



N° 2283

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI

visant à agir contre les violences faites aux femmes (n° 2201)

PAR M. AURÉLIEN PRADIÉ
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2201.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
I. LES FEMMES ET LES ENFANTS VICTIMES DE VIOLENCES AU SEIN DE LA FAMILLE	10
1. Des chiffres insupportables.....	10
2. ... qui connaissent une stagnation inacceptable.....	11
3. ... quand nos voisins européens parviennent à agir efficacement	12
II. UNE LUTTE ENGAGÉE CONTRE CE FLÉAU...	14
1. Un instrument juridique capital, l'ordonnance de protection.....	16
a. Un dispositif qui marque une évolution significative dans notre droit.....	16
b. Une mise en œuvre qui reste limitée et qui impose une amélioration claire et courageuse.....	18
2. Un instrument d'urgence, le téléphone grave danger.....	20
III.... QUE VIENT SOLIDEMENT ET CONCRÈTEMENT « MUSCLER » LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI	21
1. Réduire le réel fossé qui sépare les termes de la loi de son application sur le terrain	21
2. Faire de l'ordonnance de protection un outil de protection complet	22
3. Prévoir le bracelet anti-rapprochement à toutes les étapes de la procédure, y compris comme un outil de prévention.....	24
4. Protéger de la récidive.....	26
5. Soutenir les victimes de violences	26
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	27
1. L'ordonnance de protection	27
2. Le bracelet anti-rapprochement dans le cadre pénal	28
3. Les dispositions relatives au logement.....	29
4. Les autres dispositions de la proposition de loi	29

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	31
Chapitre I^{er} – De l’ordonnance de protection	31
<i>Article 1^{er}</i> (art. 515-10 du code civil) : Procédure de délivrance de l’ordonnance de protection.....	31
<i>Article 2</i> (art. 515-11 du code civil) : Délai d’édiction et effets de l’ordonnance de protection.....	33
Chapitre II – De l’élargissement du port du bracelet anti-rapprochement	39
<i>Article 3</i> (art. 131-4-1, 131-22, 132-45, 132-45-1 [nouveau] et 222-18-3 du code pénal) : Port du bracelet anti-rapprochement dans les cas de condamnation assortie d’une mesure dans le cadre d’un suivi socio-judiciaire ou à une peine de détention à domicile sous surveillance électronique.....	39
<i>Article 4</i> (art. 138 et 138-3 [nouveau] du code de procédure pénale) : Port du bracelet anti-rapprochement dans les cas de mise en examen et de convocation ou de comparution devant le tribunal correctionnel	42
<i>Article 5</i> (art. 15-3-2 [nouveau] du code de procédure pénale) : Information de la victime, dès le dépôt de plainte, de la possibilité de solliciter un bracelet anti-rapprochement.....	43
<i>Article 6</i> (art. 721 du code de procédure pénale) : Conditionnement des réductions de peine automatiques dont bénéficient les auteurs de violences intrafamiliales au respect de leur obligation de soins	45
Chapitre III – De l’hébergement d’urgence	46
<i>Article 7</i> (art. L. 313-3 du code de la construction et de l’habitation) : Hébergement des victimes de violences intrafamiliales	46
Chapitre IV – Du téléphone grave danger	49
<i>Article 8</i> (art. 41-3-1 du code de procédure pénale) : Conditions d’attribution du téléphone grave danger.....	49
<i>Article 9 (supprimé)</i> : Rapport sur la conception d’une application destinée aux personnes victimes de violences intrafamiliales	51
Chapitre V – Dispositions diverses	53
<i>Article 10 A (nouveau)</i> : Rapport sur la conception d’une application destinée aux personnes victimes de violences intrafamiliales	53
<i>Article 10 B (nouveau)</i> : Rapport sur la prise en charge par les juridictions et les forces de l’ordre des violences faites aux femmes	53
<i>Article 10 (supprimé)</i> : Coordination et entrée en vigueur.....	54
<i>Article 11 (supprimé)</i> : Gage financier.....	54
<i>Article 12 (nouveau)</i> (art. 804 du code de procédure pénale et art. 711-1 du code pénal) : Application outre-mer	55

COMPTE RENDU DES DÉBATS	57
1. Première réunion du mercredi 2 octobre 2019	57
2. Seconde réunion du mercredi 2 octobre 2019	120
PERSONNES ENTENDUES	137
ANNEXE	139

MESDAMES, MESSIEURS,

Certains sujets nous engagent à agir, à prendre la mesure de l'urgence sociétale et vitale qu'ils portent, à ne plus attendre, à dépasser les différences et nos tactiques partisans. Certains sujets nous engagent à être à la hauteur de la mission de député qui nous a été confiée par les Français.

Les violences faites aux femmes, les violences conjugales et envers les enfants commandent que nous agissions.

Depuis le début de cette année, 116 femmes sont mortes, assassinées, dans des conditions d'extrême violence. Chacune de ces situations est insupportable.

Dire que rien n'a été fait depuis dix ans pour protéger ces femmes serait mentir. En dix ans, plusieurs lois ont été votées, ont modifié notre droit – je pense notamment à l'ordonnance de protection instituée en 2010. En dix ans, la parole s'est libérée et la prise de conscience de la société a progressé. Des directives ont été données, aux autorités de police ou de justice, pour mieux faire.

C'est vrai.

Mais dire que tout a été fait, que l'action publique se donne tous les moyens pour inverser cette courbe funeste, ce serait mentir. Dire que nous avons réussi, ce serait ignorer la sombre réalité.

116. Ce chiffre noir doit nous obséder. 116. Pour faire plus. Plus fort. Plus vite.

Les faiblesses, les failles, les manques de nos organisations, nous les connaissons. À quelques nuances près, tous les acteurs s'accordent sur le constat et sur les solutions à porter.

Peut-on faire plus ? Oui, bien sûr. D'autres pays voisins ont déjà agi. Prenant une avance considérable. Avec des résultats bien réels. En Espagne, où deux lois majeures ont changé les choses : celle de 2005 puis celle de 2009. Avec des instances spécialisées et la généralisation du bracelet anti-rapprochement, l'Espagne est passé de 77 meurtres de femmes en 2017 à 47 en 2018, 44 en 2019.

Ne pas trembler dans les moyens juridiques et judiciaires. Ne pas trembler dans le vote de la loi. Ne pas trembler dans la sanction. Pour que la peur change de camp : voilà notre responsabilité collective.

Ne pas trembler non plus dans les moyens budgétaires. Plusieurs amendements de nos collègues attireront légitimement notre attention sur ce sujet capital : aujourd'hui les moyens ne sont pas encore à la hauteur du défi. Il faut le dire car c'est la vérité. Aujourd'hui, nous examinons une proposition de loi. Demain, nous voterons un budget : il faudra que nous y retrouvions le même volontarisme politique. Si tel n'est pas le cas, nous aurons échoué.

Mais pour agir il faut aussi être capable de nous rassembler. Faire cause commune. Unir nos forces. Cela ne veut pas dire tout effacer de nos différences. Cela veut dire effacer le sectarisme, les réflexes de rejet de textes venus des oppositions, bâtir ensemble une loi qui puisse changer les choses. Être collectivement responsables. Un détail ne vous aura pas échappé, votre rapporteur n'est pas un député de la majorité. Ce texte ne vient ni du Gouvernement, ni de la majorité. Que les plus interrogatifs se rassurent, je n'ai pas, dans cette époque, ni vocation ni volonté de devenir un député de la majorité. Je pratique assez peu le compromis. J'ai un profond respect pour les convictions et n'aime donc pas les effacer. La confrontation politique relève à mes yeux de la salubrité de notre vie démocratique. Mais, comme beaucoup d'entre vous, je crois aussi aux grandes causes. Celles qui laissent les plus fragiles dans le danger. Celles qui minent notre société et disent beaucoup des tourments de notre époque. Ces causes, parce qu'elles nous dépassent, peuvent nous rassembler. Ces combats n'ont pas de couleurs politiques. 116 femmes sont mortes en 2019 sous les coups de leurs compagnons. 116 raisons essentielles d'unir nos forces pour agir.

Le 16 septembre dernier, le Premier ministre a engagé, en application de l'article 45 de la Constitution, la procédure accélérée sur ce texte. Depuis trois semaines, nous organisons des auditions, y compris avec des magistrats espagnols. Depuis plusieurs semaines aussi, j'ai multiplié les contacts personnels avec les représentants de tous les groupes politiques de l'Assemblée nationale. Je salue l'état d'esprit responsable qui semble désormais entourer cette proposition de loi sur tous les bancs.

Cette proposition de loi ne règle pas tout, mais elle peut marquer un grand pas.

Pour avancer, je vous propose de nous fixer deux règles. La première est celle de l'écoute et des contributions utiles entre les différentes sensibilités de l'Assemblée nationale pour nourrir le texte. La seconde est celle d'une réelle ambition. Il ne s'agit pas de voter un texte pour le plaisir d'en voter un. Il s'agit d'être courageux et déterminés. L'ambition de cette proposition ne doit pas être revue à la baisse. Ce ne serait pas un problème pour son auteur ou pour le groupe Les Républicains. Non, ce serait un problème pour les acteurs de terrain, pour ces femmes qui chaque jour et chaque heure risquent leur vie et appellent à l'aide.

De la délivrance de l'ordonnance de protection en passant par la question majeure des enfants, par la question du logement et jusqu'à la généralisation du bracelet anti-rapprochement, tous les sujets doivent progresser.

Ce sera aussi ma mission, comme rapporteur, de maintenir ce niveau d'ambition.

La main du législateur ne doit pas trembler. Par le passé, il lui est arrivé de trembler, d'hésiter. Ce fut le cas sur deux sujets qui doivent nous servir de leçon.

Sur le bracelet anti-rapprochement, la France a beaucoup hésité. Alors, elle a proposé d'expérimenter : une loi en 2010 dans trois départements. Aucune mise en œuvre concrète n'a suivi. Puis une nouvelle loi en 2017. Restée sans aucune application sur ce sujet.

Sur les délais de délivrance des ordonnances de protection, les parlementaires ont beaucoup hésité à fixer une limite stricte. Les raisons ou justifications juridiques étaient nombreuses, en 2010, en 2014. Au final, nous avons laissé une faille majeure dans le dispositif.

Si je précise et rappelle ces deux exemples, c'est pour dire que, cette fois, nous ne devons pas hésiter. Faire à moitié reviendrait à ne pas faire. Et nous ne pouvons pas, ne pas faire.

À chacune de nos hésitations, de nos prudences excessives, je vous propose de nous rappeler ce chiffre : 116. Il doit nous donner la force de décider et d'agir.

I. LES FEMMES ET LES ENFANTS VICTIMES DE VIOLENCES AU SEIN DE LA FAMILLE

1. Des chiffres insupportables...

Les violences au sein du couple demeurent un phénomène massif dans la France contemporaine. Le décompte des victimes s'égrène inexorablement tout au long de l'année et, si les médias se font désormais l'écho des affaires dans lesquelles une femme a succombé, ils ne sauraient rendre compte de l'ampleur des violences du quotidien qui gâchent des vies pour finir par les voler.

L'Observatoire national des violences faites aux femmes souligne que **130 femmes et 21 hommes ont trouvé la mort au sein de leur couple au cours de l'année 2017**⁽¹⁾. Ces violences ont principalement lieu au sein d'un couple marié ou en concubinage (70 %) ; les faits sont commis pour 13 % au sein d'un couple divorcé ou séparé et pour 17 % au sein d'un couple non-officiel. La même année, ces violences ont causé le **décès de 25 enfants**⁽²⁾. Enfin, sept homicides ont été commis sur des rivaux et cinq autres sur des victimes collatérales – enfant majeur, autre membre de la famille, témoin.

L'année 2017 a donc vu les violences conjugales causer la **mort de 188 personnes**⁽³⁾. C'est un peu moins d'un quart des 825 homicides recensés alors sur le territoire national⁽⁴⁾. C'est aussi, dans un peu moins de la moitié des 125 homicides recensés au sein des couples officiels, l'aboutissement tragique d'un cycle de violences régulières attestées par des plaintes antérieures ou par des témoignages recueillis *a posteriori*. **86 % des personnes tuées par leur partenaire dans des scènes de violences conjugales sont des femmes.**

Par ailleurs, ce macabre décompte ne doit pas éclipser le caractère massif des violences conjugales au sein de la société française. Comme le relevait la délégation aux Droits des femmes de l'Assemblée nationale dans son rapport sur la réforme de la justice⁽⁵⁾, **225 000 femmes sont victimes chaque année de violences physiques ou sexuelles commises par leur partenaire ou ex-partenaire**. Les trois quarts des victimes déclarent avoir subi ces faits à plusieurs reprises ; 80 % d'entre elles déclarent avoir également été soumises à des atteintes psychologiques ou des agressions verbales. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas

(1) Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes établie par la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, n° 13, novembre 2018.

(2) Onze enfants ont été tués par leur père en même temps que leur mère, quatorze autres à l'occasion de scènes de violences conjugales sans que l'autre parent ne soit tué.

(3) On peut aussi ajouter le suicide de 47 des auteurs, ce qui porte le total à 235 décès.

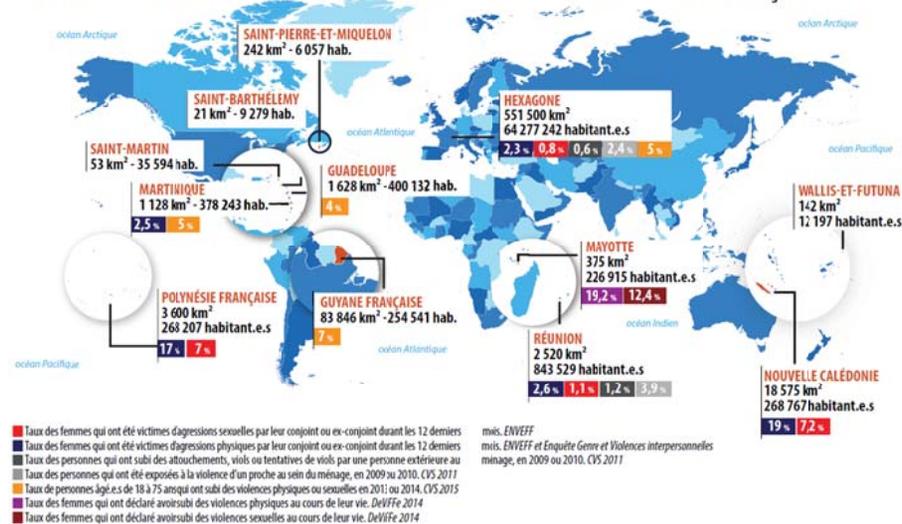
(4) Insécurité et délinquance en 2017 : premier bilan statistique, ministère de l'Intérieur, 2018.

(5) Rapport d'information de M. Guillaume Gouffier-Cha sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (n° 1358), 31 octobre 2018.

compte des faits non déclarés, que les victimes ont honte de révéler ou qui apparaissent à tort comme relevant exclusivement de la sphère privée.

Ces comportements touchent **tous les milieux et toutes les populations**. Dans son rapport pour avis sur les crédits des outre-mer du projet de loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾, notre collègue Philippe Dunoyer signalait ainsi que « *les territoires d'outre-mer, qui abritent 2,7 millions d'habitants dont 1,4 million de femmes, partagent ce constat national* ». Il ajoutait que « *les violences faites aux femmes sont outre-mer plus nombreuses que dans l'Hexagone et les agressions les plus graves excèdent la moyenne* » ⁽²⁾.

CONSTAT DES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES DANS LES TERRITOIRES FRANÇAIS



Source : Conseil économique, social et environnemental

2. ... qui connaissent une stagnation inacceptable...

Les statistiques ont pu laisser penser, dans un passé récent, que les politiques de prévention, les actions de formation et la volonté de répression des violences faites aux femmes portaient leurs fruits. Une **baisse tendancielle** du nombre de femmes décédées dans ces circonstances a eu lieu : si le nombre annuel de femmes tuées oscillait entre 151 et 179 entre 2006 et 2012, il n'a plus dépassé 134 depuis 2014.

Toutefois, **la courbe s'est depuis stabilisée** : 122 femmes étaient décédées en 2015, 123 en 2016, 130 en 2017 et 121 en 2018 ⁽³⁾.

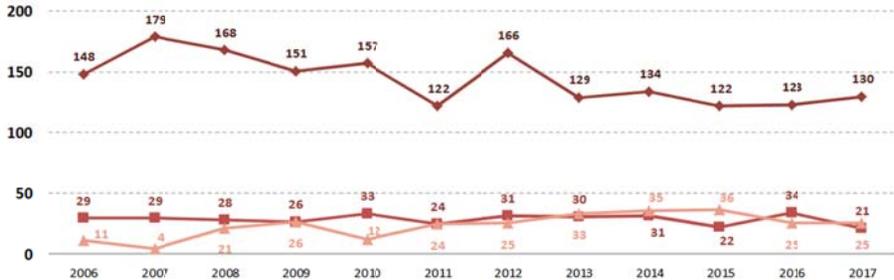
(1) Rapport pour avis n° 1307-VI, 12 octobre 2018.

(2) *Combattre les violences faites aux femmes dans les outre-mer*, rapport de M. Dominique Rivière et de Mme Ernestine Ronai au Conseil économique, social et environnemental, 29 mars 2017.

(3) Sur les 121 faits recensés en 2018, 26 ont reçu la qualification d'assassinat, 85 celle de meurtre et 10 sont traités en violences volontaires ayant entraîné la mort sans intention de la donner.

Au 20 septembre 2019, on comptait déjà **109 femmes tuées** par leur partenaire ou ex-partenaire depuis le 1^{er} janvier.

NOMBRE ANNUEL DE DÉCÈS LIÉS AUX VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE



En bordeaux : femmes tuées ; en rouge : hommes tués ; en rose, enfants tués.

Source : Observatoire national des violences faites aux femmes

3. ... quand nos voisins européens parviennent à agir efficacement

En 2012, ce sont 43 600 femmes qui ont été tuées dans le monde par un compagnon, un ex-fiancé ou un membre de la famille ⁽¹⁾. Le ratio dépasse six cas pour cent mille femmes en Russie, au Salvador ou encore en Afrique du Sud, atteignant même quinze pour cent mille au Honduras. **En Europe occidentale, le taux moyen annuel est de 0,4 femme tuée pour cent mille.**

Des statistiques recueillies par Eurostat permettent d'établir des comparaisons entre les différents États européens par rapport à leur population. Les chiffres de 2015 permettent de situer notre pays au regard de ses voisins. Avec 0,25 décès imputables au compagnon et 0,16 décès du fait d'un autre membre de la famille, soit un taux global de 0,41 décès pour 100 000 femmes, la France fait :

– **mieux que la Suisse** (0,36 et 0,17 soit 0,53) **et l'Allemagne** (0,34 et 0,17 soit 0,51) ;

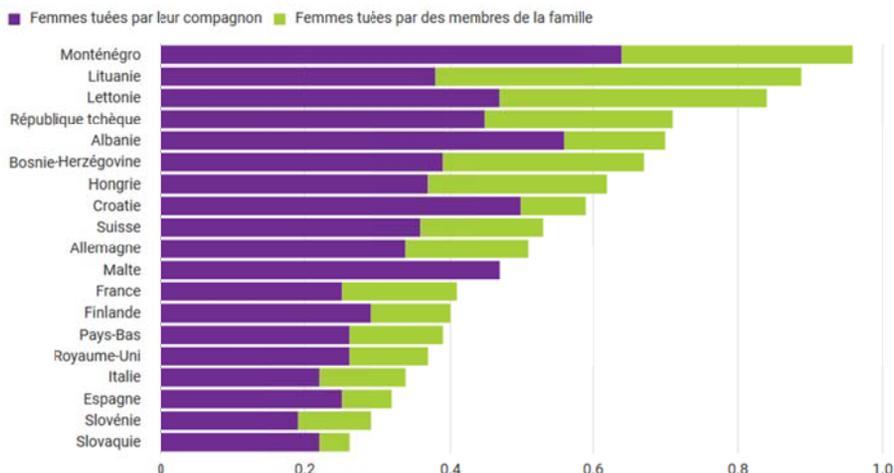
– mais **moins bien que le Royaume-Uni** (0,26 et 0,11 soit 0,37), **l'Italie** (0,22 et 0,12 soit 0,34) **et l'Espagne** (0,25 et 0,07 soit 0,32).

Si ces données sont sujettes à caution dans leur interprétation en raison des différences méthodologiques qui existent entre les différents États, notamment dans la manière dont les services d'enquête recherchent et classifient les mobiles des meurtres, elles permettent toutefois de constater des différences significatives dans l'engagement de pays au niveau de développement comparable sur la problématique des violences faites aux femmes.

(1) Féminicide en Europe : une comparaison entre différents pays, *European data journalism network*, <https://www.europeandatajournalism.eu/fre/News/News-data/Feminicide-en-Europe-une-comparaison-entre-differents-pays>

NOMBRE DE FEMMES TUÉES AU SEIN DE LEUR FAMILLE

Pour 100 000 femmes



Source : Eurostat

Vous rapporteur a notamment observé les **politiques publiques menées en Espagne** en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Une prise de conscience a eu lieu en 1997 lorsqu'une femme victime de violences conjugales pendant plusieurs décennies a témoigné de son expérience à la télévision avant d'être, quelques jours plus tard, brûlée vive par son ex-conjoint ⁽¹⁾. L'affaire a mobilisé l'opinion pour aboutir :

- en 1999, à une réforme du code pénal créant une infraction spécifique liée au caractère habituel des violences et la possibilité pour les juges aux affaires familiales de délivrer des ordonnances de protection interdisant au partenaire violent d'entrer en contact avec sa victime ;

- en 2001, à la création d'un observatoire contre la violence domestique ;

- en 2003, à la possibilité donnée au juge d'édicter des mesures d'urgence au sein d'une « *ordonnance de protection* » rendue dans un délai de 72 heures à la suite d'un dépôt de plainte pour violence ⁽²⁾ ;

- en 2004, à une loi dédiée à l'ensemble des violences faites aux femmes ⁽³⁾, qui prévoit des campagnes de sensibilisation aux violences faites aux femmes, une formation obligatoire pour les personnels publics appelés à entrer en contact avec les victimes – magistrats, médecins, forces de l'ordre. Le pays

(1) « Lutte contre les féminicides : l'Espagne, un modèle à suivre ? », L'Express, 3 septembre 2019.

(2) Loi n° 27/2003 du 31 juillet 2003 portant réglementation de l'ordonnance de protection des victimes de la violence familiale.

(3) La loi organique n° 1/2004 du 28 décembre 2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence de genre en Espagne engage un traitement holistique des violences subies par les femmes : son périmètre concerne sept départements ministériels.

institue une centaine de tribunaux dédiés aux affaires de violences conjugales au sein desquels les affaires correctionnelles et leurs conséquences civiles sont jugées dans un délai maximal de 15 jours à compter du dépôt de la plainte ;

– en 2009, à la systématisation par le gouvernement espagnol du recours au bracelet anti-rapprochement qui signale à la femme et aux forces de police la présence du conjoint violent à proximité de sa victime.

L’effort espagnol est considérable au regard des moyens déployés – des institutions juridictionnelles dédiées, un volume de quarante mille demandes d’ordonnances de protection et plus de 1 100 bracelets anti-rapprochement en fonctionnement en 2018 ⁽¹⁾, pour un engagement financier fixé à un milliard d’euros sur cinq ans par le pacte national sur la violence conjugale lancé en 2017 ⁽²⁾. Il est aussi **remarquable en termes de résultats obtenus** : le nombre de femmes tuées par leur conjoint a considérablement reculé en dix ans, passant de 76 meurtres en 2008 à 47 en 2018 ⁽³⁾.

II. UNE LUTTE ENGAGÉE CONTRE CE FLÉAU...

La France n’est pas restée inactive au cours des dernières années dans le combat contre les violences au sein du couple, même s’il convient d’admettre clairement que, pour l’heure, notre pays n’a pas engagé de « révolution » aussi déterminante qu’elle a pu l’être dans un pays comme l’Espagne.

En 1989 la première campagne nationale d’information est lancée et des commissions départementales d’action contre les violences faites aux femmes sont créées. En près de quinze ans, cinq **plans interministériels de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes** ont été mis en œuvre ⁽⁴⁾. À plusieurs reprises, le législateur a également renforcé la prévention et la répression des actes de violence au sein du couple :

– la loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal a **aggravé les peines encourues** dès lors que les actes sont commis par le conjoint ou le concubin ⁽⁵⁾ ;

(1) *Le budget alloué aux bracelets anti-rapprochement se monte à 7 millions d’euros dans le budget de l’Espagne pour 2019* (Libération, « Une méthode qui a fait ses preuves en Espagne », 2 juin 2019).

(2) *L’État espagnol contribue à hauteur de 400 millions d’euros, les communautés autonomes pour 500 millions d’euros et les communes pour les 100 millions d’euros restants.*

(3) « *La France est-elle un des pays les plus touchés par les féminicides en Europe ?* », BFM TV, 3 septembre 2019.

(4) *Les objectifs et les bilans de ces plans sont consultables en ligne : <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/dossiers/lutte-contre-les-violences/les-plans-de-lutte-contre-les-violences-faites-aux-femmes/>*

(5) *L’article 132-80 du code pénal prévoit aujourd’hui* : « Dans les cas respectivement prévus par la loi ou le règlement, les peines encourues pour un crime, un délit ou une contravention sont aggravées lorsque l’infraction est commise par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité, y compris lorsqu’ils ne cohabitent pas.

QUELQUES INFRACTIONS PÉNALES ET LA PEINE QUI LEUR EST ASSOCIÉE

Avec et sans la circonstance aggravante de commission sur le conjoint

Articles du code pénal	Infraction	Peine encourue	Peine encourue en cas de commission sur le conjoint
R. 624-1 R. 625-1 222-13	Violences ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à 8 jours	750 à 1 500 euros d'amende (suivant ITT)	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
222-11 222-12	Violences ayant entraîné une ITT supérieure à 8 jours	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
222-33-2 222-33-2-1	Harcèlement moral	2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende	3 à 5 ans d'emprisonnement et 45 000 à 75 000 euros d'amende (suivant ITT)
222-17 222-18 222-18-3	Menace de mort	3 à 5 ans d'emprisonnement et 45 000 à 75 000 euros d'amende	5 à 7 ans d'emprisonnement et 75 000 à 100 000 euros d'amende
222-27 222-28	Agressions sexuelles	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende	7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende
222-1 222-3	Tortures et actes de barbarie	15 ans de réclusion criminelle	20 ans de réclusion criminelle
222-8	Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner	15 ans de réclusion criminelle	20 ans de réclusion criminelle
222-23 222-24	Viol	15 ans de réclusion criminelle	20 ans de réclusion criminelle
221-1 221-4	Meurtre	30 ans de réclusion criminelle	Réclusion criminelle à perpétuité

ITT : incapacité totale de travail.

– la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce permet au juge aux affaires familiales de **statuer en urgence sur l'attribution du domicile conjugal** et de décider de l'éloignement du conjoint violent ;

– la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs inclut les partenaires liés par un pacte civil de solidarité et les ex-conjoints dans le périmètre de la circonstance aggravante de commission des violences. Elle aggrave également les sanctions en cas de meurtre, d'agression sexuelle ou de viol entre partenaires ;

– la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance étend aux auteurs de violences commises au sein du couple ou à l'encontre des mineurs le **suivi socio-judiciaire avec injonction de soins** ;

La circonstance aggravante prévue au premier alinéa est également constituée lorsque les faits sont commis par l'ancien conjoint, l'ancien concubin ou l'ancien partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité. Les dispositions du présent alinéa sont applicables dès lors que l'infraction est commise en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et la victime. »

– 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 a institué une **ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales** pour mettre fin, en urgence, aux violences exercées au sein du couple. Elle permet au juge de **retirer l'autorité parentale** au parent condamné pour crime sur l'autre parent. Elle autorise l'expérimentation d'un **bracelet anti-rapprochement** pour garantir le respect de l'interdiction d'entrer en contact avec l'ex-conjoint ;

– la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a porté de quatre à six mois la **durée maximale de validité de l'ordonnance de protection**, facilité l'éviction du conjoint violent du domicile et donné une base légale au dispositif « **téléphone grave danger** » (TGD) ;

– la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a renforcé la **protection des étrangères victimes de violences** en prévoyant le renouvellement de droit de la carte de séjour temporaire obtenue en qualité de conjoint de français en cas de violences conjugales ou familiales.

Outre les dispositions de droit pénal réprimant les violences commises au sein du couple suivant les modalités de droit commun, la lutte contre de tels comportements est aujourd'hui articulée autour de **deux dispositifs particuliers** : l'ordonnance de protection et le téléphone grave danger.

1. Un instrument juridique capital, l'ordonnance de protection

a. *Un dispositif qui marque une évolution significative dans notre droit*

Créée par la loi du 9 juillet 2010 et complétée par la loi du 4 août 2014 précitées, l'ordonnance de protection est définie aux articles 515-9 à 515-13 du code civil. Il s'agit d'une **mesure d'urgence** destinée aux personnes victimes de violences dans le couple ainsi qu'à leurs enfants.

Elle permet au juge aux affaires familiales de statuer sur des mesures de protection dès lors qu'il « *existe des **raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables la commission des faits de violence allégués et le danger auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés*** ». **La loi n'exige pas le dépôt d'une plainte préalable**. Elle ne détermine pas non plus les pièces qu'il revient à la victime de verser au dossier : les violences et le danger peuvent être prouvés par **tous moyens**. Malheureusement, la pratique est souvent éloignée de la théorie.

Comme le soulignait alors le rapporteur du Sénat, les mesures qui peuvent être prononcées par le juge dans le cadre de l'ordonnance de protection relèvent « *de trois ordres différents* » ⁽¹⁾ :

(1) *Rapport (n° 564, 2009-2010) de M. François Pillet au nom de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes, 17 juin 2010.*

L'ordonnance de protection : délivrance et contenu ⁽¹⁾

La délivrance d'une ordonnance de protection

Elle est demandée par la victime de violences au juge aux affaires familiales (JAF).

Dans un premier temps, le demandeur se présente devant le juge de permanence afin de lui expliquer l'urgence de la situation, pour qu'une audience soit fixée. Pour démontrer l'urgence de la situation et l'existence de violences, il convient de produire des éléments de preuve significatifs : une plainte, des certificats médicaux, des attestations de l'entourage ou d'associations, des signalements de services sociaux.

Une fois la date de l'audience fixée, les deux parties sont convoquées. Elles peuvent se présenter, ou non, et bénéficier de l'assistance d'un avocat si elles le souhaitent. Le demandeur, ou son avocat, doit démontrer au juge aux affaires familiales qu'il est en danger à cause du comportement de son partenaire ou ex-partenaire. Le défendeur peut apporter tous les éléments contraires qu'il considère pertinents. Le juge examine les pièces produites et détermine s'il existe des raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables la commission des faits de violence allégués et le danger auquel la victime est exposée. Il entend les parties avant de rendre sa décision.

Le contenu d'une ordonnance de protection

S'il estime qu'il existe une situation de violences et que la victime est en danger, le juge rend une ordonnance de protection. Par cette ordonnance, le juge peut :

- ordonner la résidence séparée du couple et fixer les modalités de prise en charge des frais concernant ce logement (en principe, la jouissance du logement est attribuée à la victime des violences même si le conjoint est l'unique propriétaire ou l'unique locataire du logement) ;
- interdire au conjoint violent d'entrer en relation avec son conjoint ou son ex-conjoint ;
- interdire au conjoint violent de porter une arme ;
- autoriser la victime à dissimuler son domicile ou sa résidence. Dans ce cas, elle pourra élire domicile soit chez son avocat, soit auprès du procureur de la République ;
- statuer sur la contribution aux charges du mariage pour les couples mariés, sur l'aide matérielle pour les partenaires d'un PACS ;
- prononcer l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle de la partie demanderesse ;
- se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et sur la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants. Il peut donc fixer un droit de visite simple, dans un endroit médiatisé, à l'encontre de l'auteur des violences.

Les mesures de l'ordonnance de protection sont valables au maximum six mois. Elles peuvent être prolongées si une requête en divorce ou en séparation de corps a été déposée.

– des **mesures d'aide ou de protection** de la personne victime des violences telles que l'autorisation de dissimulation de son domicile pour éviter des représailles ou l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle ;

(1) *Rapport d'information (n° 564, 2017-2018) de Mmes Laurence Cohen, Nicole Durantou, M. Loïc Hervé, Mmes Françoise Laborde, Noëlle Rauscent et Laurence Rossignol au nom de la délégation aux Droits des femmes du Sénat sur les violences faites aux femmes, juin 2018.*

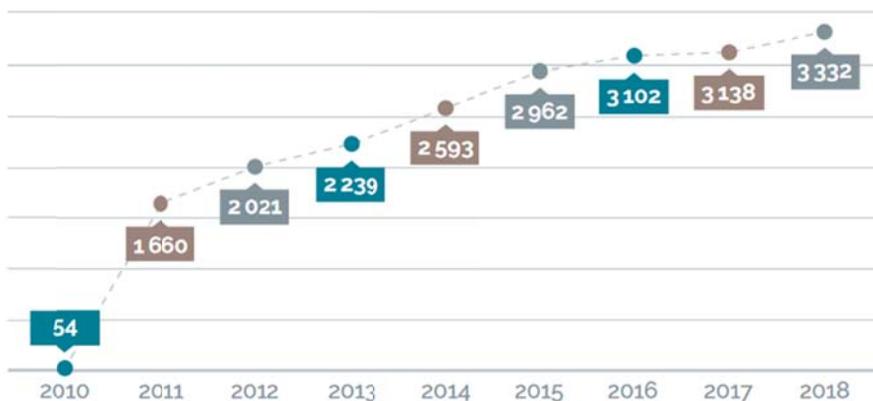
– des **mesures à connotation pénale** qui s’adressent à la partie assignée comme l’interdiction d’entrer en relation, de recevoir ou de rencontrer certaines personnes désignées par le juge, et l’interdiction de détenir ou de porter une arme, qui s’accompagne de l’obligation de remettre au greffe du tribunal de grande instance les armes possédées ⁽¹⁾ ;

– des **mesures civiles** consistant à statuer sur la résidence séparée en attribuant – sauf circonstance particulière – la jouissance du logement à la victime des violences et en précisant les modalités de prise en charge des frais afférents à ce logement, à se prononcer sur les modalités d’exercice de l’autorité parentale et la contribution à l’entretien et à l’éducation des enfants.

b. Une mise en œuvre qui reste limitée et qui impose une amélioration claire et courageuse

Si les parties prenantes s’entendent pour qualifier l’ordonnance de protection d’instrument prometteur et très utile dans la lutte contre les violences dans le couple une fois qu’elle est délivrée, un consensus existe également pour considérer comme peu efficace la procédure que doit suivre la victime pour bénéficier de ses effets.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D’ORDONNANCES DE PROTECTION FORMÉES DEVANT LE JUGE AUX AFFAIRES FAMILIALES



Source : guide pratique de l’ordonnance de protection 2019, ministère de la justice.

Les principales critiques formulées sont au nombre de cinq :

– la montée en charge du dispositif apparaît satisfaisante si l’on prend en considération les chiffres nationaux. Toutefois, ceux-ci dissimulent de **fortes disparités entre les territoires** et les ressorts des différentes juridictions. La moitié des ordonnances de protection sont formées devant les juges aux affaires

(1) Ces mesures correspondent aux 9° et 14° de l’article 138 du code de procédure pénale que peut ordonner le juge d’instruction dans le cadre d’un contrôle judiciaire.

familiales de seize juridictions, plutôt urbaines, alors que ces dernières regroupent à peine plus d'un quart des affaires familiales. **10 % des juridictions n'ont jamais rendu aucune décision en dix ans** ⁽¹⁾ ;

– alors même que l'ordonnance de protection a été conçue comme une mesure précaire destinée à assurer aux victimes une protection dans l'urgence, les **délais constatés** pour sa délivrance font obstacle à la satisfaction de cet objectif. L'audience intervient en moyenne 31,5 jours après la saisine – 36 jours lorsque le juge a été saisi sur requête, 27 jours lorsque le demandeur a procédé par assignation – et il faut ajouter encore 11 jours de délibéré entre l'audience et la décision. Dans une matière où se trouve menacée l'intégrité physique d'une des parties, sinon sa vie même, **cette moyenne de plus de 42 jours entre la saisine et l'édition de l'ordonnance de protection apparaît manifestement excessive. Cette réalité est inacceptable et remet en cause l'intérêt même de la mesure d'ordonnance de protection, à savoir l'urgence ;**

– bien que la loi confie au juge la possibilité de prononcer un ensemble de mesures destinées à assurer la protection des victimes de violences, il est frappant de constater que **cette palette n'est pas pleinement utilisée**, qu'elle comporte des **manques dont les conséquences peuvent être graves**. Certes, l'interdiction d'entrer en contact est presque toujours sollicitée (83 % des demandes) et accordée (99 % d'acceptation). Les demandes d'attribution du logement et l'éviction du conjoint du domicile sont accordées dans 97 % et 95 % des cas, mais ne sont respectivement formulées que dans 46 % et 11 % des dossiers. Seuls 15 % des demandeurs réclament une mesure de contrôle des armes, que le juge concède dans seulement 70 % des cas, alors que la mesure, préventive, devrait s'imposer quasi-systématiquement. Enfin, 14 % des dossiers dans lesquels des enfants mineurs sont impliqués ne comportent aucune demande en matière de droit de visite et d'hébergement, et un quart des demandes formulées à cet égard ne visent qu'une demande de fixation de ce droit. Le juge est d'ailleurs réticent à accorder les demandes relatives aux enfants comme l'interdiction de contact, la médiatisation du droit de visite ou l'attribution de l'exercice exclusif de l'autorité parentale (taux d'acceptation toujours inférieur à 70 %), même si le moment de présentation des enfants est identifié par tous comme l'un des plus dangereux en termes de passage à l'acte ;

– enfin, les chiffres de délivrance de l'ordonnance de protection révèlent un **taux de satisfaction des demandes relativement faible**. En 2018, sur 3 332 saisines, le juge a rendu 627 décisions ne statuant pas sur la demande (désistement, radiation pour défaut de diligence, caducité, irrecevabilité). Quant aux 2 703 décisions rendues au fond, on dénombre 1 031 rejets et 1 672 acceptations totales ou partielles. Le taux de succès des demandes est donc **de**

(1) Bulletin d'information statistique du ministère de la justice, septembre 2019, n° 191 : <http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/infostats-justice-10057/les-decisions-dordonnance-de-protection-prononcees-en-2016-32605.html>

l'ordre de 50 % ⁽¹⁾. Le bulletin statistique précité du ministère de la justice indique que « *lorsque le juge a noté que les violences étaient anciennes ou avaient pris fin, la demande de protection est rejetée dans 95 % des situations* », sans préciser toutefois comment est définie l'ancienneté ou à partir de quel délai une interruption entre deux cycles de violences peut être considérée comme définitive.

Il semble que la difficile montée en charge de l'ordonnance de protection, près de dix ans après sa création, tienne toujours à un **déficit de formation des juges aux affaires familiales** appelés à les édicter. Si le suivi de modules de mise à niveau est désormais obligatoire à l'occasion d'un changement d'affectation, l'absence totale de pratique de l'ordonnance de protection dans un dixième des juridictions ne peut manquer d'interroger.

Par ailleurs, le **caractère hybride de l'ordonnance de protection**, à mi-chemin entre le droit de la famille appelé à concilier les intérêts des parties et le droit répressif dont la vocation demeure la sanction d'un comportement répréhensible, trouble la répartition des compétences entre le juge civil et le juge pénal. Ce trouble pousse d'ailleurs à devoir penser, avec de plus en plus d'attention pour l'avenir, le **projet d'une juridiction spécialisée en la matière**. Plusieurs pays ont fait ce choix. Il produit de véritables résultats. La France doit engager une réflexion courageuse sur ce sujet.

2. Un instrument d'urgence, le téléphone grave danger

Dans les situations de péril les plus évidentes, la protection immédiate des victimes de violences est garantie par le « *téléphone grave danger* ». D'abord employé à titre expérimental dans le département de la Seine-Saint-Denis, ce dispositif a été généralisé à l'ensemble du territoire national par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Il est depuis prévu à l'article 41-3-1 du code de procédure pénale.

En pratique, le téléphone grave danger est un terminal portable dont l'unique objet consiste à joindre, en cas de danger, une plateforme d'assistance accessible en permanence. Le téléopérateur dispose d'un accès dédié à la salle de commandement opérationnelle des forces de l'ordre : il peut demander **l'intervention immédiate d'un équipage** de police ou de gendarmerie. Son attribution est du **seul ressort du procureur de la République**, éventuellement en lien avec une ordonnance de protection ; chaque parquet est pourvu d'un certain nombre de terminaux dont il lui appartient de faire usage à bon escient.

En 2018, **les forces de l'ordre ont été sollicitées à 420 reprises** par 837 terminaux – 756 en Europe et 71 dans les territoires ultramarins ⁽²⁾. À chaque

(1) Ces statistiques ont été mentionnées par Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux et ministre de la justice, à l'occasion de son audition par la délégation aux Droits des femmes de l'Assemblée nationale le mercredi 18 septembre 2019.

(2) Le nombre d'alertes enregistrées du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018 s'élève à 12 417. Ce décompte prend cependant en compte les appels pour agression ou menace, mais aussi les tests de fonctionnement et les

fois, elles sont intervenues. Cette réponse systématique constitue la force du dispositif, elle garantit à la victime un secours en quelques minutes pour empêcher la commission de violences ou, si celles-ci sont immédiates, pour permettre aux secours d'en prévenir l'issue fatale.

Le TGD remplit donc sa mission. Il faut néanmoins constater que son attribution n'est pas partout facilitée. L'outil doit être maintenu mais son évolution technique et pratique doit être réfléchie.

Article 41-3-1 du code de procédure pénale

En cas de grave danger menaçant une personne victime de violences de la part de son conjoint, de son concubin ou de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, **le procureur de la République peut attribuer à la victime, pour une durée renouvelable de six mois et si elle y consent expressément, un dispositif de téléprotection lui permettant d'alerter les autorités publiques.** Avec l'accord de la victime, ce dispositif peut, le cas échéant, permettre sa **géolocalisation** au moment où elle déclenche l'alerte.

Le dispositif de téléprotection ne peut être attribué qu'en l'absence de cohabitation entre la victime et l'auteur des violences et lorsque ce dernier a fait l'objet d'une interdiction judiciaire d'entrer en contact avec la victime dans le cadre d'une ordonnance de protection, d'une alternative aux poursuites, d'une composition pénale, d'un contrôle judiciaire, d'une assignation à résidence sous surveillance électronique, d'une condamnation, d'un aménagement de peine ou d'une mesure de sûreté.

Le présent article est également applicable lorsque les violences ont été commises par un ancien conjoint ou concubin de la victime, ou par une personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité, ainsi qu'en cas de grave danger menaçant une personne victime de viol.

III. ... QUE VIENT SOLIDEMENT ET CONCRÈTEMENT « MUSCLER » LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi s'inscrit dans la continuité des évolutions précédentes, dont elle entend parfaire le fonctionnement et réduire les lacunes.

1. Réduire le réel fossé qui sépare les termes de la loi de son application sur le terrain

Si le droit en vigueur peut donner satisfaction, les parties prenantes se heurtent souvent à l'exigence d'éléments procéduraux que le législateur n'a jamais entendu imposer aux victimes pour bénéficier des dispositifs de protection ou, au contraire, à la mobilisation insuffisante de moyens pourtant prévus par la loi.

appels signalant un déménagement ou un départ en vacances (L'Express, « Violences conjugales : 420 interventions en 2018 grâce au "téléphone grave danger", 13 mars 2019).

L'ordonnance de protection est un instrument de droit civil. La saisine du juge aux affaires familiales en vue de **sa délivrance ne saurait être conditionnée au dépôt préalable d'une plainte pénale**. Cet état du droit est rappelé à l'**article 1^{er}** alors que, d'après de multiples témoignages, certaines juridictions font du versement d'une plainte au dossier une condition nécessaire à l'édition des mesures de protection.

Par ailleurs, le code civil prévoit explicitement la convocation du ministère public aux auditions des parties par le juge aux affaires familiales saisi d'une demande d'ordonnance de protection. Cette présence est doublement utile : non seulement elle offre un regard extérieur sur le dossier, mais surtout elle permet l'examen par un magistrat du parquet habilité à diligenter des poursuites pénales sur des faits susceptibles de recevoir une qualification délictuelle ou criminelle. Le ministère public joue ainsi un rôle d'interface entre l'audience civile et le procès pénal particulièrement utile dans une matière où les victimes, souvent demeurées sous l'emprise de leur compagnon en dépit de ses violences, hésitent à déposer plainte contre lui. Or, les statistiques disponibles montrent que le ministère public n'est effectivement présent à l'audience que dans 10 % des affaires et qu'il ne dépose des conclusions que dans 57 % d'entre elles. L'**article 1^{er}** rappelle donc la **vocation du ministère public à répondre à la convocation qui lui adressée** par le juge aux affaires familiales.

Enfin, alors que le code de procédure pénale confie au seul procureur de la République le soin d'attribuer à une victime un téléphone grave danger, il apparaît que la sollicitation du magistrat est fréquemment, sinon toujours, soumise à la présentation d'une demande en ce sens visée par une association de protection des femmes battues. Cette situation ne pose pas de difficulté particulière dans les départements où ces associations disposent d'un maillage territorial fin et de solides compétences notamment juridiques. Toutefois, il n'en va pas ainsi dans toutes les juridictions, et le **filtre associatif** peut alors apparaître comme une facilité par laquelle le procureur de la République se décharge sur des tiers de sa mission d'appréciation des faits. L'**article 8** explicite la rédaction du code de procédure pénale en remplaçant la victime au centre du dispositif et en lui confiant la possibilité de solliciter elle-même un téléphone grave danger.

2. Faire de l'ordonnance de protection un outil de protection complet

L'ordonnance de protection est un instrument juridique qui fonctionne assez correctement une fois délivré à la victime, même si certains aspects comme l'interdiction d'entrer en contact avec elle posent de vraies questions d'application pratique. L'**article 2** entend améliorer la procédure de délivrance et le niveau de protection accordé aux victimes.

En premier lieu, alors que la loi encourage actuellement le juge aux affaires familiales à rendre sa décision « *dans les meilleurs délais* », il est proposé d'**encadrer la procédure dans un délai de 144 heures** – soit 6 jours – à compter de la date de la saisine. Quoique brève, cette durée est très inférieure à ce que

prévoit le droit espagnol (72 heures). Elle est aussi cohérente au regard des délais des autres procédures d'urgence prévues par le droit français dans lesquelles, pourtant, la vie humaine n'est pas en jeu : 48 heures pour un référé-liberté⁽¹⁾, 48 heures également pour la mainlevée d'une rétention administrative par le juge des libertés et de la détention⁽²⁾, et quelques jours en pratique pour un référé d'heure à heure⁽³⁾.

Le délai anormalement long de délivrance des ordonnances est une faille béante. Chacun peut comprendre que **l'urgence souvent vitale d'une femme en danger ne peut attendre plus d'un mois**. Si des arguments d'ordre théorique peuvent pousser à être réticent quant à l'inscription d'un délai précis dans la loi, il faut pourtant en passer par là. Sans la réduction claire et légale de ce délai, l'ordonnance de protection restera un dispositif qui n'assure pas pleinement la sécurité des personnes. **Ce point est capital.**

En second lieu, l'attribution à la victime de la jouissance du domicile commun et l'éviction du compagnon violent constituent des mesures dont la portée pratique souffre de la situation de précarité dans laquelle a été fréquemment maintenue la bénéficiaire de l'ordonnance de protection. Elle n'est souvent pas capable d'assumer les charges (loyers, impôts, entretien) qui incombent à l'occupant des lieux. Pour cette raison, il est proposé que ces frais puissent être **mis à la charge du compagnon évincé** si le juge l'estime pertinent.

Enfin, même si l'ordonnance de protection la met à l'abri de l'auteur des faits, le **droit de visite et d'hébergement** dont continue à bénéficier le père peut contraindre la victime de violences à conserver un contact avec ce dernier et, en tous les cas, à remettre ses enfants – à peine de sanction pénale⁽⁴⁾ – à l'homme qu'elle sait capable de coups. Or, les ordonnances de protection ne comportent pas toujours les aménagements qui permettraient de limiter les risques physiques et psychologiques pour les parents comme pour les enfants. La proposition de loi inscrit donc explicitement, parmi les compétences du juge aux affaires familiales, la possibilité de déterminer les modalités d'exercice du droit de visite et d'hébergement.

(1) Le référé liberté permet de contester une décision administrative qui porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (liberté de réunion, liberté d'expression, droit de propriété, etc.). La requête est adressée au tribunal administratif qui se prononce dans les 48 heures (art. L. 521-2 du code de justice administrative).

(2) Le maintien en rétention administrative d'un étranger en situation irrégulière sur le territoire national peut être contesté après le deuxième jour de restriction de liberté. Le juge statue dans les quarante-huit heures suivant sa saisine par ordonnance au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se situe le lieu de placement en rétention de l'étranger (art. L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

(3) Le référé d'heure à heure permet d'obtenir une décision de référé dans un délai allant généralement de deux jours à une semaine. Il peut concerner la publication d'un contenu illicite, la mésentente entre associés ou encore la nécessité de prévenir un dommage imminent (art. 485 du code de procédure civile).

(4) Le fait de refuser indûment de représenter un enfant mineur à la personne qui a le droit de le réclamer est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (art. 227-5 du code pénal). La jurisprudence est implacable en la matière puisque le délit est objectif : toute non-représentation, quelle que soit sa motivation, constitue une atteinte à l'exercice de l'autorité parentale.

3. Prévoir le bracelet anti-rapprochement à toutes les étapes de la procédure, y compris comme un outil de prévention

Le succès du bracelet anti-rapprochement en Espagne ne fait aucun doute. Depuis son déploiement il y a dix ans, une seule femme placée sous protection a succombé à une agression de son compagnon sans qu'il soit possible aux forces de l'ordre d'intervenir, car la victime avait préalablement retiré son équipement.

La France a tenté à deux reprises d'importer dans son droit le dispositif espagnol.

Ce fut d'abord le cas dans la loi du 9 juillet 2010 précitée. Le III de l'article 6, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en séance publique ⁽¹⁾, permettait d'octroyer à la victime de violences au sein du couple, à la condition qu'elle y consente expressément, un « **dispositif électronique permettant de signaler à distance que la personne (...) se trouve à proximité** ». Prévue pour une durée de trois ans dans les ressorts des tribunaux de grande instance de Strasbourg, d'Aix-en-Provence et d'Amiens, **cette expérimentation n'a toutefois jamais été mise en œuvre** : pénalisée par la tardiveté du décret d'application ⁽²⁾, elle exigeait également des conditions excessivement restreintes : aucune personne n'avait été condamnée à une peine correspondant au seuil à partir duquel le dispositif pouvait être employé, soit cinq ans d'emprisonnement. Le Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes du 30 novembre 2012 a constaté l'échec de la démarche expérimentale.

Le principe d'une expérimentation a été retenu une seconde fois à l'occasion de l'examen de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique. Un amendement de notre collègue Philippe Gosselin adopté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale avait créé dans ce texte un article 39 reprenant à l'identique le texte adopté sept ans plus tôt. **Là encore, l'expérimentation ne put avoir lieu** en raison du caractère trop élevé du seuil de condamnation de cinq ans qui conditionnait l'accès à la mesure ⁽³⁾.

La proposition de loi comporte plusieurs dispositions destinées à créer enfin le dispositif du bracelet électronique anti-rapprochement, les coûts de la mesure étant assumés par l'auteur des violences :

– à l'**article 2** dans le cadre civil de l'ordonnance de protection ;

(1) Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 25 février 2010.

(2) Le décret n° 2012-268 relatif à l'expérimentation d'un dispositif électronique destiné à assurer l'effectivité de l'interdiction faite à une personne condamnée ou mise en examen de rencontrer une personne protégée est paru le 24 février 2012, soit dix-huit mois après la promulgation de la loi et dix-huit mois seulement avant la fin de la période d'expérimentation.

(3) Les débats à l'Assemblée nationale du mercredi 8 février 2017 montrent que les députés étaient conscients de cette difficulté et souhaitaient, en conséquence, abaisser le seuil à trois ans d'emprisonnement. L'initiative en ce sens de MM. Philippe Gosselin et Sébastien Pietrasanta avait été déclarée irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

– à l’**article 3** dans les cas de condamnation pour violences conjugales assortie d’une mesure dans le cadre d’un suivi socio-judiciaire ainsi qu’à la suite d’une condamnation à une peine de détention à domicile sous surveillance électronique ⁽¹⁾ ;

– à l’**article 4** dans les cas de mise en examen, de comparution immédiate ou de comparution par procès-verbal pour violences conjugales ;

– à l’**article 5** dans les aménagements de peine (libération conditionnelle, placement sous surveillance électronique, placement sous surveillance électronique comme mode de personnalisation de la peine prévue).

La **constitutionnalité de cette mesure** semble peu discutable en matière pénale. En effet, le Conseil constitutionnel a déjà déclaré conforme à la Constitution le placement sous surveillance électronique étant donné que :

– avant le prononcé de la peine, donc pour « *une personne renvoyée devant le tribunal correctionnel ou la cour d’assises, le juge entend s’assurer de sa représentation en vue du jugement ou éviter certains troubles* » ⁽²⁾ ;

– dans le cadre de la condamnation et de l’aménagement de la peine, « *si la peine de détention à domicile sous surveillance électronique emporte l’obligation pour le condamné de demeurer dans son domicile ou tout autre lieu désigné par le juge et de porter un dispositif intégrant un émetteur permettant de vérifier le respect de cette obligation, une telle peine privative de liberté ne peut être prononcée qu’à la place de l’emprisonnement. D’autre part, sa durée maximale (...) ne peut excéder celle de l’emprisonnement encouru* » ⁽³⁾ ;

– dans le domaine post-sentenciel, une mesure « *est ordonnée par la juridiction de l’application des peines* ». Elle « *repose non sur la culpabilité du condamné, mais sur sa dangerosité* ». « *Elle a pour seul but de prévenir la récidive, ainsi elle ne constitue ni une peine ni une sanction* », elle ne vise que certaines infractions déterminées et elle ne peut être mise « *en œuvre qu’avec le consentement du condamné* » ⁽⁴⁾.

La question de la constitutionnalité se pose avec une plus grande acuité lorsque le placement sous bracelet anti-rapprochement est ordonné dans le cadre de l’ordonnance de protection. En principe, il n’appartient pas au juge civil d’imposer une peine à l’une des parties. Or, l’interdiction de port

(1) Puisque cette peine ne pourra être prononcée qu’à partir du 24 mars 2020 comme le prescrit l’article 109 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, l’article 8 de la proposition de loi prévoit une mesure de coordination pour que le bracelet anti-rapprochement ne puisse être employé dans ce cas qu’à partir de cette même date.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, point n° 229.

(3) *Ibid.*, point n° 325.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, cons. n° 14 à 20.

d'arme, la modulation des conditions d'exercice de l'autorité parentale, l'éviction du logement dont l'auteur des faits peut être le propriétaire s'apparentent bien à des sanctions. Par ailleurs, le bracelet anti-rapprochement ne constitue qu'une modalité technique de l'interdiction d'entrer en contact que prononce déjà le juge civil, et il apporte à la liberté d'aller et venir des restrictions très inférieures à celles qu'entraîne la détention à domicile sous surveillance électronique.

Ne perdons pas de vue que l'évolution majeure que pourra constituer la généralisation du bracelet anti-rapprochement porte sur cette phase préventive qu'est l'ordonnance de protection. L'inscrire dans la loi revient à faire preuve de détermination et de courage politique, mais n'exclut pas de **renforcer les garanties de constitutionnalité** du texte.

4. Protéger de la récidive

La lutte contre la récidive dans les violences conjugales passe également par les soins apportés aux auteurs des faits. Si la violence elle-même ne constitue pas une pathologie médicale, les statistiques publiées par le ministère de la justice montrent que 12 % des décisions de délivrance d'ordonnance de protection « *retiennent des problèmes d'addictions à l'alcool et/ou aux stupéfiants ou des problèmes psychiatriques, de dépression ou de tentative de suicide du défendeur* »⁽¹⁾. Dans le cadre pénal, une obligation de soins pourrait ainsi être décidée par le juge de l'application des peines⁽²⁾ ou dans le cadre du suivi socio-judiciaire⁽³⁾.

Afin de prévenir la récidive et d'éviter les cas dans lesquels le condamné n'a de cesse de retrouver la trace de ses victimes une fois la peine d'emprisonnement purgée, il convient de faire en sorte que les obligations de soins prononcées dans le contexte de violences familiales soient respectées. À cette fin, l'**article 6** de la proposition de loi permet au juge d'application des peines d'ordonner le **retrait des réductions automatiques de peines** en cas de refus de traitement.

5. Soutenir les victimes de violences

La proposition de loi s'attache à développer les outils qui permettront aux victimes de violences dans le couple de quitter leur compagnon, de bénéficier de soutiens, de recevoir de l'aide.

L'**article 9** prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un **rapport** présentant les perspectives de développement, de certification et de mise à disposition du grand public d'une application librement téléchargeable, sécurisée

(1) Bulletin d'information statistique du ministère de la justice, septembre 2019, n° 191 : <http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/infostats-justice-10057/les-decisions-dordonnance-de-protection-prononcees-en-2016-32605.html>

(2) Art. 717-1 du code de procédure pénale.

(3) Art. 763-7 du même code.

et identifiée. Un tel instrument technologique pourrait à terme venir compléter le dispositif de téléphone grave danger, mais aussi apporter grâce à la géolocalisation des informations précieuses comme l'adresse des professionnels du droit et de la santé utiles aux démarches à engager, des informations sur les opportunités offertes par les textes en vigueur ou encore un soutien psychologique.

Quant à l'**article 7**, il tient compte des difficultés de relogement que rencontrent les victimes de violences contraintes de quitter leur foyer. Il prévoit donc l'expérimentation d'une **aide personnalisée au logement pour les victimes de violences conjugales** bénéficiant ou ayant bénéficié d'une ordonnance de protection. Mobilisant Action Logement ⁽¹⁾, le dispositif serait mis en œuvre pour une durée de trois années au terme desquelles le Gouvernement remettrait au Parlement un rapport d'évaluation.

En effet, si la proposition de loi vise à faire du maintien au domicile conjugal de la victime la règle, la **volonté de quitter un environnement traumatisant** peut tout à fait justifier un déménagement : ce cas doit également faire l'objet d'un accompagnement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 2 octobre, la commission des Lois a procédé à l'examen du présent texte durant près de cinq heures. Les différents groupes politiques lui ont apporté un **soutien unanime**.

Plusieurs amendements ont été adoptés afin de renforcer les mesures proposées.

1. L'ordonnance de protection

En ce qui concerne la procédure d'édiction de l'ordonnance de protection, la commission des Lois a adopté (**article 2**) :

– un **amendement du rapporteur** fixant un **délai de six jours maximum dans lequel le magistrat sera amené à se prononcer à compter de la date de fixation de l'audience**, de sorte que l'examen de recevabilité de la requête puisse être librement effectué ;

– un **amendement de M. Stéphane Peu** prévoyant que les auditions des parties ont lieu en **chambre du conseil** ;

(1) Action Logement gère la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), cotisation versée par toutes les entreprises du secteur privé d'au moins 20 salariés. Les deux missions principales d'Action Logement sont d'accompagner les salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle mais aussi de construire et financer des logements sociaux et intermédiaires. Il apporte également une aide aux jeunes actifs, aux salariés précaires ou en situation de mobilité, ou encore à ceux qui doivent faire face à un accident de la vie entraînant une baisse de revenus significative.

– trois **amendements identiques du rapporteur, de Mme Valérie Boyer et de Mme Fiona Lazaar** aux termes desquels le juge aux affaires familiales se prononce sur **chacune des mesures sur lesquelles la loi lui donne compétence**, que celles-ci aient été sollicitées ou non par les parties.

La commission des Lois a également modifié le contenu de l’ordonnance de protection :

– trois **amendements identiques du rapporteur, du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet** ont donné au juge aux affaires familiales la possibilité de prononcer une **interdiction de paraître** dans certains lieux limitativement définis de façon à renforcer l’interdiction d’entrer en relation déjà prévue par le code civil ;

– un **amendement du rapporteur** a posé pour principe, dès lors qu’une interdiction d’entrer en relation était prononcée, de l’assortir d’une **interdiction de port et de détention d’arme** ;

– un **amendement du rapporteur** a également posé le principe, sous la même condition de prononcé d’une interdiction d’entrer en relation, de la **médiatisation du droit de visite exercé auprès des enfants**, au sein d’un espace de rencontre désigné ou en présence d’un tiers de confiance. Là encore, une autre modalité d’exercice pourra être préférée par le juge par décision spécialement motivée ;

– deux **amendements identiques du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet** ont modifié les règles relatives au **bracelet anti-rapprochement** dans le cadre de l’ordonnance de protection, en soumettant le recours à cette mesure au consentement préalable des parties. **Deux sous-amendements identiques du rapporteur et de Mme Marie-Pierre Rixain** ont précisé que, lorsque le refus de l’auteur présumé des violences faisait obstacle à l’application de la mesure, le juge aux affaires familiales en avisait immédiatement le procureur de la République pour que ce dernier puisse engager les **suites pénales** à donner au dossier.

2. Le bracelet anti-rapprochement dans le cadre pénal

La commission des Lois a soutenu l’objectif d’inscrire dans la loi pénale la possibilité de contraindre une personne à porter un bracelet anti-rapprochement afin de garantir le respect d’une interdiction d’entrer en relation avec la victime, à condition que celle-ci en accepte le principe.

La Commission a toutefois décidé de modifier intégralement le dispositif retenu en **adoptant, avec l’accord du rapporteur, des amendements identiques du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet** :

– à l’**article 3**, pour une mise en œuvre de la mesure dans le cadre des obligations du sursis avec mise à l’épreuve (SME), qui deviendra le sursis

probatoire à compter du 24 mars 2020⁽¹⁾, et auquel renvoient l'ensemble des autres **dispositifs d'exécution et d'application de la peine** ;

– à l'**article 4**, pour qu'il soit possible de prononcer la mesure dans le cadre du placement sous contrôle judiciaire, donc dans toutes les situations **pré-sentencielles**.

Par ailleurs, un **amendement de M. Guillaume Vuilletet** a été adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, pour que les victimes de violences conjugales soient **informées dès le dépôt de plainte** de la possibilité de solliciter un bracelet anti-rapprochement, de façon à recueillir plus rapidement leur consentement à cette mesure.

Enfin, par coordination, un amendement de **M. Guillaume Vuilletet** a **supprimé l'article 10** dont les dispositions étaient rendues inutiles.

3. Les dispositions relatives au logement

À l'**initiative du rapporteur**, la commission des Lois a modifié les dispositions de la proposition de loi en matière de logement :

– tout en faisant évoluer la rédaction actuelle du code civil pour faire apparaître plus clairement la possibilité d'imposer à l'auteur des violences vraisemblables d'assumer les charges du logement tandis que la victime qui le souhaite demeure sur les lieux, en restaurant la **possibilité pour le juge de déterminer à qui en octroyer la jouissance et à qui en imputer les charges** au sein de l'ordonnance de protection (**article 2**) ;

– dans le dispositif expérimental prévu à l'**article 7**, en **maintenant inchangées les catégories d'emploi d'Action Logement**, qui se trouve compétent pour accompagner les victimes de violences au sein du couple dans leur parcours de relogement et qui pourra expérimenter un nouveau dispositif dans le cadre de la présente proposition.

4. Les autres dispositions de la proposition de loi

La commission des Lois a enfin adopté :

– en ce qui concerne le **téléphone grave danger (article 8)**, deux **amendements identiques du rapporteur et de M. Guillaume Vuilletet** précisant que **ce dispositif peut être sollicité par tout moyen auprès du procureur de la République**, et qu'il peut être attribué aux personnes en attente d'un jugement ;

– deux **amendements du rapporteur** précisant le contenu du rapport demandé au Gouvernement pour la conception et le développement d'une

(1) En application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

application numérique destinée aux victimes, et déplaçant cet article hors du chapitre IV relatif au téléphone grave danger afin d'éviter les confusions (**article 10 A**) ;

– malgré l'**avis défavorable du rapporteur**, un **amendement de M. Erwan Balanant** prévoyant la remise d'un **rapport annuel au Parlement sur la prise en charge des violences faites aux femmes** par les juridictions civiles et pénales, par la police nationale et par la gendarmerie nationale ;

– un **amendement du Gouvernement** soutenu par le rapporteur **levant le gage financier** de la proposition de loi et supprimant l'article 11 ;

– un **amendement de M. Guillaume Vuilletet** procédant, avec le soutien du rapporteur, aux coordinations nécessaires à l'**application de la proposition de loi dans les territoires ultramarins** qui bénéficient d'une autonomie normative ;

– un **amendement du rapporteur** rédigeant comme suit le **titre** de la proposition de loi : « *Agir contre les violences au sein de la famille* ».

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER} DE L'ORDONNANCE DE PROTECTION

Article 1^{er}
(art. 515-10 du code civil)
Procédure de délivrance de l'ordonnance de protection

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article dispose que le dépôt d'une plainte n'est pas une condition nécessaire à la sollicitation d'une ordonnance de protection. Il ajoute que le ministère public est convoqué aux débats à fin de réquisition.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 515-10 du code civil a été créé par 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. Il n'a fait l'objet d'aucune modification depuis.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement du rapporteur de nature rédactionnelle ainsi qu'un amendement de M. Stéphane Peu ordonnant la tenue des auditions des parties en chambre du conseil.

1. L'état du droit

L'article 515-10 du code civil dispose que l'ordonnance de protection est délivrée par le juge aux affaires familiales, saisi par la personne en danger, si besoin assistée, ou, avec l'accord de celle-ci, par le ministère public.

Dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoque pour une audition les parties, le cas échéant assistées d'un avocat, ainsi que le ministère public.

2. Le dispositif de la proposition de loi

L'**article 1^{er}** explicite deux éléments de l'article 515-10 du code civil :

– il inscrit dans la loi qu'**une plainte pénale n'est pas une condition à la sollicitation d'une ordonnance de protection**. Cette position a toujours été celle du législateur ⁽¹⁾ jusqu'à aujourd'hui. Toutefois, les auditions et les déplacements menés par votre rapporteur montrent que, dans un grand nombre de juridictions, cette condition est requise au point que les conseils des victimes n'envisagent pas de déposer un dossier sans satisfaire à cette exigence *praeter legem* ;

– il rappelle que **le ministère public a vocation à prendre part à l'audience convoquée par le juge aux affaires familiales** afin de faire connaître la position de la société sur le dossier. Cette participation à la procédure civile peut l'amener à diligenter des poursuites pénales contre l'auteur des faits si les faits sont suffisamment étayés.

3. Des dispositions complétées par la Commission

La commission des Lois a approuvé l'économie de l'article 1^{er}, notamment la **mention expresse dans le code civil de la possibilité de solliciter une ordonnance de protection sans le préalable d'un dépôt de plainte pénale**. Les disparités d'application territoriale constatées dans le silence des textes devront maintenant être uniformisées dans un sens favorable aux victimes de violences.

La Commission a adopté deux amendements :

– un **amendement du rapporteur** précisant que la participation du ministère public à la procédure prend la forme d'un avis et non de réquisitions, ce dernier terme étant réservé par le code de procédure civile aux dossiers dont il se trouve à l'initiative ;

– un amendement de M. Stéphane Peu, avec le soutien du rapporteur, ordonnant la tenue des **auditions des parties en chambre du conseil**. Il s'agit actuellement d'une modalité laissée à l'appréciation du juge aux affaires familiales, mais la Commission n'est pas parvenue à déterminer dans quel cas il pouvait être judicieux d'interroger les parties en présence du public – voire de proches.

(1) *Le rapporteur du Sénat écrivait* : « Il convient de noter que la demande d'ordonnance de protection est indépendante de tout dépôt de plainte préalable ou de toute action civile ou pénale au fond. L'une peut être engagée sans les autres, et toutes, ou seulement certaines, peuvent être engagées ensemble. » (*rapport n° 564, 2009-2010, de M. François Pillet au nom de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes, 17 juin 2010*). Lors des débats en commission des Lois à l'Assemblée nationale sur la loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, la rapporteure, Mme Laetitia Avia, indiquait que « aucune disposition n'impose un dépôt de plainte » même si « certains magistrats ont pris la mauvaise habitude de réclamer des conditions supra-légales ».

*
* *

Article 2

(art. 515-11 du code civil)

Délai d'édiction et effets de l'ordonnance de protection

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article encadre la délivrance de l'ordonnance de protection dans un délai de 144 heures, soit six jours. Il renforce également les mesures qui peuvent être édictées dans ladite ordonnance.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a précisé que le juge aux affaires familiales délivrait l'ordonnance de protection dans les meilleurs délais. Elle a également indiqué que la jouissance du logement commun était attribuée par principe à la partie qui n'était pas l'auteur de violences même si celle-ci a bénéficié dans l'intervalle d'un hébergement d'urgence.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté plusieurs amendements relatifs au délai de délivrance de l'ordonnance de protection et aux mesures qu'elle est susceptible de prononcer. L'ordonnance de protection s'en trouve solidement renforcée. La Commission a notamment prévu une interdiction de paraître en certains lieux, érigé la médiatisation du droit de visite et l'interdiction de détention d'arme en principes auxquels la juridiction ne déroge que par décision spécialement motivée, et soumis le placement sous bracelet anti-rapprochement au consentement des parties – le procureur de la République étant immédiatement avisé en cas de refus. Enfin et par exception à la règle selon laquelle le procès civil est la chose des parties, elle a inscrit dans la loi les points sur lesquels se prononce le juge.

1. L'état du droit

L'article 515-11 du code civil règle l'essentiel du régime juridique de l'ordonnance de protection en indiquant :

- le temps de la procédure, soit « *les meilleurs délais* » ;
- les conditions d'octroi d'une ordonnance de protection, à savoir des « *raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables la commission des faits* »

de violence allégués et le danger auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés » ;

– la conséquence de la délivrance d’une ordonnance de protection « *en raison de violences susceptibles de mettre en danger un ou plusieurs enfants* », soit l’information sans délai du procureur de la République ;

– le contenu de l’ordonnance de protection, soit les différentes mesures qui peuvent être édictées en fonction des demandes de la victime et des faits présentés au juge aux affaires familiales.

2. Le dispositif de la proposition de loi

a. La fixation d’un délai de délivrance

Dès les premières années de mise en œuvre du dispositif d’ordonnance de protection, **la question des délais de délivrance apparaît fondamentale**. De fait, la situation n’a guère progressé depuis un rapport du Sénat de 2013 ⁽¹⁾ qui regrettait des délais trop longs – et pourtant deux fois moindres qu’aujourd’hui : « *Actuellement, selon les données les plus récentes, la durée moyenne de délivrance d’une ordonnance de protection s’établit à une vingtaine de jours... Un délai de délivrance trop long ne permet pas d’assurer la protection dans l’urgence des femmes qui en auraient besoin. De plus, il peut faire échouer la procédure car, au moment de l’appréciation de la délivrance, la personne peut ne plus sembler être en danger immédiat.* »

Or, en 2014, le législateur a fait le choix de modifier le code civil, qui ne fixait à l’origine aucun objectif en termes de temps, pour indiquer simplement une délivrance « *dans les meilleurs délais* ». Si des amendements avaient été présentés dans la discussion de la loi du 4 août 2014 précitée pour limiter le délai imparti au juge pour statuer ⁽²⁾, ils avaient été retirés devant l’opposition du Gouvernement et des rapporteurs. Trois arguments avaient alors été avancés ⁽³⁾ :

– en premier lieu, le délai de traitement moyen d’une ordonnance de protection était alors de trois semaines, de sorte qu’un délai fixé à un mois apparaissait comme un recul et non comme un progrès ;

– en second lieu, « *en cas de dépassement du délai d’un mois, des procédures pourraient être annulées sur ce motif* » ;

– enfin, « *la responsabilité de l’État pourrait se trouver engagée si le délai d’un mois était dépassé, alors que ce dépassement ne serait pas de son*

(1) Rapport n° 807 (2012-2013) de Mme Virginie Klès fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi pour l’égalité entre les femmes et les hommes, 24 juillet 2013.

(2) Mme Michelle Meunier, au Sénat, avait sollicité un délai maximal d’un mois ; Mme Cécile Untermaier, à l’Assemblée nationale, de quinze jours.

(3) Voir notamment la séance du 17 septembre 2013 au Sénat.

fait », mais des lenteurs de la procédure sur requête au regard de la plus grande célérité de l'assignation.

Cinq ans après la loi du 4 août 2014, le délai moyen de traitement d'une demande d'ordonnance de protection excède désormais 42 jours. Les « *meilleurs délais* » n'ont pas entraîné une accélération, mais un ralentissement des procédures.

L'**article 2, alinéa 2**, édicte donc un délai de 144 heures, soit 6 jours entre la saisine du juge et la délivrance de l'ordonnance de protection. Ce *quantum* semble cohérent avec la norme qui prévaut habituellement en matière de décision d'urgence, alors même que la vie des demandeurs n'est alors aucunement menacée.

b. L'impérative décision quant au droit de visite et d'hébergement

Le 5° de l'article 515-11 du code civil autorise le juge aux affaires familiales à « *se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale* » dans le cadre de l'ordonnance de protection. Les statistiques mentionnées précédemment montrent toutefois que les mesures sur ce point ne sont pas les plus fréquentes, notamment quand elles dépassent le simple cadre d'une répartition du temps de l'enfant entre ses deux parents.

Un conjoint violent ne peut être un bon père. Les tensions et les abus auxquels assiste l'enfant, qu'il subit parfois directement, ne peuvent être propices à son développement harmonieux. De plus, le moment de la présentation contraint les parents à entrer en contact, ce que l'ordonnance de protection cherche précisément à éviter.

L'**article 2, alinéa 7**, mentionne la possibilité pour le juge de moduler les modalités du droit de visite et d'hébergement, soit en le suspendant, soit en exigeant la présence de tiers lors de son exercice.

c. La prise en charge des frais liés au logement commun

L'**article 2, alinéas 3 à 7**, précise que la prise en charge des frais afférents au logement commun incombe au partenaire violent même s'il s'en trouve évincé par la décision du juge aux affaires familiales à la demande de la victime.

L'attribution de la jouissance du logement commun pose fréquemment problème aux victimes dont la précarité économique a été organisée et qui ne disposent pas, en conséquence, des **capacités financières** nécessaires à l'entretien du logement, au paiement du loyer et de l'emprunt, aux divers prélèvements obligatoires. Dans la mesure où tous les conjoints violents ne sont pas dans le besoin, il est pertinent que le juge puisse disposer de la faculté de lui imputer les frais liés au logement.

d. Le bracelet anti-rapprochement dans le cadre civil

L'**article 2, alinéa 9**, permet au juge de proposer à la victime le port d'un bracelet anti-rapprochement. Si elle y consent, le juge ordonne ensuite à l'auteur des violences de s'équiper pareillement. Les frais du dispositif sont mis à la charge du condamné ce qui garantit la recevabilité financière du dispositif.

3. Les dispositions adoptées par la Commission

La commission des Lois a partagé unanimement l'objectif de **réduire les délais** moyens de délivrance de l'ordonnance de protection. Elle a également fait sienne l'ambition de la proposition de loi de **renforcer le contenu de l'ordonnance** de protection.

Votre rapporteur considère que **ces amendements renforcent l'efficacité de l'ordonnance de protection** sans mettre en cause la constitutionnalité du dispositif. Dès sa création en 2010, et même s'il a fait le choix d'en confier le prononcé au juge aux affaires familiales, le législateur a confié à la juridiction le pouvoir d'édicter des mesures de nature éminemment pénales – telles que l'interdiction d'entrer en contact et l'interdiction de port ou de détention d'arme. Si le Conseil constitutionnel n'a jamais été saisi des rédactions successives des articles 515-9 à 515-13 du code civil, que ce soit dans son contrôle *a priori* ou par une question préalable de constitutionnalité, votre rapporteur s'est attaché à ce que **la rédaction adoptée par la commission des Lois respecte pleinement les exigences des droits de la défense, d'égalité des armes et d'indépendance du juge du siège**.

a. Les délais de délivrance de l'ordonnance de protection

En ce qui concerne les délais, la Commission a adopté **deux amendements identiques du rapporteur et de M. Stéphane Viry** prévoyant que le délai de six jours imparti au juge pour rendre sa décision ne court pas à partir de la date de la saisine, mais à compter de celle de la **fixation de l'audience**. Cette nouvelle rédaction permettra au magistrat de porter une appréciation sur la recevabilité de la requête avant que la partie défenderesse prenne connaissance de l'affaire. Il s'agit donc d'un moment au cours duquel la victime de violence ne subit pas un risque supplémentaire imputable aux lenteurs de la procédure. Cette évolution permet également à la juridiction d'organiser plus facilement son activité et de faire du traitement des ordonnances de protection une priorité.

b. Le contenu de l'ordonnance de protection

La Commission a également modifié la liste des mesures que le juge aux affaires familiales peut ordonner dans le cadre de l'ordonnance de protection :

– **trois amendements identiques du rapporteur, du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet** ont permis au magistrat de prononcer une **interdiction de paraître en certains lieux** strictement délimités par le juge, de

façon à empêcher la pratique de conjoints violents qui guettent le passage de la victime à son domicile, sur son lieu de travail ou devant l'établissement scolaire des enfants, sans lui adresser la parole et donc sans violer formellement leur interdiction d'entrer en relation ;

– tirant les conséquences du faible nombre d'ordonnances de protection comportant une interdiction de port ou de détention d'arme⁽¹⁾, un **amendement du rapporteur** a posé pour principe que, dès lors que le juge estime opportun d'édicter une interdiction de contact entre les conjoints, il **interdit également la détention et le port d'arme, sauf décision spécialement motivée** ;

– deux **amendements du rapporteur** ont clarifié la rédaction actuellement en vigueur sur la possibilité pour la victime de violences de conserver la **jouissance du domicile**, si elle le souhaite et sauf circonstances particulières, et sur la faculté pour le juge d'**en imputer les charges à l'auteur** ;

– un **amendement du rapporteur** a posé pour principe que, dès lors que le juge estime opportun d'édicter une interdiction de contact entre les conjoints, il ordonne la **médiatisation du droit de visite dans un espace de rencontre désigné ou en présence d'un tiers de confiance, sauf décision spécialement motivée** ;

– deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet ont **soumis à l'accord des parties** la possibilité pour le juge aux affaires familiales de recourir au **bracelet anti-rapprochement**. Cette solution s'impose, le juge civil ne pouvant imposer un tel niveau de contrainte à un individu. Deux **sous-amendements identiques du rapporteur et de Mme Marie-Pierre Rixain** ont toutefois prévu, en cas de refus du défendeur, un **avis immédiat au procureur** de la République afin que celui-ci apprécie l'opportunité d'un placement sous contrôle judiciaire à même de parvenir aux mêmes fins. Par ailleurs, les frais du dispositif seront désormais assumés par la puissance publique.

c. Le prononcé obligatoire de chacune des mesures

La Commission a enfin adopté **trois amendements identiques du rapporteur, de Mme Valérie Boyer et de Mme Fiona Lazaar** imposant au magistrat de **se prononcer sur chacune des mesures sur lesquelles la loi lui permet de statuer**. Cette évolution permettra d'éviter les ordonnances de protection muettes sur les questions des armes et des enfants, qui ne manquent pas d'aboutir à des tensions supplémentaires ou à de nouveaux drames⁽²⁾. Le juge conserve évidemment la liberté de statuer dans le sens qu'il juge opportun.

(1) L'interdiction de port ou de détention d'arme n'est sollicitée que dans 15 % des cas et « la demande d'interdiction de porter une arme est celle enregistrant le taux d'acceptation le plus faible avec 77 % des cas » (*Bulletin d'information statistique du ministère de la justice, septembre 2019, n° 191*).

(2) 85 % des ordonnances de protection ne contiennent aucune disposition sur le port et la détention d'armes. 14 % des ordonnances de protection relatives à des couples avec enfants ne prévoient rien sur le droit de visite et d'hébergement, 31 % d'entre elles ne statuent pas sur l'exercice de l'autorité parentale.

La procédure civile est généralement soumise à la règle selon laquelle **le procès est l'affaire des parties**, c'est-à-dire que le juge ne peut ordonner aucune mesure qui n'ait pas été préalablement demandée par elles. Cette prescription figure aux articles 4 et 5 du code de procédure civile aux termes desquels « *l'objet du litige est déterminé par les prétentions respectives des parties* » et « *le juge doit se prononcer sur tout ce qui est demandé et seulement sur ce qui est demandé* ».

Toutefois, plusieurs éléments permettent de penser qu'il est possible pour le législateur d'y déroger :

– si le juge aux affaires familiales est un juge civil, il prononce d'ores et déjà des mesures de nature pénale dans le **cadre dérogatoire et spécifique** de l'ordonnance de protection. Cet instrument a vocation à sauver des vies et à préserver l'intégrité physique des personnes ; il s'attache donc à la définition des procédures qui le régissent un **puissant impératif d'intérêt général** de nature à justifier des exceptions limitées au droit commun ;

– les règles du code de procédure civile sont de **nature réglementaire** et ne sauraient faire obstacle à la loi ⁽¹⁾ ;

– le législateur a déjà valablement posé des **exceptions** au principe selon lequel le procès civil appartient aux parties ⁽²⁾ ;

– le code de procédure civile prévoit lui-même la **possibilité pour le juge de solliciter les parties pour qu'elles lui fournissent des faits dont il n'aurait pas connaissance** et qui lui permettraient de trancher au mieux le litige ⁽³⁾ ;

– le fondement du principe selon lequel le procès est l'affaire des parties repose dans la **contrainte imposée au juge de se prononcer en droit et non en équité** ⁽⁴⁾. Il ne peut ainsi substituer sa propre appréciation à celle des parties et leur imposer la solution qu'il privilégie : c'est une **protection du justiciable contre l'arbitraire des juridictions**. En revanche, il n'existe aucun risque comparable à ce que la loi, par nature **générale et impersonnelle**, commande aux juridictions de se prononcer sur l'opportunité de prononcer certaines mesures dans des affaires de violences dans les couples.

*

* *

(1) *Les règles principales de la procédure relative aux ordonnances de protection figurent cependant dans le code civil, qui est de valeur législative, et ce depuis la création de cette procédure.*

(2) *L'article 371 du code civil permet ainsi au juge civil, en l'occurrence au juge des tutelles, d'ouvrir une procédure de tutelle.*

(3) *Art. 8 du code de procédure civile : « Le juge peut inviter les parties à fournir les explications de fait qu'il estime nécessaires à la solution du litige. »*

(4) *Juger en équité revient, pour le magistrat, à rechercher la solution du litige qui lui semble la plus juste. Or, l'équité est une notion purement subjective. L'article 12 du code civil fait donc obligation aux magistrats de « trancher le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables ».*

CHAPITRE II

DE L'ÉLARGISSEMENT DU PORT DU BRACELET ANTI-RAPPROCHEMENT

La commission des Lois a adopté un **amendement du rapporteur** modifiant l'intitulé du présent chapitre. Il a souhaité ainsi prévenir une confusion entre le bracelet électronique tel qu'il existe actuellement, qui a vocation à assurer la présence d'un individu en certains lieux et à certaines heures, et le bracelet anti-rapprochement instauré par la proposition de loi pour la protection des victimes de violences dans le couple, qui tend au contraire à interdire l'entrée en contact avec la victime.

Article 3

(art. 131-4-1, 131-22, 132-45, 132-45-1 [nouveau] et 222-18-3 du code pénal)

Port du bracelet anti-rapprochement dans les cas de condamnation assortie d'une mesure dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou à une peine de détention à domicile sous surveillance électronique

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit la pose d'un bracelet anti-rapprochement, si la victime des violences y consent, en cas de condamnation pénale de l'auteur des faits, aux frais de ce dernier.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les expérimentations votées par le législateur dans les lois 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 – et n° 2017-258 du 28 février 2017 – relative à la sécurité publique – n'ont jamais été mises en œuvre.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet prévoyant la pose du bracelet anti-rapprochement dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve et, par renvoi, dans l'ensemble des décisions sentencielles et post-sentencielles.

1. Le dispositif de la proposition de loi

L'**article 3** prévoit le placement sous bracelet anti-rapprochement de l'auteur de violences dans le cadre du couple à l'encontre duquel une interdiction de contact a été prononcée et que la justice a condamné :

– à la peine de **détention à domicile sous surveillance électronique** prévue à l'article 131-4-1 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui entrera en vigueur le 24 mars 2020. Cette peine emporte pour le condamné l'obligation de demeurer dans son domicile ou tout autre lieu désigné par la juridiction ou le juge de l'application des peines et du port d'un dispositif intégrant un émetteur permettant de vérifier le respect de cette première obligation. Il y serait adjoint, à fin de prévention de la récidive et de sécurisation de la victime, un dispositif visant à vérifier le maintien d'une distance suffisante entre eux ;

– au placement sous surveillance électronique mobile à titre de **mesure de sûreté** ⁽¹⁾ prévu à l'article 131-36-12-1 du code pénal, dans des conditions similaires de consentement de la victime et de prise en charge financière par l'auteur.

2. Les dispositions adoptées par la Commission

La commission des Lois a **partagé l'objectif** d'inscrire dans le code pénal la possibilité d'imposer le bracelet anti-rapprochement, sous la seule condition de consentement de la victime à cette mesure.

Néanmoins, elle a jugé préférable de prévoir la **mise en œuvre de ce dispositif dans le cadre des obligations du sursis avec mise à l'épreuve (SME)** ⁽²⁾ – qui deviendra sursis probatoire ⁽³⁾ en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Elle a adopté à cette fin, avec l'avis favorable du rapporteur, **deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet.**

L'amendement complète l'article 132-45 du code pénal énumérant les mesures pouvant être prononcées dans le cadre du SME/sursis probatoire ^(3°) et précise le nouveau dispositif dans un nouvel article 132-45-1 ^(4°). Ces obligations étant, par renvoi, applicables en matière de suivi socio-judiciaire ⁽⁴⁾, de libération conditionnelle ⁽⁵⁾, de libération sous contrainte ⁽¹⁾, de surveillance judiciaire ⁽²⁾ et

(1) La mesure de sûreté est une sanction pénale de nature préventive décidée par un juge lorsqu'une personne présente un caractère dangereux.

(2) Le sursis avec mise à l'épreuve dispense la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée (peine de prison ou d'amende) et lui impose certaines obligations. Il concerne les personnes condamnées à une peine de prison d'une durée maximale de cinq ans.

(3) Au 24 mars 2020, la contrainte pénale et le sursis avec mise à l'épreuve seront supprimés et remplacés par le sursis probatoire (C. pén., art. 132-40) qui reprend globalement les dispositions relatives au sursis avec mise à l'épreuve, avec quelques modifications concernant les obligations pouvant être mises en place.

(4) Le suivi socio-judiciaire est une peine complémentaire ou principale en matière de délit, qui impose à la personne condamnée le respect de différentes mesures telles que l'obligation de répondre aux convocations, de prévenir d'un changement d'adresse, l'interdiction de fréquenter certains lieux ou les injonctions de soins.

(5) La libération conditionnelle est la libération d'un détenu avant l'expiration de sa peine carcérale. La justice prend en compte le comportement personnel du détenu, ou sa situation de fragilité liée à son âge, à son état de santé ou de grossesse, et à la présence de son enfant. Certaines contraintes sont imposées au

de surveillance de sûreté⁽³⁾, il en résulte que le bracelet anti-rapprochement pourra non seulement être ordonné par la juridiction de jugement, mais également par les juridictions de l'application des peines.

Pour la peine de détention à domicile sous surveillance électronique créée, à compter du 24 mars 2020, par la loi du 23 mars 2019 précitée, ce renvoi a été omis par le législateur. Le 1^o du présent amendement comble cette lacune. Le 2^o corrige également une erreur de rédaction.

Le dispositif se trouve amélioré sur les points suivants :

– il devient **possible en cas de violences au sein d'un couple en l'absence de cohabitation** pour prendre en compte les circonstances d'union libre⁽⁴⁾ ;

– le tribunal peut **interdire au condamné de se rapprocher de la victime à moins d'une certaine distance** fixée par la décision, l'actuelle interdiction d'entrer en relation prévue au 13^o de l'article 132-45 du code pénal ne permettant pas de répondre aux situations dans lesquelles les pressions sur la victime s'exercent sans entrée en relation formelle ;

– dans le respect des exigences constitutionnelles de proportionnalité et de nécessité des peines⁽⁵⁾, il **limite le recours au bracelet anti-rapprochement aux faits en répression desquels est encourue une peine égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement**⁽⁶⁾. Ce seuil couvre l'ensemble des violences commises au sein du couple à l'exception des menaces prévues à l'article 222-18-3 du code pénal : la peine de deux ans d'emprisonnement est donc portée à trois ans (5^o).

Le traitement informatique permettant la mise en œuvre du bracelet anti-rapprochement est celui actuellement utilisé pour le placement sous surveillance électronique mobile⁽⁷⁾.

détenu qui bénéficie de la libération conditionnelle, dont le non-respect peut entraîner le retrait de la mesure.

(1) *La libération sous contrainte permet à un détenu d'exécuter la fin de sa peine hors de prison. La mesure est prise uniquement pour les détenus qui remplissent certaines conditions. Le juge d'application des peines examine la possibilité de libérer sous contrainte les détenus condamnés à une peine de moins de 5 ans et qui ont effectué les deux tiers de la peine. Des obligations de suivi et de contrôle sont imposées au bénéficiaire de la mesure.*

(2) *Cette mesure de suivi concerne la personne condamnée à 7 ans de prison ou plus – 5 ans ou plus pour un récidiviste – pour une infraction grave et ayant bénéficié de réductions de peine. Elle dure le temps des réductions de peine accordées.*

(3) *La surveillance de sûreté consiste en des obligations imposées au détenu qui a purgé une peine criminelle, mais qui présente un risque de récidive élevé. La décision est prise par une juridiction spécialisée, à la fin de l'exécution de la peine, ou à la fin des mesures de surveillance qui lui ont succédé.*

(4) *Cette précision a été inscrite à l'article 132-80 du code pénal par la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.*

(5) *Art. 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.*

(6) *Le sursis avec mise à l'épreuve est possible quelle que soit la peine d'emprisonnement encourue.*

(7) *Art. 763-13 du code de procédure pénale.*

Enfin, la Commission a souhaité, comme c'est le cas en Espagne, le **contrôle à distance du porteur du bracelet par des opérateurs de surveillance**, qui pourront le contacter et qui aviseront la victime et les forces de l'ordre en cas de proximité dangereuse.

*
* *

Article 4

(art. 138 et 138-3 [nouveau] du code de procédure pénale)

Port du bracelet anti-rapprochement dans les cas de mise en examen et de convocation ou de comparution devant le tribunal correctionnel

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit la pose d'un bracelet anti-rapprochement, si la victime des violences y consent, dans le cadre pré-sentenciel.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les expérimentations votées par le législateur dans les lois 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 – et n° 2017-258 du 28 février 2017 – relative à la sécurité publique – n'ont jamais été mises en œuvre.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet prévoyant la pose du bracelet anti-rapprochement dans le cadre du placement sous contrôle judiciaire, couvrant ainsi la phase pré-sentencielle de l'enquête.

1. Le dispositif de la proposition de loi

L'**article 4** prévoit le placement sous bracelet anti-rapprochement de l'auteur de violences dans le cadre du couple à l'encontre duquel une interdiction de contact a été prononcée et que la justice s'apprête à juger :

– suivant la procédure de **mise en examen** par le juge d'instruction ⁽¹⁾, dans les mêmes conditions de consentement de la victime et de prise en charge par l'auteur qu'à l'article 3. La proposition de loi supprime l'exigence d'une peine

(1) Art. 142-12-1 du code de procédure pénale.

encourue d’au moins cinq ans, qui avait pour effet d’exclure les violences ayant entraîné une incapacité totale de moins de huit jours du périmètre de la mesure ;

– à l’initiative du procureur de la République suivant la procédure de la comparution immédiate, par convocation par procès-verbal ou en comparution différée⁽¹⁾.

2. Les dispositions adoptées par la Commission

La commission des Lois a **partagé l’objectif** d’inscrire dans le code pénal la possibilité d’imposer le bracelet anti-rapprochement, sous la seule condition de consentement de la victime à cette mesure.

Néanmoins, elle a jugé préférable de prévoir la **mise en œuvre de ce dispositif dans le cadre du placement sous contrôle judiciaire**. Les mesures de contrôle judiciaire peuvent être prononcées au cours de l’instruction, mais également en cas de comparution par procès-verbal, de comparution immédiate ou de la nouvelle procédure de comparution à délai différée créée par la loi du 23 mars 2019 précitée.

La Commission a adopté à cette fin, avec l’avis favorable du rapporteur, **deux amendements identiques du Gouvernement et de M. Guillaume Vuilletet**. Ils modifient l’article 138 du code de procédure pénale pour prévoir le bracelet anti-rapprochement dans le cadre du contrôle judiciaire (1°) tandis qu’un nouvel article 138-3 est introduit dans le même code pour détailler le dispositif selon les mêmes principes que ceux inscrits à l’article 3 de la présente proposition de loi en matière sentencielle et post-sentencielle (2°).

*
* *

Article 5

(art. 15-3-2 [nouveau] du code de procédure pénale)

Information de la victime, dès le dépôt de plainte, de la possibilité de solliciter un bracelet anti-rapprochement

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit la pose d’un bracelet anti-rapprochement, si la victime des violences y consent, dans le cadre post-sentenciel.

(1) Art. 394 à 397-7 du code de procédure pénale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les expérimentations votées par le législateur dans les lois 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 – et n° 2017-258 du 28 février 2017 – relative à la sécurité publique – n’ont jamais été mises en œuvre.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de M. Guillaume Vuilletet donnant une nouvelle rédaction à l’article 5. L’inscription du bracelet anti-rapprochement dans le cadre post-sentenciel figurant désormais à l’article 3, l’article 5 prévoit d’informer les victimes de violences, dès le dépôt de plainte, de la possibilité de solliciter un bracelet anti-rapprochement.

1. Le dispositif de la proposition de loi

L’**article 5** prévoit le placement sous bracelet anti-rapprochement de l’auteur de violences dans le cadre du couple à l’encontre duquel une interdiction de contact a été prononcée et qui bénéficie :

– d’un placement sous surveillance électronique au titre d’un aménagement de peine⁽¹⁾ ou comme mode de personnalisation de la peine au moment du prononcé⁽²⁾ ;

– d’une libération conditionnelle⁽³⁾.

2. Les dispositions adoptées par la commission des Lois

La commission des Lois a constaté que l’objectif poursuivi à l’article 5, consistant à autoriser le bracelet anti-rapprochement dans le cadre post-sentenciel, était désormais atteint par les dispositions adoptées à l’article 3.

La Commission a toutefois souhaité assurer l’effectivité des dispositions sur le bracelet anti-rapprochement en garantissant l’information des victimes au premier stade de l’enquête, c’est-à-dire au moment du dépôt de plainte, de l’existence de ce nouveau dispositif.

La Commission a donc adopté, avec l’avis favorable du rapporteur, un **amendement de M. Guillaume Vuilletet introduisant dans le code de procédure pénale un nouvel article 15-3-2**. La victime sera en mesure d’indiquer au plus tôt si elle consent à en bénéficier, ce qui permettra au procureur de la République de l’ordonner dans les meilleurs délais s’il l’estime opportun.

(1) Art. 723-7 du code de procédure pénale.

(2) Art. 132-26-1 du code pénal.

(3) Art. 731-1 du code de procédure pénale.

*

* *

Article 6

(art. 721 du code de procédure pénale)

Conditionnement des réductions de peine automatiques dont bénéficient les auteurs de violences intrafamiliales au respect de leur obligation de soins

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet au juge d'application des peines d'ordonner le retrait des réductions automatiques de peines en cas de refus de traitement de la part d'une personne condamnée pour violences à l'encontre de son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental a autorisé le juge de l'application des peines à ordonner le retrait des crédits de réduction de peine lorsque la personne a été condamnée pour les crimes ou délits, commis sur un mineur, de meurtre ou assassinat, torture ou actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle et qu'elle refuse pendant son incarcération de suivre le traitement qui lui est proposé sur avis médical.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission n'a adopté aucun amendement à l'article 6.

1. L'état du droit

L'article 721 du code de procédure pénale permet à chaque condamné de bénéficier d'un **crédit de réduction de peine** calculé sur la durée de la condamnation prononcée : trois mois pour la première année, deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois. Pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut excéder deux mois.

Toutefois, ce crédit de réduction de peine **peut être retiré** :

– par le juge de l'application des peines en cas de **mauvaise conduite** du condamné en détention ;

– en cas de **nouvelle condamnation** à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit pendant une période consécutive à la libération mais correspondant à la durée de la réduction octroyée alors ;

– par le juge de l’application des peines lorsque la personne a été condamnée pour les **crimes ou délits, commis sur un mineur**, de meurtre ou assassinat, torture ou actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle et qu’elle refuse pendant son incarcération de suivre le traitement qui lui est proposé.

2. Le dispositif de la proposition de loi

L’article 6 de la proposition de loi permet au juge de l’application des peines de **retirer également les crédits de réduction de peines** obtenus par les détenus qui refusent de suivre leur traitement après avoir été condamnés pour les crimes ou délits de meurtre ou assassinat, torture ou actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle commis à l’encontre du conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

3. Une disposition adoptée par la Commission

La Commission a adopté l’article 6 sans modification.

*
* *

CHAPITRE III DE L’HÉBERGEMENT D’URGENCE

Article 7

(art. L. 313-3 du code de la construction et de l’habitation)

Hébergement des victimes de violences intrafamiliales

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article instaure, par la voie d’une expérimentation, une aide destinée à accompagner les victimes de violences conjugales dans leur objectif de relogement. Il mobilise notamment *Action Logement* à cette fin. Le maintien de la victime au domicile conjugal, qui demeure un objectif de principe, peut effectivement se heurter à une volonté de quitter un environnement traumatisant qui doit être accompagnée.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Aucune.

➤ Modifications apportées par la Commission

Sur proposition du rapporteur, la Commission a supprimé les dispositions modifiant les catégories d'emploi des fonds d'Action Logement.

1. L'état du droit

Plusieurs dispositions légales confèrent aux victimes de violences dans le couple des droits spécifiques en matière de relogement :

– l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation compte les personnes victimes de violence parmi les catégories de publics prioritaires pour l'attribution de logements à loyer modéré, sans que puisse y faire obstacle la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple ;

– la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement prévoit explicitement que le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées prend en compte « *les besoins des personnes victimes de violences au sein de leur couple ou de leur famille, menacées de mariage forcé ou contraintes de quitter leur logement après des menaces de violence ou des violences effectivement subies* » ;

– l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction mentionne, parmi les catégories d'emplois auxquelles les ressources peuvent être valablement affectées, les « *interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social* ». Cette disposition a fourni à Action Logement une base légale pour loger 3 000 personnes victimes de violences dans le couple.

Trois dispositifs distincts proposés par Action Logement peuvent être sollicités pour accompagner vers le relogement ce public particulièrement vulnérable et souvent dénué de tout – y compris de moyens légaux d'établir leur identité et de solliciter des aides au logement :

– la **garantie Visale** est une caution accordée au locataire qui couvre les loyers et charges impayés de la résidence principale dans la limite d'un loyer de 1 500 euros à Paris et de 1 300 euros sur le reste du territoire, sur une durée maximale de 36 mensualités. En cas d'impayés, Action logement rembourse le bailleur et se retourne vers le locataire selon un échéancier qui peut être aménagé en fonction de sa situation financière ;

– l'**avance Loca-Pass** est un prêt accordé au locataire pour financer le dépôt de garantie réclamé par le bailleur. Ce prêt est à rembourser sans intérêt d'emprunt ni frais de dossier. Pour en bénéficier, il faut avoir moins de 30 ans ou être salarié ou pré-retraité du secteur privé (hors agricole) ;

– le **service d'accompagnement social Cil Pass** est un service dédié aux salariés du secteur privé confrontés à des difficultés personnelles ou professionnelles imprévisibles qui génèrent un déséquilibre financier et empêchent l'accès à un logement. Ce service permet de bénéficier d'un accompagnement personnalisé afin, notamment, d'accéder aux dispositifs de soutien évoqués précédemment.

Si Visale couvre l'ensemble de la population ou presque, les deux autres dispositifs n'ont pas une **vocation universelle**. Ils peuvent concerner un grand nombre de victimes de violences conjugales en fonction de leur âge et de leur emploi, mais des évolutions seront nécessaires pour en ouvrir le bénéfice. Par ailleurs, le fait que ces dispositifs ne soient pas dédiés aux victimes de violence limite grandement leur lisibilité auprès de ce public spécifique.

2. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 7 crée un **dispositif d'aide expérimental** à destination des victimes de violences, profitant ou ayant profité d'une ordonnance de protection, qui ont quitté le domicile conjugal et qui recherchent une solution de relogement. Il ne s'agit pas de réinventer des dispositifs qui existent déjà, mais de **penser un parcours spécifique pour les victimes de violence** au sein des nombreux dispositifs existants. Ce chemin dédié comprendrait un interlocuteur unique, des outils pleinement adaptés aux victimes et à leurs enfants, et une gestion de l'urgence caractéristique de ces situations.

Cumulable avec l'aide personnalisée au logement (APL) de l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, ce dispositif fournit la caution locative et la garantie locative ainsi qu'une avance sur le paiement des six premières échéances locatives mensuelles et un reliquat en numéraire **(I)**.

L'expérimentation est prévue pour une durée de trois ans à compter d'un délai de six mois après la promulgation de la présente loi **(II)**. Trois ans plus tard, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant la pertinence d'une pérennisation de ce dispositif **(III)**.

L'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation est modifié afin de permettre le financement de cette expérimentation par Action Logement **(IV)**.

Les modalités d'application de l'article 7 font l'objet d'un décret **(V)**.

3. Une disposition modifiée par la Commission

Sur **proposition du rapporteur**, la commission des Lois a **préféré ne pas modifier les catégories d'emploi des fonds d'Action Logement** au sein du code de la construction et de l'habitation. Il est apparu que le droit en vigueur permettait déjà la participation à l'expérimentation prévue à l'article 7.

Par ailleurs, la **décision du Gouvernement de lever le gage** figurant à l'article 11 de la proposition de loi indique que d'autres financements pourraient être mobilisés.

*
* *

CHAPITRE IV DU TÉLÉPHONE GRAVE DANGER

Article 8

(art. 41-3-1 du code de procédure pénale)

Conditions d'attribution du téléphone grave danger

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet à la victime de violences d'obtenir sur demande un téléphone grave danger.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le téléphone grave danger a été créé par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

En adoptant deux amendements identiques du rapporteur et de M. Guillaume Vuilletet, la commission des Lois a rétabli la compétence du procureur de la République pour délivrer un téléphone grave danger. Elle a également prévu qu'un terminal puisse être demandé par tous moyens, y compris par la victime ou par son avocat, et qu'il puisse être attribué dans les cas de fuite de l'auteur présumé ou de jugement en instance, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui au regard de la loi.

1. L'état du droit

L'article 41-3-1 du code de procédure pénale octroie au seul procureur de la République la capacité de délivrer un téléphone grave danger à une personne

qu'il estime exposée à un péril manifeste de la part de son partenaire ou ex-partenaire. Le terminal lui est confié pour une durée renouvelable de six mois à condition que la victime y consente expressément.

Toutefois, l'observation des pratiques en vigueur montre une tendance des procureurs à conférer un rôle de filtre et de présentation des demandes à des associations d'aides aux victimes. Ce rôle de soutien assumé par le secteur associatif n'est pas anormal en soi :

– d'une part, il faut certainement y lire les origines d'un dispositif né en Seine-Saint-Denis d'une expérimentation à laquelle les associations avaient pris toute leur part ;

– d'autre part, cette organisation est certainement favorable à tous dès lors que ces intermédiaires font montre de compétence et de rigueur dans leurs activités de filtre et de constitution des dossiers.

Tel n'est cependant pas le cas partout. Le maillage associatif est très supérieur dans les territoires urbanisés à ce qu'il est dans les espaces ruraux. Le nombre, la maîtrise juridique et technique des bénévoles peuvent varier avec le lieu et le temps. Enfin, cette activité informelle peut ne pas échapper à certains retards et autres manquements.

2. Le dispositif de la proposition de loi

L'**article 8** propose de renverser le principe d'attribution du téléphone grave danger en confiant à la victime le soin de présenter sa demande au procureur de la République, qui serait tenu de lui donner satisfaction. Il est possible que cette nouvelle rédaction nécessite des dotations plus importantes des parquets en terminaux à distribuer, mais le coût des terminaux apparaît très raisonnable.

3. Une disposition complétée par la Commission

La commission des Lois a adopté **deux amendements identiques du rapporteur et de M. Guillaume Vuilletet**. Ils procèdent à une réécriture de l'article 8.

Afin de faciliter l'accès au téléphone grave danger, les amendements précisent que, si le procureur apprécie souverainement l'opportunité d'une attribution, il peut être sollicité en ce sens par tout moyen (1°). Telle est déjà la lettre de la loi, mais la tendance des parquets à utiliser les associations locales comme filtre des demandes qui leur parviennent s'était développée dans la pratique. Il convient que les téléphones grave danger puissent être réclamés **par toutes les voies possibles, y compris directement par la victime** ou par son avocat.

Par ailleurs les amendements **élargissent les conditions d'attribution du téléphone grave danger** aux cas où l'auteur est en fuite et où une demande

d'ordonnance de protection est en cours devant le juge aux affaires familiales, ce que ne prévoit pas le droit en vigueur (2°). Cet ajout, qui comble une lacune dénoncée par les victimes et par les praticiens du droit, se double d'une amélioration rédactionnelle pour une meilleure lisibilité de l'article 41-3-1 du code de procédure pénale.

Les amendements restaurent la **capacité du procureur de la République d'apprécier l'opportunité d'attribuer, ou non, un téléphone grave danger**. Si la rédaction initiale de la proposition de loi considérait à bon droit que le coût induit par un accroissement du nombre de terminaux en circulation était largement justifié par la prévention des violences familiales les plus graves, les auditions ont montré que l'efficacité du dispositif tenait essentiellement au **traitement immédiat des alertes** par la plateforme de réception et par les forces de l'ordre appelées à se déplacer dans l'urgence. Une hausse massive du nombre des terminaux, donc des appels, risquerait d'excéder les capacités de réponse et, au final, d'obérer gravement les performances du dispositif.

*
* *

Article 9 (supprimé)

Rapport sur la conception d'une application destinée aux personnes victimes de violences intrafamiliales

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article sollicite un rapport du Gouvernement au Parlement sur une application de soutien aux victimes de violences dans le couple.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de suppression du rapporteur afin de déplacer, pour plus de clarté, cette demande de rapport hors du chapitre IV consacré au téléphone grave danger.

1. Le dispositif de la proposition de loi

L'**article 9** sollicite du Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement destiné à explorer les perspectives de développement, de certification et de mise à disposition du grand public d'une application librement téléchargeable permettant à une personne victime de violences de signifier à l'autorité publique qu'elle se trouve en situation de grave danger.

Le téléphone grave danger présente une utilité certaine. Mais il ne remplit qu'une unique fonction – alerter en cas de danger imminent – et il ne bénéficie pas des progrès technologiques des dix dernières années. Le développement d'une application pour smartphone pourrait venir compléter le TGD en permettant également un contact avec les secours, mais il pourrait aussi pourvoir les victimes d'une **boîte à outils numérique** utilisant la géolocalisation pour, par exemple, recenser les professionnels du droit et de la santé susceptibles d'apporter un soutien, identifier les associations d'aide, communiquer les bonnes pratiques à destination de ces victimes. L'icône de l'application apparaît par ailleurs plus facile à dissimuler qu'un terminal dédié.

2. Une disposition déplacée par la Commission

Votre rapporteur a constaté que la rédaction initiale de la proposition de loi souffrait d'une **ambiguïté**. Les auditions préparatoires ont montré que les parties prenantes tendaient à la percevoir comme une **tentative de substituer une application au téléphone grave danger** de façon à permettre à un nombre nettement plus élevé de victimes d'y recourir. Ce n'était pas l'objectif poursuivi. La rédaction a donc été modifiée.

Votre rapporteur persiste à penser qu'**une application publique, certifiée et librement téléchargeable pourrait s'avérer d'une grande aide pour les victimes de violences dans le couple** qui ne peuvent librement quitter leur domicile ou qui peinent à révéler l'étendue des sévices qu'elles subissent. Prenant la forme d'une simple icône sur l'écran téléphonique et de ce fait facilement camouflable, elle pourrait à la fois constituer un centre de ressources sur les démarches à entreprendre, une carte indiquant aux alentours la présence des professionnels et des services utiles, et même un coffre-fort dans lequel entreposer les éléments propres à convaincre le juge au moment de solliciter une ordonnance de protection.

La Commission a adopté un **amendement de suppression présenté par le rapporteur** pour que le dispositif cesse de figurer dans le chapitre IV relatif au téléphone grave danger. Il a été **réintroduit au nouvel article 10 A** de la proposition de loi.

*

* *

CHAPITRE V
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 10 A (nouveau)

Rapport sur la conception d'une application destinée aux personnes victimes de violences intrafamiliales

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 A est issu d'un amendement du rapporteur adopté par la commission des Lois. Il réintroduit dans la proposition de loi, hors du chapitre IV relatif au téléphone grave danger, la demande de rapport adressée au Gouvernement sur l'opportunité de développement d'une application publique pour téléphone portable à destination des victimes de violences au sein de la famille.

*

* *

Article 10 B (nouveau)

Rapport sur la prise en charge par les juridictions et les forces de l'ordre des violences faites aux femmes

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Issu d'un amendement de M. Erwan Balanant adopté par la commission des Lois, l'article 10 B prévoit la remise d'un **rapport annuel au Parlement sur la prise en charge des violences faites aux femmes** par les juridictions civiles et pénales, par la police nationale et par la gendarmerie nationale.

—

L'**article 10 B** sollicite du Gouvernement la remise d'un rapport annuel au Parlement sur la prise en charge des violences faites aux femmes par les juridictions judiciaires et les forces de l'ordre.

Issu d'un **amendement de M. Erwan Balanant**, il a notamment pour objet de doter les parlementaires d'un bilan régulier du fonctionnement des dispositifs existants en matière de protection des victimes de violences au sein du couple. Cette ambition est proche de celle du Premier ministre qui indiquait, en ouverture du Grenelle contre les violences conjugales le 3 septembre dernier,

vouloir mener un audit « *dans 400 commissariats et gendarmeries* », afin « *d'examiner très précisément la façon dont les femmes sont accueillies, les dysfonctionnements, et les corriger* ».

*
* *

Article 10 (supprimé)
Coordination et entrée en vigueur

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 reporte l'entrée en vigueur du 1° de l'article 3 à une date ultérieure de façon à aligner cette entrée en vigueur avec celle de l'article 131-4-1 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

En cohérence avec la rédaction de l'article 3 qu'elle avait précédemment adoptée, la commission des Lois a adopté, avec le soutien du rapporteur, un amendement de M. Guillaume Vuilletet portant suppression de l'article 10 devenu inutile.

*
* *

Article 11 (supprimé)
Gage financier

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 a pour objet de compenser la charge éventuelle qui pourrait résulter, pour l'État, de la mise en œuvre des dispositions qui précèdent. Il prévoit, à cette fin, la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de suppression du Gouvernement levant le gage sur la proposition de loi.

*

* *

Article 12 (nouveau)

(art. 804 du code de procédure pénale et art. 711-1 du code pénal)

Application outre-mer

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 12, issu d'un amendement de M. Guillaume Vuilletet adopté sur avis favorable du rapporteur, prévoit l'application des dispositions précédentes aux territoires ultramarins dotés de l'autonomie.

1. L'état du droit

L'article 74 de la Constitution prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* ». Ces collectivités sont en principe soumises au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse. Il en va ainsi de la Polynésie française ⁽¹⁾, de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ⁽²⁾, de Saint-Pierre-et-Miquelon ⁽³⁾ et des îles Wallis et Futuna. La Nouvelle-Calédonie est également soumise au principe de spécialité législative mais sur le fondement de l'article 77 de la Constitution précisé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

Les statuts de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon prévoient toutefois que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit en dérogation au principe de spécialité. On parle de « régime de l'Atlantique » ou de régime du « tout est applicable sauf... » ⁽⁴⁾. Il n'y a alors pas lieu, pour les textes concernés, de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

La large autonomie dont dispose la **Polynésie française**, en vertu du statut de 2004 qui régit ce territoire, laisse toutefois subsister la compétence de l'État en matière de droit civil et de droit pénal ⁽⁵⁾. L'article 7 précise que, dans ces

(1) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(2) Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

(3) Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

(4) Régis FRAISSE, « Les collectivités territoriales régies par l'article 74 », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 35, avril 2012.

(5) 1° et 2° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

domaines, « *sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin* ».

Le droit applicable à la **Nouvelle-Calédonie** est très similaire : il confère expressément à l'État la responsabilité d'édicter les règles applicables au droit civil ⁽¹⁾, à la procédure pénale ⁽²⁾ et au droit pénal ⁽³⁾, sous réserve d'en prévoir l'application par une mention expresse ⁽⁴⁾.

Enfin, la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, conférant aux îles **Wallis et Futuna** le statut de territoire d'outre-mer, dispose, en son article 4, que « *le territoire des îles Wallis et Futuna est désormais régi (...) par les lois de la République et par les décrets applicables, en raison de leur objet, à l'ensemble du territoire national et, dès leur promulgation dans le territoire, par les lois, décrets et arrêtés ministériels déclarés expressément applicables aux territoires d'outre-mer ou au territoire des îles Wallis et Futuna* ». Ce statut, ancien, ne confère que peu de compétences aux autorités locales, au contraire des textes élaborés au cours des vingt dernières années. Les prescriptions dispensées de mention expresse pour leur application sont les lois nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République ⁽⁵⁾, des approbations et des ratifications de traités et accords internationaux, des ratifications d'ordonnances ⁽⁶⁾ et des textes destinés à ne s'appliquer que dans une ou plusieurs collectivités d'outre-mer ⁽⁷⁾. La création de dispositifs de nature civile et pénale n'entre pas dans ce cadre.

2. Les dispositions adoptées par la Commission

La commission des Lois a adopté un **amendement de M. Guillaume Vuilletet bénéficiant du soutien du rapporteur**. Il prévoit expressément l'application des dispositions civiles des précédents articles en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna (**I**). Par ailleurs, il procède à une **mise à jour des « compteurs »** des articles 711-1 du code pénal (**III**) et 804 du code de procédure pénale (**II**), qui permettent une application sur le territoire des trois collectivités mentionnées.

La rédaction adoptée par la commission des Lois ne mentionne pas l'article 7 relatif au logement. Il s'agit, en effet, d'une **compétence transférée** à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française.

(1) 4° du III de l'article 21 du statut du 19 mars 1999 précité.

(2) 2° du I du même article..

(3) 5° du II du même article, les autorités locales étant compétentes pour réprimer des infractions de même nature dans les conditions fixées par le statut.

(4) Article 6-2 du statut du 19 mars 1999 précité.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant n° 18. Le législateur organique a plus tard formulé la même réserve à l'article 8 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française. Les contours de cette catégorie de normes, dite des « lois de souveraineté », sont définis restrictivement par la jurisprudence.

(6) Conseil d'État, 17 mai 2002, M. Hoffer, n° 232359.

(7) L'applicabilité résulte alors du texte même.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

1. Première réunion du mercredi 2 octobre 2019

La Commission examine la proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes (n° 2201) (M. Aurélien Pradié, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8172636_5d9449653f9c5.commission-des-lois--violences-faites-aux-femmes-2-octobre-2019

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous sommes réunis ce matin pour examiner deux propositions de loi qui seront discutées en séance publique le 10 octobre dans le cadre de la journée réservée au groupe Les Républicains : la première, dont le rapporteur est Aurélien Pradié, vise à agir contre les violences faites aux femmes ; la seconde, dont la rapporteure est Valérie Boyer, est relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

Avant de vous donner la parole, monsieur le rapporteur, je précise que la délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes s'est saisie pour avis de ces deux textes sur le rapport de notre collègue Fiona Lazaar.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, certains sujets nous engagent. Ils nous engagent à agir et à prendre la mesure de l'urgence sociétale et vitale qui leur est attachée. Ils nous engagent à ne plus attendre et à dépasser nos différences, nos tactiques partisans. Ils nous engagent à être à la hauteur de la mission qui nous a été confiée par nos concitoyens. Les violences faites aux femmes, les violences conjugales, les violences envers les enfants commandent que nous agissions.

Depuis le début de cette année, cent onze femmes sont mortes assassinées dans des conditions d'extrême violence. Chacune de ces morts nous est insupportable.

Dire que rien n'a été fait depuis dix ans pour protéger ces femmes serait mentir. En dix ans, plusieurs lois ont été votées. En dix ans, la parole s'est libérée et la prise de conscience de la société tout entière a progressé. En dix ans, des directives ont été données, notamment aux autorités de police ou de justice, pour mieux faire. Toutefois dire que tout a été fait, que la puissance publique se donne tous les moyens pour inverser cette courbe funeste, ce serait ignorer la sombre réalité.

Cent onze : ce chiffre noir doit nous obséder et nous pousser à faire plus, plus fort, plus vite.

Les faiblesses, les failles, les manques de nos organisations, nous les connaissons. À quelques nuances près, tous les acteurs s'accordent sur le constat et sur les solutions à apporter.

Peut-on faire plus ? Oui, bien sûr ! Des pays voisins ont déjà agi, prenant une avance considérable et obtenant des résultats tangibles. En Espagne, deux lois majeures, en 2005 puis en 2009, ont changé les choses. Grâce à la création d'instances spécialisées et la généralisation du bracelet anti-rapprochement, le nombre de femmes mortes sous les coups de leur conjoint est passé de 77 en 2017 à 47 en 2018 et 44 en 2019.

Ne pas trembler pour renforcer les moyens juridiques et judiciaires, ne pas trembler pour voter la loi, ne pas trembler pour imposer des sanctions, ne pas trembler pour que la peur change de camp, voici notre responsabilité collective. Ne pas trembler non plus pour dégager des moyens budgétaires. Plusieurs amendements de nos collègues appelleront légitimement notre attention sur cet enjeu capital. Les crédits budgétaires actuels ne sont en effet pas encore à la hauteur du défi : il faut le dire car c'est la vérité. Aujourd'hui, nous examinons une proposition de loi ; demain, nous voterons la loi de finances. Il faudra que nous y retrouvions le même volontarisme politique.

Pour agir, il faut aussi être capables de nous rassembler : se sentir collectivement responsables, faire cause commune, unir nos forces pour bâtir ensemble une loi à même de changer les choses.

Un détail ne vous aura certainement pas échappé : je ne suis pas un député de la majorité. Ce texte ne vient ni du Gouvernement, ni de la majorité. Que les plus interrogatifs se rassurent : je n'ai pas vocation à devenir député de la majorité, je pratique assez peu le compromis, vous l'aurez sans doute remarqué. J'ai un profond respect pour les convictions de chacun et je n'entends pas effacer nos différences. La confrontation politique relève à mes yeux de la salubrité démocratique mais, comme beaucoup d'entre vous, je crois aussi aux grandes causes, celles qui laissent les plus fragiles exposés au danger, celles qui minent notre société et qui disent beaucoup des tourments de notre époque. Ces causes, parce qu'elles nous dépassent, peuvent nous rassembler. Ces combats n'ont pas de couleur politique. Cent onze femmes sont mortes depuis le début de l'année sous les coups de leur compagnon. Nous avons donc cent onze raisons essentielles d'unir nos forces loin de tout sectarisme.

Le 16 septembre dernier, le Premier ministre a engagé la procédure accélérée sur ce texte en application de l'article 45 de la Constitution. Depuis trois semaines, nous multiplions les auditions et les contacts directs avec les représentants de tous les groupes de notre assemblée. Je salue ici l'état d'esprit

responsable avec lequel cette proposition de loi est abordée sur tous les bancs. Elle ne réglera pas tout mais elle peut marquer un grand pas.

Pour avancer, je vous propose de nous fixer deux règles : d'une part, être à l'écoute les uns des autres et apporter des contributions utiles pour nourrir le texte ; d'autre part, faire preuve d'une réelle ambition. Il s'agit non pas de voter un texte pour le plaisir d'en voter un, mais d'être courageux et déterminé. Les objectifs de cette proposition de loi ne doivent pas être revus à la baisse. Si tel était le cas, ce ne serait pas un problème pour moi ou pour le groupe Les Républicains ; ce serait un problème pour les acteurs de terrain, pour ces femmes qui, chaque jour, chaque heure, risquent leur vie et appellent à l'aide.

De la délivrance de l'ordonnance de protection en passant par l'enjeu majeur que constitue la prise en compte des enfants et du logement jusqu'à la généralisation du bracelet anti-rapprochement, nous devons progresser. Ce sera aussi ma mission, en tant que rapporteur, de maintenir un haut degré d'ambition.

La main du législateur ne doit pas trembler comme cela a pu arriver. Ce fut le cas pour le bracelet anti-rapprochement : une expérimentation a été proposée en 2010 dans trois départements mais n'a été suivie d'aucune mise en œuvre concrète ; les dispositions d'une loi de 2017 n'ont jamais été appliquées. Ce fut le cas aussi pour le délai de délivrance des ordonnances de protection : les parlementaires, avançant, en 2010 comme en 2014, diverses justifications juridiques, ont beaucoup hésité à fixer un délai strict, ce qui a introduit une faille majeure dans notre dispositif.

Ces deux cas doivent nous servir de leçon. Aujourd'hui, il ne nous faudra pas hésiter. Faire à moitié reviendrait à ne rien faire. Or, nous ne pouvons pas ne rien faire.

Notre proposition de loi prend en compte plusieurs leviers d'action, à commencer par l'ordonnance de protection, qui constitue le volet civil de notre texte. Cet outil joue un rôle stratégique de rempart contre le danger immédiat : il permet de protéger les enfants, d'écarter le conjoint, de lui retirer ses armes. Il comporte toutefois plusieurs lacunes et nous voulons le consolider pour en faire un véritable bouclier préventif pour la victime. L'ordonnance de protection mélange des mesures civiles à des mesures pénales. Le législateur de 2010 l'a inscrite dans la procédure civile. C'est un choix qui peut se discuter mais que nous devons respecter. J'ai souhaité écrire noir sur blanc que la victime ne pouvait être contrainte de déposer plainte pour demander une ordonnance de protection. Pour une femme victime de violences, déposer plainte n'est pas toujours le cheminement premier. La loi doit la protéger sans la brusquer et sans risquer de la mettre davantage en danger. Aujourd'hui, alors que la loi n'exige pas le dépôt d'une plainte, c'est un préalable imposé dans de nombreux départements. Toutes les juridictions de notre pays doivent appliquer les mêmes règles. Afin de renforcer le lien entre le civil et le pénal, notre proposition rend systématique la transmission du dossier au procureur, dès l'ordonnance de protection. Ce sera une

avancée bien réelle car aujourd'hui, la loi l'exige seulement lorsque le sort des enfants est en jeu.

La grande question est aussi celle du délai dans lequel une ordonnance de protection est délivrée. Compte tenu de l'urgence attachée à chacune de ces situations, tout retard comporte un risque majeur. Dans ces circonstances, c'est en jours et non en semaines que l'on doit compter. En 2014, le législateur s'était ému du délai moyen de vingt-cinq jours qui prévalait alors et il avait inscrit dans la loi que le juge devait agir « dans les meilleurs délais ». Nous sommes en 2019 et le délai moyen est désormais d'un mois et demi, ce qui est inacceptable. Je vous propose d'instaurer un délai de six jours, cohérent avec la situation et les autres formes de référés de notre droit. Nous imposons aux juges administratifs de statuer sur les rétentions administratives en quelques jours, aux juges des libertés et de la détention d'agir en quelques dizaines d'heures, et c'est en trois ou quatre jours que le juge des référés peut se prononcer en droit commercial. Nous pouvons bien demander aux juges de tenir les mêmes délais quand des vies sont en jeu. Les dossiers doivent constituer des urgences pour tous les juges aux affaires familiales (JAF) de France. Nous y reviendrons en détail mais j'insiste ici sur le fait qu'il est capital d'agir en ce sens.

Par amendement, je vous proposerai aussi d'élargir le champ de l'ordonnance de protection.

Notre objectif est de priver plus systématiquement les individus violents des armes qu'ils détiennent. Il faut savoir que dans 30 % des cas où l'interdiction est demandée, ils conservent leur arme, ce qui est une folie.

Par ailleurs, en matière de droit de visite, nous faisons de la médiatisation la règle et des autres modalités l'exception afin de mieux protéger les enfants. Le père violent envers la mère n'est pas un bon père. S'il y a un domaine où le principe de précaution doit s'appliquer, c'est bien celui des relations avec les enfants. Plusieurs amendements de la majorité et de l'opposition proposent d'instaurer la possibilité pour le juge de prononcer une interdiction de paraître au-delà de l'interdiction de contact qui prévaut actuellement. Aujourd'hui, les auteurs de violences peuvent guetter leur victime au pied de son immeuble ou à proximité de l'école des enfants sans être inquiétés, en l'absence de contact direct. Il faut que cela cesse.

J'avais proposé un amendement complémentaire permettant aux JAF d'orienter les auteurs de violences vers des soins et des traitements psychologiques. Tout comme d'autres amendements similaires, il a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution et je le regrette. L'enjeu est pourtant essentiel. Tous les acteurs nous disent combien les premiers jours sont stratégiques pour éviter la récurrence. Il faut traiter les auteurs de violences pour mieux protéger les victimes. Je proposerai donc aux différents signataires des amendements que nous travaillions ensemble à une nouvelle rédaction en vue de la séance publique.

Le deuxième dispositif de notre proposition de loi fera le pont entre la protection civile de la victime et la sanction pénale de l'auteur. Il s'agit du fameux bracelet anti-rapprochement, un outil qui fonctionne. Voyons l'Espagne : aucun décès en dix ans pour les femmes protégées par ce système. Nous vous proposons qu'il soit mis en place dès l'ordonnance de protection, de manière préventive, ce qui constitue une vraie révolution. Je sais qu'il existe des difficultés d'ordre constitutionnel : le consentement de l'auteur des violences doit être requis. Même si j'estime que le Conseil constitutionnel saurait adapter son approche à l'évolution de notre société, je ne souhaite pas introduire dans ce texte une fragilité juridique majeure. Le Gouvernement et la majorité ont proposé un amendement pour que le consentement de l'auteur des violences soit pris en compte. J'y suis favorable mais je souhaite qu'il soit accompagné d'une garantie indispensable. Par sous-amendement, je vous proposerai d'associer le procureur de la République afin qu'en cas de refus, le bracelet puisse être ordonné pénalement avec toutes les conséquences coercitives que cela implique. On ne peut accepter que le bracelet anti-rapprochement soit une option laissée au bon vouloir de celui que l'on sait éminemment dangereux. Consentement, oui, mais aussi contrainte forte pour des individus dont les agissements sont autant de risques de mort pour les femmes.

Notre proposition permettra au juge pénal d'imposer le bracelet anti-rapprochement en pré-sentenciel, au moment de la condamnation et dans l'aménagement de la peine. Cela ne soulève pas de problème constitutionnel. Je sais que le Gouvernement et le groupe majoritaire comptent modifier le dispositif pour des raisons de technique juridique. Je soutiendrai leur initiative qui va dans le même sens que le texte et qui en clarifie la rédaction.

Notre proposition de loi comprend aussi des dispositions relatives au téléphone grave danger (TGD). Ce terminal confié par le procureur de la République à une personne en danger fonctionne bien. Mais nous avons constaté que les règles et modalités d'attribution ne sont pas les mêmes selon les territoires. C'est la raison pour laquelle nous proposons de rappeler clairement que le TGD peut être attribué sans obstacle et par tous moyens. Les associations continueront à être des intermédiaires mais les victimes et leurs avocats pourront aussi formuler une demande directement. Nous savons tous que des téléphones dorment dans des placards. En faciliter l'accès est un impératif. C'est le sens de l'un de mes amendements qui clarifiera la rédaction de la proposition de loi.

L'article 6 constitue lui aussi une nouveauté. Il permettra au juge de l'application des peines de supprimer la réduction de peine dont peuvent bénéficier les auteurs de violences condamnés dès lors qu'ils n'auront pas respecté leurs obligations de soins. Nous leur appliquerons désormais les règles les plus dures de notre droit pénal.

Enfin, la proposition de loi permettra d'avancer sur la question de l'hébergement des femmes victimes de violences et de leurs enfants. Quand une femme prend la décision de quitter son bourreau, c'est souvent en laissant tous ses

biens derrière elle. Dans une majorité des cas, sa précarité a été organisée par son compagnon. Les témoignages de femmes indiquant ne pas avoir quitté leur domicile pour ne pas faire subir cette précarité du logement à leurs enfants sont nombreux, trop nombreux. La peur doit changer de camp, la précarité aussi, disons-le clairement. Les possibilités de relogement sont souvent délicates pour ces femmes. Les associations font un travail formidable mais là encore, on ne peut pas échapper à la question des moyens. Nous proposons donc d'abord de renforcer le principe selon lequel c'est à l'auteur des violences de partir et à la femme et ses enfants de rester dans le logement si elle le souhaite, ce qui n'est pas toujours le cas.

Nous proposons de nous appuyer sur la loi actuelle en offrant au juge la possibilité de mettre à la charge des auteurs de violences les frais liés à la location ou à la propriété du domicile conjugal. Aujourd'hui, ce sont ces femmes qui subissent la précarité ; demain, ce seront leurs compagnons violents qui la subiront. Je n'ai aucun scrupule à demander à ces derniers de prendre en charge ces frais. Cela évitera aux femmes d'être poursuivies pour des loyers impayés qu'elles ne sont pas en mesure d'acquitter. J'appelle aussi votre attention sur le fait que tous les compagnons violents ne sont pas sans revenus, certains vivent même très confortablement. Ils assumeront ces charges et s'ils sont insolvables, ils seront tenus pour responsables des dettes du logement, devront s'expliquer devant les huissiers et constituer des dossiers de surendettement : tout ce que les femmes doivent faire aujourd'hui. Ce principe du « violent payeur » ne me pose aucun problème intellectuel. Pour répondre aux cas, fréquents, où les femmes souhaitent quitter le logement, l'article 7 propose d'expérimenter un nouveau dispositif spécifique qui couvre la caution et les premiers mois de loyer : cela leur permettra d'entrer dans le parc privé au lieu de se limiter aux foyers. Les sommes en jeu ne sont pas considérables et si le Gouvernement veut bien nous aider, avec Action Logement, je suis sûr que nous pourrons avancer. Le cadre est celui de l'expérimentation, ce qui laisse une certaine latitude.

Enfin, la proposition de loi demande un rapport d'expertise pour le développement d'une application numérique à destination des femmes victimes de violences. Ce sera un secours appréciable pour elles de savoir en quelques minutes où chercher de l'aide, où solliciter un avocat spécialisé, où trouver un commissariat, une unité médico-judiciaire (UMJ) et comment recueillir des preuves pour agir en justice.

Mes chers collègues, voilà l'architecture à partir de laquelle nous allons pouvoir nous mettre collectivement au travail. À chaque fois que nous hésiterons, à chaque fois que nous manifesterons une prudence peut-être excessive, rappelons-nous ce chiffre : cent onze ! Je ne doute pas qu'il nous donnera la force de décider et donc d'agir ensemble.

Mme Fiona Lazaar, rapporteure pour avis de la délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. La délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et

les femmes a souhaité se saisir pour avis des deux propositions de loi que la Commission examine ce matin. Ces textes concernent en effet directement les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes.

La démarche transpartisane que nous adoptons aujourd'hui me semble la bonne. Je suis convaincue que cette discussion législative sera une occasion supplémentaire de faire avancer la lutte contre les violences conjugales qui sont une réalité aussi omniprésente qu'insupportable.

Trois axes me semblent devoir être privilégiés.

Il s'agit tout d'abord de renforcer les dispositifs existants. Notre arsenal législatif et réglementaire est fourni, efficace et adapté aux problématiques. Mais il n'est pas exploité à son plein potentiel et l'on observe des disparités d'un territoire à l'autre.

Il s'agit ensuite de créer de nouveaux dispositifs pour combler les lacunes persistantes. Certains verrous demeurent et il importe de les faire sauter rapidement pour mieux protéger les victimes de violences conjugales.

Il s'agit enfin d'appréhender la lutte contre ces violences de la manière la plus large possible. Elles s'inscrivent dans un continuum que nous ne parviendrons à briser qu'en agissant en amont et en aval : en amont, en accentuant considérablement, dès le plus jeune âge, la prévention et l'éducation à l'égalité ; en aval, en garantissant un accompagnement des victimes dans la durée.

S'agissant de la proposition de loi, j'aimerais revenir sur deux points en particulier.

L'ordonnance de protection est un dispositif pertinent, comme le soulignent unanimement les associations. Toutefois, il est possible d'en accroître l'efficacité. Préciser dans le code civil que sa délivrance n'est pas conditionnée au dépôt d'une plainte serait de nature à améliorer les choses et à faire évoluer les pratiques des magistrats. Nous devons trouver un consensus afin de réduire les délais de délivrance et de ne laisser aucune victime en situation de danger dans une période que nous savons charnière, où les risques sont démultipliés. Enfin, il serait pertinent de simplifier la rédaction de l'article 515-9 du code civil afin de faciliter la pratique des juges et de préciser à l'article 515-11 que le JAF se prononce systématiquement sur les différents sujets qui y sont énumérés. Je reviendrai plus en détail sur ces propositions à travers mes amendements.

Quant au bracelet anti-rapprochement, c'est un dispositif auquel je suis extrêmement favorable. Je le soutiens depuis quelques mois avec notre collègue Guillaume Vuilletet et plusieurs acteurs du Val-d'Oise. Je suis convaincue de la pertinence de ce système mais, pour que sa mise en œuvre soit pleinement efficace, deux conditions doivent être remplies. D'une part, sa généralisation doit être rapide afin de proposer au plus vite cette solution aux victimes et éviter de nouveaux drames. D'autre part, si le JAF estime que les risques encourus justifient

le port d'un bracelet et que l'auteur s'y refuse, la loi doit prévoir une procédure qui permettra la protection de la victime.

Sachez, monsieur le rapporteur, que je considère cette proposition de loi comme une occasion de plus de progresser dans la lutte contre les violences conjugales.

M. Guillaume Vuilletet. Monsieur le rapporteur, vous avez illustré votre propos par un chiffre terrible. Il est d'autant plus terrible qu'à chaque étape de cette proposition de loi, nous avons dû le réviser à la hausse. En ce moment même, il est peut-être en train d'augmenter. Cela donne la mesure du drame national que nous vivons : ces violences ne s'arrêtent jamais et le décompte morbide des victimes continue.

Chaque année, près de 220 000 femmes subissent des violences de la part de leur conjoint ou ex-conjoint. En 2017, 130 sont mortes et en 2018, 121. Cette réalité insupportable doit faire l'objet d'un combat sans relâche mobilisant la puissance publique et la société civile au-delà des clivages, au-delà de la foi et des convictions.

Ce qui se passe aujourd'hui n'est pas anodin. Nous construisons ensemble un texte avec le sentiment partagé qu'il faut agir de façon urgente et consensuelle. Le Président de la République a fait de l'égalité entre femmes et hommes la grande cause du quinquennat. Piloté par le Premier ministre sous l'impulsion de la secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes, Mme Marlène Schiappa, dont je salue l'engagement remarquable, le Grenelle contre les violences conjugales doit nous permettre de trouver des solutions au plus près du terrain pour aider les victimes, rappeler aux auteurs des violences la loi et la gravité des faits, pousser les témoins à intervenir. Notre groupe, La République en Marche, se tient aux côtés du Gouvernement. Parce que notre responsabilité est collective, notre travail doit être collectif et je me félicite de la concertation entre les groupes qui a marqué l'élaboration de ce texte. Je tiens à vous remercier, monsieur le rapporteur, pour votre esprit d'ouverture.

Différents objectifs sont poursuivis. Comme l'a annoncé le Gouvernement, le premier consiste à assurer une meilleure prise en charge des victimes à toutes les étapes de leurs démarches. L'action des autorités compétentes doit être exemplaire. La mise en place d'un protocole unique d'évaluation pour remédier aux disparités de traitement entre les territoires, la généralisation de la possibilité de porter plainte à l'hôpital, une meilleure articulation entre les différents acteurs judiciaires ont été annoncées.

Le deuxième objectif consiste à protéger les victimes en leur assurant un hébergement. Cinq millions d'euros supplémentaires vont être mobilisés pour créer mille places nouvelles d'hébergement et de logement d'urgence, dont les trois quarts dans des structures collectives grâce à la mobilisation de l'allocation de logement temporaire (ALT). La présente proposition de loi prévoit dans son

article 2 que la victime des violences garde la jouissance du logement commun en laissant les frais afférents à la charge du partenaire violent. Nous avons déposé un amendement afin de rétablir le pouvoir d'appréciation du juge aux affaires familiales tout en conservant le principe de l'attribution du logement au conjoint victime pour des raisons que je détaillerai. Le texte prévoit également la prise en charge de la caution et de la garantie locative ainsi qu'une avance sur le paiement des six premiers mois de loyer à destination des victimes qui quittent le logement du couple. Nous laisserons au Gouvernement le soin de s'exprimer sur ce sujet.

Le troisième objectif, qui me tient particulièrement à cœur, est d'assurer la mise en place de dispositifs efficaces pour éloigner les conjoints et ex-conjoints violents. On constate aujourd'hui des failles dans notre dispositif de protection qui ne préserve pas suffisamment les victimes potentielles. Il est possible de sanctuariser le domicile d'une femme mais il y aura toujours des cas où les secours arriveront trop tard. Cela a été le cas à trois reprises depuis le début de l'année. Une solution existe. Il s'agit d'un dispositif complémentaire au bracelet électronique qui permet d'alerter la victime et les forces de l'ordre lorsque l'auteur ne respecte pas l'interdiction imposée par le juge de s'approcher. Le dispositif a fait ses preuves, notamment en Espagne où, depuis 2004, on observe une réduction de près de 40 % des cas de récidive. Le dispositif peine à être expérimenté en France.

Ces informations m'ont été fournies en partie par les animateurs de l'association *Security Systems Valley*, cluster du Val-d'Oise qui regroupe des entreprises et usagers du secteur de la sécurité. Je tiens à souligner leur engagement en ce domaine ainsi que celui de la présidente et du procureur de la République du tribunal de grande instance de Pontoise. Le département du Val-d'Oise s'est beaucoup impliqué dans ce projet et je salue le travail de mes collègues, Mme Fiona Lazaar en particulier. Lors de l'examen de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, j'avais sollicité le renouvellement de cette expérimentation. M. Philippe Gosselin, notre collègue du groupe Les Républicains, avait déposé un amendement dans le même sens, ce qui est sans doute la preuve qu'un consensus commençait à émerger.

La généralisation du bracelet anti-rapprochement a fait l'objet d'une proposition de loi que j'ai déposée récemment. Cette mesure est également inscrite dans le présent texte. Nous présenterons une série d'amendements pour compléter les articles en intégrant des dispositions qui permettront d'instituer, dans un cadre juridique simple, un dispositif solide qui assurera une protection réelle et efficace. Nous demanderons par ailleurs la suppression de la prise en charge financière du dispositif par le conjoint violent pour des raisons que j'expliquerai. Le juge pourra proposer la mise en place du bracelet dans deux situations : en cas de condamnation pour violences conjugales mais aussi au stade pré-sentenciel.

D'autres dispositions seront discutées et notre majorité fera ses apports au texte.

Pour conclure, j'aimerais revenir à un fait simple : nous sommes aujourd'hui en train de bâtir un consensus et je pense que celui-ci permettra de renforcer la prise de conscience du pays tout entier face à ce drame national.

M. Stéphane Viry. Les chiffres sont connus. Ils sont terribles, ils nous obligent. Le groupe Les Républicains considère urgent de faire avancer collectivement la lutte contre les violences conjugales. Les deux textes que nous examinons aujourd'hui proposent des solutions concrètes qui viennent compléter des pratiques en vigueur et les uniformiser car il s'est avéré qu'il existait des inégalités territoriales. Ces solutions ne révolutionnent rien mais elles nous permettent de renforcer l'arsenal contre les violences conjugales, dans le respect des principes généraux du droit. Nous avons besoin de mesures techniques aisément applicables et efficaces. Tel est l'objectif de ces textes.

Il ne s'agit pas de revenir sur des déclarations de principe. Nous sommes tous convaincus de la nécessité d'agir. Il ne s'agit pas de nous contenter de déclamations, fussent-elles médiatiques. Nous devons raisonner en termes d'outils, de moyens juridiques, humains et budgétaires.

Sur le terrain, nous avons tous reçu des témoignages et pris connaissance d'initiatives de lutte contre les violences conjugales. Nous avons visité les uns et les autres des foyers d'hébergement. Nous avons écouté les acteurs d'associations de défense des droits des femmes. Il faut ici saluer le travail de la délégation aux droits des femmes qui prépare un Livre blanc pour aller encore plus loin ainsi que le rapport d'information de Mme Fiona Lazaar qui contribuent à l'émergence d'un consensus.

La proposition de loi de notre collègue Aurélien Pradié a pour objet d'améliorer les dispositifs de protection des victimes.

À écouter les professionnels, le système est bon mais il ne fonctionne pas. Une demande sur deux d'ordonnance de protection est rejetée. Cela signifie que la justice ne répond pas favorablement dans la moitié des cas où il y a détresse. Le dispositif est trop complexe. Cette proposition de loi a la vertu de répondre aux problèmes : délais de réponse trop longs, positions du parquet variant selon les juridictions – insistons ici sur la nécessité que le parquet joue un rôle actif en la matière ! Il nous apparaît nécessaire de voir plus fréquemment délivrer ces ordonnances qui constituent un bel outil pour assurer le respect des droits des femmes.

Le texte ouvre le champ d'application du bracelet anti-rapprochement en permettant qu'il soit utilisé en amont comme en aval de la condamnation. Il est urgent que nous nous appropriions cet outil qui a fait ses preuves en Espagne.

De la même façon, la proposition de loi généralise le recours au téléphone grave danger.

Le groupe Les Républicains est convaincu que, face aux violences conjugales, une réponse collective doit être apportée

Mme Josy Poueyto. Dans ma circonscription, j'ai participé à la création d'un centre d'hébergement pour les victimes de violences conjugales et pour leurs enfants. Je sais quelle réalité elles recouvrent : elles constituent un fléau depuis bien trop longtemps. Vous avez déposé votre proposition de loi le 26 août dernier et depuis, onze femmes sont mortes sous les coups de leur partenaire ou ex-partenaire, portant à cent onze le total annuel des victimes.

Au cours de la législature, nous avons adopté plusieurs dispositions permettant d'accompagner les victimes de violences, notamment afin de les aider à sortir de l'emprise de leur conjoint violent. Nous devons aujourd'hui aller plus loin dans la protection de ces personnes et éviter que de nouveaux drames ne se produisent. C'est le sens du Grenelle contre les violences conjugales qui a commencé le 3 septembre dernier et qui s'achèvera le 25 novembre. En réunissant tous les acteurs, tant au niveau national que local, son objectif est de faire émerger de réponses efficaces et concrètes. Le Premier ministre a d'ores et déjà pris des engagements.

Cette proposition de loi est l'occasion de mettre en œuvre des solutions législatives. Elle instaure un dispositif électronique anti-rapprochement, outil demandé à la fois par des associations et des magistrats, utilisé dans plusieurs autres pays dans lesquels il a fait la preuve de son efficacité. Une expérimentation avait été lancée en France en 2010 mais elle n'a jamais pu être mise en œuvre, compte tenu de conditions d'application restrictives. Grâce à une révision des seuils, ce dispositif devrait bénéficier à de nombreuses victimes menacées par leurs partenaires ou ex-partenaires violents. Si les articles relatifs à ce nouveau système sont bienvenus, leur rédaction mériterait d'être améliorée. Il paraît nécessaire d'un point de vue constitutionnel de prévoir le consentement des personnes concernées. En cas de refus, les magistrats pourront utiliser d'autres formes de contrainte. Un recours accru au téléphone grave danger paraît également utile.

Par ailleurs, cette proposition de loi apporte des modifications à l'ordonnance de protection, certaines judicieuses, d'autres moins, comme le changement de rédaction concernant la fixation de résidence qui nous semble anecdotique. Donner le pouvoir aux juges aux affaires familiales d'ordonner la mise en place d'un dispositif anti-rapprochement est une innovation intéressante. Là encore, il apparaît nécessaire de prévoir le consentement des personnes, y compris de l'auteur des violences.

Mes chers collègues, le groupe Mouvement démocrate et apparentés accueille très favorablement cette proposition de loi et le consensus politique nécessaire qui l'accompagne. En ce domaine, il ne peut y avoir de rivalités politiques. Nous devons tout faire pour mettre un terme à ces violences qui détruisent des vies entières. Nous espérons que nos débats en Commission puis en

séance publique nous permettront collectivement d'améliorer ce texte afin de le rendre pleinement opérationnel et efficace.

Mme Cécile Untermaier. Monsieur le rapporteur, je souscris à chaque mot de votre propos introductif, qui avait le ton juste d'un réquisitoire. Depuis dix ans, diverses dispositions ont été prises et les réseaux sociaux se sont emparés de ce combat. La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes est venue former un socle solide à partir duquel penser l'origine de ces violences.

Révisant mon jugement initial, je dois reconnaître que le Grenelle est utile car il contribue à la médiatisation de ces violences et à la prise de conscience chez les victimes de la nécessité de porter plainte. Au niveau local, nous pouvons attendre beaucoup d'initiatives concrètes venant améliorer les dispositifs de prise en charge des victimes mais aussi la prévention des violences en agissant sur leurs causes.

Cette cause nationale aurait pu, à notre sens, faire l'objet d'un vaste projet de loi englobant la police, la gendarmerie, les services sociaux, les collectivités locales, la formation des agents et les moyens budgétaires propres à chacun de ces acteurs. Le travail sur le terrain nous démontre tous les jours que ceux-ci sont essentiels à l'émergence de solutions locales.

La justice est démunie de tous crédits lui permettant d'amorcer une action dynamique dans la mise en place de réseaux. La police et la gendarmerie devraient avoir à leur guichet un référent pour les violences conjugales, formé pour accueillir les victimes et leur permettre de dépasser leurs craintes au moment de déposer plainte. Il serait bon que les tribunaux disposent aussi d'un référent, qu'il s'agisse du parquet ou du siège. En outre, il conviendrait que le numéro gratuit 3919 fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre et que les frais d'avocat engagés pour les litiges relatifs aux violences conjugales soient pris en charge.

Ces dispositions relèvent, nous l'avons compris, d'un projet de loi et non d'une proposition de loi. Nous savons que les amendements que nous déposerons en ce sens se verront opposer l'irrecevabilité, qu'ils se heurtent au couperet de l'article 40 ou qu'ils soient déclarés sans rapport avec le texte.

Cette proposition de loi inscrit dans notre droit des moyens concrets pour lutter contre les violences faites aux femmes. Tout le mérite vous en revient, monsieur le rapporteur. Sachez que chacune des dispositions nous convient. Le bracelet électronique est une innovation attendue par les magistrats. La réduction du délai de délivrance de l'ordonnance de protection devrait ouvrir une réflexion plus large sur les délais de mise en œuvre des dispositifs qui sont dans la main des juges.

Nous vous remercions pour cette initiative et nous espérons que ce texte sera complété par des amendements du Gouvernement qui traduiront en termes

budgétaires la volonté exprimée au moment du Grenelle. Le groupe Socialistes et apparentés est, vous l’aurez compris, favorable à cette proposition de loi.

Mme Sophie Auconie. Je suis ravie de nous voir faire nôtre un combat qui doit être un combat commun. La lutte contre les violences conjugales – et sexuelles – doit être transpartisane. Il me semble que nous sommes collectivement responsables du nombre record des meurtres par compagnon. De fait, si les mouvements #metoo et #balancetonporc, ainsi que la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, ont participé à libérer la parole des femmes, les moyens pour assurer leur protection, comme vous l’avez très bien dit, monsieur le rapporteur, n’étaient pas à la hauteur. La matière du texte est complexe puisqu’elle a trait au droit civil et au droit pénal, tout comme son sujet qui pousse à entrer dans l’intimité des familles. Je m’attarderai plus précisément sur deux nouveautés de la proposition de loi : le bracelet anti-rapprochement et l’aide au logement.

Le dispositif du bracelet anti-rapprochement mérite de dépasser le stade de l’expérimentation. Il est temps de l’inscrire dans la loi afin de l’utiliser chaque fois que nécessaire. Il permettra de protéger la victime tout en s’assurant que l’auteur des violences respecte ses obligations. Nous sommes là au cœur des mesures qu’il convient de prendre à la suite de la libération de la parole des femmes. Lors de l’examen de la loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, j’avais souligné la nécessité d’accompagner les femmes pour que leur courage de dénoncer ait des suites adaptées. Les victimes des violences conjugales doivent se sentir protégées et à l’abri d’éventuelles représailles. Le bracelet anti-rapprochement est un dispositif concret, qui a fait ses preuves dans d’autres États de l’Union européenne.

Quant au dispositif d’aide au logement, il permettra aux victimes qui le souhaitent de quitter le domicile conjugal sans frein économique. C’est une mesure de bon sens.

Le texte propose de nouveaux outils nécessaires à la lutte contre les violences conjugales. C’est pourquoi le groupe UDI, Agir et Indépendants lui apportera son soutien. Nous attendons le texte adopté par la Commission afin de faire des propositions complémentaires pour l’enrichir en séance publique.

M. Jean-Félix Acquaviva. Comme vous l’avez rappelé, le sujet est grave. Trop de femmes meurent sous les coups de leur conjoint. Ce n’est, bien évidemment, ni acceptable, ni tolérable et encore moins supportable, lorsque l’on s’aperçoit, après le dernier coup, que, bien souvent, la femme avait signalé ces violences aux autorités. Je suis d’autant plus ému que l’un des derniers meurtres s’est produit en mars dernier dans ma circonscription, en Balagne. Ce meurtre a ému la société insulaire tout entière. On ne peut plus ne pas agir. La mort de toutes ces femmes dans des circonstances atroces doit nous faire réagir. À l’instant où nous parlons, je crains d’ailleurs qu’une femme ne soit en train de se faire battre

par son conjoint. Nous ne pouvons plus rester sans rien faire, sans répondre à ces souffrances.

C'est pourquoi, à l'instar de M. Aurélien Pradié, je crois que ce sujet est trop sérieux pour nous laisser nous fourvoyer dans des postures, des calculs politiques ou de quelconques compromissions. Montrons enfin que nous sommes capables d'agir vite, dans le cadre d'un consensus, pour sauver des victimes et prévenir des passages à l'acte. Notre groupe Libertés et territoires, par la voix de M. Michel Castellani, avait alerté le Gouvernement dès mars dernier. Je me réjouis, pour ma part, de constater que la secrétaire d'État en charge de la question a pris le sujet à bras-le-corps – je laisse de côté les polémiques inutiles nées autour du Grenelle. Elle tente d'agir grâce à une large concertation, avec des associations et des élus que je salue – j'ai moi-même participé à deux réunions. Les propositions formulées dans le texte vont dans le bon sens et recevront notre soutien.

Un arsenal législatif existe aujourd'hui, mais il n'est pas suffisant. Faire du bracelet électronique l'outil de protection généralisé, aussi bien préventif que sentenciel, nous paraît une mesure efficace. C'est très souvent ce que demandent les associations de familles de victimes. De la même manière, les expérimentations ayant trait aux aides en faveur du relogement de la victime et des enfants sont des pistes intéressantes.

Néanmoins, je souhaiterais formuler quelques observations. N'est-il pas préférable de parler de violences conjugales afin d'inclure aussi bien les femmes que les hommes ? Selon les chiffres de 2017, un homme meurt tous les dix-sept jours sous les coups. Certes, ces chiffres ne sont pas comparables à ceux des violences faites aux femmes. Il n'en demeure pas moins que des hommes sont battus au sein de leur couple et que certains en décèdent.

Sur le port du bracelet, nous avons pris connaissance des amendements du Gouvernement qui reformulent la proposition de loi. Ainsi, afin de respecter la présomption d'innocence et le principe de la liberté d'aller et venir de la personne qui n'est pas encore condamnée pour des faits de violences conjugales, le recueil de l'assentiment des deux parties sera nécessaire. Mais que se passera-t-il si l'une des deux refuse le bracelet anti-rapprochement ?

Enfin, le dispositif expérimental d'aide personnalisée au logement s'appuie sur des compétences d'Action logement. Or, dans le projet de loi de finances pour 2020, le Gouvernement prévoit de ponctionner son fonds de roulement. Avons-nous la garantie que l'enveloppe sera sanctuarisée à moyen ou long terme pour financer la mesure ?

M. Ugo Bernalicis. J'abonde dans le sens de la totalité de mes collègues, et je me réjouis de cette excellente initiative du groupe Les Républicains. Des femmes et des hommes se sont mobilisés après le centième meurtre par compagnon de l'année 2019 – malheureusement, ce chiffre a depuis été dépassé.

La secrétaire d'État a annoncé la tenue d'un Grenelle sur le sujet et un plan d'un million d'euros pour lutter contre les violences faites aux femmes. Très rapidement, c'est un milliard d'euros que les associations ont demandé, avançant que les moyens devaient être à la hauteur de l'enjeu. Elles ont raison. Je trouve, tout comme Mme Cécile Untermaier, que la question des moyens est peu abordée dans la proposition de loi. Aussi le Gouvernement pourrait-il peut-être se saisir de ce véhicule pour aller plus loin et faire du Grenelle une véritable action plutôt que de la communication.

La loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes a peut-être été une occasion manquée, dans la mesure où nous remettons le sujet sur la table. De même, pendant l'examen de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, nous avons bataillé, M. Philippe Gosselin et moi, sur la question du placement sous surveillance électronique mobile, en pré-sentenciel ou en sentenciel, pour nous entendre répondre que c'était compliqué et qu'il fallait voir. Nous ne comprenions pas à l'époque et ne comprenons toujours pas aujourd'hui. J'avais d'ailleurs été étonné par les annonces de la garde des Sceaux, selon laquelle beaucoup plus de placements sous surveillance électronique mobile allaient être prononcés, alors que nous savions que ce n'était pas possible en l'état actuel des textes et qu'il y avait besoin de leur apporter des modifications.

La proposition de loi arrive suffisamment tôt pour qu'il ne soit pas trop tard. Mais nous ne sommes pas d'accord sur tout, notamment sur le volet particulièrement répressif qui nous chagrine, parce qu'il faut mettre les moyens dans la prévention, le recueil des plaintes et l'accueil des victimes par tous les professionnels et pas seulement par la police et la gendarmerie nationales. Deux de nos amendements ont été jugés irrecevables au titre de l'article 40 ou de l'article 45. Le Gouvernement pourrait se saisir du texte pour avancer en séance publique. Nous avons tous envie d'améliorer les dispositifs de recueil de plaintes.

J'ai été saisi par le témoignage de notre collègue Adrien Quatennens, qui connaît l'ex-conjoint de l'une des victimes assassinée par son compagnon : alors qu'elle avait déposé plainte trois jours avant sa mort, signalant que l'individu rôdait autour de chez elle, elle n'a pas été prise au sérieux et rien n'a été fait. Dans combien de cas la victime était-elle venue déposer une plainte ou une main courante ou, à tout le moins, avait essayé de le faire ? Dans énormément de cas ! Cela nous interroge. Qui plus est, c'est la double peine pour la victime. Elle se fait battre, et elle doit, en plus, quitter son domicile, ce qui lui cause aussi des difficultés dans son travail. Elle subit toute la situation. Il est temps de nous saisir de cette thématique d'une manière bien plus offensive.

Pour conclure, même si la proposition de loi va dans le bon sens, notre entier soutien dépendra du sort de nos amendements.

M. Stéphane Peu. À mon tour de joindre ma voix au consensus républicain qui se constitue autour de cette proposition de loi qui traite d'un grand

drame et d'une grande cause. Depuis le début de l'année, deux des meurtres dont nous parlons ont eu lieu dans ma circonscription. C'est un grand problème. Mais le département de la Seine-Saint-Denis est aussi un territoire où s'expérimentent beaucoup de dispositifs. Je sais que le rapporteur a auditionné un certain nombre d'acteurs de ces expérimentations – je pense à la maison des femmes, à Saint-Denis, ou à des associations qui innovent dans le domaine.

Je voudrais remercier le rapporteur. Il semble peut-être évident de susciter un consensus républicain sur un tel sujet. Il a, en réalité, eu recours à la concertation avec l'ensemble des groupes. Il a pris en compte les remarques des uns et des autres. M. Aurélien Pradié a utilisé la bonne méthode pour faire naître un tel consensus.

Notre groupe va souscrire à l'essentiel des propositions. Le texte ne prétend pas être exhaustif mais il permet d'avancer, sur un sujet qui a vu beaucoup de lois se succéder depuis une dizaine d'années, alors que l'on se heurte à un immense problème de mise en œuvre. La garde des Sceaux nous a dit il y a quelques mois qu'il manquait, sur le bracelet électronique, un véhicule législatif pour permettre au juge d'être plus agile et plus efficace. Ce texte permettra de combler un vide. Le plus grand problème, c'est l'absence de mise en œuvre de lois et de dispositifs existants, faute de moyens. Il y a même des régressions. Ces deux dernières années, les associations dans les quartiers, y compris celles qui travaillent sur les violences faites aux femmes, ont vu leurs moyens d'action diminuer. Personne ne peut nier l'importance du réseau associatif, son écoute, sa proximité.

Certains de nos amendements ont également été jugés irrecevables sur des sujets qui ne relevaient pas de l'article 40, ce qui me semble curieux. Nous allons faire plusieurs propositions, sur le bracelet électronique notamment. En effet, nous sommes favorables à la définition d'un cadre législatif qui nous permette de mieux l'utiliser. Il faudra aussi tenir compte des retours que nous ont présentés les associations allées en Espagne : le bracelet est important pour protéger la victime et pour lui garantir le non-rapprochement du conjoint violent ; c'est aussi parfois un obstacle pour aller au bout d'un processus de séparation, puisque, par définition, le bracelet maintient un lien.

Enfin, la proposition de loi sera discutée en séance publique avant le débat sur le projet de loi de finances. Si elle est votée, comme je le souhaite, le jeudi 10 octobre, j'espère que nous pourrons prolonger notre unanimité par des inflexions dans la loi de finances, pour entendre ce que nous a dit le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes : il faut un budget d'au moins 500 millions d'euros.

M. Philippe Gosselin. Je voudrais saluer cette belle unanimité, suffisamment rare pour être soulignée. Le sujet est assurément un sujet d'intérêt général. Je remercie M. Aurélien Pradié d'avoir su prendre le temps de travailler et de convaincre. Je sais qu'un certain nombre d'entre vous le considèrent comme un

bon bretteur, qui peut parfois déranger ou titiller, mais nous voyons ce matin que le travail mené dans l'intérêt collectif paie et peut être reconnu. Ce qui est proposé aujourd'hui est en totale conformité avec l'esprit du Grenelle. Je remercie d'ailleurs le Gouvernement d'avoir lancé cette opération sur une question qui ne date pas d'aujourd'hui. Nous sommes nombreux à avoir travaillé sur le sujet avant même la précédente législature – le projet d'expérimentation du bracelet date de 2010. J'y étais revenu avec quelques collègues, il y a cinq ou six ans, puis avec MM. Guillaume Vuilletet et Ugo Bernalicis il y a quelques mois. Cela se décante et c'est heureux. Il reste au Gouvernement à compléter le dispositif pour permettre de lever les questions de recevabilité financière. Même si tout ne se rapporte pas à l'argent, il restera un volet financier à régler. Nous espérons que l'unanimité qui prévaut ce matin se retrouvera au moment de l'examen d'un certain nombre de mesures dans la loi de finances initiale et dans la loi de financement de la sécurité sociale. Cela augure bien de la suite.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Je tenais à souligner l'importance du travail des associations sur le terrain. Elles suivent au quotidien, réellement, les femmes en détresse.

Le monde politique veut faire plus. Nous sommes tous, dans cette salle, convaincus de la nécessité de nous mobiliser pour faire avancer le sujet. Je tiens d'ailleurs à féliciter l'auteur de la proposition de loi. Nous assistons à une montée des violences en général. Les forces de police nous font remonter une augmentation du nombre des violences – c'est le cas en Isère – et de leur gravité. Il faut améliorer l'accueil dans les commissariats. Des référents violences conjugales ont été nommés dans chaque département.

La mobilisation est nécessaire, aussi bien dans la législation que dans l'application des sanctions. Il ne faut rien laisser passer et, collectivement, ne pas accepter les violences faites aux femmes et, parfois, aux hommes.

M. Paul Molac. Nous revenons de loin, quand je vois que le code Napoléon plaçait la femme sous la tutelle de son mari, qui pouvait la corriger comme il le voulait... Nous avons bien progressé au XX^e siècle, vis-à-vis de ce fléau complexe, notamment dans son aspect psychologique. En effet, quand beaucoup de femmes n'osent pas porter plainte, le rôle des associations est particulièrement important.

Nous soutiendrons la proposition de loi de M. Aurélien Pradié. C'est un pas vers la prise en compte de ce qui est totalement inacceptable. Mais il en faudra d'autres.

Mme Marie-France Lorho. Je tiens également à remercier le rapporteur pour cette proposition de loi, qui est nécessaire. Il est inadmissible qu'aujourd'hui des femmes meurent encore dans ces conditions. S'agissant de l'article 7, où sont prévues des mesures de soutien pour les femmes en matière de logement aussi louables que nécessaires, savez-vous si ces aides pourront être allouées

rapidement et de manière encadrée ? L'absence de moyens humains et financiers représente actuellement autant de grains de sable.

M. Arnaud Viala. Si je n'aime pas du tout l'idée de répondre par une loi à un fait divers, le chiffre de cent onze femmes qui ont perdu la vie sous les coups de leur conjoint ou de leur ex-conjoint depuis le début de l'année nous exclut totalement de ce cas de figure. Le consensus autour de la proposition de loi est à souligner. Nous devons essayer de mettre un terme au fléau qui frappe beaucoup de femmes en France.

Il faut approfondir le travail autour de deux sujets : la prévention, en donnant sur le terrain les moyens de la détection et en permettant aux femmes de signaler leur détresse, et le soutien aux structures associatives, qui sont aux premières loges pour assurer l'accompagnement pendant la période de dénonciation des faits, mais aussi de rupture – des moments de grande détresse affective. Il faut absolument donner aux structures assurant l'accompagnement les moyens de le faire dans les conditions requises.

M. Erwan Balanant. Je voulais remercier sincèrement M. Aurélien Pradié d'avoir mis ce texte à l'ordre du jour. Il permettra d'avancer vite sur plusieurs sujets que nous défendons collectivement et que nous voulions faire progresser, aussi bien dans la majorité que dans l'opposition. Nous aurons certainement des désaccords, non pas sur la posture intellectuelle, sur le fait qu'il faille changer notre rapport à ces questions, mais sur certains choix faits dans votre texte, eu égard à notre droit et aux libertés individuelles. Il existe certainement des solutions pour allier le respect des libertés individuelles des victimes et l'impérieuse nécessité d'avancer.

Au-delà des aménagements législatifs que nous allons apporter, nous devons revoir entièrement la culture de la lutte contre les violences faites aux femmes. Nous devons travailler avec les acteurs de terrain que sont les policiers et les gendarmes, les procureurs, les juges, mais aussi les associations et les élus locaux, pour instaurer de nouvelles procédures et de nouvelles synergies, pour mieux lutter, et plus rapidement, contre un certain nombre de ces actes. C'est aussi le sens du Grenelle, qui sur un temps relativement court – trois mois – permettra d'avancer et de formuler des diagnostics. J'espère qu'il nous offrira de nouvelles avancées pour lutter contre ce fléau.

Mme Valérie Boyer. Je me réjouis de la prise de conscience salutaire en train de se faire jour sur la question des violences conjugales. Trop longtemps, la société a tu la réalité des violences intrafamiliales. Leur persistance est une meurtrissure qui ne peut être ignorée et nous impose d'agir. Je me félicite que le groupe Les Républicains ait fait le choix, de manière inédite, de consacrer la totalité de l'ordre du jour de sa journée réservée à ce sujet. La proposition de loi de M. Aurélien Pradié s'inscrit à la suite 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, qu'avait fait voter

notre ancien collègue Guy Geoffroy, sous la présidence de Nicolas Sarkozy et le gouvernement de François Fillon, loi qui avait créé l'ordonnance de protection. La lutte contre les violences faites aux femmes avait d'ailleurs été déclarée grande cause de l'année 2010. Aujourd'hui, il est nécessaire d'en tirer le bilan, d'aller plus loin et de mettre en œuvre les bracelets électroniques anti-rapprochement, les Espagnols nous ayant précédés sur ce chemin.

La question des luttes contre les violences domestiques ne peut s'exonérer du débat sur la famille, notamment sur les enfants. Je vous encourage à partager la même unanimité sur la protection des enfants, qui sont des victimes, même quand ils ne reçoivent pas directement de coups. C'est le sens de la proposition de loi qui vous sera présentée tout à l'heure.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je vous remercie, chers collègues, de l'état d'esprit qui règne en cet instant dans notre Commission. J'espère ne pas m'habituer à cette unanimité, et je prends l'engagement qu'elle puisse cesser, le 10 octobre passé. (*Sourires.*)

Nous sommes cohérents avec l'histoire de l'Assemblée nationale. Depuis l'origine s'y succèdent des moments de bataille politique, sains pour l'exercice de notre démocratie, et des moments de rassemblement autour des grandes causes. Ce n'est pas ignorer l'histoire de l'Assemblée nationale et de la vie politique de notre pays de renouer avec certains des grands combats qui ont eu lieu par le passé. Au contraire, cela nous rattache à l'histoire de la République française.

Au fur et à mesure des amendements, nous allons entrer dans les détails des interrogations de chacune et de chacun, auxquelles je veillerai à répondre le plus précisément possible.

Vous avez raison de dire qu'il faut associer deux volontés : l'une politique et l'autre budgétaire. C'est le cas aujourd'hui et cela le sera encore plus demain si notre proposition de loi est votée, puisque la mise en œuvre du bracelet anti-rapprochement nécessitera des moyens financiers incontournables. À cet égard, il est bien évident que si nous regardons quelques voisins européens, notamment l'Espagne, qui n'est pas exemplaire à tous égards mais qui a réussi sur ce sujet, nous sommes très loin du compte pour ce qui est de la mobilisation budgétaire. Le pacte espagnol de 2017, qui a consacré un milliard d'euros sur cinq ans à la cause, a véritablement permis de changer la protection de ces femmes. Il est bien évident que nous ne couperons pas à ce débat.

Nous avons auditionné une magistrate espagnole qui nous a expliqué comment le dispositif fonctionnait. Nous savons que, pour mobiliser le bracelet anti-rapprochement, ils ont fixé un cap à 15,5 millions d'euros sur deux ans et demi. Il nous faudra nécessairement au moins le même volume financier pour éviter que le dispositif n'en reste au stade de la loi.

Nous faisons une différence avec le mode de fonctionnement espagnol en prenant en compte la tradition législative et juridique française. Notre outil

stratégique sera demain l'ordonnance de protection. Dans le panel des possibilités données aux magistrats, il y aura une diversité afin de graduer la sanction : interdire le contact, statuer sur la question du logement et, *a maxima*, au regard de l'urgence, appliquer le bracelet, qu'il ne s'agit pas de systématiser au risque d'être sans effet. Il s'agit de définir un outil maximal. Il ne faut pas que les magistrats oublient d'utiliser le bracelet lorsqu'il sera nécessaire.

La révolution culturelle doit être générale. Elle doit concerner la culture politique, celle du législateur, mais aussi celle de la société et des magistrats. Je le dis très clairement : nous avons une vraie révolution à mener auprès des magistrats qui ne sont pas tous sensibilisés de la même manière à cette question. Il faut aussi informer les forces de l'ordre et les avocats. Nous avons auditionné certains avocats dont les discours étaient parfois troublants, du fait de leur méconnaissance du sujet.

Quant à la question de la recevabilité financière des amendements, certains dispositifs nécessiteront des levées de gage du Gouvernement.

Je conclurai avec quelques chiffres pour aider à fixer les idées sur l'ordonnance de protection. Actuellement, 50 % des demandes ne sont pas reçues favorablement. Il se peut qu'elles ne soient réellement pas justifiées, mais peut-être aussi le filtre est-il un peu trop contraignant. De la même manière, 2 400 décisions d'ordonnances de protection sont rendues chaque année. Or, lorsque l'on regarde le volume des violences faites aux femmes, on est très loin du compte. Dans 74 % des cas, il y a eu un dépôt de plainte, parfois forcé. Dans 90 % des cas, il est demandé aux magistrats de statuer sur le droit de visite et d'hébergement du défendeur. La question de l'hébergement est donc absolument stratégique. Dans 70 % des cas, le magistrat est invité à statuer sur la question de l'autorité parentale. Enfin, dans 20 % des cas, les défendeurs ont déjà fait l'objet de poursuites pour violences conjugales. C'est dire combien sont larges les trous dans la raquette. Enfin, dans neuf dossiers sur dix comportant un enfant mineur, le JAF a été saisi afin de statuer sur les modalités d'accueil de l'enfant par le défendeur, ce qui pose la question des lieux médiatisés.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous allons commencer l'examen des articles de la proposition de loi.

Avant l'article 1^{er}

La Commission examine l'amendement CL112 de Mme Fiona Lazaar.

Mme Fiona Lazaar. Issu des travaux de la délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, l'amendement vise à faciliter la délivrance de l'ordonnance de protection en cas de violences conjugales en précisant explicitement que toutes les formes de violences sont concernées par le dispositif, afin d'assurer une meilleure protection des femmes victimes et de mieux prendre en compte la diversité de ce type de violences.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Vous abordez un sujet important : celui de la typologie des violences. Il est évident que les différents travaux parlementaires menés depuis plusieurs années ont permis d'élargir le champ de ces violences, qui ne sont pas seulement physiques. Je vous rejoins donc sur le fond.

En revanche, j'ai un vrai doute sur l'utilité de la précision et son caractère potentiellement contre-productif. Actuellement, la loi parle de violences au sens le plus général du terme. Nous n'avons pas de problèmes de jurisprudence puisque je n'ai pas connaissance d'une situation où le magistrat ait exclu une violence psychologique, sexuelle, économique ou administrative pour ne pas statuer sur le caractère de violence. La situation actuelle est totalement satisfaisante.

En précisant la typologie, nous allons exclure certaines violences auxquelles nous n'aurons pas pensé aujourd'hui, mais qui pourront apparaître à l'avenir. Je vous suggère de retirer votre amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL78 de Mme Caroline Abadie.

Mme Caroline Abadie. L'amendement va dans le même sens que celui de Mme Lazaar. Il vise à élargir les possibilités de prononcer l'ordonnance de protection pour éviter l'effet de filtre dont vous parliez, monsieur le rapporteur. Dans sa rédaction actuelle, l'article 515-10 du code civil pose une double condition pour qu'une victime puisse bénéficier d'une ordonnance de protection : l'existence de violences au sein du couple et le fait que ces violences représentent un danger pour la victime. Cela laisse supposer que certaines violences seraient tolérables et ne représenteraient pas un danger. La production d'éléments de preuves est déjà compliquée pour les victimes – on sait que les certificats médicaux sont souvent jugés insuffisants et qu'ils sont même parfois confisqués par les conjoints violents. Il n'est donc pas normal d'exiger en plus qu'elles démontrent que ces violences représentent un danger.

Pour faciliter la tâche des victimes comme celle des juges, en leur donnant une plus large latitude d'appréciation, nous proposons de substituer à la notion de danger celle de dégradation des conditions de vie de la personne, y compris dans sa dimension psychologique, dans les mêmes termes que pour le harcèlement. Cet amendement, en supprimant la double condition, permet au juge de statuer au seul regard de l'existence des violences, de bénéficier d'une plus grande latitude sur l'évaluation de la situation au sein du couple. L'objectif est de permettre une augmentation à court terme du nombre d'ordonnances de protection prises par les JAF.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. C'est également une question très importante mais, afin que nous ne nous égarions pas, je souhaite avant tout rappeler deux points.

Il existe aujourd'hui deux types de dispositifs dans notre pays : l'un, civil – l'ordonnance de protection –, les autres, pénaux, et il importe de maintenir ces deux voies.

Confrontés à la difficulté d'accès à la procédure pénale, nous avons tendance – d'où votre amendement, qui est compréhensible – à passer par la procédure civile, plus facile, de l'ordonnance de protection. Sur le fond, c'est louable, mais cela revient plus à contourner le problème qu'à le résoudre.

Nous devons travailler à faciliter encore l'accès au pénal – cela pourra faire l'objet d'autres amendements. Dans le cas que vous évoquez, où les violences auraient pu cesser, ce n'est pas du tout le civil qu'il convient de privilégier, mais le pénal où les sanctions peuvent être beaucoup plus fortes.

En outre, si nous élargissons la délivrance de l'ordonnance de protection au-delà du « danger », nous risquons d'en diminuer l'efficacité. Il faut la maintenir dans ce cas-là car il s'agit d'une mesure à certains égards expéditive, mais acceptable en raison d'un danger quasi imminent. En cas de violences, nous devons maintenir le recours au pénal.

Je comprends votre démarche qui, sur le fond, n'est pas incohérente avec ce que nous sommes en train de faire. Nos discussions permettront de renforcer la délivrance de l'ordonnance de protection, notamment en faisant sauter le verrou des plaintes qui n'a pas lieu d'être mais qui existe bel et bien. Votre amendement sera ainsi en grande partie satisfait. Je vous propose de le retirer, même si je comprends le fond de votre démarche.

Mme Caroline Abadie. Je vous remercie de ces explications. Je soutiendrai bien évidemment tout ce qui permettra d'élargir la délivrance des ordonnances de protection.

L'amendement CL78 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL99 de Mme Valérie Boyer.

Mme Valérie Boyer. Cet amendement, que certains ont appelé de manière inappropriée « petit ami », me semble important puisqu'il pallie une lacune du code civil. Il vise à appréhender les violences commises au sein de couples jeunes, voire très jeunes, alors que certaines femmes sont extrêmement vulnérables, et à prendre en compte tous les types de relations pouvant exister, y compris les moins officielles. Il convient de faire disparaître cet angle mort de notre législation pour que les juges aux affaires familiales puissent octroyer à ces victimes l'ordonnance de protection, outil judiciaire rapide et efficace pour faire cesser en urgence les violences.

L'article 515-9 du code civil dispose que l'ordonnance de protection peut être délivrée, y compris après la rupture, après mariage, pacte civil de solidarité et concubinage – lequel est défini comme une union de fait caractérisée par une vie

commune et présentant un caractère de stabilité et de continuité – mais il ne couvre pas les nombreux types de couples, moins formels mais qui malheureusement ne sont pas pour autant épargnés par les violences, l’actualité l’a montré récemment dans le Var.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je vais prendre un peu de temps pour répondre car cet amendement est le premier d’une série assez importante qui poursuit le même objectif. J’y suis plutôt favorable et je vais essayer de vous dire pourquoi.

Les violences dont nous traitons aujourd’hui sont souvent définies, dans le droit, comme celles commises par le conjoint, le concubin ou le partenaire de pacte civil de solidarité (PACS), avec la mention du caractère passé ou présent de la relation. Beaucoup ont vu une faille dans cette rédaction car elle exige soit un acte juridique engageant, soit une forme de cohabitation. Or, les violences faites aux femmes peuvent aussi être le fait de couples plus informels, ce que certains ont appelé dans leurs amendements les petits amis.

Les choses sont claires et résolues pour le volet pénal du droit – nous en reparlerons tout à l’heure avec les amendements. En effet, la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes a inscrit à l’article 132-80 du code pénal que la circonstance aggravante vaut, je cite, « *y compris lorsqu’ils ne cohabitent pas* ». En matière pénale, la question est donc réglée à la fois par le droit et par la jurisprudence. Les amendements, de ce point de vue, sont satisfaits et je proposerai à leurs auteurs de bien vouloir les retirer le moment venu.

L’amendement de notre collègue Valérie Boyer concerne le volet civil, qui est un peu différent. En pratique, les magistrats délivrent des ordonnances de protection même s’il n’y a pas ou s’il n’y a pas eu de cohabitation. C’est, je crois, le cas de 13 % des décisions d’ordonnance de protection qui mentionnent un couple séparé sans avoir eu à décohabiter. En l’état, la jurisprudence permet à un magistrat de prendre une telle décision mais il est vrai que la rédaction actuelle du code civil ne le précise pas explicitement.

Je vous propose de retravailler la rédaction de l’amendement, qui n’est pas parfaitement adéquate, donc, de le retirer, et de nous mettre autour de la table dans les jours à venir avec d’autres collègues qui défendront aussi des amendements relatifs à la voie pénale.

Sur le fond, je suis favorable à ce que nous accordions le droit et la jurisprudence. Il n’est pas exclu que les juristes nous disent qu’une modification de la loi n’est pas nécessaire mais comme nous sommes des législateurs, il me semble qu’une mise en cohérence ne serait pas inutile.

Mme Valérie Boyer. Il me paraît indispensable de mentionner dans la loi tous les types de couples, y compris ceux qui ne sont pas formels. Je viens de faire allusion à l’actualité : Samantha a été assassinée par son petit ami alors qu’elle

n'était ni mariée, ni pacsée, ni en concubinage, ni d'aucune manière en couple. Quelle que soit la façon, il importe que le droit prenne en compte la situation de ces personnes, y compris après une séparation.

La proposition de loi dont je suis la rapporteure va dans ce sens mais je souhaite qu'il en soit de même avec celle-ci. Nous devons absolument trouver une rédaction satisfaisante. Il me semble que tel est en l'occurrence le cas, mais si vous en avez une meilleure, je la cosignerai.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Retirez-vous votre amendement ?

Mme Valérie Boyer. Je préfère que l'amendement soit mis aux voix. S'il n'est pas adopté, je verrai si une autre rédaction, à laquelle je souhaite participer, me convient.

M. Erwan Balanant. Je remercie Mme Valérie Boyer de ne pas avoir retiré son amendement : je vais pouvoir m'exprimer sur cette question qui, M. Aurélien Pradié l'a dit, en englobe bien d'autres puisque nous aurons l'occasion de discuter du rôle du juge des affaires familiales lorsqu'il est confronté à des enjeux qui relèvent du pénal.

Vous l'avez dit, il ne faut pas confondre les deux domaines : il y a la protection et la protection d'urgence. Votre amendement me semble relever du second.

Je ne suis pas parvenu à élaborer une perspective concrète mais je pense que, s'agissant de l'ordonnance, nous devons inverser notre façon de faire lorsqu'il y a urgence. Un certain nombre de magistrats et de procureurs me disent qu'il leur manque un outil d'extrême urgence afin de travailler, *mutatis mutandis*, comme dans le cadre d'un référé : ils pourraient prendre une décision rapide, immédiate, même si aucune plainte n'a été déposée. Certains d'entre eux ont évoqué les dispositifs pour les mineurs mentionnés à l'article 375 du code civil. Le procureur doit pouvoir prendre immédiatement une ordonnance de protection et, dans un second temps – mais très court, comme dans le cadre d'un référé – le juge des libertés et de la détention (JLD) ou le JAF pourraient statuer sur sa pertinence, son caractère abusif ou non.

Cela fonctionnerait bien mieux et donnerait aux procureurs les outils pour travailler car ils en ont la volonté. On a parfois entendu que le travail n'était pas bien fait mais la volonté est bien là ; c'est l'outil qui fait défaut. Je souhaite que nous réfléchissions à cette question d'ici la séance publique et que nous puissions avancer collectivement.

M. Guillaume Vuilletet. Je partage le raisonnement du rapporteur. Sur le plan pénal, c'est couvert ; sur le plan civil, la jurisprudence est là. Il me semble donc nécessaire de prendre le temps pour réfléchir à ce qui doit être ou non écrit. Nous voterons contre cet amendement.

Mme Cécile Untermaier. Nous présenterons des amendements qui vont un peu dans ce sens aux articles 5 et 6.

Je pense qu'il convient de retravailler cette question ensemble et je crois qu'il existe un consensus pour élargir le champ pénal, pour le garantir, ainsi que le plan civil, avec l'ordonnance de protection. Un travail collectif de rédaction devrait nous permettre d'avancer.

Mme Sophie Auconie. J'ai une totale confiance en notre rapporteur pour travailler à une nouvelle rédaction. Je ne voterai pas cet amendement.

M. Raphaël Schellenberger. Je salue l'attitude du rapporteur, qui a bien pris conscience de l'importance de la question soulevée par notre collègue Valérie Boyer. Il faut veiller à coordonner les rédactions entre le civil et le pénal. Nous avons également besoin d'une vision transversale de ce texte et nous devons peut-être aussi nous interroger sur la pertinence des dispositifs juridiques en fonction des compétences des différents juges : le juge des affaires familiales doit-il être le seul concerné, faut-il aller au-delà ?

Nous avons tout à gagner à mener un travail législatif de qualité en profitant du temps dont nous disposons d'ici la séance publique. Nous donnerons ainsi à ce texte ô combien essentiel une vraie valeur ajoutée.

M. Stéphane Viry. Je salue également l'ouverture dont le rapporteur a fait preuve sur cette vraie question. Nous devons être animés, tout d'abord, par le respect des principes généraux du droit : le pénal, c'est le pénal ; le civil, c'est le civil. En l'occurrence, dans le domaine de la famille, il me semble que c'est une réponse civile qui doit être apportée et que c'est au JAF qu'il appartient de la donner... mais avec le concours du ministère public.

Comment articuler cela avec le respect de ces principes généraux ? Il convient en effet de se mettre autour d'une table et de réfléchir à ce qu'il y a lieu de faire.

Selon moi, il faut s'inspirer de l'esprit du référé, procédure dérogatoire qui implique des délais raccourcis et même, peut-être, parfois, la procédure à jour fixe, ce qui suppose de prendre en compte l'urgence immédiate. Cela suppose aussi une pratique différenciée dans le principe du contradictoire en donnant les pièces dont on dispose à l'adversaire ce qui, dans le cas d'espèce, est un vrai problème : comment, avant l'audience, donner à un époux violent les éléments de preuve dont la révélation pourrait décupler la violence alors que sa victime n'est pas sous protection ?

Il me paraît donc de bon aloi de se mettre tous ensemble autour de la table. Quel que soit le sens de l'amendement de ma collègue Valérie Boyer, je ne pourrai pas le voter.

Mme Josy Poueyto. Le Mouvement démocrate et apparentés est bien entendu tout disposé à un travail commun, avec le rapporteur, autour d'une nouvelle rédaction. Il peut compter sur nous.

M. Erwan Balanant. Quelques précisions, suite aux propos de mon collègue Stéphane Viry sur le référé, qui rejoignent mes interrogations sur les procédures et sur leur gestion. En l'état, un problème se pose alors que ce n'est pas le cas avec le référé : par exemple, les JAF n'ont pas de permanence à la différence des JLD ou du premier magistrat de la juridiction. Nous devons trouver un dispositif fonctionnel au sein des tribunaux.

Je suis assez heureux que l'idée d'une inversion du dispositif progresse lorsqu'une protection est urgente. Que le procureur de la République puisse prendre en urgence une ordonnance de protection, avant un jugement au fond, constituerait une avancée.

Mme Josette Manin. Je tiens simplement à dire que j'ai proposé un amendement similaire à l'article 5, le droit civil ne reconnaissant pas la qualité de petit ami.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Nous sommes donc tous d'accord pour accorder les violons du droit et de la jurisprudence en matière civile. Nous sommes tous convenus qu'il y a une lacune.

Votre amendement, madame Boyer, soulève un problème de rédaction. L'article 132-80 du code pénal dispose « *y compris lorsqu'ils ne cohabitent pas* » et il me paraît plus cohérent, plus rigoureux d'inscrire cette formule dans le code civil plutôt qu'« *en raison des relations* », ce qui soulèverait quelques problèmes juridiques. Si vous acceptez de retirer votre amendement, je propose que vous en redéposiez un en séance avec une rédaction conforme à celle du code pénal afin d'avoir une cohérence d'ensemble. Tel est le sens de ma réflexion.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Maintenez-vous ou retirez-vous votre amendement, madame Boyer ?

Mme Valérie Boyer. Je le maintiens. J'entends les remarques qui viennent d'être formulées mais les mots « *en raison des relations* » ne sont pas éventuellement les seuls à repreciser ou à conserver dans le texte. Leur suite – « *qui existent ou qui ont existé* » – l'est également car cela correspond aux situations auxquelles nous avons été confrontés. J'insiste : il s'agissait d'une mise en cohérence du code civil.

La Commission rejette l'amendement CL99.

Elle examine ensuite successivement les amendements CL26 et CL28 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Cécile Untermaier. L'amendement CL26 présenté par le groupe Socialistes et apparentés vise à renforcer les mesures préventives en matière de violences conjugales. En fait, il s'agit d'écarter la main courante souvent proposée par les services de police et de gendarmerie.

L'amendement CL28 tend également à faciliter le dépôt de plainte en précisant que « *la victime peut être assistée par une association de défense des droits des femmes* ». Vous êtes toutefois plus expérimenté que moi et sans doute ces associations peuvent-elles déjà se présenter si elles le souhaitent.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. La question du dépôt de plainte est cruciale mais je ne suis pas certain que l'amendement CL26 y réponde. Vous avez raison de considérer que le passage par une main courante est problématique alors qu'une plainte serait plutôt requise. Pour autant, je ne suis pas un fanatique de cette dernière pour deux raisons.

Tout d'abord, aujourd'hui, on pousse ou on devrait pousser à déposer plainte pour qu'une ordonnance de protection soit délivrée. Demain, la proposition de loi fera un sort à ce verrou-là en disposant que l'ordonnance peut résulter de n'importe quel processus. La plainte n'étant plus nécessaire, il y aura moins de raison de pousser en ce sens.

Ensuite, la plainte n'est pas toujours la bonne solution pour la victime. En effet, elle nécessite un cheminement personnel qui n'est pas anodin et nombre de victimes ou de représentants d'associations de victimes que nous avons auditionnés nous disent qu'elles acceptent d'aller voir un avocat, une association, parfois de pousser la porte du commissariat ou de la gendarmerie, mais que des problèmes se posent au moment du dépôt de plainte : outre celui de son recueil par les officiers de police judiciaire – nous sommes d'accord – des femmes ne veulent pas déposer plainte parce qu'elles savent que cette démarche change les choses et qu'elles anticipent ses conséquences.

Lorsqu'une plainte est acceptée par l'officier de police judiciaire, le compagnon soupçonné de violences est prévenu dans les heures ou les jours qui suivent. Or, près d'un mois et demi est nécessaire pour qu'une ordonnance de protection soit délivrée. Cela signifie que, aujourd'hui, le dépôt de plainte peut mettre des femmes en danger. C'est d'ailleurs pourquoi, à bien des égards, elles ne souhaitent pas déposer plainte car cela n'emporte pas la protection, à la différence de l'ordonnance dont nous voulons faciliter l'accès.

Je comprends donc le fond de votre démarche mais je suis défavorable à cet amendement qui peut être contre-productif. Lorsque nous aurons réformé notre droit, la plainte ne sera pas la voie d'accès *sine qua non*.

En revanche, lorsqu'une femme souhaite déposer plainte, lorsqu'elle a pris sa décision, rien ne doit l'empêcher de le faire. Aujourd'hui, la loi ne l'empêche pas mais il faut travailler à la formation de nos policiers et de nos gendarmes.

S'agissant de l'amendement CL28, la loi permet déjà un accompagnement. Mais vous touchez du doigt un vrai problème puisque de nombreuses femmes disent qu'elles ont besoin d'être accompagnées lorsqu'elles déposent plainte. La parole de nombre d'entre elles, en effet, n'a jamais été crue. Elle n'est parfois pas même crue au commissariat ou à la gendarmerie. Je suis toutefois plutôt défavorable à cet amendement car cet accompagnement ne concerne pas seulement les associations mais, aussi, les avocats, des membres de la famille ou des amis proches, ce que la loi permet.

Le travail de formation des officiers de police judiciaire à ces missions, selon moi, relève plus de l'exécutif que du nôtre.

M. Didier Paris. Comme le précise l'exposé des motifs de l'amendement CL26, les officiers de police judiciaire « *sont tenus de recevoir les plaintes* » dès lors qu'il y a infraction pénale. Cet amendement n'ajouterait donc pas grand-chose. En outre, je rappelle que la loi du 23 mars 2018 précitée a sensiblement facilité le dépôt de plainte grâce à la possibilité de le faire en ligne, un policier étant ensuite obligé d'entendre le plaignant.

Enfin, par rapport à ce que disait M. le rapporteur, votre explication me paraît parfaitement cohérente mais je ne suis pas certain de pouvoir la suivre. Dans certains cas, le dépôt de plainte sera sans doute aussi plus facile – y compris en ligne – qu'une déclaration contradictoire devant un juge avec, comme cela a été dit par notre collègue Stéphane Viry, transmission de pièces dans le cadre d'un débat qui risque d'être compliqué à mener pour la victime compte tenu des enjeux.

Je crains – mais c'est une autre discussion – que les mesures extrêmement importantes dont le juge pourra user dans le cadre civil ne soient prises, en effet, qu'après un débat contradictoire. J'ai été juge aux affaires familiales et je peux vous dire que ce débat est rapide, fondé sur les simples indications fournies par les deux parties, sans qu'aucun élément ne provienne préalablement d'une enquête de police ou qu'il soit extérieur aux parties.

C'est un problème de fond. Plus on donne de pouvoir au juge civil sur la base de simples éléments contradictoires, plus il faut se montrer méfiant quant à son étendue par rapport à celui dont dispose le juge pénal.

M. Stéphane Peu. S'agissant de l'amendement CL26, je ne partage pas vraiment l'avis du rapporteur. Si la victime préfère déposer une main courante plutôt qu'une plainte, cela relève de sa liberté d'appréciation. Or, de nombreux témoignages montrent que si, bien souvent, les victimes souhaitent déposer une plainte, elles ressortent du commissariat – faute de formation, de personnels, de ceci ou de cela – avec une main courante. Les conséquences ne sont pas du tout les mêmes.

J'entends bien que la loi clarifiera la délivrance de l'ordonnance de protection mais il n'en reste pas moins qu'une plainte engage une enquête, éventuellement une garde à vue, et que ce n'est pas le cas avec une main courante.

On peut certes insister sur la nécessaire sensibilisation des policiers et des gendarmes mais je suis inondé de témoignages de personnes qui entrent dans un commissariat pour déposer plainte et qui en ressortent avec une main courante. Elles ne se sentent pas soutenues et sont désemparées suite à ce type d'expérience.

Mme Maina Sage. Je souhaite faire état de situations qui se produisent dans des territoires constitués par des îles isolées où vivent quarante habitants, sans commissariat ni gendarmerie, le seul magistrat de l'île étant le maire. Imaginez la difficulté à faire le pas pour déposer une main courante ou une plainte !

Les mêmes situations se reproduisent malheureusement dans les îles plus peuplées. Les femmes – puisque c'est d'elles qu'il s'agit avant tout – ont beaucoup de mal à faire un tel pas parce que tout le monde se connaît et que les ordonnances de protection tardent à être délivrées.

Je soutiens l'amendement CL28 car, en attendant de disposer d'une réponse plus efficace, que nous puissions renforcer la formation des policiers et des gendarmes ainsi que l'accompagnement et l'accueil de ces femmes, c'est la moindre des choses de rappeler que les associations peuvent aider et accompagner les victimes. Je vis ces situations quotidiennement, y compris en Polynésie française, et je peux vous dire que l'apport du tissu associatif est essentiel. Ces femmes doivent être soutenues concrètement dans cette action qu'est le dépôt de plainte.

M. Guillaume Vuilletet. Ce dernier amendement est à mon sens très largement satisfait puisque la loi prévoit que la victime peut être assistée par qui elle le souhaite. Mme Cécile Untermaier a dit justement que le Grenelle contre les violences conjugales a permis d'éclairer ces questions, mais ce que nous sommes en train de faire le permet également. Je ne suis pas sûr, en revanche, qu'une inscription supplémentaire dans la loi en fasse autant. Continuons donc sur cette lancée ! Débattons et faisons en sorte que le consensus dont nous témoignons permette à nos concitoyens d'avoir une conscience plus précise de ce qui se passe !

Je comprends moins l'amendement CL26. Nous nous situons dans une logique où, chaque fois qu'un fait est signalé, il doit être possible d'engager une procédure. Je rejoins donc le rapporteur en considérant qu'il faut conserver l'existant et ne pas faire de confusions. Oui, il faut mieux former les policiers et les gendarmes, oui, les conditions d'accueil doivent être plus favorables, c'est évident, mais je ne crois pas que cela relève de la loi.

M. Erwan Balanant. Plainte ou main courante ? Nous avons examiné le problème sous l'angle du refus, par le gendarme ou le policier, d'enregistrer la plainte. Or, un autre problème se pose : parfois la femme ne veut pas porter plainte.

Un gendarme m'a expliqué qu'il a demandé de porter plainte à une femme tuméfiée, bleue, qui s'est présentée devant lui, or, elle n'a pas voulu. Cela démontre l'importance de la gestion des dispositifs et de l'urgence.

Les informations doivent remonter au parquet extrêmement vite afin que le procureur puisse prendre rapidement une décision. Il ne faut donc pas se focaliser uniquement sur la plainte : il faut que l'information remonte et que la décision puisse être prise. Une vice-procureure m'a même raconté avoir été enguirlandée par une femme qui se demandait pourquoi son mari passait en jugement alors qu'elle était tuméfiée suite aux coups qu'il lui avait donnés !

Il faut donc confier des outils au procureur pour qu'il prenne des mesures que je dirais « conservatrices », des mesures de protection. Je le répète et je n'ai pas fini de le faire !

M. François Ruffin. Comme M. Stéphane Peu, je recueille depuis des années des témoignages de femmes qui cherchent à porter plainte et qui ressortent avec une main courante. Je suis donc plutôt sensible à cet amendement.

Je formulerai deux remarques.

M. Didier Paris explique qu'il est possible de déposer plainte en ligne. Cela ne résout pas les problèmes. Lorsqu'une femme se présente dans un commissariat ou une gendarmerie, au-delà du dépôt de plainte, elle vient chercher une protection, elle cherche à être prise au sérieux. Ces violences-là, souvent, ne le sont pas. Un dépôt en ligne ne saurait se substituer à un contact humain avec un représentant de la loi, éventuellement armé. La victime peut se dire que si elle est à nouveau confrontée à des violences, il viendra à son secours.

Par ailleurs, si je suis plutôt favorable à votre proposition de loi, monsieur le rapporteur, et à tout ce qui peut être concrètement apporté, dire que ce qui concerne la police ou la gendarmerie relève de l'exécutif et non du législatif, c'est nous condamner à ne pas voir un problème essentiel. Le législateur doit prendre parti quant à la formation des policiers, à d'éventuelles spécialisations au sein de chaque commissariat, etc. Exclure cet aspect-là de notre périmètre, c'est perdre de vue le premier pas des femmes, leur volonté d'être prise au sérieux et protégées.

Mme Valérie Boyer. Je rappelle à mes collègues que nous discutons dans le cadre d'une niche parlementaire et que nous n'avons donc pas pu aborder tous les problèmes. Celui du statut juridique de la main courante est important s'agissant des violences conjugales. J'ai beaucoup réfléchi, beaucoup travaillé : le problème, c'est que la main courante n'a pas de statut juridique en ce sens qu'elle ne s'insère pas dans un dispositif d'ensemble où, en donnant le nom de l'auteur, on le retrouve immédiatement dans un fichier.

Tout ce que vous avez dit est exact : une femme dépose une main courante parce qu'elle ne veut pas déposer plainte, parce qu'elle ne veut pas en subir les

conséquences chez elle, parce qu'elle pense qu'elle sera ainsi protégée alors que c'est faux.

Une solution possible, mais cela soulèvera des questions budgétaires, c'est que le nom des auteurs de violences soit inscrit dans une sorte de fichier national des mains courantes. Une autre consiste peut-être à supprimer la main courante, notamment dans le cas des violences intrafamiliales, afin d'user immédiatement du dépôt de plainte.

Le problème, c'est l'absence de statut juridique de la main courante et de tout fichier à disposition de l'ensemble des commissariats et gendarmeries – seul ce qui est interne au commissariat ou à la gendarmerie est informatisé. Je n'ai pas pu explorer totalement cette question faute de temps et parce que nous sommes dans le cadre d'une niche parlementaire. Mais peut-être avancera-t-on sous l'impulsion du Grenelle.

M. Jean-Félix Acquaviva. L'amendement CL26 est utile dès lors que, comme nous le savons, nombre de personnes qui souhaitent déposer une plainte se voient plutôt conseiller une main courante. Le message ne suffit certes pas puisqu'il est aussi question, pratiquement, de la formation et de la culture en vigueur mais si le législateur l'adoptait, leurs destinataires, l'ensemble des corps concernés prendraient mieux et plus certainement leurs responsabilités.

J'ai également évoqué un certain nombre de cas, notamment, celui de Julie Douib. En l'occurrence, c'est faute d'une réelle prise en compte de la situation par les gendarmes qu'un malheur est arrivé.

Le cas des personnes qui ne veulent pas déposer plainte devrait faire l'objet d'un amendement particulier. Une personne tuméfiée se présente à la gendarmerie ; l'agent assermenté peut constater une agression caractérisée. Peut-être faut-il un procès-verbal spécifique mais il n'a pas besoin que la personne dépose une main courante ou une plainte pour que lui, représentant de la loi, constate que l'agression est caractérisée et qu'il y a un danger.

Peut-être une distinction est-elle nécessaire, peut-être cela ne relève-t-il pas exclusivement de la loi mais nous ne pouvons pas ne pas apporter de réponse. On nous fait part de bien trop de cas où des personnes ont été invitées à déposer une main courante alors que leur situation relève du dépôt de plainte.

Mme Cécile Untermaier. Ce ne sont pas les seules associations de défense des droits des femmes qui peuvent assister les victimes, mais toute personne sollicitée par la victime. Une inscription dans la loi n'en serait peut-être pas moins utile car personne ne sait ce qu'elle autorise aujourd'hui. Nous représenterons donc en séance publique l'amendement CL28, que je retire pour l'heure, dans une rédaction plus générale.

L'amendement CL26, quant à lui, vise à ce qu'une personne manifestement victime de violences conjugales ne puisse pas ressortir avec une

main courante, mais avec un dépôt de plainte. Je comprends bien l'ouverture de la voie civile avec une accélération de la procédure d'ordonnance de protection. Mais le dépôt de plainte est une voie beaucoup plus facile. Ensuite vient le temps de l'enquête et, le cas échéant, du contrôle judiciaire, de la comparution immédiate. Il faut que les femmes comprennent que la plainte est le moyen le plus facile. La voie civile est complexe : la victime a besoin d'un avocat, il faut qu'elle connaisse l'existence de l'ordonnance de protection. Or, des femmes victimes de violences ne bénéficient pas de la présence d'associations autour d'elles et, spontanément, se dirigent vers les forces de l'ordre dont la mission est de les protéger. Il ne faut pas considérer que porter plainte constitue une agression vis-à-vis du conjoint : c'est une action de protection. Il faut communiquer en ce sens.

Peut-être que la main courante doit demeurer mais il faut impérativement lancer un message aux services de police et de gendarmerie pour que, dès l'arrivée d'une personne, la main courante – dont Mme Valérie Boyer a justement rappelé qu'elle n'a pas de statut juridique – ne reste pas lettre morte. Nous allons réfléchir en ce sens.

Je retire les deux amendements. Nous les représenterons en séance.

Les amendements CL26 et CL28 sont retirés.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je voudrais me faire bien comprendre. Dans certains des commissariats et des gendarmeries de notre pays, aujourd'hui, les femmes ne sont pas accueillies comme elles le devraient. Personne ne peut fermer les yeux là-dessus. Mais tel n'est pas l'objet de mon propos.

Nous devons faire face à l'urgence qu'il y a à mettre les femmes en sécurité, sans leur donner l'illusion que le dépôt d'une plainte les protégera. Vu la manière dont notre justice est organisée, c'est l'ordonnance de protection qui pourra demain, en six jours, protéger le mieux une femme contre un risque de vie ou de mort. Prenons un exemple : demain, une femme pourra se présenter pour demander une ordonnance de protection sans avoir besoin d'avocat pour cela ; le magistrat compétent devra statuer dans les six jours. C'est seulement à la fixation de la date de l'audience que l'auteur présumé des violences sera informé qu'une procédure est engagée, au moment de mettre en œuvre le contradictoire. Cela veut dire que, lorsque la femme ira devant le juge aux affaires familiales, elle ne sera exposée au danger que pour les quelques jours entre le moment où le conjoint violent aura été informé et la phase d'audience.

Au contraire, dans le cas de la plainte, il n'y a pas de protection immédiate. C'est donc elle qui protège le moins. Notre organisation judiciaire actuelle, fondée sur la séparation entre les matières civile et pénale, le veut ainsi. Il faudrait sinon confier l'ordonnance de protection à la justice pénale. Aujourd'hui, si vous déposez une plainte, les gendarmes ou les policiers vont informer l'auteur présumé des violences. Pendant ce temps-là, la femme n'est pas protégée... Il est

important de ne pas exposer la vie de ces femmes. La meilleure voie pour atteindre cet objectif est l'ordonnance de protection.

Pour revenir à l'amendement et répondre aussi à M. François Ruffin : il est sûrement nécessaire que la loi adresse un message à l'ensemble de celles et ceux qui, aujourd'hui, ne prennent peut-être pas la mesure de la nécessité qu'il y a à recevoir les plaintes. Je salue néanmoins le retrait de l'amendement car il serait dommage de substituer totalement les mains courantes au dépôt de plainte alors qu'il y a des situations où la main courante, couplée avec l'ordonnance de protection, peut être efficace.

Si le prochain amendement que vous déposez en séance publique ne substitue pas complètement aux mains courantes les dépôts de plainte, j'émettrai un avis favorable.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Les sujets que nous abordons sont extrêmement graves et nous en avons tous conscience. C'est pourquoi nos débats sont aussi complets et constructifs. Toutefois, cela fait deux heures que notre réunion a débuté et nous n'avons pas même commencé l'article premier... alors qu'il nous reste un second texte à examiner. Je vous inviterai donc, chers collègues, à plus de brièveté.

Chapitre premier De l'ordonnance de protection

Article 1^{er} (art. 515-10 du code civil) : *Procédure de délivrance de l'ordonnance de protection*

La Commission examine l'amendement CL114 du rapporteur.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. La proposition de loi évoque une « réquisition » du ministère public. Mais, puisque nous nous situons dans la procédure civile, mieux vaut parler d'« avis ». C'est le sens de cet amendement rédactionnel.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL29 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement vise à renforcer la coopération des acteurs dans la lutte contre les violences conjugales.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Il a la même teneur que l'amendement sur l'accompagnement des victimes par une association. J'émettrai donc un avis défavorable, ou plutôt j'en proposerai le retrait pour que vous puissiez mieux le rédiger.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL65 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Je souhaite faciliter l'effectivité de l'ordonnance de protection en veillant à bien informer tous ceux qui concourent à cette protection : les administrations, les services sociaux, les services municipaux... Car, une fois prise la décision du juge, la question de l'information se pose.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. L'objet de votre amendement n'est-il pas plutôt que le juge auditionne la partie demanderesse et la partie défenderesse dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la présentation de la demande d'ordonnance ?

M. Stéphane Peu. Pardon pour cette confusion !

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Cet amendement touche un sujet capital, que nous allons traiter ensuite : celui du délai de délivrance des ordonnances de protection, qui est aujourd'hui d'un mois et demi ! C'est dix fois plus qu'il n'est nécessaire pour mettre en danger la vie des femmes.

La proposition de loi réduit à six jours le délai de délivrance des ordonnances de protection. C'est une révolution assez radicale qui, je pense, répond mieux à la préoccupation exprimée par l'amendement que le délai de 24 heures qu'il propose de fixer. Il me semble donc satisfait.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL64 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. La rédaction actuelle laisse aux juges la faculté d'apprécier si les auditions relatives à l'ordonnance de protection doivent être publiques. Nous proposons que ces audiences aient lieu dans une configuration privée, en « chambre de conseil ».

M. Aurélien Pradié, rapporteur. J'émet un avis favorable car je ne vois pas d'élément qui justifierait d'écarter cette proposition. Plus exactement, je ne vois aucun argument qui puisse conduire un magistrat à se dire qu'auditionner une victime de violences en présence du public, y compris de tiers qui peuvent faire pression sur elle, est une bonne idée. Il est effectivement mieux de prévoir les auditions en chambre de conseil.

M. Guillaume Vuilletet. Nous soutiendrons l'amendement.

M. Ugo Bernalicis. Nous sommes favorables à cet amendement. Mais je vous alerte sur un point, sensible notamment à Lille. Vu le nombre de JAF au tribunal de Lille, on y observe une surcharge de dossiers. La justice rendue est devenue une justice d'abattage.

Il y a une crise des vocations. Une fois qu'ils sont désignés JAF, les magistrats ne cherchent qu'une chose : changer de poste pour ne plus l'être ! En

lien direct avec la question du délai se pose ainsi celle des moyens. Il va vraiment falloir faire quelque chose. On ne peut pas se contenter de grands discours selon lesquels nous allons atteindre un effectif cible chez les magistrats, dans le pays, d'ici 2022... Non ! Ce n'est pas satisfaisant.

Il faut qu'il existe effectivement des voies rapides, au sein de l'institution policière, de la gendarmerie ou de l'institution judiciaire, car on a besoin de protéger les personnes en danger.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL63 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Cet amendement essaie de préciser ce que dit la loi au sujet de l'ordonnance de protection prononcée dans les six jours. Les choses étant ce qu'elles sont, et vu la faiblesse des moyens, il y a un risque que ce délai ne soit respecté que pour organiser une simple audition des parties dans les six jours, rejetant au-delà le prononcé éventuel de l'ordonnance de protection.

C'est pourquoi nous voulons fixer un cadre, de façon à éviter les dérives de ce type : nous sommes, sur ce chapitre, instruits par l'expérience. Cet amendement propose que l'audition des parties se fasse dans un délai de 24 heures, ce qui permettrait de garantir la publication de l'ordonnance de protection dans les six jours.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Votre amendement ne vise-t-il pas plutôt à prévoir des auditions séparées si le demandeur le sollicite ?

M. Stéphane Peu. Effectivement ! L'amendement dont je vous ai parlé avait été retiré.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement. Même si je comprends la volonté de ne pas infliger une pression trop forte à la victime, notamment au cours de la procédure qui conduit à la délivrance de l'ordonnance de protection, j'y vois deux inconvénients – majeurs, à mon sens.

Tout d'abord, en ne laissant pas la faculté aux magistrats d'organiser la confrontation, on affaiblit la dimension contradictoire d'une procédure – celle de l'ordonnance de protection – déjà fragile au regard de nos grands principes. Je pense qu'il faut garder des précautions. En revanche, le magistrat conservera la faculté de dissocier les auditions.

L'autre difficulté que je perçois, c'est le risque d'allongement du délai. Nous reparlerons tout à l'heure des six jours, délai très strict de délivrance de l'ordonnance de protection. Si on sépare, ou qu'on dissocie, les auditions, on perdra entre 48 et 72 heures. Je pense que la loi est aujourd'hui plutôt correctement faite, en ce qu'elle laisse simplement la possibilité aux magistrats de séparer les auditions.

En l'espèce, il ne me semble pas que l'amendement nous apporterait quelque chose de productif.

M. Stéphane Peu. Je n'érigerais pas cette séparation des auditions en principe absolu. Alors que la décider est aujourd'hui laissé à l'appréciation du juge, cet amendement permettait seulement que ce soit également une faculté offerte aux parties, tant on sait la confrontation parfois délicate.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (art. 515-11 du code civil) : *Délai d'édition et effets de l'ordonnance de protection*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CL115 du rapporteur et CL100 de M. Stéphane Viry et l'amendement CL73 de Mme Emmanuelle Ménard.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Nous en arrivons au sujet important que constitue le délai de délivrance des ordonnances de protection. Comme je vous le disais tout à l'heure, lorsque nos prédécesseurs ont débattu de cette question, ils ont préféré l'expression « dans les meilleurs délais », aujourd'hui inscrite dans la loi. À l'époque où elle avait été retenue, le délai de délivrance des ordonnances de protection était de 25 jours. Mais nous en sommes, quelques années plus tard, à un mois et demi en moyenne ! Ce délai est tout à fait inacceptable, en particulier pour les victimes. Il est évident qu'il faut que nous agissions.

L'ordonnance de protection devient stratégique dans notre dispositif. Or, nous aurons beau la réarmer autant que possible, si nous mettons un mois et demi à la délivrer, tous les renforts apportés ne serviront à rien, ils seront construits sur du sable. Nous proposons donc de fixer par la loi le délai de délivrance, ce qui constitue déjà une évolution significative.

Je sais qu'il peut y avoir débat et que les praticiens du droit pourront nous dire que la fixation de ce délai pose problème. Ce que disait M. Ugo Bernalicis tout à l'heure est aussi très juste, à savoir que le niveau de saturation de nos juridictions constitue un problème. Mais ce que nous voulons simplement, c'est que soient traitées en priorité les ordonnances de protection dont la délivrance, dans bien des cas, engage la vie de ces femmes, ou du moins leur sécurité immédiate. Certes, il est possible que des dossiers de divorce ne passent qu'après. Mais c'est un choix que nous devons faire et que nous pouvons assumer.

Le délai de six jours n'est pas fixé de manière arbitraire. D'abord, je vous rappelle qu'en Espagne, les décisions sont rendues en 72 heures. Autant vous dire que, même à six jours, nous sommes loin de ce que l'Espagne est capable de faire, puisque nous serons au double de ce délai. Ensuite, si nous avons fixé six jours, c'est parce que c'est dans la norme aujourd'hui en matière de référés. Nous

considérons que ces six jours nous permettent de préserver à la fois les temps de convocation, la phase contradictoire et la délivrance de l'ordonnance de protection.

Tout en opérant une révolution radicale, puisque nous passerions d'un mois et demi à six jours, l'introduction du délai reste ainsi tout à fait réaliste au regard des principes à respecter. Voilà pourquoi nous vous proposons de fixer à six jours la durée maximale séparant la fixation de la date d'audience de la délivrance de l'ordonnance de protection, donc la mise en protection effective de la femme.

M. Stéphane Viry. Tout a été bien expliqué par le rapporteur. L'esprit de ces dispositions, c'est d'être aussi rapide que possible. La situation des intéressées est par nature une situation d'urgence. Dans le même esprit que la procédure des référés, cet amendement permet de garantir un traitement rapide de la demande.

Mme Emmanuelle Ménard. Mon amendement est un amendement d'appel car je suis tout à fait en accord avec ce qui vient d'être dit. Effectivement, monsieur le rapporteur, votre proposition de loi prévoit un délai maximum de six jours pour que l'ordonnance de protection soit délivrée par le juge aux affaires familiales.

Mais, quand on connaît la situation de fragilité et de précarité, ainsi que les difficultés que connaissent les femmes confrontées à des violences domestiques, ce délai paraît encore fort long. Vous l'avez dit, l'Espagne statue en trois jours. Il me semble donc que, si on pouvait réduire encore un tout petit peu la durée que vous proposez, en la passant à cinq jours, ce serait important. Qui peut le plus peut le moins.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je comprends l'appel de votre amendement. Nous avons d'ailleurs beaucoup travaillé sur la question du délai, avant d'arriver à cet amendement où je vous propose six jours. Après avoir discuté de tout cela avec les praticiens, les avocats, les associations et les magistrats, je puis vous dire que la révolution radicale que j'appelle de mes vœux n'a pas été simple à obtenir.

Je pense qu'un délai de six jours est raisonnable. Qui plus est, c'est ce qui se pratique dans d'autres matières de notre droit : je pense notamment au droit des étrangers qui connaît des délais comparables. En termes de pratique, on ne peut pas dire que c'est infaisable. D'ailleurs, à cet égard, le procureur général près la Cour de cassation, M. François Molins, nous a clairement dit la chose réalisable par les juridictions à condition qu'elles s'organisent en conséquence. Je pense que la durée de six jours est donc la bonne.

M. Erwan Balanant. M. François Molins nous a aussi dit qu'il pensait que l'ordonnance de protection pouvait être, en urgence, à la main du procureur.

Selon moi, il y a des ordonnances de protection qui doivent rester de la compétence du juge aux affaires familiales : quand, effectivement, il n'y a pas d'urgence. Peut-être le délai peut-il alors seulement être raccourci. Je ne suis certainement pas en train de dire le contraire.

Mais je pense qu'il faut aussi une ordonnance de protection, en référé, à la main du procureur, quand il pense qu'il y a danger pour une femme – ou pour un homme d'ailleurs, mais il est vrai qu'il s'agit généralement d'une femme... Aujourd'hui, le parquet ne dispose pas de cet outil. Je ne suis pas sûr que ce soit en réduisant le délai donné aux JAF qu'on va avancer sur la prise en compte de l'urgence, qui peut présenter un caractère aiguë. Parfois, il ne s'agit même pas de jours, mais d'heures. S'il n'y a pas eu dépôt de plainte, les magistrats et les procureurs n'ont pas la possibilité d'agir, même après avoir constaté le caractère dangereux de la situation, pour neutraliser un homme violent. Ils ne disposent pas des outils juridiques nécessaires s'il n'y a pas dépôt de plainte. Ou, du moins, ils peuvent le décider, mais c'est compliqué pour eux. S'il y avait cette ordonnance de référé, ils pourraient agir beaucoup plus facilement et avec plus de sérénité.

Mme Valérie Boyer. Je voudrais insister sur le caractère particulièrement travaillé et abouti des propositions de notre collègue Aurélien Pradié. D'abord, elles sont cohérentes avec d'autres dispositions juridiques sur l'urgence, tout comme avec l'hébergement d'urgence. Si nous arrivons collectivement – si nos juridictions arrivent – à tenir ce délai, ce sera déjà une grande victoire. Ensuite, ce délai tient compte du bilan actuel de l'ordonnance de protection, dont la délivrance prend aujourd'hui bien plus de temps. Si on pouvait faire plus court que six jours, ce serait formidable. Et pourquoi ne pas l'espérer, dans certains cas ? Mais si nous arrivons déjà à tenir les six jours, ce sera un grand progrès pour la protection des femmes et des familles ou, plus précisément, pour la protection des personnes impliquées dans les violences intrafamiliales.

J'insiste pour dire que ces violences concernent potentiellement toutes les formes de couples et toutes les personnes dans les familles, même si ce sont évidemment les femmes qui sont le plus souvent concernées. Je comprends ce que dit notre collègue Emmanuelle Ménard sur la réduction à cinq jours, mais le délai de six jours, cohérent avec le reste de notre droit, est aussi celui dont tous les magistrats nous ont dit qu'il était tenable.

Il serait bon que cette question, qui constitue une grande avancée, fasse l'unanimité sur nos bancs.

M. Didier Paris. Le raccourcissement du délai en matière civile me paraît parfaitement cohérent avec les nombreuses explications données par le rapporteur jusqu'à maintenant. J'y adhère en quelque sorte, alors que j'adhère moins au fond de l'ordonnance – mais c'est un sujet que nous aborderons un peu plus tard.

Je me pose seulement une question : quelle est la conséquence du non-respect du délai par les magistrats, compte tenu de la situation des juridictions

françaises ? Je ne suis pas sûr que M. François Molins la connaisse exactement à tout endroit. Est-ce que vous avez réfléchi à cette question ?

M. Guillaume Vuilletet. Un travail important a été mené autour de cette question du délai. Le résultat est une avancée majeure. Elle permet de prendre en compte l'urgence de façon réaliste, c'est-à-dire en faisant en sorte que les dossiers présentés à l'audience soient complets.

Comme nous l'avons entendu lors des auditions, toute la difficulté est que, lorsqu'une personne se présente, son dossier est souvent mince et il faut le nourrir. Or, les victimes de violences sont très fragilisées psychologiquement. Il n'est pas forcément simple pour elles d'obtenir des pièces justificatives. On pense souvent à la situation dans les grandes métropoles mais, quand il s'agit d'aller voir un médecin ou un psychologue dans un bourg de campagne, la situation est plus délicate.

Le délai auquel nous avons abouti est une bonne chose. Il permet de prendre en compte l'urgence, de manière réaliste au regard de la pratique actuelle.

Mme Sophie Auconie. Je souscris totalement aux arguments du rapporteur, mais j'émettrai deux réserves.

D'abord, qu'en est-il en effet de la sanction si les délais ne sont pas tenus par les magistrats ?

Ensuite, si on a en mémoire le cas de Julie dont a parlé tout à l'heure notre collègue Jean-Félix Acquaviva, entre le moment où la femme dépose plainte et le moment où elle est protégée, la police ou la gendarmerie informe le conjoint du dépôt de plainte : c'est souvent à ce moment que les actes terribles se produisent.

Ne peut-on enrichir cet amendement de telle sorte que la police ne puisse pas engager de procédure vis-à-vis de l'auteur jusqu'à ce que l'ordonnance de protection soit effective ? Dans la plupart des cas, c'est parce que l'auteur a été prévenu de l'existence d'une procédure lancée par sa compagne qu'elle est morte sous ses coups.

M. Jean Terlier. Réduire la durée de délivrance d'une ordonnance de protection de 42 à 6 jours me paraît une bonne idée. Cela va dans le bon sens. Mais j'aurai à ce sujet la même interrogation que notre collègue Didier Paris : *quid* si une ordonnance de protection n'est pas effectivement rendue dans les six jours ? Qu'advient-il ? Est-elle réputée nulle et non avenue ? Ce serait préjudiciable à la victime car elle devrait déposer à nouveau une demande. Ce n'est donc pas forcément la bonne solution.

En outre, aujourd'hui, une ordonnance de protection est rendue dans les 42 jours mais, dans un cas sur deux, la demande est rejetée... Si vous voulez mettre l'ordonnance de protection au cœur du dispositif, il ne faut pas tant se pencher sur la question du délai dans lequel elle est rendue que sur le nécessaire

assouplissement des conditions qui doivent permettre sa délivrance. Le taux élevé de rejet fait que le dispositif est peu utilisé par les avocats. Si, en demandant une ordonnance de protection rendue dans un délai de 42 jours, ils savent qu'il y a au bout du compte une chance sur deux qu'elle soit rejetée, cette procédure ne leur apparaît d'aucun intérêt. Il est tout à fait légitime qu'ils utilisent d'autres voies.

Il convient de jouer sur les conditions d'obtention de ces ordonnances plutôt que sur les délais. La question a été abordée par notre collègue Caroline Abadie.

La première condition tient à la vraisemblance des faits de violence : comment permet-on aujourd'hui à une femme de rapporter par tous moyens la preuve qu'elle a été victime de violences ? Comment facilite-t-on la production d'éléments de preuve ?

La deuxième condition exige que la victime soit exposée à un danger. Notre collègue Caroline Abadie a évoqué la possibilité qu'on substitue à cette notion de danger celle d'une dégradation des conditions de vie. Je pense qu'il faut également travailler là-dessus. Vous avez eu, je pense, une très bonne idée, quand vous parliez d'un danger y compris en l'absence de cohabitation. Vous savez que la Cour de cassation considère aujourd'hui qu'il n'y a pas de danger lorsqu'il n'y a plus cohabitation ; c'est une des causes principales de rejet de l'ordonnance de protection.

Jouons donc plutôt, à mon sens, sur une facilitation des conditions de délivrance de cette ordonnance de protection, plutôt que sur les délais quand on ne maîtrise pas forcément les conséquences de leur violation par les magistrats.

Mme Cécile Untermaier. Nous voterons évidemment cet amendement du rapporteur. En écoutant les interventions des uns et des autres, j'observe que la réflexion chemine. Il manque tout de même au dispositif une ordonnance de référé. Il est possible d'en obtenir devant le juge pour un problème de permis de construire... Cela veut-il dire que l'urgence relative à des biens bénéficierait finalement de meilleures garanties que celle qui concerne des personnes ?

Je pense qu'une ordonnance de référé aurait toute sa place ici. En plus du dispositif dont nous discutons, il faudrait réfléchir à son principe dans des situations d'urgence, en définissant des conditions de recevabilité que le juge serait à même d'apprécier. Il pourrait alors soit se prononcer en référé, soit renvoyer à un jugement au fond.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je pense que tout le monde a mesuré à quel point il fallait que nous passions un cap dans ce domaine. Je salue l'évolution du Parlement car les débats tenus en 2010 et en 2014 n'étaient pas du même acabit. Il y a un véritable cheminement qui s'opère. C'est une bonne nouvelle.

Si les délais ne sont pas tenus, il n'y aura pas de nullité de la procédure puisque, en matière civile, il n'y a pas de nullité sans texte qui le prévoit. Nous

avons examiné ce sujet avec attention. Si, au terme des six jours, le magistrat n'a pas statué, cela ne condamne pas la procédure.

Mais, aujourd'hui, dans notre droit, s'agissant notamment des référés-liberté devant être tenus en 48 heures, ils le sont effectivement. Si la loi fixe le délai de six jours, on imagine peu de magistrats ne se donnant pas les moyens de le tenir. Dans le cas le plus extrême, c'est la responsabilité de l'État qui serait engagée. Cela ne me paraît pas totalement incohérent de demander que les représentants de l'État que sont, d'une certaine manière, les magistrats de l'autorité judiciaire, appliquent la loi de la République.

J'en viens à la mise en protection des femmes, notamment au danger qu'il y a parfois à informer d'une procédure pénale lancée à l'encontre des compagnons violents. Nous le disions tout à l'heure : un dépôt de plainte engage plus la vie de la femme et lui fait courir davantage de danger que la demande d'ordonnance de protection. Dans ce dernier cas, le compagnon n'est informé de la procédure qu'au moment de phase contradictoire. Dans le cas d'un dépôt de plainte, rien de spécial n'est prévu. Dès le lendemain ou le surlendemain, le gendarme ou le policier peut tout à fait informer le compagnon violent alors que la femme se trouve encore à sa merci. Clarifier le fait que l'absence de plainte ne fait pas obstacle à l'ordonnance de protection répond en large partie à votre préoccupation.

Enfin sur la question du référé, il se trouve que l'ordonnance de protection est déjà un référé. Mais les avocats, comme le soulignait tout à l'heure notre collègue Jean Terlier, raisonnent dans l'hypothèse où elle ne fonctionne pas. Le chiffre est tout de même éloquent : 40 % des demandes de protection jugées ne sont pas acceptées par le magistrat. Il faut aussi savoir que la majorité des ordonnances de protection ne sont délivrées que dans seize juridictions de notre pays, à savoir les juridictions les plus urbaines. Il faut savoir aussi que 10 % des juridictions de notre pays ne délivrent pas une seule ordonnance de protection. Comment croire que 10 % du territoire échappent aux violences faites aux femmes ?

Si nous modifions le dispositif, nous allons refaire de l'ordonnance de protection un outil utile à tous, y compris aux praticiens du droit que sont les avocats. On a fort à parier que, après la réduction du délai de délivrance, les avocats et les victimes soient les premiers à comprendre que c'est un outil qui protège en six jours. Voilà ce que nous allons privilégier. Je pense qu'avec la fixation de ce délai, et les autres mesures qui viennent, nous allons faire – ou plutôt refaire – de l'ordonnance de protection un instrument stratégique et civil de protection.

*La Commission **adopte** les amendements identiques et l'amendement CL73 est ainsi sans objet.*

Puis la Commission examine l'amendement CL17 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Je suis bien sûr favorable à une réduction des délais pour les ordonnances de protection. Mais force est de constater que le phénomène de la violence perpétrée à l'encontre des femmes sur le territoire est variable. Du Berry à la Seine-Saint-Denis, les actes de violence conjugale ne sont pas comparables. Je rappelle que le département de Seine-Saint-Denis compte, pour ce seul début d'année, près de 3 400 plaintes relatives aux violences conjugales... Ne pourrait-on être encore plus réactif dans les régions particulièrement concernées par le phénomène, de manière à créer une exemplarité et, surtout, à en dissuader la répétition ?

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je comprends tout à fait l'esprit de votre amendement, mais j'y suis défavorable car je pense que son adoption aurait des conséquences plutôt négatives. Vous avez raison de dire, je le soulignais à l'instant, que certaines juridictions n'ont jamais statué sur l'ordonnance de protection, mais votre amendement ne va pas les pousser à le faire. Les juridictions qui prennent aujourd'hui le plus de temps ne sont pas seulement celles qui sont mal organisées mais, nous l'avons constaté, ce sont aussi des juridictions engorgées. Je crains que ce dispositif crée une surcharge supplémentaire à leur détriment.

En revanche, je pense que votre amendement alimente notre volonté commune de lutter contre le problème des violences, que nous cherchons à régler en introduisant de nouveaux délais valables dans toutes les juridictions de notre pays.

M. Stéphane Peu. Permettez-moi seulement une observation. Il y a eu un rapport parlementaire sur la situation de la justice en Seine-Saint-Denis ; je ne reviendrai pas sur ses conclusions. Je souligne seulement que ce que demandent les habitants et les justiciables de Seine-Saint-Denis, ce n'est pas de faire l'objet de lois d'exception. Ils veulent avoir, pour les mêmes lois qu'ailleurs dans la République, les mêmes moyens de les appliquer.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL116 du rapporteur, CL98 de Mme Valérie Boyer et CL108 de Mme Fiona Lazaar.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Cet amendement a une importance significative pour refonder l'ordonnance de protection. Nous avons à l'instant parlé des délais, sujet sur lequel nous avons apporté une réponse ferme. Il s'agit cette fois-ci de rendre le plus exhaustif possible le contenu de l'ordonnance de protection. Nous disions que la mention dans la loi de meilleurs délais avait pour conséquence que cette ordonnance était accordée en moyenne au bout d'un mois et demi. Non sans similarité, aujourd'hui, s'agissant du contenu sur lequel le magistrat peut se prononcer, la loi dit que le juge aux affaires familiales est compétent pour statuer sur les questions de l'éloignement, des armes, de l'autorité parentale, du logement, etc. Mais il se trouve que, pour différentes raisons, le

magistrat ne juge quasiment jamais sur toutes ces dispositions alors même qu'il aurait une réponse – positive ou négative – à apporter.

Nous lui laisserons la faculté de pencher d'un côté ou de l'autre. Cependant, les victimes elles-mêmes ne pensent pas nécessairement à solliciter la juridiction pour interdire, par exemple, la détention d'armes. Beaucoup de victimes ne savent pas qu'il est possible de demander ce type de mesures, alors qu'elles connaissent souvent la loi s'agissant des enfants. Sur les autres sujets, il y a des zones totalement inexplorées. On parlait tout à l'heure de trous dans la raquette : c'est particulièrement symptomatique ici.

De la même manière, des avocats ne sollicitent pas nécessairement le magistrat sur l'intégralité des mesures qu'il peut prononcer. Or, toutes les dispositions sont importantes. Si je devais ne vous donner qu'un exemple, ce serait celui de la détention ou du port d'armes. Aujourd'hui, je le disais dans mon propos introductif, dans près de 30 % des cas, les compagnons violents ne sont pas privés de la détention ou du port d'armes. C'est tout à fait invraisemblable. Au nombre de ces cas, il faut compter ceux où le magistrat ne statue pas sur le sujet : puisqu'il ne statue pas, le droit est maintenu.

Nous proposons de continuer à laisser aux magistrats la faculté de se prononcer sur chacune des questions que j'ai évoquées – logement, enfants, armes etc. – mais en lui demandant de décider vraiment pour chacune d'elles. C'est aussi stratégique que la question du délai. Si, demain, nous parvenons à obtenir que les ordonnances de protection soient délivrées en six jours et qu'elles présentent un contenu exhaustif – sur lequel le magistrat gardera la liberté de se prononcer –, nous aurons véritablement atteint le but qui est celui du dispositif. Il s'agit de corriger là, de manière ferme et audacieuse, une lacune bien réelle.

Mme Valérie Boyer. Mon amendement est le même que celui du rapporteur, si ce n'est que je propose de « *prendre les mesures* » et non de les « *édicter* ». Cependant, je me permettrai d'insister sur un point : il est indispensable que le juge aux affaires familiales, dans la mesure où il est compétent en matière civile, puisse prendre les mesures en question. M. Aurélien Pradié, a évoqué le port d'arme ; je voudrais mentionner la protection des enfants. En effet, les cas sont trop nombreux où il n'y a pas de prononcé des décisions sur l'exercice de l'autorité parentale. Il est essentiel, afin de protéger les enfants, que le JAF statue systématiquement sur cette question, comme sur l'ensemble des mesures qui peuvent être prises dans le cadre d'une ordonnance de protection.

Cela a été dit tout à l'heure : les ordonnances de protection sont délivrées dans trop peu de cas. Grâce à ce texte, elles pourront l'être bien davantage. Mais cela ne suffit pas. Il est non seulement essentiel que le juge se prononce, mais il faut aussi que ses décisions soient claires et nettes. En tout cas, je tiens particulièrement à tout ce qui touche à l'autorité parentale et aux enfants.

Mme Fiona Lazaar. Mon amendement est similaire à celui du rapporteur. Il vise à éviter les failles dans le dispositif. Le rapporteur a parlé du port d'armes tandis que Mme Valérie Boyer a évoqué l'autorité parentale. Mais plusieurs associations et magistrats nous ont rapporté des situations où coexistent une ordonnance de protection et un droit de visite et d'hébergement classique du conjoint présumé violent, c'est-à-dire un droit de garde un week-end sur deux et la moitié des vacances. Cela implique que la victime se retrouve en présence de l'auteur présumé alors que le juge a rendu une ordonnance de protection. Ces situations n'ont aucun sens ; elles constituent souvent une prolongation des violences. Nous devons impérativement améliorer la procédure pour empêcher ce genre de cas. Prévoir que le juge tranche de manière systématique sur les sujets énumérés à l'article 515-11 du code civil évitera ces incohérences, qui mettent clairement en danger les victimes.

M. Didier Paris. Je comprends parfaitement l'objectif poursuivi, mais je ne suis pas sûr que la rédaction l'atteigne sur le plan sémantique. Que le juge « *se prononce sur l'opportunité d'édicter les mesures suivantes* » ne veut pas dire, pour le juge qui le lit, qu'il doive se prononcer sur chacune d'entre elles. Or, si j'ai bien compris, c'est le but que vous souhaitez atteindre. Si tel est bien le cas, il serait sans doute préférable de dire que le libellé actuel de la loi est remplacé par les mots « *se prononce sur l'opportunité d'édicter "chacune des" mesures suivantes* ». On exprimerait ainsi l'obligation de répondre point par point sur les mesures prévues par la loi.

Mme Fiona Lazaar. Il y a une petite nuance entre mon amendement et celui du rapporteur, qui propose que le juge se prononce sur l'opportunité d'édicter les mesures tandis que je propose, quant à moi, que le juge se prononce sur chacune des mesures. Ceci me semble plus clair.

M. Guillaume Vuilletet. Tout le monde comprend l'intérêt de ces amendements. Le port d'arme et la garde des enfants, que nos collègues viennent d'évoquer, ne sont pas des exemples parmi d'autres, mais des sujets essentiels. Je parle sous le contrôle de mes collègues avocats, mais il me semble qu'un juge civil a vocation à départager des parties, à répondre à une demande. Il me semblerait donc utile de préciser le dispositif.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je propose, au vu de nos débats et avec l'accord du rapporteur, de rectifier l'ensemble de vos amendements en tenant compte des remarques de notre collègue Didier Paris. Le juge se prononcerait donc « *sur chacune des mesures suivantes* ».

La Commission adopte les amendements CL116, CL98 et CL108 ainsi rectifiés.

La Commission examine ensuite l'amendement CL102 de Mme Valérie Boyer.

Mme Valérie Boyer. L'amendement vise à mieux définir l'interdiction, pour le conjoint violent, d'entrer en contact avec sa victime, lorsqu'elle est prononcée par le juge aux affaires familiales dans le cadre d'une ordonnance de protection.

Afin que toutes les situations puissent être couvertes et que cette interdiction ne soit pas contournée par le conjoint violent, il apparaît important de préciser qu'elle inclut évidemment le contact physique, mais aussi le contact visuel ainsi que le contact par tout moyen électronique.

Il est vrai que l'introduction du bracelet anti-rapprochement permettra de localiser et de tenir à distance le conjoint violent, mais ces précisions me paraissent utiles. Le contact visuel, comme par tout moyen électronique, est une façon, pour le conjoint violent, de prolonger son emprise.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Vous avez défini l'interdiction de paraître qui sera notamment abordée dans mon amendement CL129. Dans mon propos introductif, j'ai évoqué les compagnons violents qui viennent guetter leur victime au pied de leur immeuble. Ils sont parfois soumis à une interdiction d'entrer en contact mais, en l'occurrence, il n'y a pas de contact. Nous introduirons donc l'interdiction de paraître, non seulement au domicile de la victime, mais aussi dans les lieux que celle-ci a l'habitude de fréquenter. Parce que mon amendement répondra à votre préoccupation, je vous invite à retirer le vôtre. Je vous remercie, en tout cas, d'avoir abordé cette question.

Mme Valérie Boyer. La rédaction du rapporteur me semble préférable, car elle est plus globale. Je retire donc mon amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine les amendements identiques CL129 du rapporteur, CL93 du Gouvernement et CL80 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. J'ai déjà présenté mon amendement : il vise à renforcer le dispositif actuel en y introduisant l'interdiction de paraître.

M. Guillaume Vuilletet. Je ne saurais mieux dire.

La Commission adopte les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL117 du rapporteur.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Avec cet amendement, nous entrons davantage dans le détail de l'ordonnance de protection. Permettez-moi de rappeler notre cheminement : après avoir réduit le délai pour statuer et nous être assurés que le magistrat utilisera toute la palette des mesures que la loi met à sa disposition, nous proposons, sur la question du port d'arme comme sur un certain nombre d'autres, d'inverser le principe et l'exception.

J'ai rappelé que, dans 30 % des cas où une interdiction est sollicitée, les auteurs de violences peuvent continuer de détenir ou de porter une arme. C'est tout à fait invraisemblable. S'il y a un domaine où le principe de précaution doit s'appliquer, c'est bien celui-ci. Je ne crois pas qu'en privant une personne de son arme pendant six mois, on porte atteinte à sa liberté d'une manière gravissime. Elle n'ira pas à la chasse pendant quelques mois, voilà tout... Je vous propose de préciser que, dès lors que le magistrat prononce l'interdiction de contact, il doit également édicter l'interdiction de détention ou de port d'arme. S'il ne souhaite pas le faire, il devra motiver spécialement sa décision : ce qui était une exception deviendra ainsi un principe.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL71 de Mme Josy Poueyto.

Mme Josy Poueyto. Cet amendement vise à supprimer les alinéas 3 à 6 de l'article 2, qui modifient à la marge l'article 515-11 du code civil concernant l'attribution du logement commun ou conjugal par le juge aux affaires familiales dans le cadre de l'ordonnance de protection.

Cette réécriture ne paraît pas nécessaire pour deux raisons. Premièrement, il est souhaitable de laisser le soin au juge de statuer sur les modalités de prise en charge des frais afférents au logement. Deuxièmement, il est préférable de conserver une légère marge d'appréciation pour le juge quant à l'attribution du logement. Dans le droit en vigueur, le logement est attribué par principe à la victime, sauf circonstances particulières. Cette possibilité de déroger au principe doit être conservée.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je vous invite à un retrait au profit de mon amendement CL118, que je m'appête à présenter. Nous pensons effectivement qu'il est important de laisser au juge une capacité d'appréciation, mais nous ne voulons pas en rester au *statu quo* et nous tenons à l'inversion déjà décrite entre le principe et l'exception. Il importe de rappeler dans la loi que le principe, c'est le maintien des victimes à domicile – si tel est leur souhait – et la prise en charge du loyer ou des frais de propriété par le compagnon qui est l'auteur de violences.

Je veux appeler votre attention sur deux points. Premièrement, il ne faudrait pas – et je sais que ce n'est pas votre volonté – que nous nous préoccupions davantage des hommes qui commettent des violences que des femmes qui en sont les victimes. Deuxièmement, je rappelle que les violences conjugales ne concernent pas seulement les foyers modestes. Elles existent aussi dans les foyers aisés, où la précarité et la dépendance de la femme ont souvent été organisées par son compagnon afin de renforcer son emprise. Je considère que l'auteur des violences doit assumer les conséquences de ses actes, notamment le maintien à domicile de sa compagne et de ses enfants.

L'amendement est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL118 du rapporteur, CL50 de Mme Clémentine Autain, CL39 de M. Erwan Balanant et CL88 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je viens de présenter mon amendement CL118.

M. François Ruffin. Lorsqu'une personne est emprisonnée, elle ne paie pas ses frais de cellule.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. C'est dommage !

M. François Ruffin. C'est vous qui le dites et nous pouvons avoir une discussion à ce sujet, mais ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi. Par notre amendement CL50, nous nous opposons à ce que le coût du bracelet anti-rapprochement soit à la charge du conjoint violent, *a fortiori* lorsqu'il n'a pas encore été condamné.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je ne suis pas sûre que vous ayez défendu le bon amendement car nous en sommes à la question du logement.

M. Erwan Balanant. Le droit existant me paraît satisfaisant puisque le magistrat statue déjà sur les modalités de prise en charge des frais afférents au logement. Le fait de rendre cette prise en charge obligatoire a quelque chose de trop répressif à mes yeux et ne prend pas assez en compte, dans sa diversité, la situation économique des familles.

Je pense qu'il faut laisser la question des modalités de prise en charge des frais afférents au logement conjugal à l'appréciation du juge aux affaires familiales. Dans la plupart des cas, le juge imposera au conjoint violent la prise en charge de ces frais, ce qui est logique, mais je ne pense pas que l'automatisme soit une bonne chose.

Faut-il plonger dans une plus grande précarité une personne violente ? Il faut qu'elle paie, mais pensons aussi à sa reconstruction et aux moyens d'éviter la récidive. Cela étant, je crois, comme vous, qu'il est souhaitable que la femme puisse rester dans son logement si elle le souhaite, et que les frais soient, au moins partagés, voire totalement pris en charge par le conjoint.

M. Guillaume Vuilletet. Dans la mesure où plus du tiers des défendeurs est sans emploi, il semble essentiel de laisser au juge sa capacité d'appréciation. Tel est le sens de mon amendement CL88.

M. Arnaud Viala. La proposition du rapporteur est de poser un principe tout en laissant au juge la possibilité de déroger, si des circonstances particulières lui semblent le justifier. J'ai du mal à entendre l'argumentation selon laquelle on pourrait dispenser les gens qui ont de faibles revenus de sanctions financières : c'est une façon de dire qu'il est plus justifiable de battre son conjoint lorsqu'on a

de faibles revenus. La proposition du rapporteur est tout à fait recevable et très bien rédigée.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. J'invite les auteurs de ces différents amendements à les retirer au profit de mon amendement CL118, qui propose une rédaction satisfaisante. Nous n'introduisons aucune automaticité, pas plus ici qu'ailleurs dans la loi, puisque le magistrat conserve sa capacité d'appréciation. Je rappelle, en outre, que cette proposition de loi vise à lutter contre les violences faites aux femmes, et non à s'assurer du confort des auteurs de ces violences.

M. François Ruffin. Je veux seulement préciser que mon amendement portait à la fois sur la question du logement et sur celle du bracelet électronique, qui sont liées. Aujourd'hui, les gens en détention provisoire n'ont pas à payer leurs frais d'emprisonnement. Or, la disposition que vous introduisez revient à cela et je ne suis pas sûr qu'il soit judicieux d'introduire une telle nouveauté.

J'aimerais par ailleurs avoir un éclaircissement sur l'ensemble de la proposition de loi : concrètement, monsieur le rapporteur, les femmes qui voudront obtenir une protection devront-elles se rendre au commissariat ou au palais de justice ?

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Monsieur Ruffin, il y a une petite incompréhension. Votre amendement porte sur la rédaction initiale du texte. J'en partage l'objet avec mon amendement CL118. Sur le fond, nous sommes d'accord.

Pour répondre à votre question, le juge aux affaires familiales peut être sollicité par tout moyen. La victime peut se présenter à lui, avec ou sans son avocat ; l'avocat peut solliciter le juge à distance ; la victime peut également se rendre dans un commissariat ou une gendarmerie, qui se chargera de joindre le juge aux affaires familiales. Vous le voyez, les voies d'accès sont extrêmement variées et il convient de les préserver.

M. Erwan Balanant. Pour répondre à M. Arnaud Viala, j'en étais, moi aussi, resté à la rédaction initiale du texte. Mon amendement portait sur celle-ci. Je suis satisfait des modifications apportées par l'amendement CL118 du rapporteur et je retire le mien à son profit.

M. Guillaume Vuilletet. Pour les mêmes raisons, je retire également le mien.

Les amendements CL39 et CL88 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL118 du rapporteur.

En conséquence, l'amendement CL50 tombe.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL119 du rapporteur et CL40 de M. Erwan Balanant.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. L'amendement CL119 vise à appliquer les dispositions dont nous venons de débattre au concubin ou à la personne liée à la victime par un pacte civil de solidarité (PACS).

M. Erwan Balanant. Je retire mon amendement CL40, lui aussi satisfait par la proposition du rapporteur.

L'amendement CL40 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL119.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CL105 de Mme Valérie Boyer et l'amendement CL120 du rapporteur.

Mme Valérie Boyer. Le maintien du droit de visite du parent violent se fait souvent au détriment de l'intérêt de l'enfant, dont le statut de victime n'est pas suffisamment pris en compte dans les affaires de violences intrafamiliales. Il constitue également un réel danger pour le parent victime de ces violences. En effet, lorsque les visites s'effectuent dans des lieux inappropriés, principalement au domicile, la victime s'expose à de nouvelles violences, notamment psychologiques, et à la persistance de l'emprise du parent violent, que ce soit sur elle ou sur l'enfant, qui devient un otage ou un objet transactionnel.

Le présent amendement permet au juge aux affaires familiales, dans les mesures qu'il édicte dans le cadre de l'ordonnance de protection, de se prononcer sur l'opportunité d'aménager le droit de visite du parent violent – lorsque ce droit est maintenu – dans un espace de rencontre neutre, qui puisse garantir la protection de l'enfant et du parent victime. J'ai repris l'expression « espace de rencontre désigné » qui figure dans le code civil, mais je pense qu'il serait utile d'introduire dans la loi les notions de « lieu neutre » et de « lieu médiatisé » afin d'en favoriser la diffusion sur l'ensemble de notre territoire. Je rappelle qu'un lieu neutre est un lieu aménagé, en dehors du domicile des parents, et qu'un lieu médiatisé est un lieu où l'enfant peut rencontrer le parent violent en présence d'un professionnel. Je pense qu'il serait utile, en séance publique, de préciser la nature du « lieu désigné » auquel mon amendement fait référence.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je partage votre préoccupation et mon amendement CL120 complète le vôtre. Vous avez raison de dire que le droit de visite ne peut être que médiatisé, et avec une extrême précaution, dans le cadre de l'ordonnance de protection. On sait que les moments dits de « passage de bras » peuvent faire naître de grandes tensions, comme ceux où la mère accompagne l'enfant lorsque le droit de visite est maintenu. Il faut absolument prendre des précautions et médiatiser ces temps-là.

Mon amendement va un peu plus loin que le vôtre puisqu'il propose, là encore, de faire de l'exception un principe. Désormais, la règle générale sera, par précaution, le droit de visite dans un lieu médiatisé. Les textes parlent, pour l'heure, de lieu désigné et il conviendra effectivement de préciser la chose. S'il

décide de faire exception à cette règle, le magistrat devra spécialement motiver sa décision. En affirmant ce principe, on donnera une force particulière à l'ordonnance de protection sur cette question essentielle du sort des enfants.

Mme Valérie Boyer. La rédaction du rapporteur me semble effectivement préférable parce qu'elle va plus loin que la mienne : je retire donc mon amendement. Mais je souhaiterais que l'on précise ce que sont un lieu médiatisé et un lieu neutre. Nous nous sommes aperçus, au cours de nos auditions, que cette distinction est familière aux personnes qui s'intéressent à ces questions, mais qu'elle n'apparaît pas dans la loi. Or, bien souvent, le parent violent profite de cette brèche. La rédaction du rapporteur me satisfait ; elle va dans le sens de la proposition de loi que je présenterai tout à l'heure.

M. Guillaume Vuilletet. La rédaction du rapporteur me semble effectivement préférable. Il est vrai que les moments où les enfants passent de la garde d'un parent à celle de l'autre sont des instants de très grande émotion, où les risques sont multipliés. Cette disposition me paraît sage.

M. Stéphane Mazars. Il faut prendre des précautions. L'obligation faite au juge de motiver sa décision en est une. Dans certains cas, le lieu médiatisé ou neutre ne servira qu'au passage de bras, par exemple lorsque le père conserve un droit de visite et d'hébergement. En revanche, lorsque le père a seulement le droit de visite, c'est la visite même qui se déroulera dans un lieu médiatisé ou neutre. La motivation du juge sera essentielle pour préciser le cadre : droit de visite et d'hébergement ou simple droit de visite.

L'amendement CL105 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL120.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL38 de M. Erwan Balanant et CL49 de Mme Danièle Obono.

M. Erwan Balanant. L'amendement CL38 vise à supprimer les alinéas 8 et 9, ce qui peut sembler disruptif, mais je vais m'en expliquer. Je pense qu'il faut supprimer la possibilité, pour le juge aux affaires familiales, de statuer, dans le cadre d'une ordonnance de protection, sur le placement sous surveillance électronique mobile de l'auteur présumé des faits. Le juge aux affaires familiales est un juge civil : il n'a pas les compétences du juge pénal et ne peut pas décider seul d'une mesure coercitive ou d'une mesure privative de liberté.

Je pense qu'il serait plus sage de créer des ponts entre les différentes juridictions et de laisser au juge pénal le pouvoir de décider d'une privation de liberté. Il faut évidemment punir les auteurs de violences, mais je ne crois pas que ce soit le rôle du juge aux affaires familiales. Lui donner la responsabilité de décider du placement sous surveillance électronique, c'est faire peser une pression très forte sur lui.

M. Ugo Bernalicis. Il doit y avoir une séparation entre le juge civil et le juge pénal et, en l'occurrence, entre le juge civil et le procureur de la République, puisque c'est souvent le parquet qui est à la manœuvre. Une fois qu'on a dit cela, on n'a pas résolu le problème et je vois bien les difficultés concrètes qui se posent.

Il est effectivement plus simple que le juge aux affaires familiales dispose de cet outil pour écarter l'auteur présumé des violences de sa victime. Mais il y a, selon moi, un problème d'articulation entre le juge aux affaires familiales et le parquet, c'est-à-dire entre le civil et le pénal, dès qu'on touche à cette matière spécifique des violences intrafamiliales, des violences conjugales et des violences faites aux femmes. Il faudrait travailler à des dispositifs de coordination entre le pénal et le civil plutôt que de les noyer : nous risquons de créer des précédents qui pourraient être préjudiciables en toutes matières.

Prenons le point de départ, le commissariat : je ne suis pas sûr que tous les policiers et tous les gendarmes sachent que, lorsqu'ils reçoivent une personne qui dit avoir subi des violences conjugales, il faut joindre le juge aux affaires familiales. Je crois que, spontanément, 90 % des policiers et des gendarmes contactent aussitôt le parquet. Lui peut décider du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) en pré-sentenciel comme il peut décider d'un contrôle judiciaire.

Il faut adapter la formation des policiers et des gendarmes et les informer de l'existence du juge aux affaires familiales, mais il y a peut-être aussi une coordination à trouver avec le parquet. Il faudrait proposer un canal unique à la victime : celle-ci s'adresserait d'abord au commissariat, qui est ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre, et c'est ensuite, dans l'arrière-boutique, qu'il faudrait mieux coordonner l'ordonnance de protection et le PSEM, en cas de besoin.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Vous abordez un sujet capital. Nous sommes les héritiers 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. Elle a confié au juge aux affaires familiales, un juge civil, les ordonnances de protection. Nous avons réfléchi à cette question au moment de l'élaboration de notre proposition de loi et nous avons envisagé deux solutions. Soit nous faisons fi de la loi de 2010 et nous remettons le juge pénal au centre du jeu, soit nous renforçons les pouvoirs du juge aux affaires familiales en étoffant l'ordonnance de protection. Nous avons fait le second choix pour deux raisons. Tout d'abord, il nous semble que c'est la meilleure façon d'avancer sur le sujet. Ensuite, le juge aux affaires familiales a aujourd'hui un certain nombre de prérogatives au sein desquelles peut s'inscrire le bracelet anti-rapprochement. Et cela n'exclut pas, en pré-sentenciel et en sentenciel, l'intervention du parquet.

Vous avez raison de dire qu'il faut créer des ponts entre le juge aux affaires familiales et le parquet et nous le faisons à travers deux mesures.

Premièrement, nous faisons sauter un verrou important. Aujourd’hui, le ministère public n’est informé de la délivrance d’une ordonnance de protection que lorsque le couple a des enfants. Or, nous systématisons cette transmission : toutes les ordonnances devront désormais être transmises. Nous n’avons pas réussi à avoir des statistiques sur ce point, mais il semble que les affaires qui ont fait l’objet d’une ordonnance de protection ne soient pas forcément suivies d’une procédure pénale, ce qui est tout de même problématique.

Deuxièmement, le juge civil ne pourra appliquer le bracelet anti-rapprochement qu’avec le consentement de l’auteur présumé des violences. S’il refuse, le dossier sera transmis au parquet qui, lui, est doté des pouvoirs coercitifs que vous évoquiez, pour garantir la protection de la victime. Je veux insister sur l’importance de ce deuxième pont entre civil et pénal.

Nous prenons appui sur l’architecture de 2010 qui, selon moi, peut être opérationnelle. Mais si vous voulez le fond de ma pensée, les législateurs à notre place dans quelques années créeront des tribunaux spécialisés, ce qui réglera à la fois la question de la porte d’entrée et celle du cloisonnement. Ce sera une autre étape. À titre personnel, j’y suis intellectuellement prêt, mais je ne suis pas certain que ce soit le cas des Français et de la Chancellerie.

M. Guillaume Vuilletet. Ces amendements tendent à réduire les prérogatives du juge civil. Les amendements suivants répondront à la plupart des critiques et proposeront d’instituer un pont du civil vers le pénal. Nous en débattons en temps voulu mais, en l’état actuel des choses, nous sommes défavorables à ces amendements.

M. Didier Paris. C’est évidemment un point extrêmement délicat de cette proposition de loi et j’avoue que je m’interroge. Jusqu’à présent, les mesures que nous avons évoquées, et sur lesquelles le juge aux affaires familiales aura à se prononcer, ne consistent qu’à améliorer des dispositifs déjà existants. Mais les amendements que nous examinons à présent me semblent singulièrement différents : ils touchent à la liberté individuelle dans ce qu’elle a de plus profond. Je vous rappelle que l’échelle des peines place le bracelet électronique en deuxième position après la détention. Cela veut bien dire que le législateur que nous sommes a considéré qu’il est un élément déterminant de privation de liberté. Le fait qu’un juge civil puisse prendre une disposition de cette nature me laisse perplexe. La procédure en elle-même est problématique, puisque le juge civil prend une décision sur la base d’éléments fournis par les parties – et le fait qu’on ne prévienne pas la personne violente très en avance ne me rassure pas, bien au contraire. Le contradictoire, en matière civile, est absolument fondamental : c’est un principe élémentaire de notre droit. Or, ce contradictoire ne permet pas nécessairement de sortir du débat par le haut.

Je suis évidemment convaincu qu’il faut renforcer les mesures de protection. Mais je m’interroge sur leur mise en œuvre. Ce débat contradictoire va placer le juge dans une situation délicate : il entendra les deux parties et devra

trancher, sans forcément disposer d'éléments extérieurs, objectifs, pour analyser et comprendre la situation. Nous devons être extrêmement vigilants.

Je pense qu'il serait préférable de renvoyer ce qui relève actuellement du juge civil au parquet. Le parquet a l'habitude de prendre des mesures d'urgence, par exemple les ordonnances de placement provisoire (OPP) pour les mineurs en danger. Il pourrait prendre des mesures du même ordre pour protéger les femmes victimes de violences – je rappelle qu'il s'agit de mesures de nature pénale.

M. François Ruffin. Le rapporteur et mes collègues ont fait des études de droit. Ce n'est pas mon cas et je dois dire que certaines subtilités m'échappent. Ma seule préoccupation, c'est que votre dispositif soit opérationnel, qu'il apporte une réponse concrète aux femmes qui se retrouvent face à ces difficultés. Il faudrait, à l'entrée de tous les commissariats et de toutes les gendarmeries, une grande affiche qui rappelle l'existence de l'ordonnance de protection et qui donne le numéro du juge aux affaires familiales : il faut alerter aussi bien le grand public que les policiers et les gendarmes. Il faut intervenir au plus près des gens, au plus près des femmes concernées.

Or, spontanément, elles ont plutôt tendance à aller à la gendarmerie ou au commissariat qu'à demander à un avocat de contacter le juge aux affaires familiales. Si vous voulez rendre votre proposition de loi opérationnelle, si vous voulez qu'elle facilite vraiment la vie des femmes que vous et moi avons rencontrées, je pense que c'est dans cette direction qu'il faut aller.

M. Stéphane Viry. La finalité de cette proposition de loi n'est pas de renverser le système, mais de l'améliorer. Je partage les interrogations que certains collègues ont exprimées au sujet de la répartition des rôles entre le juge pénal et le juge civil. L'idéal serait évidemment qu'ils prennent leur décision de concert et, du reste, nous ne sommes pas loin de cette situation. Le ministère public et le juge aux affaires familiales travaillent tous les jours ensemble sur de nombreux sujets : les procédures permettent des collaborations effectives.

Peut-être devrions-nous travailler collectivement à associer clairement et directement le parquet à la procédure – je sais que des associations de JAF le souhaitent –, afin qu'il soit à la fois juge et partie. Pourquoi ne pas envisager que l'ordonnance soit signée par le parquet, ce qui lui donnerait une force exécutoire ? Le parquet pourrait avancer ses arguments, verser ses pièces au dossier et même rédiger des instructions, car c'est dans son champ de compétences, ce qui solidifierait l'ensemble. Travaillons à cela en vue de la séance : ce serait une avancée importante.

M. Stéphane Mazars. Je ne crois pas souhaitable d'imaginer une procédure réunissant le parquet, le juge aux affaires familiales et l'auteur présumé des violences. Une telle procédure, qui impliquerait que la défense puisse faire valoir ses droits et qui aboutirait à la signature de l'ordonnance par le parquet, ne serait pas compatible avec notre volonté de réduire les délais. Soyons prudents !

Je suis assez d'accord avec notre collègue Didier Paris : on pourrait imaginer que les dossiers soient transmis au procureur de la République pour que celui-ci lance, en urgence, une procédure comparable à l'ordonnance de placement provisoire. On pourrait ensuite prendre le temps, en respectant la présomption d'innocence et les droits de la défense, d'examiner la situation de manière plus apaisée et plus protectrice pour chacune des parties.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. J'ai terminé mon propos introductif en vous rappelant un chiffre – 111 – et en vous disant qu'à chaque fois que nous pourrions être tentés d'être trop timides, il faudrait se le rappeler. Depuis le début de l'année, 111 femmes sont mortes sous les coups de leur compagnon. Ce chiffre doit balayer notre timidité.

Je suis, comme vous, très soucieux de respecter l'organisation du droit de notre pays, mais je crois utile de préciser les choses. D'abord, je ne suis pas d'accord avec notre collègue Didier Paris : il ne s'agit pas, dans le cadre d'une ordonnance de protection, de porter atteinte à des droits fondamentaux. Le magistrat dispose d'une palette de mesures qui va crescendo : il ne sera pas obligé de délivrer systématiquement une ordonnance de protection incluant un bracelet anti-rapprochement. Empêcher deux personnes d'entrer en contact pendant six mois, n'est-ce pas déjà une atteinte à la liberté ? Le juge veillera à ce que les rencontres avec les enfants se déroulent dans un lieu médiatisé et en dehors du logement, quand c'est nécessaire. Peut-être décidera-t-il, enfin, de recourir au bracelet anti-rapprochement. Mais vous oubliez qu'à ce stade, il faut que le compagnon violent l'accepte. Nous ne sommes pas dans une procédure pénale, mais civile, et la privation de liberté qu'implique le bracelet anti-rapprochement n'est pas comparable à celle du bracelet électronique que nous connaissons.

Certes, il faut le porter, ce qui représente, en soi, une atteinte corporelle. Mais le bracelet a seulement vocation à alerter son porteur lorsqu'il s'approche d'un lieu où se trouve habituellement la victime : ce n'est donc pas, de mon point de vue, une atteinte colossale aux libertés de la personne. Je rappelle en outre qu'il s'agit d'une disposition précaire, qui s'applique pendant six mois. Le juge civil ne pourra statuer qu'avec l'accord du compagnon violent. Ce que nous ajoutons, c'est le pont, que plusieurs d'entre vous ont évoqué, entre le civil et le pénal. Si le compagnon violent refuse de porter un bracelet, le juge civil ne peut pas forcer cette décision : il transmettra le dossier au parquet. Celui-ci pourra utiliser ses pouvoirs coercitifs. Le dispositif que nous proposons répond à l'ensemble de vos préoccupations.

La véritable révolution au sujet du bracelet anti-rapprochement aura lieu au stade de l'ordonnance de protection. Si les Espagnols ont réussi à relever le défi, c'est parce qu'ils ont appliqué un principe de précaution absolue. Quand une femme explique qu'elle est en danger et que le magistrat dispose d'un certain nombre d'éléments qui lui donnent, non la certitude, mais la conviction intime que c'est le cas, il faut appliquer le principe de précaution. On le fait dans beaucoup d'autres domaines avec bien plus de rigueur que lorsque la vie des femmes est en

jeu. L'introduction du bracelet anti-rapprochement au stade de l'ordonnance de protection permettra d'appliquer un principe de précaution qui s'impose.

La Commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL90 du Gouvernement et CL89 de M. Guillaume Vuilletet, faisant l'objet des sous-amendements identiques CL121 du rapporteur et CL130 de Mme Marie-Pierre Rixain.

M. Guillaume Vuilletet. Nous avons déjà largement discuté de l'objet de ces amendements. La distinction entre les juridictions civiles et pénales est fondamentale. J'aurais peut-être dû expliquer davantage à certains de nos collègues ce que nous voulons faire, car cela aurait répondu à leurs questions. Le juge civil proposera le port d'un bracelet et une transmission au parquet pourra suivre en cas de refus. Nous avons un important trou dans la raquette – je reprends l'expression du rapporteur. Environ un tiers des meurtres a lieu pendant la phase pré-sentencielle, avant une condamnation. Il faut agir. Nous voulons faire de l'ordonnance de protection un élément central dans le dispositif.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. En cas de non-consentement de l'auteur présumé des violences, le sous-amendement CL121 tend à ce que le procureur de la République soit immédiatement avisé, de manière à ce qu'il puisse adopter les mesures de précaution plus coercitives dont nous avons parlé. Nous disposerons ainsi d'un dispositif complet.

Mme Fiona Lazaar. Le sous-amendement CL130 a le même objet : prévoir, au stade pré-sentenciel, que le juge aux affaires familiales informe sans délai le procureur de la République en cas de refus du conjoint violent, afin que les mesures nécessaires pour prévenir le danger puissent être adoptées sur le plan pénal – un placement sous bracelet, un contrôle judiciaire, voire une détention provisoire.

M. Guillaume Vuilletet. J'accepte volontiers ces sous-amendements.

M. Jean Terlier. Je voudrais dire au rapporteur que les commissaires qui se sont exprimés n'ont pas le sentiment de faire preuve de timidité. Nous voulons nous saisir du sujet, comme tout le monde, mais il y a une problématique juridique qui pose quelques difficultés : cela heurte nos réflexes de juristes quant à la distinction entre le civil et le pénal. Le bracelet anti-rapprochement est-il, ou non, une mesure attentatoire aux libertés individuelles ? Si on considère que c'est le cas, je ne pense pas que cette mesure entre dans la compétence du juge aux affaires familiales (JAF).

Il y a une contradiction dans ce que vous proposez. En cas de consentement de l'auteur des violences, le JAF pourra ordonner le port du bracelet, mais on devra informer le procureur de la République dans le cas contraire : vous considérez bien qu'il y a une atteinte à une liberté fondamentale puisque ce sera au juge pénal de se prononcer dans le second cas. Ne faudrait-il

donc pas, comme l'a proposé M. Didier Paris, confier directement cette question au procureur de la République, qu'il y ait consentement ou non de l'auteur présumé des violences ? Cela aurait le mérite de la cohérence, à mon avis, et cela permettrait peut-être d'éviter que le Conseil constitutionnel censure cette partie du texte.

M. Didier Paris. Au risque de rompre un peu le consensus, je voudrais également réagir à vos propos, monsieur le rapporteur, car ils m'ont choqué. Vous ne pouvez pas dire que nos remarques sont peut-être justes mais qu'il y a 111 victimes et que, dans ces conditions, on ne doit pas faire preuve de timidité. Nous sommes parfaitement conscients de la réalité du problème. Nous ne la nions pas : nous voulons y répondre efficacement tout en prenant en compte, autant que possible, les principes élémentaires de notre droit. Vous ne pouvez pas nous opposer ces 111 victimes. C'est choquant. Acceptez que l'on réfléchisse et qu'il y ait une discussion. Restez cohérent avec ce que vous avez prôné au début de la réunion. Il faut aller jusqu'au bout des choses : c'est un sujet important qui nous paraît mériter réflexion, ni plus ni moins. Nous souhaitons, nous aussi, nous faire les ardents protecteurs des victimes grâce à un dispositif efficace et sécurisé sur le plan juridique.

M. Stéphane Mazars. Soit l'auteur présumé des faits de violence accepte de porter un bracelet électronique dans le cadre d'une ordonnance de protection, pendant six mois, et il n'y a donc pas de difficulté, soit il le refuse et on le signalera au procureur de la République, qui pourra décider une mesure coercitive. Considérez-vous que le seul fait de refuser le port du bracelet constitue un délit, qui serait dénoncé au procureur de la République, à charge pour lui d'adopter une réponse, ou bien lui demandez-vous de se saisir de la question afin d'engager éventuellement des procédures, c'est-à-dire de regarder s'il y a suffisamment de charges pour que la personne violente soit condamnée ? Dans ce cas, on ne serait plus dans le cadre de la phase pré-sentencielle. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

Mme Sophie Auconie. Je salue la qualité de nos débats et je souhaite que l'on reste dans l'état d'esprit qui a été le nôtre jusqu'à présent afin d'agir efficacement en faveur de cette cause commune. Je comprends les états d'âme de M. Didier Paris, mais nous sommes ici pour changer la loi. Nous souhaitons ardemment, sur tous les bancs, protéger les victimes de violences. Nous sommes aussi responsables de la situation actuelle : force est de constater que l'arsenal juridique n'est pas satisfaisant. Alors que le Gouvernement a fait de cette cause un pilier du quinquennat, mais les meurtres continuent. Il ne s'agit pas du tout de vous envoyer un chiffre à la figure : nous voulons seulement travailler ensemble sur les failles pour améliorer les dispositifs et faire en sorte que moins de femmes souffrent.

M. François Ruffin. Je vais aller dans le même sens que M. Didier Paris. On a connu jusqu'à présent une euphémisation des violences faite aux femmes par les services de police et de gendarmerie, des faits peu pris au sérieux par le

système judiciaire. Il faut changer la situation mais, à mon avis, on ne doit pas inventer un droit spécial. Or, vos propos ont un peu donné l'impression que ce serait le cas... Je pense que la réponse ne passe pas essentiellement par un renforcement de l'arsenal répressif mais par un traitement réel des situations concrètes, par une prise en considération immédiate des violences subies par les femmes, dès le premier signalement ou dépôt de plainte – cela ne doit pas se transformer en main courante.

M. Guillaume Vuilletet. Je voudrais ajouter que la charge financière du bracelet électronique ne pèsera pas sur la personne qui en fait la demande – il n'en est pas question. Nous pourrions peut-être revenir sur ce point plus tard car il mérite d'être abordé.

Par ailleurs, il n'aura échappé à personne que le Gouvernement a déposé un amendement identique au nôtre – pour des raisons liées à la recevabilité financière, certes, mais on voit bien qu'il n'est pas hostile sur le fond. Cette disposition a été retenue dans le consensus. C'est une mesure de protection : il ne s'agit pas de dire à quelqu'un qu'il doit être à tel endroit à telle heure, ce qui constituerait une privation très forte de liberté, mais de lui signifier que sa présence à proximité de l'autre personne doit cesser. C'est une sorte de géolocalisation et de rationalisation : si on s'approche trop, y compris fortuitement – et il ne s'agit pas d'interdire aux femmes concernées de bouger –, on sera prévenu et il faudra se mettre à distance.

Je comprends le débat sur le recours au juge civil ou au juge pénal, mais il faut souligner que le juge civil va simplement proposer d'appliquer la mesure. Cela fait aussi partie du travail que le mari violent doit faire sur lui-même : le fait qu'on lui propose un tel équipement montre bien que l'on n'est pas dans une situation anodine.

Ce dispositif est bordé sur le plan constitutionnel : il respecte la présomption d'innocence ainsi que les droits et libertés fondamentaux, y compris la liberté de se mouvoir. On proposera de porter le bracelet et, en cas de refus, il appartiendra au juge pénal d'intervenir. Ce sera un des éléments dont ce juge disposera pour décider ce qu'il doit faire. Le refus ne constituera pas un délit en tant que tel, mais il nourrira la réflexion du juge.

Mme Valérie Boyer. Il est très important, comme l'a dit M. Ruffin, que le parquet prenne au sérieux la situation quand il y a un dépôt de plainte. Je défendrai tout à l'heure un amendement qui permettra un bilan des plaintes déposées et de leur instruction.

L'évolution proposée est tout à fait nécessaire et importante. Quand on parlait du bracelet électronique il y a quelques années, on répondait non parce que c'est une contrainte physique. Il y a un consensus qui se dégage aujourd'hui sur la nécessité de faire évoluer la loi et les ordonnances de protection, de tirer les enseignements de ce dispositif, de l'améliorer en ce qui concerne les délais et le

champ d'application, et surtout de passer à des mesures qui constituent certes une contrainte, mais qui s'inscrivent dans un cadre tout à fait raisonnable et respectueux de tout le monde – aussi bien les auteurs des violences que les victimes. Il faut aussi protéger ces dernières contre elles-mêmes : dans les affaires de violences intrafamiliales, la victime se laisse souvent circonvenir par son conjoint, elle accepte de le retrouver parce qu'elle est sous emprise. Un bracelet électronique protégera les deux protagonistes. C'est une avancée considérable et il est important que l'Assemblée nationale montre qu'il y a un consensus en la matière.

M. Raphaël Schellenberger. Je suis un peu surpris par certains propos et par l'attitude contradictoire à laquelle on assiste depuis le début : on feint, d'une part, de ne pas comprendre le droit civil pour pousser à sa déconstruction et, d'autre part, on s'émeut dès qu'on touche un peu au droit pénal, on dénonce l'instauration d'un État répressif – au moyen de règles qui le seraient de plus en plus.

Toute la subtilité de ce qui nous est proposé consiste à avancer aussi bien sur le plan civil que sur celui du pénal. L'amendement du rapporteur améliore le lien entre le juge aux affaires familiales et le procureur de la République. Ce n'est pas parce que ce dernier, qui est chargé de l'ordre public dans son ressort, est avisé d'un élément figurant dans une procédure civile qu'une liberté individuelle est mise à mal et que l'on construit un État répressif. Il s'agit simplement d'une discussion qui devrait être normale entre des juges appartenant au même tribunal de grande instance.

M. Philippe Gosselin. Je me réjouis que l'on arrive à trouver des terrains d'entente alors que nous abordons le cœur du sujet, car cela n'a pas toujours été évident. À l'occasion d'autres textes, comme la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, il a fallu retirer des amendements pour essayer d'aboutir à une rédaction avec le Gouvernement, qui était certes à l'écoute mais voulait rester dans la demi-mesure. On semble enfin passer à la vitesse supérieure. J'espère que tout cela ne restera pas lettre morte, comme en 2010, 2017, 2018 et précédemment cette année. J'ai l'impression qu'il y a une véritable prise de conscience.

Les dispositions de droit pénal font toujours l'objet d'une attention particulière – on veille à la non-rétroactivité et à l'interprétation stricte de la loi dans ce domaine – mais je crois que nous pouvons parfaitement, sans mettre à mal les principes constitutionnels ou propres à l'État de droit, adopter un texte comportant à la fois un volet civil très important et un volet pénal. Sans ce dernier, tout restera lettre morte – on proclamera unanimement de belles intentions qui ne seront pas suivies d'effets. Ce qui nous est proposé va dans le bon sens, et il faut avancer.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. J'ai parlé de timidité tout à l'heure et je n'ai pas dérogé à la règle que je me suis fixée : il faut rappeler que 111 femmes

sont mortes sous les coups de leur conjoint depuis le début de l'année. Cela pèse sur nos épaules. Nous avons beaucoup hésité : il y a eu deux modifications de la loi visant à réaliser une expérimentation – M. Philippe Gosselin vient d'y faire référence – mais on n'a jamais lancé d'initiative. Si on ne peut pas parler de timidité et d'hésitation dans ce contexte, je n'y comprends plus rien. Mes propos paraissent peut-être un peu raides, mais c'est la réalité qui l'est.

Les seuls réflexes que nous devons avoir, les uns et les autres, ne sont pas ceux de juristes, mais de parlementaires, de législateurs. Lorsque nous siégeons ici, ce n'est pas en tant qu'anciens avocats, juges aux affaires familiales ou spécialistes du droit : nous sommes des députés de la Nation, conscients de la réalité et désireux de trouver des solutions. Le dispositif, tel que nous l'avons conçu, préserve les libertés individuelles et le cadre constitutionnel tout en permettant d'avancer. Je ne vois aucune raison, si ce n'est une timidité liée à des réflexes qui n'ont pas à être ceux des parlementaires, de ne pas le faire.

Mme Cécile Untermaier. Je pense que ce n'est pas de la timidité. Les interrogations sont profondes et légitimes. Cela dit, mon groupe votera ces dispositions : c'est le moyen de faire en sorte que l'ordonnance de protection ait une efficacité.

La Commission adopte les sous-amendements CL121 et CL130.

Puis elle adopte les amendements CL90 et CL89 sous-amendés.

En conséquence, les amendements CL37 de M. Erwan Balanant, CL109 de Mme Fiona Lazaar, CL34, CL35, CL36 de M. Erwan Balanant et CL110 de Mme Fiona Lazaar sont sans objet.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous propose de poursuivre nos travaux jusqu'à 13 heures et de les reprendre entre 14 heures 30 et 16 heures. La seconde proposition de loi, de Mme Valérie Boyer, pourra être examinée après l'audition de M. Didier Migaud, c'est-à-dire vers 18 heures ou 18 heures 30.

Je sais que cela risque de poser un problème à chacun d'entre nous. Mais on ne peut pas prendre le temps d'avoir des débats sereins et constructifs sur le premier texte et en rester à un emploi du temps serré. Si Mme Valérie Boyer souhaite que l'on aménage les choses différemment, nous pourrions en discuter.

La Commission est saisie de l'amendement CL70 de Mme Josy Poueyto.

Mme Josy Poueyto. Nous donnons aux JAF la possibilité d'attribuer un téléphone grave danger : l'amendement se calque sur le dispositif prévu à l'article 41-3-1 du code de procédure pénale. L'auteur des violences sera prévenu que son refus du bracelet anti-rapprochement entraîne la remise d'un tel téléphone, ce qui jouera un rôle dissuasif et permettra à la victime d'informer les forces de l'ordre en cas de danger imminent.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je vais malheureusement émettre un avis défavorable. Je comprends bien votre démarche, qui consiste à renforcer autant que possible l'accès aux différents dispositifs de mise en sécurité des femmes qui existent, mais je pense que l'introduction du bracelet anti-rapprochement dès le stade de l'ordonnance de protection répond à votre préoccupation.

Le téléphone grave danger fonctionne très bien aujourd'hui parce que sa distribution est parcimonieuse – elle l'est peut-être trop à certains égards et c'est pour cette raison que nous voulons faciliter l'accès à ce dispositif. Dans le cas contraire, les forces de l'ordre n'interviendraient plus aussi vite qu'actuellement. J'étais plutôt du même avis que vous à l'origine, mais je me suis aperçu au fur et à mesure des auditions qu'il faut veiller à respecter une juste mesure en ce qui concerne le téléphone grave danger et ne pas le mettre en concurrence avec le bracelet anti-rapprochement qui répondra largement à votre objectif.

M. Guillaume Vuilletet. La session de rattrapage du bracelet ne sera pas le téléphone grave danger, mais l'information du procureur de la République. Ce que vous proposez serait contre-productif.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL22 de M. Philippe Dunoyer.

M. Philippe Gomès. L'amendement CL22 vise à ce qu'un certain nombre de mesures de l'ordonnance de protection deviennent renouvelables, notamment celle relative à la dissimulation de l'adresse à l'égard du conjoint violent. À l'heure actuelle, l'ordonnance ne peut être renouvelée que si une requête en divorce ou en séparation de corps a été déposée ou si le juge a été saisi d'une requête relative à l'autorité parentale. Nous souhaitons que la dissimulation de l'adresse puisse être maintenue si la dangerosité du conjoint le justifie.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je suis plutôt favorable à cet amendement mais je crois qu'il faudrait modifier sa rédaction. Même si je comprends tout à fait l'objectif, il y a une difficulté juridique : le juge aux affaires familiales peut adopter des mesures dont la durée correspond à celle de l'ordonnance de protection. Il ne peut pas aller au-delà des prérogatives qui lui sont accordées par la loi.

Il me semble qu'une prolongation ne serait pas attentatoire à une liberté si elle se limitait à la dissimulation de l'adresse – il s'agit seulement de faire preuve de vigilance pour protéger la victime. Je vous propose de retirer votre amendement pour affiner sa rédaction : nous pourrions essayer de trouver une porte de sortie.

M. Philippe Gomès. Je remercie le rapporteur pour l'accueil favorable qu'il a réservé à cet amendement. Je le retire bien volontiers afin d'adapter sa rédaction en vue de la séance.

L'amendement CL22 est retiré.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CL60 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. L'amendement CL60 précise les conditions de notification de l'ordonnance de protection aux parties et de communication aux administrations publiques en vue de faciliter les démarches des victimes auprès des services sociaux, des municipalités ou des services du logement, qui sont censés concourir à leur protection.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je m'en remets à la sagesse de la Commission. Je vous rejoins sur le fond mais il est déjà prévu noir sur blanc dans la loi que toutes les parties intéressées doivent être informées. Je ne vois pas comment aller au-delà. Si la loi ne le disait pas, je serais favorable à ce qu'on le précise, mais c'est déjà le cas. Vous savez que ce n'est pas dans mes habitudes, mais je pense que cela relève vraiment du pouvoir réglementaire. C'est d'ailleurs pour cette raison que votre amendement renvoie à un décret.

M. Stéphane Peu. Je vais retirer l'amendement afin de le réécrire en vue de la séance en tenant compte des remarques du rapporteur.

L'amendement CL60 est retiré.

Puis la Commission examine les amendements identiques CL123 du rapporteur et CL23 de M. Philippe Dunoyer.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Nous avons déjà évoqué la nécessité d'établir des ponts entre les juridictions civiles et pénales. Tel est l'objet de mon amendement CL123. La loi prévoit que le parquet n'est informé de l'édition d'une ordonnance de protection que s'il y a un enjeu pour les enfants. Je vous propose de supprimer cette condition : le procureur de la République serait systématiquement informé.

M. Philippe Gomès. L'amendement CL23 tend également à améliorer la circulation de l'information au sein des juridictions en supprimant une restriction. Actuellement, les ordonnances de protection ne doivent être transmises au procureur de la République qu'en cas de violences susceptibles de mettre en danger les enfants. Nous demandons que le parquet soit systématiquement informé. Une telle évolution s'inscrit parfaitement dans l'esprit qui anime notre Commission.

M. Guillaume Vuilletet. Une fois n'est pas coutume, car nous suivons une logique de consensus, mon groupe est défavorable à ces amendements. Une information automatique tendrait à signaler des personnes qui bénéficient de la présomption d'innocence et je crains, surtout, que cela conduise à une sorte de banalisation, alors qu'il faut une réaction rapide du procureur de la République, en lien avec la nature particulière de chaque situation.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je tiens vraiment à ce que l'on établisse ce pont : c'est un prolongement nécessaire des autres dispositions de la proposition de loi.

Je crois peu à un effet de banalisation : une ordonnance de protection – on parle seulement de celles qui ont été adoptées – n'est jamais anodine. Dans 40 % des cas, je l'ai dit, le juge aux affaires familiales ne délivre pas d'ordonnance. Lorsqu'il le fait, on peut penser qu'il y a des éléments avérés, qui commencent à constituer des preuves utiles au juge pénal. Par ailleurs, le procureur de la République n'a pas l'obligation d'engager des poursuites. Il évaluera la situation : il pourra considérer qu'il n'y a pas matière à agir. Il n'y a pas d'automatisme.

En ce qui concerne le risque d'engorgement, je rappelle que 2 400 demandes d'ordonnance de protection ont été jugées en 2016 dans notre pays, pour 60 % d'acceptation. C'est un flux tout à fait gérable par les parquets : on est très loin d'un outil qui conduirait à un engorgement.

Mme Valérie Boyer. Je voudrais intervenir sur l'organisation de nos travaux.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous pourrions en parler à la fin de la réunion.

M. Guillaume Vuilletet. Nous allons voter contre ces amendements mais nous continuerons à échanger par la suite.

La Commission rejette les amendements.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL48 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Nous demandons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de la réduction à six jours du délai dans lequel le juge aux affaires familiales doit statuer. Les inquiétudes ont déjà été évoquées, aussi bien par M. Stéphane Peu à propos de la Seine-Saint-Denis que par moi-même pour la juridiction de Lille. Vendredi dernier, le bâtonnier et les avocats me disaient qu'il y a une grave problématique en ce qui concerne les juges aux affaires familiales. On voit que le hiatus se creuse entre nos débats et la réalité vécue par les professionnels et les victimes. Il serait bon de faire en sorte, à un moment, que le Gouvernement prenne la mesure de l'enjeu. En demandant ce rapport, nous voulons nous assurer que l'on met les moyens nécessaires en face des besoins.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je suis peu amateur de ces rapports. Demander au Gouvernement d'évaluer les moyens qu'il mobilise pour appliquer une politique publique ne me paraît pas la bonne méthode à suivre. Si votre groupe souhaite qu'une mission parlementaire travaille sur ce sujet, je soutiendrai cette démarche. Il vaut mieux que les parlementaires évaluent l'action du Gouvernement plutôt que celui-ci s'auto-évalue.

M. Guillaume Vuilletet. Je soutiens complètement le rapporteur sur ce point.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je crois que le groupe La France insoumise a pour doctrine, au sein de cette Commission, de ne pas demander la création de missions d'information. Mais M. Ugo Bernalicis va peut-être nous annoncer un changement ?

M. Ugo Bernalicis. Non : nous sommes sûrs de ne pas être attristés par la réponse si nous ne faisons pas de demande (*Sourires*).

Je constate, quand je participe au conseil de juridiction ou à l'audience solennelle du mois de janvier, qu'un constat accablant est dressé par les chefs de juridiction, que ce soit le président du tribunal de grande instance ou le procureur de la République. Nous avons déjà fait de nombreuses missions d'information et un rapport du Gouvernement ne changera peut-être pas grand-chose, mais il y a vraiment une difficulté majeure.

Le pire, c'est que lorsqu'on arrive à faire suffisamment de bruit médiatique et politique autour d'un sujet, comme celui du tribunal de Bobigny, il y a des effectifs supplémentaires, par exemple pour les juges des enfants. Mais cela creuse un trou ailleurs dans notre pays par le jeu des affectations. C'est sans fin et insupportable. Nous ne pouvons pas adopter un texte supplémentaire et faire de nouvelles annonces qui iront se fracasser sur le réel. Si la présidente de la commission des Lois veut nous donner le droit de créer une mission d'information sur ce sujet, j'en discuterai avec les autres membres de mon groupe et je pense qu'il y aura, sans trop de difficultés, quelqu'un pour participer aux travaux.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Vous pouvez formuler une demande, comme vous le savez, et le bureau de la Commission statuera – vous en êtes d'ailleurs un membre associé. Je serais ravie que nous discutions de cette question lors de la prochaine réunion du bureau, qui aura lieu le 9 octobre prochain.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 2 modifié.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je donne la parole à Mme Valérie Boyer pour une question relative à l'ordre du jour.

Mme Valérie Boyer. Je ne veux pas allonger nos débats mais je trouve très compliqué d'examiner l'autre texte après l'audition de M. Didier Migaud. Si le président Éric Woerth en était d'accord, nous pourrions proposer au Premier président de la Cour des comptes de venir plus tard ? Cela nous permettrait d'examiner la seconde proposition de loi dans le prolongement de la première.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. L'audition du Premier président de la Cour des comptes est une audition conjointe de la commission des Lois, de la commission des Finances et de la délégation aux Collectivités territoriales. Il faudrait que les présidents de ces trois organes soient d'accord pour décaler cette réunion ! Il me paraît très compliqué d'agir ainsi : cette audition est prévue à 16 heures 15 et concerne beaucoup de collègues.

Je vous propose de maintenir l'ordre du jour tel qu'il figure dans la convocation. Nous reprendrons nos travaux à 14 heures 30 sur la proposition de loi déposée par M. Aurélien Pradié. Si nous accélérons fortement, nous pourrions examiner dans la foulée l'autre proposition de loi avant l'audition du Premier président de la Cour des comptes ; sinon, nous le ferons vers 18 heures 30. Je ne peux pas faire mieux : cela résulte du fait que nous discutons beaucoup et que nous adoptons de nombreux amendements – je pense que nous pouvons tous nous en féliciter.

2. Seconde réunion du mercredi 2 octobre 2019

La Commission poursuit l'examen de la proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes (n° 2201) (M. Aurélien Pradié, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8179251_5d94957ebd2ff.commission-des-lois--violences-faites-aux-femmes-suite--violences-au-sein-des-couples-et-incident-2-octobre-2019

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous poursuivons l'examen des articles de la proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes, entamé ce matin.

Chapitre II

De l'élargissement du port du bracelet électronique

La Commission adopte l'amendement CL124 du rapporteur, substituant, dans l'intitulé du chapitre II, au mot : « électronique », les mots : « anti-rapprochement ».

L'intitulé du chapitre II est ainsi rédigé.

Article 3 (art. 131-4-1 et 131-36-12-1 du code pénal) : *Port du bracelet anti-rapprochement dans les cas de condamnation assortie d'une mesure dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou à une peine de détention à domicile sous surveillance électronique*

La Commission examine les amendements identiques CL91 du Gouvernement et CL81 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. Depuis quelques mois, nous tentons de remettre sur le métier la création du bracelet anti-rapprochement. Nous nous sommes inspirés du dispositif existant en Espagne, qui a eu l'immense avantage d'éradiquer complètement la récidive chez les quelque 1 100 porteurs de ce dispositif. Cela a participé à la prise de conscience de l'autre côté des Pyrénées et à une diminution considérable du nombre de meurtres par compagnon – 41 pour l'année en cours contre 76 en 2008.

La difficulté rencontrée précédemment par le législateur tenait au fait que le bracelet anti-rapprochement était considéré par le Conseil constitutionnel comme une restriction excessive des libertés publiques. S'il est facile d'ordonner à quelqu'un d'être à telle heure et à tel endroit dans le cadre d'un aménagement de peine, ou encore de lui interdire de se rendre à tel ou tel endroit, il est en revanche beaucoup plus compliqué de lui intimier de rester à une certaine distance d'une autre personne qui, par nature, se déplace.

Lors de son audition en commission des Lois, la garde des Sceaux s'était engagée à lever le gage sur une proposition de loi qui servirait de véhicule à cette mesure. J'ai donc déposé une proposition de loi, qui porte le numéro 2224, relative à la protection des victimes de violences commises au sein du couple ou de la famille par un dispositif électronique anti-rapprochement ; vous en retrouverez beaucoup d'éléments dans les amendements CL81 et CL82. Ceux-ci proposent plusieurs innovations, dont l'exigence de consentement du condamné auquel le bracelet est proposé. En cas de refus, la sanction serait immédiate, que l'on soit en pré-sentenciel, c'est-à-dire en contrôle judiciaire – placement en détention préventive – ou en post-sentenciel – fin de l'aménagement de peine, de la liberté conditionnelle ou du sursis probatoire. Le choix aurait donc une contrepartie forte.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Dans la proposition de loi, les deux modalités de placement sous bracelet électronique que connaît le droit aujourd'hui étaient modifiées. Les amendements proposent quant à eux de passer par le sursis probatoire, auquel renvoient toutes les modalités d'exécution et d'aménagement de la peine. Cela me convient car la finalité est la même et, d'un point de vue opérationnel, cela semble plus efficace. Avis favorable.

La Commission adopte les amendements.

L'article 3 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements CL94, CL51 et CL57 tombent.

Article 4 (art. 142-12-1 et 397-8 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Port du bracelet anti-rapprochement dans les cas de mise en examen et de convocation ou de comparution devant le tribunal correctionnel*

*Avec l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** les amendements CL92 du Gouvernement et CL82 de M. Guillaume Vuilletet.*

*L'article 4 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les amendements CL6, CL58, CL52 et CL95 sont **sans objet**.*

Article 5 (art. 723-7 et 731-1 du code de procédure pénale ; art. 132-26-1 du code pénal) : *Port du bracelet anti-rapprochement comme peine aménagée ou à l'exécution personnalisée*

La Commission examine l'amendement CL83 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. Le principe est le même que précédemment : la mesure d'aménagement de peine sera remise en cause si le port du bracelet est refusé. Cet équilibre est indispensable car il permet la fin de l'incarcération tout en protégeant la victime et en évitant la récidive.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je suis d'accord avec l'amendement CL83, même si ce n'est pas celui qui vient d'être présenté. Il s'agit plutôt de l'information préalable de la victime : ce n'est pas absolument nécessaire mais cela ne peut pas nuire. Je donne donc un avis favorable à l'amendement que vous n'avez pas présenté mais qui est très intéressant !

M. Guillaume Vuilletet. J'ai donc été convaincant ! (*Sourires.*)

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 5 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les amendements CL44, CL97, CL53 et CL47 **tombent**.*

Article 6 (art. 721 du code de procédure pénale) : *Conditionnement des réductions de peine automatiques dont bénéficient les auteurs de violences intrafamiliales au respect de leur obligation de soins*

*La Commission **adopte** l'article 6 **sans modification**.*

Chapitre III De l'hébergement d'urgence

Article 7 (art. L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation) :
Hébergement des victimes de violences intrafamiliales

La Commission examine l'amendement CL132 du rapporteur.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Nous abordons le sujet du logement. Nous avons adopté le principe du droit des victimes de violences à rester dans leur domicile si elles le souhaitent : c'est la première option, qui concerne une femme sur deux.

Toutefois, de nombreuses victimes désirent quitter le domicile conjugal : parce que les souvenirs attachés à ce lieu sont trop douloureux ou bien parce que l'environnement n'est pas favorable – des proches du compagnon violent peuvent résider à proximité, des voisins qui ont entendu les coups ont pu se taire durant des années... La deuxième option, qu'il ne faut pas négliger, consiste donc à se reloger dans le parc privé ou public.

Si le débat sur le nombre de places d'hébergement d'urgence est capital, rien ne remplace un logement de droit commun. Il faut mobiliser des moyens pour les hébergements d'urgence car ils ne sont pas tous adaptés aux femmes : dans de nombreux cas, celles-ci refusent de quitter leur conjoint pour éviter de se retrouver dans un centre mêlant des populations diverses – personnes sans domicile fixe, toxicomanes, etc. Elles ne veulent pas fuir une violence pour en subir une autre.

Notre réflexion porte dès lors sur le parc locatif courant. Nous proposons d'expérimenter un dispositif dédié aux femmes, consistant en l'accompagnement dans la prise en charge de la caution, du dépôt de garantie et des premiers mois de loyer. Ces femmes quittent souvent leur logement sans aucun papier : retrouver une réalité administrative et obtenir les aides nécessaires, comme l'aide personnalisée au logement (APL), prend alors quasiment une année, même avec le soutien des associations.

Ce dispositif reposerait sur un organisme qui accomplit un travail remarquable : Action Logement. L'amendement CL132 est le fruit de la dernière discussion que j'ai eue hier avec ses dirigeants, qui disent y être tout à fait favorables. Depuis l'audition de la semaine dernière, ils ont commencé à travailler sur un dispositif expérimental permettant aux femmes de quitter le domicile conjugal et de retrouver un logement immédiatement. Ils sont prêts à mobiliser les moyens humains, techniques et financiers nécessaires. Je ne trahis rien en vous répétant ce qu'ils m'ont dit hier.

Toutefois, ils craignent que notre proposition de loi aille trop loin en modifiant les catégories d'emplois des fonds fixées par la loi, qui déterminent les opérations que peut mener Action Logement. D'un commun accord avec ceux qui deviendraient nos partenaires si cette disposition était votée, je propose de

supprimer les deux alinéas qui modifient ces catégories d'emplois : ils n'ont pas d'utilité dans la mesure où Action Logement accepte d'entrer dans l'expérimentation à droit constant.

Le relogement des femmes à l'extérieur de leur domicile conjugal est un vrai sujet : nous n'avons pas à ce jour de dispositif en dehors des foyers et des centres d'hébergement d'urgence. Il faut trouver une autre solution. Ce nouvel outil viendrait compléter la proposition du Gouvernement de leur attribuer de façon prioritaire certains logements du parc public. Action Logement est d'accord pour travailler sur ce sujet. Le besoin existe et cela ne coûte rien de plus au budget de la nation : je ne vois donc aucune raison de s'opposer à cette initiative.

Je vous propose ainsi de conserver le volet de l'expérimentation et de supprimer ces deux alinéas. Nous reverrons peut-être la définition précise de l'expérimentation en séance publique avec le Gouvernement, mais ce serait là une véritable opportunité d'avancer sur la question du logement.

M. Guillaume Vuilletet. Nous voterons la suppression des deux alinéas mais nous nous abstiendrons sur l'article 7. Le logement est indispensable pour sortir les femmes d'une situation d'urgence. Le Gouvernement n'est pas inerte en la matière : signature d'une convention avec les bailleurs sociaux lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat, la semaine dernière, pour l'attribution prioritaire de logements à ce public ; disposition adoptée dans la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) permettant aux victimes de violences conjugales de ne plus payer le loyer après leur départ du logement commun ; création de mille places d'hébergement. Ce panel de mesures montre que le Gouvernement a véritablement pris ce sujet à bras-le-corps.

Je suis circonspect sur l'article 7 car les catégories d'emplois ne peuvent pas être gérées dans la loi, une nouvelle loi pouvant les modifier : il faut trouver un équilibre. Action Logement est un partenaire de la puissance publique à bien des égards ; leurs centres d'aide aux personnes défavorisées permettent d'ores et déjà d'agir en faveur des victimes de violences conjugales. Mais il ne faut pas oublier ce qu'est Action Logement : un organisme paritaire associant les partenaires sociaux dans la définition d'une politique du logement et, plus largement, d'une politique de l'habitat, bénéficiant prioritairement aux salariés.

Voilà donc quelle sera notre position pour ces votes. Il sera nécessaire d'aborder à nouveau ces questions en séance publique.

Mme Josy Poueyto. La question des baux glissants a-t-elle été abordée ? L'association Du côté des femmes, que j'ai mise en place à Pau il y a quelques années, a conclu une convention avec des organismes HLM pour l'attribution d'appartements hors foyer, situés dans des immeubles parmi d'autres, au cœur des quartiers. Nous avons ouvert la possibilité de baux glissants : quand les femmes sont hors de danger et qu'elles ont récupéré leur autonomie financière, elles ont la

possibilité de rester dans leur appartement, dans les quartiers où elles ont créé des liens, grâce à des baux glissants. Cette modalité pour leur venir en aide et pour obtenir un logement pérenne a-t-elle été envisagée ? Action Logement ne devrait pas manifester d'opposition.

M. Stéphane Peu. Je comprends l'amendement mais il faut faire attention à Action Logement, que l'on a tendance à solliciter pour toutes les politiques publiques. Cet organisme agit d'abord pour le logement des salariés, sur la base d'une cotisation sociale versée par les employeurs mais aussi par les travailleurs. Je partage donc la circonspection de mon collègue Guillaume Vuilletet.

En revanche, si des dispositifs existent, ils peuvent être améliorés. Le fait que les délais de justice soient raccourcis par la proposition de loi devrait aider mais, aujourd'hui, c'est le contingent préfectoral qui doit être mis à contribution. Il serait judicieux de le mentionner explicitement dans un amendement ; je veux bien y travailler de mon côté.

De plus, la loi doit clarifier le cadre actuel. Même si ce n'est pas le cas partout, on constate d'une manière générale que les commissions d'attribution ont recours à toutes sortes d'arguties pour refuser l'attribution d'un logement – absence d'ordonnance de non-conciliation, procédure de divorce à peine engagée, etc. Il serait nécessaire que la loi dispose que l'ordonnance de protection suffit pour rendre prioritaire l'attribution du logement.

Je soutiens et je voterai l'amendement de suppression.

M. Sébastien Huyghe. J'irai dans le même sens que M. Stéphane Peu : les alinéas en question de l'article 7 sont inquiétants car le pacte d'Action Logement a été négocié avec les partenaires sociaux. Toute modification risquerait de le remettre en cause. J'en ai parlé avec des représentants d'Action Logement : le pacte social, tel qu'il existe, permet de répondre à ces problématiques.

Le rapporteur fait ce qu'il faut pour modifier le texte d'origine ; nous pourrions même le faire évoluer dans le cadre de la séance publique. Je voterai avec plaisir cet amendement, sachant qu'il doit amener une réflexion supplémentaire.

Mme Fiona Lazaar. Je partage les propos de notre collègue Guillaume Vuilletet : la question de l'hébergement et du relogement de ces femmes est clairement centrale. Nous devons parvenir à leur apporter de nouvelles protections, de nouvelles solutions. Certaines ont déjà été annoncées lors du lancement du Grenelle contre les violences conjugales, comme la création de places d'hébergement. Mais il faudra aller plus loin.

M. Stéphane Peu évoquait les logements attribués sur le contingent préfectoral. Pour ma part, j'ai entendu lors des auditions des cas concrets de femmes recevant une proposition de logement sur le contingent préfectoral mais se le voyant refuser par le bailleur parce qu'elles étaient toujours propriétaires

avec leur compagnon violent. Il y a encore des sujets à éclaircir d'ici la séance publique pour éviter ces situations inacceptables.

Pour votre information, la délégation aux Droits des femmes auditionnera sur ces questions à 18h30 M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Vous êtes les bienvenus.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je constate que nous sommes tous d'accord. Je ne souhaite pas que cet article disparaisse parce que nous devons pouvoir débattre de son contenu en séance. C'est pourquoi je vous propose cette solution intermédiaire.

Je veux d'abord saluer la grande efficacité d'Action Logement, qui dispose manifestement de nombreux contacts au sein de l'Assemblée nationale !
(*Sourires*)

M. Stéphane Peu. C'est le mérite du paritarisme ! (*Sourires*)

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Exactement, et cela marche très bien !

L'amendement vise à supprimer les dispositions qui posent problème. Il n'était pas indispensable de modifier les catégories d'emplois mais nous voulions amener chacun à la réflexion : si nous n'avions pas poussé les feux, nous n'aurions peut-être pas obtenu de pouvoir discuter de ce sujet. Je propose donc, en supprimant ces deux alinéas, de conserver le cadre de l'expérimentation, ce qui permettra d'aborder toutes les questions évoquées.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 7 ainsi modifié.

Chapitre IV Du téléphone grave danger

Article 8 (art. 41-3-1 du code de procédure pénale): *Conditions d'attribution du téléphone grave danger*

La Commission examine les amendements identiques CL125 du rapporteur et CL84 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Le téléphone grave danger est un dispositif très efficace : lorsqu'une femme l'utilise, l'intervention des forces de l'ordre a lieu dans un délai record. Il faut préserver cet outil opérationnel de grande qualité.

Il existe toutefois deux problèmes que ces amendements visent à corriger. Il y a d'abord les conditions d'accès au téléphone grave danger. Certains terminaux dorment dans les armoires pour des raisons diverses et variées,

notamment parce que les conditions d'accès ont été rendues trop restrictives par les juridictions. À cet égard, on constate une disparité territoriale évidente. La logique serait que l'on facilite l'accès au téléphone grave danger ; or, certains parquets, sans la moindre malveillance, ont passé des conventions avec des associations pour qu'elles formulent les demandes à la place des victimes et de leurs avocats. La loi ne l'empêche pas ; elle ne l'impose pas non plus. Nous devons réduire cette disparité entre les juridictions car la loi doit être la même partout.

Je souhaite amender la rédaction de la proposition de loi, qui ne correspond pas au fond de ma pensée. Il ne s'agit pas d'exclure la possibilité pour les associations de présenter des demandes au procureur de la République. Je souhaite simplement qu'elles ne soient pas les seules habilitées. Le téléphone grave danger doit être accessible par tout moyen ; le parquet conservera la faculté de décider ou non de son attribution.

Deuxième problème : il existe une faille légale, certes comblée par la pratique. Le téléphone grave danger n'est pas accessible aux personnes en attente de jugement, même lorsque le danger est avéré. Nous proposons de corriger la loi pour nous assurer que, partout dans notre pays, le dispositif soit utilisé dans ces situations. Chacun comprendra que l'urgence peut exister avant même le jugement.

M. Guillaume Vuilletet. Le fait que nous présentions des amendements identiques démontre notre volonté de bâtir ce texte en commun. La rédaction initiale allait trop loin car elle supposait une attribution systématique sur simple demande. Le rapporteur a souhaité réaffirmer le rôle de tous ceux qui accompagnent les victimes en la matière. Le texte ainsi amendé parvient à un équilibre : nous y serons favorables.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 8 est ainsi rédigé.

Les amendements CL33, CL20 et CL32 tombent.

Article 9 : *Rapport sur la conception d'une application destinée aux personnes victimes de violences intrafamiliales*

La Commission examine l'amendement CL126 du rapporteur.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Nous avons inclus, dans le chapitre consacré au téléphone grave danger, une réflexion portant sur une application numérique complémentaire. Cela se révèle une erreur : ladite application n'a pas vocation à se trouver en concurrence avec le téléphone grave danger. Il ne s'agit pas d'alerter les forces de l'ordre par ce moyen, comme le permet le téléphone grave danger, mais de remplir d'autres fonctions. Nous proposons donc, avec l'amendement CL126, de supprimer l'article 9 pour en déplacer le contenu hors du

chapitre consacré au téléphone grave danger – j’y reviendrai dans quelques instants.

La Commission adopte l’amendement.

*En conséquence, l’article 9 est **supprimé** et les amendements CL111 et CL76 **tombent**.*

Chapitre V Dispositions diverses

Avant l’article 10

La Commission est saisie de l’amendement CL62 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. L’amendement CL62 modifie l’article 221-4 du code pénal afin de reconnaître comme circonstance aggravante le meurtre commis par toute personne vivant en union libre, y compris, en l’absence de cohabitation, l’ancien conjoint, l’ancien concubin, l’ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou toute personne ayant vécu en union libre. Il s’agit d’élargir la notion de couple par rapport à la loi actuelle.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je demande le retrait de cet amendement. Nous avons déjà eu un débat sur ce point ce matin. Dans le cadre pénal, il n’y a pas d’écart entre la loi et la jurisprudence pour ce qui est des petits amis. L’article 132-80 du code pénal prévoit des circonstances aggravantes en cas de commission d’une infraction sur la personne du conjoint, qui s’appliquent même en l’absence de cohabitation.

Si ce point est satisfait, il demeure cependant un écart entre les textes et la jurisprudence en matière civile, ce qui justifierait un amendement en séance publique.

M. Stéphane Peu. Je vous remercie de ces explications.

*L’amendement CL62 est **retiré**.*

La Commission examine l’amendement CL127 du rapporteur.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Le présent amendement réécrit l’ancien article 9, dont vous avez voté la suppression il y a quelques instants. Nous avons besoin d’une application n’ayant pas la même vocation que le téléphone grave danger, qui ne soit pas aussi lourde. Nombre de nos voisins européens, notamment les Espagnols et les Italiens, ont développé des technologies de ce type qui peuvent avoir plusieurs utilités.

Premièrement, elles permettent à la victime d’avoir accès à des informations sur le commissariat sur le plus proche, sur ce qu’est une ordonnance de protection, ou encore sur les UMJ.

Deuxièmement, elles lui offrent la possibilité, tout au long de son parcours, de recenser des événements marquants en termes de violences subies – on le sait, il est souvent difficile pour les victimes de reconstituer les faits, surtout lorsqu'ils sont anciens. L'application dont il est ici question, qui peut facilement être masquée sur un téléphone portable, permet de reporter les dates auxquelles la femme et ses enfants ont reçu des coups. Ces aspects pratiques peuvent sembler sinistres mais ils sont absolument essentiels quand on veut engager une procédure.

L'idée est de ne pas laisser des organismes privés, même si leurs intentions sont sûrement louables, développer des applications d'une qualité variable. Les pouvoirs publics doivent travailler à la mise en place d'une application dédiée. À cet effet, nous proposons qu'un rapport portant sur son développement soit remis au Parlement dans les trois mois suivant la promulgation de la loi.

M. Guillaume Vuilletet. Comme c'est souvent le cas avec les demandes de rapport, il s'agit d'un amendement d'appel visant à ce que soit mieux prise en compte une problématique donnée. Nous soutiendrons cet amendement car, si on a souvent tendance à envisager un cadre urbain et métropolitain quand il est question de violences conjugales – un grand nombre des ordonnances de protection sont d'ailleurs prises dans des juridictions très urbaines comme l'a indiqué tout à l'heure le rapporteur –, il y a des endroits en France où l'accès à l'information peut se révéler compliqué. Certes, il ne s'agit pour l'instant que d'un rapport, mais cela peut constituer un premier pas.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 10 A est ainsi rédigé.

La Commission est saisie de l'amendement CL31 de M. Erwan Balanant.

Mme Josy Poueyto. L'amendement CL31 demande au Gouvernement la remise d'un rapport relatif à la prise en charge des violences faites aux femmes par les juridictions civiles et pénales, par la police nationale et par la gendarmerie nationale. Il est défendu.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Comme je l'ai dit tout à l'heure, j'ai toujours un peu de mal avec l'autocontrôle du Gouvernement, c'est pourquoi je propose le retrait de cet amendement. En revanche, je suis très favorable à un contrôle exercé par les parlementaires sur cette question.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 10 B est ainsi rédigé.

La Commission est saisie de l'amendement CL68 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Si nous ne sommes pas des fanatiques des demandes de rapports, il nous semble intéressant qu'après la promulgation de cette loi, le

Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la possibilité de généraliser la mesure d'accompagnement protégé (MAP) mise en œuvre en Seine-Saint-Denis. Je sais que le rapporteur a auditionné Mme Ernestine Ronai, responsable de l'Observatoire départemental de Seine-Saint-Denis des violences envers les femmes.

En 2009, un rapport avait constaté que la moitié des meurtres par compagnon était liée à une visite du père après séparation. La mise en place en Seine-Saint-Denis d'un dispositif expérimental aujourd'hui salué par tous les acteurs s'était faite en partenariat avec le parquet sous la forme de l'accompagnement protégé. Un tiers est chargé d'aller chercher l'enfant chez la mère et de le conduire chez le père, ce qui satisfait toutes les parties. La mère n'a pas besoin de rencontrer son ex-conjoint ; l'enfant a une personne à qui parler, ce qui est souvent utile pour l'expression de sa parole dans le cadre de conflits familiaux ; enfin, le père est assuré de la régularité des visites sans devoir pour cela rencontrer la mère.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Vous avez raison de saluer l'excellente initiative que constitue la mesure d'accompagnement protégé. Ce dispositif, qui fonctionne très bien, aurait vocation à faire école.

Si je suis toujours aussi réservé quant à l'idée d'un rapport, je pense que l'Assemblée nationale doit se saisir de ce modèle. Il se trouve aujourd'hui aux mains des collectivités locales, qui accomplissent un travail remarquable et doivent être associées à la réflexion. Je suis très favorable à ce que nous nous rapprochions des différentes associations concernées afin de voir comment, dans le cadre parlementaire, travailler sur ce dispositif en vue de sa généralisation.

M. Guillaume Vuilletet. Je vous prie d'excuser mon absence au cours du vote de l'amendement précédent, qui a permis son adoption...

Pour ce qui est de l'amendement CL68, nous sommes opposés à cette demande de rapport.

La Commission rejette l'amendement.

Article 10 : *Coordination et entrée en vigueur*

La Commission examine l'amendement CL85 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. Les nouvelles dispositions de l'article 3, telles que modifiées par amendement de notre groupe, peuvent entrer en vigueur immédiatement. Nous proposons donc la suppression de l'article 10.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Favorable.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 10 est supprimé.

Article 11 : Gage financier

La Commission est saisie de l'amendement CL131 du Gouvernement.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je suis favorable à l'amendement CL131 visant à lever le gage. Il montre l'engagement du Gouvernement à accompagner cette proposition de loi.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 11 est supprimé.

Après l'article 11

La Commission examine l'amendement CL54 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement d'appel, nous souhaitons alerter sur le manque de moyens pour l'hébergement d'urgence de personnes victimes de violences conjugales.

En 2016, un rapport du Sénat soulignait la nécessité de sortir de la gestion dans l'urgence pour ce type de dispositif ainsi que le manque de moyens, toujours dénoncé par les associations. Pour cela, nous proposons la création d'une taxe additionnelle spécifique qui permettrait de financer l'investissement.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. J'ai bien compris qu'il s'agit là d'un amendement destiné à appeler l'attention de la représentation nationale sur la question des moyens alloués à l'hébergement d'urgence. Nous en avons déjà discuté ce matin. Il va de soi que, dans quelques semaines, lorsque nous débattons de la loi de finances, nous devons être extrêmement attentifs à cette question.

Je veux rappeler deux chiffres. Premièrement, alors que l'Espagne mobilise 200 millions d'euros par an pour passer des paroles aux actes sur cette problématique, nous n'en sommes qu'à 75 millions d'euros en France. Les choses doivent évoluer de manière significative.

Deuxièmement, pour ce qui est du bracelet anti-rapprochement, nous allons devoir mobiliser au moins 5 millions d'euros dans les prochaines semaines pour garantir le déploiement du dispositif dès 2020 : l'achat des matériels est une étape indispensable.

Sur le fond, je suis assez défavorable à l'établissement d'une taxe, mais j'imagine que ce n'était pas le véritable objet de l'amendement.

M. Guillaume Vuilletet. Nous serons nous aussi défavorables à cet amendement. J'en profite pour rappeler l'engagement pris par Mme la garde des Sceaux : le coût de déploiement du bracelet anti-rapprochement, compris entre 5 et 6 millions d'euros, sera intégralement couvert afin de permettre une mise en œuvre dès le début de l'an prochain.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL56 de Mme Clémentine Autain.

Mme Danièle Obono. Le nombre de meurtres par compagnon constatés chaque année en France est révélateur de l'ampleur des violences que subissent les femmes dans notre pays. Elle nécessite une adaptation du système judiciaire. Par l'amendement CL56, nous proposons que soit créée au sein de chaque tribunal de grande instance une chambre spécialisée contre les infractions de violences faites aux femmes.

Le rapport d'information du Sénat « *Prévenir et combattre les violences faites aux femmes : un enjeu de société* » de juin 2018 cite l'avocate Carine Durrieu-Diebolt, qui affirmait l'importance de « *créer des chambres spécialisées en matière de violences sexuelles, avec des magistrats spécialisés* ». Elle précisait : « *Je peux en effet témoigner qu'il est très dur de défendre un dossier devant des magistrats non formés. L'avocat de la victime tient une place dérisoire lors du jugement : les trois parties entendues en phase de jugement sont l'agresseur au nom des droits de la défense et de la présomption d'innocence, le parquet qui représente la société, requiert sur l'infraction pénale et propose une peine, et la victime, partie selon moi "accessoire".* »

De notre point de vue, des chambres spécialisées permettrait de rendre la justice de manière plus efficace, en cohérence avec d'autres dispositions votées dans le cadre de cette proposition de loi et ayant pour objet d'accélérer la mise en place de certains dispositifs.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Vous soulevez là une question très intéressante sur laquelle je n'ai personnellement pas un avis tranché – du moins ma position a-t-elle déjà évolué. Notre pays a fait le choix de ne pas avoir de tribunaux spécialisés sur cette matière. Il n'est pas exclu que les parlementaires qui nous succéderont à l'avenir considèrent que la création de tribunaux spécialisés constitue une évidence. Cette organisation, adoptée en Espagne, y fonctionne bien. Elle présente un intérêt majeur : placer entre les mains d'une seule juridiction les volets pénal et civil – une question qui nous occupe depuis ce matin dans le cadre de cette proposition de loi.

Votre amendement présente un problème : la création des instances spécialisées que vous proposez ne vaudrait que pour le pénal – ce qui prive la mesure envisagée de l'essentiel de sa plus-value.

Cependant, l'idée de la création de tribunaux spécialisés me semble mériter que l'Assemblée nationale y consacre une réflexion. En l'état actuel des choses, nous plaçons entre les mains des juges aux affaires familiales (JAF) des pouvoirs singuliers, très liés à la question des violences conjugales, alors qu'ils ont à traiter des dossiers habituellement très différents. L'avantage d'un tribunal spécialisé, c'est aussi de former spécifiquement les magistrats qui y exercent. Cette idée n'a rien d'absurde : elle permettrait d'avoir des juges plus aguerris à qui

l'on pourrait confier plus facilement des prérogatives renforcées, qu'ils sauraient manier avec plus de discernement et d'expérience.

Si je suis défavorable à votre amendement, je veux donc dire que nous devons avoir présente à l'esprit, au cours des années qui viennent, cette idée de tribunaux spécialisés.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL86 de M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet. L'amendement CL86 est une coordination des mesures proposées avec les collectivités d'outre-mer. Il va surtout me permettre de souligner que l'outre-mer est largement concerné par le phénomène des violences conjugales, et que leur traitement y est souvent plus difficile qu'ailleurs. Sur ce point, notre collègue Maina Sage a évoqué la situation en Polynésie française : quand on se trouve sur un territoire extrêmement étendu, où se recourent différents degrés d'administration, les choses sont compliquées et nécessitent une attention particulière.

M. Philippe Gomès. Nous avons nous-mêmes déposé un amendement similaire à celui de M. Guillaume Vuilletet. Mais sa rédaction était moins satisfaisante : nous l'avons retiré et nous rallions donc celui de notre collègue.

Les violences conjugales représentent dans les outre-mer un fléau puissance dix par rapport au territoire métropolitain : depuis le début de l'année, il y a déjà eu deux meurtres par compagnon en Nouvelle-Calédonie – à rapporter aux six cas pour l'ensemble des outre-mer. Nous avons un niveau de violences conjugales statistiquement estimé aux alentours de 1 300 actes par an, soit l'équivalent des Yvelines pour un nombre d'habitants cinq fois inférieur. Enfin, au sein de la population carcérale, 10 % à 15 % des détenus sont emprisonnés pour des violences conjugales.

Nous avons donc en Nouvelle-Calédonie un niveau de violences conjugales sept fois supérieur à celui de la métropole : c'est dire si les dispositions que nous sommes en train d'examiner y ont une pertinence particulière, ainsi que dans l'ensemble des collectivités françaises du Pacifique. C'est dire aussi à quel point nous attendons avec impatience, à l'instar des associations investies dans ce secteur, l'extension du bracelet anti-rapprochement. Il nous a été indiqué qu'un certain nombre de moyens seront nécessaires pour qu'il soit généralisé à l'ensemble du territoire national, mais ce que je souhaite véritablement, c'est que les territoires les plus touchés par le fléau des violences conjugales, au premier rang desquels la Nouvelle-Calédonie, soient les premiers dotés.

Nous appellerons l'attention du Gouvernement sur ce point à l'occasion du Grenelle sur les violences faites aux femmes dans les outre-mer, qui devrait en principe se tenir d'ici la fin de l'année. Nous ne voulons pas être oubliés dans la

mise en œuvre de ce dispositif extrêmement efficace, comme cela a pu être constaté dans d'autres pays européens.

M. Raphaël Schellenberger. Notre groupe soutiendra également cette proposition – notre collègue Mansour Kamardine avait d'ailleurs déposé un amendement identique, mais il n'a pu être présent pour le défendre. Sans reprendre toute l'argumentation qui vient d'être exposée, je veux souligner que cet amendement est un moyen de réaffirmer que l'ensemble des territoires français doivent faire l'objet de la même attention de la part du législateur, mais aussi du Gouvernement, dans la lutte contre le fléau des violences conjugales.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement. J'en profite pour dire à M. Gomès que l'avis budgétaire rédigé l'année dernière par notre collègue Philippe Dunoyer était tout à fait éloquent : je comprends que cela puisse motiver la constance de son engagement sur cette question.

M. Philippe Gomès. Je vous en remercie.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 12 est ainsi rédigé.

Titre

La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CL128 du rapporteur et CL107 de Mme Fiona Lazaar.

M. Aurélien Pradié, rapporteur. Lorsqu'on écrit un livre, c'est une fois la dernière page noircie que l'on est véritablement en mesure de trouver le meilleur titre. Au terme de l'examen de la proposition de loi, je propose, avec l'amendement CL128, qu'il soit question d'« agir contre les violences faites au sein de la famille » plutôt que d'« agir contre les violences faites aux femmes ». En effet, il est évident que les hommes peuvent aussi être victimes, et que les enfants sont eux-mêmes trop souvent impliqués. Je rappelle que neuf couples sur dix concernés par une ordonnance de protection ont des enfants en commun. Généralement, les premières violences dures font leur apparition peu de temps après la naissance du premier enfant, et 95 % des enfants concernés sont mineurs au moment où est rendue l'ordonnance de protection. C'est dire à quel point la place de l'enfant est essentielle.

Mme Fiona Lazaar. En évoquant les violences faites aux femmes, le titre initial de cette proposition de loi faisait référence à un ensemble très vaste de violences, incluant le harcèlement de rue, les insultes sexistes, les agressions sexuelles ou encore les violences au travail. Mon amendement CL107 visait pour sa part à remplacer, dans ce titre, les violences faites aux femmes par les violences conjugales, mais j'estime votre proposition plus pertinente. Elle permet d'inclure les violences dont peuvent être victimes les enfants, mais aussi les hommes et, d'une manière générale, l'ensemble des personnes composant le foyer.

Mme Valérie Boyer. J'apprécie tout particulièrement ce titre dans sa nouvelle rédaction. Vous connaissez mon engagement à parler de violences intrafamiliales ou conjugales, car il s'agit de violences très particulières, s'exerçant au niveau du foyer dans le cadre d'un rapport dominant-dominé qui aboutit à ce que la personne la plus faible subisse toutes les avanies. Je suis donc favorable au nouveau titre proposé par le rapporteur, qui me semble davantage correspondre au contenu de la proposition de loi et aux débats que nous avons eus.

La Commission adopte l'amendement CL128.

En conséquence, l'amendement CL107 tombe.

La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, cette proposition de loi sera examinée en séance publique le 10 octobre prochain. Je vous remercie pour la qualité exemplaire des débats que nous venons d'avoir, et j'espère que cela augure d'une année tout aussi constructive au sein de notre Commission.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille (n° 2201) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

PARLEMENT

- **Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

— Mme Annick Billon, présidente

— Mme Laure Darcos, vice-présidente

— Mme Laurence Cohen, vice-présidente

REPRÉSENTATIONS ÉTRANGÈRES

- **Royaume d'Espagne**

— Mme Maria Felisa Herrero Pinilla, magistrate de liaison en France

MAGISTRATS

— M. François Molins, procureur général près la Cour de Cassation

— M. Luc Frémiot, magistrat honoraire

AVOCATS

— Mme Nathalie Tomasini, avocate

- **Commission Victimes de l'ordre des avocats de Seine-Saint-Denis**

— Mme Anaïs Defosse, responsable de la commission

- **Conseil national des barreaux ***

— Mme Béatrice Voss, avocate

— Mme Valérie Duez Ruff, avocate

— Mme Carole Pascarel, avocate

— Mme Anne-Charlotte Varin, directrice des affaires publiques

— Mme Clotilde Lepetit, membre du conseil de l'ordre du barreau de Paris

— M. Julien Aubignat, chargé des affaires publiques

PERSONNALITÉS

— Mme Eva Darlan, actrice

— Mmes Laura Rapp et Fariad Hanan, victimes

ASSOCIATIONS ET FONDATIONS

- **Collectif national des droits des femmes**

— Mme Suzy Rotjamm, porte-parole

- **Fondation des femmes**

— Mme Floriane Volt, chargée de plaider « féminicides »

— Mme Sophie Soubiran, avocate

- **Fondation Kering**

— Mme Céline Bonnaire, déléguée générale

— M. Paul Guyot-Sionnest, directeur des relations institutionnelles

— M. Alexandre Fongaro, chargé des relations institutionnelles

- **Halte Aide Femmes Battues (déplacement sur place)**

— Mme Colette Barnay, présidente

— Mme Véronique Delepoue, directrice

— Mme Hélène Fitsili, cheffe de service

- **Pause aux Filaos**

— M. Michel Arnoux, président

— Mme Evelyne Galvan Vynisale, directrice

- **Observatoire des violences conjugales (Seine-Saint-Denis)**

— Mme Ernestine Ronai, présidente

OPÉRATEURS DU LOGEMENT

- **Action logement ***

— M. Bruno Arcadipane, président

— M. Jean-Baptiste Dolci, vice-président

— M. Jérôme Drunat, directeur général de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)

— M. Bruno Arbouet, directeur général

— Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

CONTRIBUTION ÉCRITE : Société Attenti

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

ANNEXE

INFOSTAT JUSTICE

Septembre 2019
Numéro **171**

Bulletin d'information statistique



Les décisions d'ordonnance de protection prononcées en 2016

Maud Guillonneau*

En 2016, les juges aux affaires familiales ont été saisis de 3 100 demandes d'ordonnance de protection et ont rendu près de 2 400 décisions au fond en cette matière. Ces affaires ont été presque exclusivement introduites par des femmes, âgées en moyenne de 38 ans et nées à l'étranger dans un tiers des cas.

Près de 9 demandeurs sur 10 dénoncent des faits de violences physiques, se cumulant très généralement avec des violences psychologiques (80 %). Les violences sur les enfants sont dénoncées dans un quart des dossiers avec enfants. Les éléments de preuve versés au dossier sont constitués le plus souvent d'un dépôt de plainte (74 %) ou d'un certificat médical (57 %).

83 % des demandeurs sollicitent une interdiction de contact pour le défendeur et la moitié l'attribution du logement commun. Lorsque le couple ou l'ex-couple a des enfants communs, il est demandé au juge de statuer dans 90 % des cas sur le droit de visite et d'hébergement du défendeur et dans 70 % des cas sur les conditions d'exercice de l'autorité parentale.

60 % des demandes d'ordonnance de protection sont accueillies favorablement par le juge, même s'il ne prononce pas nécessairement toutes les mesures sollicitées par le demandeur.

À l'inverse, 40 % des demandes sont rejetées par le juge qui ne retient pas la vraisemblance des faits de violence ou considère que la situation de danger n'est pas suffisamment caractérisée.

Depuis 2010, plus de 21 000 demandes d'ordonnance de protection ont été formées devant les juges aux affaires familiales

L'ordonnance de protection est un dispositif introduit par 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. Cette ordonnance, délivrée en urgence, vise à assurer la protection de la victime de violences vraisemblables causées au sein d'un couple ou par un ancien conjoint, concubin ou partenaire

d'un pacte civil de solidarité (Pacs) et d'organiser le cas échéant, la situation matérielle et les relations avec les enfants après la séparation. Depuis son introduction, ce sont plus de 21 000 demandes qui ont été formées devant les juges aux affaires familiales et leur nombre ne cesse de progresser.

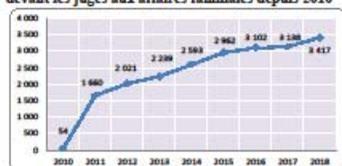
Au nombre de 1 660 en 2011, les demandes enregistrées atteignent 3 417 demandes en 2018, soit plus du double en sept années (figure 1). Ces affaires sont quasi-exclusivement introduites sur le fondement de l'article 515-9 du code civil relatif aux violences

exercées au sein du couple ou de l'ancien couple. Les ordonnances demandées, en vertu de l'article 515-13 du code civil, par et/ou à l'égard d'une personne majeure menacée de mariage forcé sont rares (moins de 50 depuis 2010, soit 0,2 % de l'ensemble des demandes).

Pour autant, ce dispositif civil de protection reste encore relativement méconnu, avec un nombre de demandes d'ordonnances de protection très en deçà des affaires de violences conjugales traitées par les juridictions pénales. En 2017, un rapport de 1 à 20 existe entre le nombre de demandes introduites devant les juges aux affaires familiales (3 138) et les affaires de violences conjugales reçues par les parquets (environ 70 000)¹.

Ces demandes se concentrent dans un nombre restreint de tribunaux de grande instance : la moitié des ordonnances de protection sont formées devant les juges aux affaires familiales de 16 juridictions, plutôt urbaines, alors que ces dernières

Figure 1 : Evolution du nombre de demandes d'ordonnance de protection formées devant les juges aux affaires familiales depuis 2010



Source : Ministère de la Justice/ SG/SEM/SDSE/Exploitation statistique du Répertoire général civil - Exploitation DACS-FJC

*Responsable du pôle d'évaluation de la justice civile, Direction des affaires civiles et du sœcu

¹Source : Ministère de la Justice/SEM/SDSE/SID statistiques pénales - traitement DACG

Figure 2 : Situation juridique, situation au regard de la séparation

	%***
Situation face à la séparation*	100
<i>En couple :</i>	<i>39</i>
sans séparation	33
en cours de séparation**	6
Couples séparés avec mention :	61
d'un divorce/dépasse	4
d'une décohabitation	45
d'une séparation	13
Ancienneté de la séparation	100
moins de 3 mois	30
de 3 à 6 mois	22
de plus de 6 mois à un an	14
plus de un an	33

Champ : France entière - Hors affaires introduites par le procureur de la république
 * variable mesurable à partir des deux informations suivantes : « la décision mentionne un divorce ou une dissolution de Pacs » et « la décision fait état d'une fin de couple (divorce/dissolution du Pacs, décohabitation et séparation) ».
 ** en cours de séparation : procédure de divorce ou de dissolution de Pacs.
 *** Structure hors situation non renseignée (moins de 1 % pour la situation face à la séparation, 24 % pour l'ancienneté de la séparation).
 Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDSIV/Enquête sur les ordonnances de protection 2016 - exploitation DACS-PEJC

regroupent à peine plus d'un quart des affaires familiales (28 %). Moins de 10 % des juridictions n'ont quant à elles prononcé aucune décision.

Des demandes très majoritairement introduites par des femmes

Au cours de l'année 2016, les juges aux affaires familiales ont rendu près de 2 400 décisions au fond en matière d'ordonnance de protection (encadré 1), certaines demandes n'ayant pas abouti à une décision du JAF en raison, notamment, d'un désistement ou pour défaut de diligences de la partie en demande (ces deux motifs justifiant 13 % des fins d'affaires enregistrées en 2016).

Les demandes d'ordonnance de protection sont introduites très massivement par des femmes (96 %)². La moyenne d'âge des demandeurs est de 37,8 ans, et près d'un tiers sont nés à l'étranger (32 %). En miroir, les défendeurs sont essentiellement des hommes (97 %), un peu plus âgés en moyenne (41,3 ans) que les demandeurs, et nés à l'étranger également dans un tiers des cas (35 %).

20 % des défendeurs ont déjà été poursuivis pénalement pour des faits de violences conjugales

12 % des décisions retiennent des problèmes d'addictions à l'alcool et/ou aux stupéfiants ou des problèmes psychiatriques, de dépression ou de tentative de suicide du défendeur, ces difficultés pouvant se cumuler.

Par ailleurs, 20 % des défendeurs ont déjà eu affaire à la justice pour des faits de violences conjugales. Plus précisément, 5 % d'entre eux ont fait l'objet d'un rappel à la loi ou d'une mesure alternative aux poursuites, 18 % ont été condamnés et 6 % d'entre eux ont été incarcérés pour de tels faits. 13 % des décisions mentionnent par ailleurs que le

défendeur fait l'objet d'une procédure pénale concomitamment à la procédure civile. Enfin, moins de 1 % des dossiers mentionnent des antécédents judiciaires de violences sur mineurs.

Au moins les deux-tiers des couples sont séparés ou en cours de séparation au moment de l'audience

Près de 80 % des personnes impliquées dans une procédure d'ordonnance de protection se définissent, au moment de l'audience, comme étant en couple administrativement : 61 % sont unis par un mariage, 1 % par un Pacs et 7 % sont concubins. De plus, 10 % des décisions font état d'une vie commune entre les deux parties sans autres précisions.

Mais les deux-tiers des couples sont séparés ou en voie de séparation au moment de l'audience (figure 2) : 61 % des couples ont mis un terme à leur relation et 6 % des couples ont engagé une procédure de divorce ou de dissolution de Pacs. L'ancienneté de cette rupture a été indiquée dans près de 8 cas sur 10 : elle date alors majoritairement de moins de 6 mois et même moins de 3 mois une fois sur trois. Un tiers des couples serait séparé depuis plus d'un an.

Ainsi, un tiers des saisines visant à obtenir une protection contre des violences conjugales serait le fait de personnes toujours en couple. Cette proportion doit cependant être prise avec la plus grande précaution, l'étude n'ayant pu prendre en considération la séparation

Figure 3 : Situation du demandeur et du défendeur selon le type de logement occupé au moment de l'audience

	Profil du demandeur**	Profil du défendeur**
Situation face au logement	100	100
domicile commun	42	47
logement personnel	24	30
adresse dissimulée	15	0
en foyer d'urgence	6	1
chez ses parents	6	6
chez des amis ou de la famille autres	5	7
prison	-	3
autres types de logements*	2	5

Champ : France entière - Hors affaires introduites par le procureur de la république
 * y compris les hôpitaux, maison de retraite...
 ** hors situation face au logement non renseignée (4% chez les demandeurs et 9% chez les défendeurs)
 Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDSIV/Enquête sur les ordonnances de protection 2016 - exploitation DACS-PEJC

² Une douzaine d'affaires ont été initiées par le procureur de la république qui peut, par application de l'article 515-10 al. 1 du code civil, saisir le JAF avec l'accord de la personne en danger. Dans ces dossiers, le procureur a sollicité une ordonnance au profit d'une femme.

que lorsqu'elle était clairement indiquée dans la décision.

20 % des couples vivent sous le même toit au moment de l'audience

Un peu plus de 4 demandeurs sur 10 (figure 3) ont indiqué occuper le « logement commun » du couple (qu'il le soit encore ou pas), loin devant le logement personnel (24 %) ou les situations de dissimulation d'adresse (15 %). 17 % des demandeurs résident dans un logement provisoire, foyer d'urgence (6 %) ou sont hébergés par de la famille ou des amis (11 %).

Les défendeurs sont un peu plus nombreux à déclarer vivre dans le domicile commun (47 %) ou dans un logement personnel (30 %), à corréler avec la très faible part de ceux ayant opté pour la dissimulation de leur adresse (moins de 1 %). Enfin, 3 % des défendeurs sont incarcérés, sans qu'il soit possible d'indiquer si cette détention est liée aux faits allégués dans la demande d'ordonnance de protection.

Au final, dans 20 % des cas, les deux parties déclarent occuper le domicile commun. Inversement dans 36 % des cas ni le demandeur, ni le défendeur n'a indiqué résider dans le logement commun.

85 % des demandeurs dénoncent des violences physiques à leur encontre

85 % des demandeurs affirment avoir été victimes de violences physiques et 70 % de violences psychologiques telles que des brimades, des insultes ou toutes remarques humiliantes visant à les dévaloriser. Les violences psychologiques constituent les seules violences alléguées dans 13 % des dossiers. 6 % des demandeurs accusent par ailleurs le défendeur de violences sexuelles. De manière générale, parmi les demandeurs qui ont dénoncé des violences physiques et/ou sexuelles ou bien des menaces avec arme blanche ou à feu, 80 % déclarent aussi avoir subi des violences psychologiques.

Les menaces sont moins fréquemment alléguées (38 % des dossiers). De même, les vols de documents administratifs, les violences économiques ou les dégradations matérielles sur les effets personnels du demandeur sont des actes moins souvent dénoncés.

Des violences sur les enfants du demandeur sont alléguées dans un quart des décisions indiquant la présence d'enfant(s) du demandeur. Rares sont les cas où le demandeur ne déclare aucune violence à son encontre mais uniquement sur les enfants.

Près de 8 demandeurs sur 10 ont joint à leur requête un dépôt de plainte ou une main-courante

Les trois-quarts des demandeurs ont produit à l'instance au moins un dépôt de plainte (74 %, figure 4) et dans une moindre mesure, une main-courante ou un procès-verbal de renseignements judiciaires (24 %). Plus de la moitié des demandeurs ont fait établir un certificat médical, majoritairement par leur médecin traitant. Enfin, 2 demandeurs sur 10 ont eu recours à des témoignages, généralement fournis par des proches qui ont assisté aux violences (6 %) ou qui, sans avoir assisté aux violences, ont constaté des traces de coups ou ont recueilli les déclarations du défendeur (9 %).

Le recours aux éléments de preuve se révèle beaucoup plus fréquent dans les dossiers dénonçant des agressions physiques. La part des dossiers dans lesquels a été annexé un certificat médical y est deux fois plus importante (61 % contre 30 % parmi les demandes dénonçant uniquement des violences psychologiques). La part des demandes appuyées par un dépôt de plainte y est aussi plus élevée (77 % contre 56 % des victimes de violences psychologiques seules).

En réponse, près de deux-tiers des défendeurs nient les faits qui leur sont reprochés et ils s'opposent à la délivrance d'une ordonnance de protection dans près de 9 cas sur 10.

6 demandeurs sur 10 sollicitent une ordonnance pour leur protection et celle de leurs enfants

Près de 9 couples sur 10 ont des enfants en commun, mineurs dans 95 % des situations. Les trois-quarts ont un ou deux enfants en commun, un quart ayant trois enfants ou plus.

Dans 9 % des cas, le demandeur indique être parent d'un enfant né d'une autre union.

Dans plus de la moitié des cas, la demande d'ordonnance de protection est sollicitée aux fins de protéger le demandeur et ses

Figure 4 : Éléments de preuve apportés par le demandeur pour étayer ses dires et variabilité de l'usage des éléments de preuve selon le type de violences dénoncées (en %)

	Ensemble des décisions	Avec violences physiques	Avec violences psychologiques seules
Au moins un constat des violences établi par la police	78	80	65
dépôt de plainte	74	77	56
main-courante	24	23	26
Au moins un certificat médical	57	61	30
établi par un institut médico-légal ou une unité médico-judiciaire	17	19	5
établi par le médecin traitant ou origine non précisée	42	44	25
Au moins un témoignage	19	19	16
Proches ayant assisté aux violences	6	7	5
Proches n'ayant pas assisté aux violences mais ayant constaté des traces ou ayant recueilli les aveux du défendeur	9	9	7
Travailleurs sociaux	4	4	4
Enfants de la famille*	2	3	2
Le défendeur a déjà eu affaire à la justice pour des faits de violences sur conjoint	31	33	22

Champ : France entière - hors affaires introduites par le procureur de la république

* Sur les seuls dossiers dans lesquels le demandeur déclare avoir des enfants issus ou non de l'union avec le défendeur

Lecture : Dans 78% des décisions, le demandeur a joint à sa requête au moins un document destiné à constater des violences et établi par les services de police ou de gendarmerie.

Source : ministère de la Justice/SCS/SEM/SDS/VI/Inquiète sur les ordonnances de protection 2016 - exploitation DACS-PHJC

Figure 5 : Mesures demandées par le requérant pour sa propre protection

	Ensemble	Violence physique	Violence psychologique uniquement
Demandes d'interdiction au défendeur			
-d'entrer en contact avec le demandeur	83	84	79
-de s'approcher du domicile du demandeur	5	5	7
-de s'approcher du lieu de travail du demandeur	2	2	2
-de porter une arme	15	14	22
Demandes relatives à la dissimulation d'adresse			
Dissimuler son adresse pour l'instance	11	11	11
Dissimuler son adresse pour la vie courante	9	10	6
Demandes liées au logement commun			
Attribution du logement	46	47	30
Expulsion du défendeur du domicile	11	12	8
Demandes effectuées en cas de mariage ou de Pacs			
Entériner la résidence séparée	15	16	9
Fixer la contribution au mariage ou l'aide matérielle pour les pacés*	36	37	27

Champ : France entière hors les 12 demandes introduites par le ministère public.

*calculés sur les couples se déclarant mariés ou pacés.

Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDS/Enquête sur les ordonnances de protection 2016 - exploitation DACS-PEJC

enfants (57 %). Dans 42 % des cas, elle est sollicitée uniquement pour protéger le demandeur et, à titre très exceptionnel, uniquement ses enfants.

L'ordonnance de protection est massivement demandée (83 %) pour interdire au défendeur d'entrer en contact avec le demandeur (figure 5). Les requérants sollicitent par ailleurs une interdiction de s'approcher de leur domicile ou de leur lieu de travail dans respectivement 5 % et 2 % des dossiers, alors même que ces interdictions ne sont pas visées à l'article 515-11 du code civil. L'interdiction de détention et de port d'arme est quant à elle sollicitée dans 15 % des cas.

Dans une moindre mesure, la partie demanderesse sollicite des mesures pour dissimuler son adresse. Les demandeurs requièrent ainsi l'autorisation de cacher leur adresse pendant la durée de l'instance dans 11 % des situations, et dans 9 % des cas d'être domicile pour les besoins de la vie courante chez une personne morale qualifiée (par exemple une association de lutte contre les violences conjugales).

Dans près de la moitié des dossiers, les JAF doivent statuer sur l'attribution du logement. 11 % des demandeurs requièrent par ailleurs l'expulsion du conjoint violent, bien que le JAF ne soit pas compétent pour ordonner cette mesure.

Les demandes de mesures relatives au logement varient selon la situation face à ce logement. Ainsi, les demandeurs déclarant résider dans le logement commun sont, proportionnellement, beaucoup plus nombreux à demander que leur soit attribué ce logement (83 % quand ils partagent le logement commun avec le défendeur, 75 % quand ils l'occupent sans le défendeur et 22 % lorsque le demandeur n'y réside plus).

Les mesures de protection sollicitées par les demandeurs varient assez nettement selon le type de violences dénoncées. A titre d'exemple, 84 % des

demandeurs alléguant des violences physiques sollicitent une interdiction du défendeur d'entrer en contact avec eux (contre 79 % de ceux concernés par des violences psychologiques). De même, 47 % des demandeurs dénonçant des violences physiques sollicitent l'attribution du logement contre 30% de ceux dénonçant des violences psychologiques. Inversement, les demandeurs n'alléguant que des violences psychologiques sollicitent plus fréquemment une interdiction au défendeur de déténir ou porter une arme (22 % contre 14 % chez les demandeurs dénonçant des violences physiques).

Dans près de 9 dossiers avec enfant mineur sur 10, le JAF a été saisi aux fins de statuer sur les modalités d'accueil de l'enfant par le défendeur

Dans 86 % des décisions avec enfants mineurs, le juge est saisi pour statuer sur les modalités d'accueil de l'enfant par le défendeur (figure 6). Le demandeur sollicite une interdiction d'entrer en contact avec l'enfant dans un tiers des cas (32 %), et la mise en place d'un droit de visite restreint (médiatisé ou d'un droit de visite simple sans hébergement) dans la même proportion (31 %). Enfin, 13 % des demandeurs sollicitent une suspension du droit de visite et d'hébergement.

Figure 6 : Mesures demandées à l'égard des enfants mineurs

	Dossier avec enfant mineur	Violences dénoncées sur enfant	Sans violence sur enfant
demandes relatives aux droits de visite et d'hébergement (DVH)			
pas de demande relative au DVH	14	8	16
avec demande relative au DVH	86	92	84
Nature des demandes	100	100	100
interdiction d'entrer en contact avec l'enfant	32	47	26
DVH médiatisé ou visite sans hébergement	31	24	34
suspension ou réserve DVH	13	17	12
demande de fixation ou révision du DVH	24	12	28
demandes relatives à l'autorité parentale (AP)			
pas de demande relative à l'exercice de l'AP	31	29	31
avec demande relative à l'exercice de l'AP	69	71	69
Nature des demandes	100	100	100
constater ou statuer sur l'exercice conjoint	49	39	52
demande l'exercice exclusive	51	61	48
Autres demandes relatives à la situation des mineurs			
demande de fixation de la résidence chez le demandeur	75	75	75
demande de fixation de la CEE	59	55	61
demande ISTP* sans accord du demandeur	15	15	15

Champ : France entière hors les 12 demandes introduites par le ministère public.

*% calculés sur les dossiers avec enfant mineur

**ISTP : interdiction de sortie du territoire français

Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDS/Enquête sur les ordonnances de protection 2016 - exploitation DACS-PEJC

Figure 7 : Probabilité de délivrance d'une ordonnance de protection: effets des caractéristiques du défendeur et de son attitude face aux accusations du demandeur, et effets des éléments de preuve

Rapport de probabilités	
Caractéristiques et attitude du défendeur	
Au moins un antécédent judiciaire de violences conjugales	2,56
Problèmes d'addiction et/ou psychiatriques reconnus par le JAF	4,36
Le défendeur reconnaît au moins partiellement les violences physiques sur le demandeur	2,67
Le défendeur reconnaît au moins partiellement les violences psychologiques sur le demandeur	2,93
Éléments de preuve annexés au dossier	
Dépôt de plainte	1,25
Main courante	0,79
Certificat médical établi par un IMI ou une UMU	1,79
Certificat médical établi par un médecin traitant	1,11
Apport d'au moins un témoignage	1,36

Champ : France entière hors demandes introduites par le ministère public.

Lecture : Le fait que le défendeur ait des problèmes d'addiction et/ou psychiatriques reconnus par le juge multiplie la probabilité que l'ordonnance de protection soit délivrée par 4,36 fois par rapport au cas où il n'en a pas.

Le fait d'avoir déposé une main courante diminue la probabilité de délivrance d'une ordonnance de protection de 21% (1-0,79).

Note : Le tableau intègre également des variables relatives à la structure du couple : couple séparé/non séparé ou en cours de séparation, couple partageant le logement commun/ ne partageant plus le logement commun, couple avec ou sans enfant.

Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDS/Enquête sur les ordonnances de protection 2016 - exploitation DACS-PEJC.

Parallèlement, la partie demanderesse a 7 fois sur 10 formé une demande relative à l'exercice de l'autorité parentale. Dans un peu plus de la moitié de ces situations est requis l'exercice exclusif de l'autorité parentale.

A l'instar des mesures sollicitées pour protéger le demandeur, celles formées pour protéger les enfants mineurs varient considérablement selon le type de violences alléguées.

Le quart des demandeurs qui ont dénoncé des violences physiques sur les enfants sollicite plus souvent des mesures relatives au droit de visite et d'hébergement (92 % contre 84 % des demandeurs qui n'ont pas dénoncé de violences à l'égard des enfants), notamment une interdiction totale d'entrer en contact avec l'enfant ou bien une interdiction d'entrer en contact en dehors d'un droit de visite médiatisé (47 % contre 26 % lorsqu'aucune violence sur enfant(s) n'a été alléguée). Ils sollicitent également plus souvent l'exercice exclusif de l'autorité parentale (61 % contre 48 %).

Dans 6 cas sur 10, le juge accueille favorablement la demande d'ordonnance de protection

Après instruction du dossier (encadré 2), le juge délivre l'ordonnance de protection dans 6 cas sur 10, pour une durée de 6 mois dans 90 % des situations.

Le juge tranche un peu plus fréquemment en faveur du demandeur s'il est assisté d'un avocat (60 % contre 58 % sans assistance) ou s'il est présent à l'audience (60 % contre 57 %).

L'ordonnance de protection est moins fréquemment délivrée lorsque la partie défenderesse fait valoir ses intérêts soit par l'intermédiaire d'un avocat (51 % contre 74 %) soit en se présentant à l'audience (55 % contre 76 % en son absence).

Le juge ne délivre pas d'ordonnance de protection dans 40 % des cas. Lorsque le juge a noté que les violences étaient anciennes ou avaient pris fin, la demande de protection est rejetée dans 95 % des situations. En revanche, l'ordonnance a été systématiquement délivrée (99 %) lorsque le juge a constaté un danger actuel ou des risques que le défendeur passe à l'acte ou réitère les violences.

La protection est 4,6 fois plus fréquemment accordée en cas d'addiction et/ou de troubles psychiatriques du défendeur, et 2,6 fois plus souvent lorsqu'il présente des antécédents judiciaires par rapport aux défendeurs qui n'ont pas ces profils (figure 7). La nature des éléments de preuve au dossier influe dans une moindre mesure sur la délivrance de la protection.

Les demandes restreignant les relations entre les enfants et le défendeur un peu moins souvent acceptées par le juge

Les mesures liées à la protection du demandeur ou à la situation face au logement sont très fréquemment acceptées. Ainsi, les demandes d'interdiction d'approcher le demandeur sont accordées dans 99 % des cas. Les demandes d'attribution du logement et l'éviction du conjoint du domicile sont accordées dans respectivement 97 % et 95 % des cas. La demande d'interdiction de porter une arme est celle enregistrant le taux d'acceptation le plus faible avec 77 % des cas.

En revanche, les mesures spécifiques visant à protéger les enfants mineurs ou à organiser ses relations avec le défendeur après la séparation du couple affichent des taux d'acceptation plus fluctuants. Ainsi, les mesures visant à fixer la résidence de l'enfant chez la partie demanderesse, à fixer un droit de visite « classique »³ ou bien encore celles visant à faire constater l'exercice conjoint de l'autorité parentale atteignent des taux d'acceptation supérieurs à 90 %. Les autres mesures présentent des taux d'acceptation moindres, quoique toujours élevés. Notamment, les demandes d'interdiction totale d'entrer en contact avec l'enfant ou d'interdiction d'entrer en contact en dehors des lieux médiatisés, les demandes de mise en place d'un droit de visite et d'hébergement médiatisé ou d'un droit de visite sans hébergement sont acceptées à hauteur de 80 %. De même, les demandes de suspension du droit de visite, d'attribution de l'exercice exclusif de l'autorité parentale, d'interdiction de sortie du territoire français sans l'accord du demandeur sont acceptées dans moins de 70 % des cas.

³ Hors demandes d'interdiction au défendeur d'entrer en contact avec les enfants, mise en place d'un droit de visite médiatisé, d'un simple droit de visite sans hébergement ou d'une suspension/réserve du droit de visite.

Encadré 1 : Sources utilisées

Le Répertoire Général Civil permet de dénombrer l'ensemble des demandes d'ordonnance de protection formées devant les juges aux affaires familiales et des décisions rendues.

Les informations restent cependant succinctes et ne permettent pas de connaître, entre autres, le profil social du demandeur, du défendeur, du couple et des enfants, les violences dénoncées par le demandeur, leur contexte, les preuves du demandeur et le passé du défendeur, les demandes formulées ...

Or, après quelques années 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, le ministère de la Justice a estimé nécessaire de réaliser une enquête auprès des juridictions sur les décisions d'ordonnance de protection rendues dans ce domaine, afin de dresser un premier bilan d'application de ces dispositions.

Ainsi, les 168 tribunaux de grande instance de France métropolitaine et outre-mer ont été invités à transmettre à la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général du ministère, service statistique ministériel, les copies de toutes les décisions au fond d'ordonnance de protection prononcées par les juges aux affaires familiales durant l'année 2016, à l'exception de celles prononcées dans le cadre d'un mariage forcé. 2 380 décisions correspondant au champ de l'enquête ont été collectées, dépouillées et saisies par la SDSE. Elles constituent l'échantillon mobilisé pour cette étude par la direction des affaires civiles et du sèau.

Encadré 2 : Quelques statistiques sur le déroulement de la procédure

** 62 % des demandes ont été introduites par requête remise ou adressée au greffe, par assignation en la forme des référés dans 38 % des cas.*

** L'audience intervient en moyenne au terme de 31,5 jours avec d'importantes variations selon le mode de saisine (36 jours lorsque le demandeur a saisi la justice par voie de requête, 27 jours par assignation).*

** Dans 8,5 % des décisions, il est fait mention d'un renvoi antérieur de l'audience en cours. Le motif le plus fréquemment invoqué est le non-respect du contradictoire (49 %) suivi de loin par les renvois demandés par une seule ou les deux parties (11 %), en raison de l'absence du défendeur à l'audience (10 %) ou de l'absence de pièces nécessaires à l'instruction (8 %).*

** 95 % des demandeurs et 61 % des défendeurs sont assistés par un avocat lors de l'audience.*

** 93 % des demandeurs et 76 % des défendeurs sont présents à l'audience.*

** Dans 97 % des affaires, les parties ont été entendues ensemble, l'audition séparée est donc rare (3 %) et émane le plus souvent du demandeur.*

** Une audition des enfants a été demandée dans 3,5 % des dossiers avec enfant du demandeur.*

** Les décisions sont rendues en moyenne au terme de 42,4 jours, cette durée variant légèrement selon que l'ordonnance a été délivrée (40 jours) ou rejetée (46 jours).*

La durée globale de 42,4 jours se partage entre la durée comprise entre la saisine du juge aux affaires familiales et la dernière audience (31,5 jours) ainsi que celle comprise entre la dernière audience et la décision (10,9 jours, correspondant au temps du délibéré).

** Le ministère public intervient à différents stades de la procédure :*

- Il a été à l'origine de la demande dans une douzaine de dossiers.

- une quinzaine de demandeurs a sollicité la dissimulation de leur adresse avec élection de domicile auprès du procureur de la République.

- Le ministère public a été présent à l'audience dans 10 % des affaires.

- Le ministère public a rendu des conclusions dans 57 % des dossiers. Il a donné un avis favorable à la délivrance de l'ordonnance dans les deux-tiers des cas.

- Le ministère public et le JAF ont effectué, dans les trois-quarts des situations, la même analyse du dossier.

Derniers numéros d'Infostat justice :

170. Les greffiers et directeurs des services des greffes, des corps professionnels de la justice féminisés, jeunes et diplômés

169. Infractions économiques et financières : leur traitement judiciaire en 2016 et 2017

168. La durée de traitement des affaires pénales impliquant des mineurs en 2017

167. Les contentieux liés au logement