur ménage, contre 3,4 % en dehors du cadre familial. Cette étude, menée juste avant le vote de la loi, montrait que les violences conjugales étaient peu révélées : un cinquième des victimes de violences physiques et un tiers des victimes de violences sexuelles auraient alors renoncé à porter plainte, à faire une main courante ou à se tourner vers les associations. Peut-on quantifier précisément les avancées que la loi a permises en cette matière ?

La deuxième question a trait au suivi des soixante et une préconisations du rapport d'information que vous aviez établi pour lutter contre les violences faites aux femmes : dispose-t-on d'un instrument de suivi précis de la mise en application de chacune de ces préconisations ?

M. Étienne Blanc. A-t-on une idée précise de la proportion de mesures de protection qui aboutissent, s'agissant des couples mariés, à l'ouverture d'une procédure de divorce ?

M. Guy Geoffroy, rapporteur. Sur cette dernière question, la réponse est non ; tout au plus sait-on, comme l'évoquait Danielle Bousquet, que certaines juridictions semblent privilégier la procédure de divorce, quand elle fonctionne bien, plutôt que d'avoir recours à l'ordonnance de protection. En revanche, le croisement des deux procédures ne peut à ce stade être établi et analysé.

L'ordonnance de protection est une procédure qui n'implique ni dépôt de plainte, ni engagement d'une procédure de divorce, ne serait-ce que pour les couples non mariés... Cette

procédure nouvelle fonctionne très bien à Bobigny, grâce à une excellente collaboration des différents acteurs ; elle pourrait donc, sur ce modèle, très bien fonctionner partout ailleurs, pour peu que cet outil soit mieux connu ! En tout cas, la réussite de Bobigny valide la loi.

Je souhaiterais maintenant apporter quelques éléments de réponse à Mme Marietta Karamanli. Avec un recul de seulement un an, il est difficile d'avoir une appréciation précise des suites données aux différentes préconisations contenues dans le rapport d'information, notamment pour celles de ces propositions qui ont vocation à s'appliquer sur le long terme. Mais il est vrai que notre déception vient de l'absence de création d'un observatoire dédié aux violences conjugales. Lors du vote de la loi, il nous avait été objecté que l'observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale pourrait jouer ce rôle ; or, on constate aujourd'hui que ce n'est pas pleinement le cas, sans doute faute de moyens...

Mme Danielle Bousquet, co-rapporteuse. Faute de moyens, cela nous a été clairement dit !

M. Guy Geoffroy, rapporteur. En tout état de cause, nous manquons d'éléments pour apprécier la situation et savoir si c'est l'aggravation du phénomène qui fait qu'on en parle plus ou bien si c'est le fait de davantage en parler qui fait prendre conscience de la gravité du phénomène des violences conjugales... Nous manquons aussi de recul sur l'évolution de la perception qu'ont les victimes des violences subies et sur celle des pratiques des professionnels.

Mme Danielle Bousquet, co-rapporteuse. Au-delà des différents points de vue que l'on peut avoir sur ces questions, il ne fait pas de doute que nous manquons d'outils d'évaluation ; les enquêtes de victimisation ne sauraient suffire. Nous manquons d'un outil, qu'il soit dédié ou non à la question des violences conjugales. L'observatoire de Seine-Saint-Denis fonctionne bien : il analyse les données et fait d'utiles propositions... Il est d'ailleurs au fondement du travail partenarial qui a été engagé dans ce département.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je félicite nos deux rapporteurs pour le travail qu'ils ont accompli ; je crois que le travail du Parlement est valorisé par cette démarche de suivi de l'application des lois qu'il vote.

*
* *

La Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements au projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution (n° 3071) (M. Philippe Houillon).

Article 5 : *Composition et fonctions de la commission parlementaire chargée de réunir les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour :*

La Commission repousse les amendements n^{os} 2 et 4 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Article 6 : *Débats et décision de la Haute Cour :*

La Commission repousse les amendements n^{os} 1 et 3 de M. Jean-Jacques Urvoas.

La séance est levée à 15 heures 05.

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Jean-Paul Garraud*, rapporteur sur la proposition de loi de M. Jean-Paul Garraud tendant à renforcer l'effectivité de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français et visant à réprimer les délinquants réitérants (n° 4168).



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Brigitte Barèges, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Gilles Bourdouleix, Mme Danielle Bousquet, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Houillon, Mme Marietta Karamanli, M. Yves Nicolin, M. Jean-Luc Warsmann, M. Michel Zumkeller

Excusé. - M. Dominique Bussereau