

Proposition de loi portant création d'une juridiction spécialisée aux violences intrafamiliales (n° 346)

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Aurélien Pradié

22 novembre 2022

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 255-1 à 257-1 [nouveaux] du code de l'organisation judiciaire)

Création d'une juridiction spécialisée aux violences intrafamiliales

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article insère au sein du code de l'organisation judiciaire un titre V *bis* intitulé « *Les juridictions des violences intrafamiliales* » composé de trois chapitres.

Il crée **une nouvelle formation du tribunal judiciaire**, le tribunal des violences intrafamiliales, compétent à la fois pour les délits constitutifs d'une atteinte à l'intégrité commis par un partenaire ou un ancien partenaire, mais également pour ceux commis sur un ascendant ou sur la personne de l'enfant.

Il crée également **une nouvelle fonction, le juge aux violences intrafamiliales**. Ce dernier est compétent à la fois en matière civile, car il connaît des demandes d'ordonnance de protection, et en matière pénale, car il connaît des mêmes délits que le tribunal des violences intrafamiliales.

Il rappelle enfin le rôle du ministère public devant cette juridiction : il assiste aux débats et doit être présent lorsque la décision est prononcée.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille **a créé le bracelet anti-rapprochement**, qui peut être ordonné à tous les stades de la procédure pénale mais aussi dans le cadre civil de l'ordonnance de protection (sous réserve de l'accord des deux parties). Elle a apporté **plusieurs modifications au dispositif de l'ordonnance de protection**, notamment en prévoyant un délai maximal de six jours entre la fixation de l'audience et la délivrance de l'ordonnance. Elle a enfin **élargi les conditions d'attribution du téléphone grave danger (TGD)**.

La loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales a **interdit la médiation pénale comme alternative aux poursuites en cas de violences conjugales**. Elle a également modifié les dispositions relatives au secret professionnel pour prévoir qu'un professionnel de santé peut porter à la connaissance du procureur des violences exercées au sein d'un couple malgré l'absence d'accord donné par la victime.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le traitement des affaires de violences conjugales ne présente pas au premier abord de spécificité particulière : le procureur oriente la réponse pénale et les juridictions se prononcent lorsque des poursuites sont engagées.

Le système judiciaire français se distingue en cela de l'organisation mise en place en Espagne, qui a créé en 2004 des juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de violence de genre.

Néanmoins, les difficultés à faire diminuer le nombre de victimes de violences, et notamment le nombre d'homicides commis au sein du couple, ont conduit les ministres de la Justice successifs à prévoir des procédures et des dispositifs spécifiques au contentieux des violences conjugales.

A. LA CHAÎNE PÉNALE POUR TRAITER LES AFFAIRES DE VIOLENCES CONJUGALES

1. Le déclenchement de l'action pénale

L'origine de la procédure pénale peut être la victime elle-même, qui révèle des faits au parquet ou à un service enquêteur. Auprès des services enquêteurs, cette révélation peut prendre la forme d'une main courante ou d'un dépôt de plainte. Une main courante vise à signaler des faits aux forces de l'ordre, non à engager des poursuites à l'encontre de l'auteur des faits signalés. Le procureur de la République peut néanmoins lancer une enquête si la main courante décrit une infraction. À l'inverse, le dépôt de plainte par la victime d'une infraction sert à saisir la justice de cette infraction.

Depuis le Grenelle des violences conjugales, les victimes de violences conjugales peuvent procéder à un dépôt de plainte simplifié à l'hôpital.

Le déclenchement de l'action pénale en matière de violences conjugales n'est pas nécessairement le fait de la victime. Elle peut intervenir suite à l'intervention des forces de l'ordre au domicile du couple : en cas de gravité particulière des faits, l'information peut être transmise au parquet, même en l'absence de plainte de la victime.

Des tiers peuvent aussi dénoncer les faits aux services de police ou de gendarmerie. Ainsi, lorsqu'ils constatent des violences exercées au sein du couple, l'article 226-14 du code pénal prévoit que les professionnels de santé peuvent procéder à la levée du secret médical s'ils estiment que les violences mettent la vie de la victime en danger et que celle-ci n'est pas en mesure de se protéger. Depuis la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, les professionnels de santé peuvent porter à la connaissance du procureur de la République ces violences même lorsque la victime de ces violences ne donne pas son accord à ce signalement.

Le bilan statistique publié par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer sur l'insécurité et la délinquance ⁽¹⁾ fait le constat d'une forte hausse (+ 14 %) du nombre de victimes de violences intrafamiliales enregistrées par les forces de sécurité en 2021, qui s'établit à **157 000**. Cela représente une hausse de 43 % par rapport à 2018.

2. Le rôle central du ministère public

Le ministère public est un élément essentiel de la réponse pénale aux violences conjugales. Une fois saisi de l'infraction, il apprécie de l'opportunité ou non d'engager des poursuites. Il dispose également de plusieurs outils pour protéger les victimes de violences. Enfin, il impulse la coordination avec les partenaires de l'État en matière de lutte contre les violences conjugales.

a. Le parquet oriente la réponse pénale

Le procureur de la République est celui qui « *reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner* », selon l'article 40 du code de procédure pénale.

Une fois que le procureur de la République a constaté une infraction qu'aucun obstacle juridique n'empêche de poursuivre, il apprécie la suite à donner : c'est le principe de l'opportunité des poursuites. L'article 40-1 du code de procédure pénale prévoit ainsi que le procureur de la République saisi d'une infraction peut choisir :

- d'engager des poursuites ;
- de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites ;
- de classer sans suite la procédure.

Pour apprécier la suite à donner, le procureur dirige l'enquête en s'appuyant sur les officiers et les agents de la police judiciaire (article 41 du code de procédure pénale). Il peut adresser des instructions générales ou particulières

(1) « *Insécurité et délinquance en 2021 : bilan statistique* », publié par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure le 30 juin 2022

aux enquêteurs (article 39-3 du code de procédure pénale). Le procureur peut par exemple prohiber le dépôt de mains courantes lorsque l'enquêteur a constaté des violences au sein du couple.

Le procureur peut décider de saisir ou non un juge d'instruction lorsqu'un délit a été commis, comme le prévoit l'article 80 du code de procédure pénale. **La saisine du juge d'instruction est néanmoins obligatoire dès lors que l'infraction commise est un crime** (article 79 du code de procédure pénale). La conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) a indiqué au rapporteur que seules 0,62 % des enquêtes étaient confiées à un juge d'instruction : c'est donc le parquet qui conduit la majorité des enquêtes.

Le procureur oriente donc la réponse pénale faite à une infraction, et comme l'illustre les chiffres ci-dessous, une proportion significative des infractions en matière de violences conjugales ne font pas l'objet de poursuites, c'est-à-dire ne sont pas jugées par une juridiction.

Ainsi, en 2020, selon la lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes datée de novembre 2021, les parquets ont traité **92 772 auteurs présumés impliqués dans des affaires de violences entre partenaires** ⁽¹⁾. À l'issue de l'enquête, **30 % des affaires ont été classées sans suite**, l'infraction n'étant pas ou insuffisamment caractérisée. Cette proportion est similaire à celle observée sur l'année 2017, au cours de laquelle 69 % des auteurs présumés avaient été impliqués dans une affaire poursuivable.

Le parquet peut également classer sans suite pour poursuites inopportunes : cela peut être le cas par exemple si la plainte a été retirée. Le classement sans suite pour inopportunité des poursuites a concerné 5 541 affaires en 2021.

59 675 réponses pénales ont donc été apportées sur les 92 772 affaires traitées, soit 64 %. Les réponses pénales se répartissent entre les alternatives aux poursuites, les compositions pénales et les poursuites.

● Les alternatives aux poursuites

Les alternatives aux poursuites sont prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale. Parmi les alternatives se trouve le rappel à la loi, qui est un rappel à l'auteur des obligations résultant de la loi. À partir du 1^{er} janvier 2023, le rappel à la loi est remplacé par un avertissement pénal probatoire : si l'auteur de l'infraction commet une nouvelle infraction dans un délai d'un an, alors le procureur peut choisir de mettre en œuvre l'action publique.

En matière de violences conjugales, le procureur peut notamment choisir de faire accomplir à l'auteur un stage de responsabilisation pour la prévention et la

(1) « Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2020 – Indicateurs nationaux annuels », dans la lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes, publiée en novembre 2021

lutte contre les violences au sein du couple et sexistes, mais également prévoir une interdiction de paraître et l'obligation d'une prise en charge sanitaire. Depuis la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, la médiation pénale, qui est une forme d'alternative aux poursuites, est interdite en cas de violences au sein du couple.

La mise en œuvre de l'une de ces alternatives suspend la prescription de l'action publique, qui peut être à nouveau mise en œuvre si la mesure n'est pas exécutée.

Les mesures alternatives aux poursuites sont généralement mises en œuvre en cas de première infraction ou de violences n'ayant pas entraîné de blessures ⁽¹⁾. **En 2020, 17 092 affaires ont été classées sans suite après alternative aux poursuites (hors compositions pénales), soit 29 % des réponses pénales apportées.**

● La composition pénale

La composition pénale est une forme d'alternative aux poursuites définie à l'article 41-2 du code de procédure pénale. Lorsque l'auteur de l'infraction reconnaît les faits et que ceux-ci sont punis d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, le procureur de la République peut proposer une ou plusieurs sanctions parmi celles listées à l'article 41-2.

L'une de ces sanctions est d'accomplir un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes. Le 14° de l'article 41-2 prévoit explicitement le cas des infractions commises sur conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité. Dans cette hypothèse, la composition pénale peut comporter, pour l'auteur de l'infraction, l'obligation de résider hors du domicile du couple, ou encore la prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique.

La composition pénale doit être validée par le président du tribunal judiciaire, sauf lorsqu'elle répond à certains critères prévus à l'article R 15-33-40-1 du code de procédure pénale.

En cas de refus ou d'exécution partielle de la composition pénale, le procureur de la République met en mouvement l'action publique. À l'inverse, « *l'exécution de la composition pénale éteint l'action publique* ».

En 2020, 3 173 auteurs de violences entre partenaires ont exécuté une composition pénale, soit 5 % des réponses pénales apportées.

● Les poursuites

(1) Circulaire relative à l'amélioration du traitement des violences conjugales et à la protection des victimes datée du 9 mai 2019

En 2020, 39 410 des auteurs présumés de violences entre partenaires ont été poursuivis, soit 66 % des réponses pénales apportées.

b. Le procureur protège les victimes de violences conjugales

- La possibilité de déférer les auteurs de violences conjugales

Une fois la décision prise d'engager des poursuites, le procureur peut ordonner que la personne qu'il envisage de poursuivre soit déférée devant lui, en application de l'article 393 du code de procédure pénale. Il a recours au défèrement s'il envisage, à l'issue de la garde à vue :

– *une convocation par procès-verbal*, prévue par l'article 394 du code de procédure pénale : au cours du défèrement, le procureur de la République notifie les faits reprochés, qui devront être portés devant le tribunal dans un délai qui ne peut excéder six mois. Le procureur peut demander à ce que le prévenu soit placé sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique en attente de son procès ;

– *une comparution immédiate*, prévue par l'article 395 du code de procédure pénale : si le procureur estime que les charges réunies sont suffisantes et que l'affaire est en état d'être jugée, alors le prévenu est traduit immédiatement dans le tribunal. L'article 396 prévoit qu'en cas d'impossibilité de réunir le tribunal le jour même, le procureur peut requérir la détention provisoire du prévenu ;

– *une comparution à délai différé*, prévue par l'article 397-1-1 du code de procédure pénale : lorsqu'une affaire n'est pas en état d'être jugée, le procureur peut requérir, devant le juge des libertés et de la détention, le placement sous contrôle judiciaire, l'assignation à résidence sous surveillance électronique ou la détention provisoire.

Le défèrement permet au procureur d'organiser la protection de la victime de violences conjugales dans l'attente du jugement et d'accélérer le traitement judiciaire de la plainte. Une circulaire de la ministre de la Justice datée du 9 mai 2019⁽¹⁾ rappelle ainsi qu'en matière de violences conjugales, « *les actes de violences répétés, graves ou les situations d'emprise justifient le recours au défèrement.* ». Le défèrement permet ainsi soit de procéder à une comparution immédiate, soit de prendre des mesures protectives de la victime, notamment l'éloignement de l'auteur de violences du domicile. Le recours à cette dernière mesure connaît une réelle hausse : entre 2017 et 2021, le nombre de jugements précédés d'un contrôle judiciaire avec l'obligation de résider hors de la résidence du couple a augmenté de 205 %⁽²⁾.

(1) Circulaire relative à l'amélioration du traitement des violences conjugales et à la protection des victimes précitée

(2) Données de la direction des affaires criminelles et des grâces présentées aux parquets généraux et transmis au rapporteur

- Le contrôle judiciaire, mesure de sûreté pour éviter la réitération de l'infraction

Le contrôle judiciaire, ordonné par le juge des libertés et de la détention (ou le juge d'instruction dans certains cas), astreint la personne mise en examen à une ou plusieurs obligations ⁽¹⁾. Le juge peut ordonner au prévenu en cas de violences sur partenaire l'obligation de résider hors du domicile du couple, l'interdiction de paraître au domicile ou encore l'obligation de faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique. Le juge, dans certains cas, peut se prononcer sur la suspension du droit de visite et d'hébergement de l'enfant mineur du couple.

Le contrôle judiciaire avec placement probatoire, un dispositif expérimental pour prendre en charge les auteurs de violences conjugales

Depuis le Grenelle des violences conjugales est expérimenté le contrôle judiciaire avec placement probatoire. **Ce dispositif de prise en charge globale en présentiel** s'appuie sur l'article 138 18° du code de procédure pénale, qui prévoit la possibilité pour le juge, lorsqu'il ordonne un contrôle judiciaire, de prévoir que le prévenu soit pris en charge si besoin dans un établissement d'accueil adapté dans lequel il est obligé de résider.

Toute personne faisant l'objet de poursuites pour une infraction en lien avec les violences conjugales qui nécessite une éviction du logement peut être concernée : la personne est tenue de résider dans une structure et de suivre une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique.

Ce dispositif est présenté à la fois comme une alternative à la détention provisoire, une prise en charge complète des auteurs de violences conjugales et une mesure de sûreté.

Lorsque les conditions prévues à l'article 138-3 du code de procédure pénale sont remplies, le juge peut également :

– interdire à la personne placée sous contrôle judiciaire de se rapprocher de la victime à moins d'une certaine distance ;

– pour faire respecter cette interdiction, astreindre la personne sous contrôle judiciaire de porter un bracelet porteur d'un émetteur permettant de déterminer à distance sa localisation, dit également bracelet anti-rapprochement (BAR).

Le bracelet anti-rapprochement a été créé par la loi du 28 décembre 2019. Le porteur du bracelet doit respecter une distance minimale avec la personne protégée, elle-même porteuse d'un dispositif permettant sa localisation. Lorsque le porteur du bracelet franchit une distance de pré-alerte, qui représente le double de la distance minimale d'alerte, il est contacté par un téléopérateur qui l'enjoint de partir.

(1) Article 138 du code de procédure pénale

- Le téléphone grave danger

Parmi les attributions du procureur se trouve également l'attribution du téléphone grave danger, prévue à l'article 41-3-1 du code de procédure pénale « *en cas de grave danger menaçant une victime de violences de la part de son conjoint, de son concubin, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité* » mais également si l'auteur des violences et la victime sont séparées.

Le téléphone est attribué pour une durée renouvelable de six mois, avec l'accord express de la victime.

L'attribution peut avoir lieu seulement si la victime et l'auteur des violences ne cohabitent pas et lorsqu'une des deux conditions suivantes est remplie :

– l'auteur des violences fait l'objet d'une interdiction judiciaire d'entrer en contact avec la victime ;

– le danger est avéré et imminent, l'auteur des violences est en fuite ou l'interdiction judiciaire d'entrer en contact n'a pas encore été prononcée.

Ce dernier critère a été ajouté par l'article 17 de la loi n° 2009-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, qui a également ajouté que la demande d'équipement pouvait être formulée par la victime par tout moyen. Les rapporteurs de l'application de la loi avaient constaté en 2020 ⁽¹⁾ une réelle progression du nombre de téléphones à la fois déployés (disponibles en juridictions) et attribués aux victimes. Le nombre de 5 000 TGD déployés devrait être atteint d'ici la fin 2022.

c. Le procureur est chargé de coordonner la politique de lutte contre les violences conjugales

La prévention et le traitement judiciaire des violences conjugales impliquent non seulement les professionnels de l'ordre judiciaire mais aussi, sans être exhaustif, les forces de l'ordre, les associations d'aide aux victimes, les professionnels de santé, les travailleurs sociaux.

Il est essentiel pour l'ensemble des intervenants d'avoir un point de contact unique au sein de la juridiction. Une circulaire de la garde des Sceaux datée de 2014 insiste ainsi sur l'importance de désigner un magistrat « *réfèrent en matière de violences commises au sein du couple* », de manière à « *garantir un traitement diligent et cohérent des signalements de personnes en situation de*

(1) Rapport d'information n° 3431 sur la mise en application de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, présenté par M. Aurélien Pradié et M. Guillaume Vuilletet le 14 octobre 2020

danger au sein du couple »⁽¹⁾. La circulaire précise également que le procureur de la République impulse la coordination des agents de l'État pour prévenir les violences commises au sein du couple.

3. En cas d'engagement des poursuites, la juridiction compétente dépend de la gravité de l'infraction commise

La juridiction compétente pour juger l'affaire dépend de la gravité de la sanction.

Le tribunal correctionnel est compétent en matière de délits, soit les infractions punies d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à dix ans ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3 750 euros (article 381 du code de procédure pénale).

La cour d'assises, composée de juges professionnels et de jurés populaires, est compétente en matière de crimes, soit les infractions punies d'une peine de réclusion d'une durée minimale de quinze ans. Par dérogation, depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, les personnes majeures accusées d'un crime puni de quinze ou vingt ans de réclusion légale sont jugées par la cour criminelle, composée exclusivement de juges professionnels⁽²⁾.

En 2020, 97 % des 39 410 affaires où les auteurs ont été poursuivis ont été portées devant le tribunal correctionnel.

S'agissant des peines pouvant être prononcées, **l'article L. 132-80 du Code pénal institue une circonstance aggravante lorsqu'une 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 ».**

Les peines qui résultent de cet article sont rappelées dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU DES PEINES PRÉVUES EN CAS DE VIOLENCES SUR UN PARTENAIRE, Y COMPRIS APRÈS LA SÉPARATION

	Peines	Article du code pénal
En matière délictuelle		

(1) *Circulaire du 24 novembre 2014 d'orientation de politique pénale en matière de lutte contre les violences au sein du couple et relative au dispositif de téléassistance pour la protection des personnes en grave danger*

(2) *La loi du 23 mars 2019 prévoyait une expérimentation des cours criminelles. La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire prévoit la généralisation des cours criminelles à compter du 1^{er} janvier 2023.*

Violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours	3 ans d'emprisonnement, 45 000 euros d'amende	222-13
Violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours	5 ans d'emprisonnement, 75 000 euros d'amende	222-12
Agression sexuelle	7 ans d'emprisonnement, 100 000 euros d'amende	222-28
En matière criminelle		
Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente	15 ans de réclusion criminelle	222-10
Viol	20 ans de réclusion criminelle	222-24
Actes de torture et de barbarie	20 ans de réclusion criminelle	222-3
Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner	20 ans de réclusion criminelle	222-8

Les condamnations pour violences entre partenaires prononcées en 2020 se répartissent selon le tableau suivant.

LES CONDAMNATIONS POUR VIOLENCES ENTRE PARTENAIRES PRONONCÉES EN 2020

Délits	23 583
Violences sans incapacité de travail (ITT)	8 453
Violences ayant résulté en une ITT inférieure ou égale à 8 jours	10 076
Violences ayant résulté en une ITT supérieure à 8 jours	1 844
Agressions sexuelles	223
Menaces / harcèlement	2 904
Non-respect d'une ordonnance de protection	83
Crimes	110
Viols	52
Homicides volontaires	47
Autres crimes sur conjoint	11
TOTAL	23 693

Source : Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2020, précité

Le rapport de politique pénale du garde des Sceaux daté de janvier 2022 fait état d'une augmentation de 99 % du nombre de condamnations pour violences conjugales entre 2017 et 2021.

Si le prévenu est reconnu coupable des faits qui lui sont reprochés, tout ou partie de la peine peut comprendre une interdiction de contact et une interdiction de paraître.

La juridiction, en vertu de l'article 132-45-1 du Code pénal, peut également prononcer l'application du bracelet anti-rapprochement en cas d'infraction punie d'au moins trois ans d'emprisonnement commise par un partenaire ou un ancien partenaire. Au 1^{er} août 2022, sur les 1 313 BAR prononcés par les juridictions, 661 l'avaient été au stade post-sentenciel.

Enfin, les dispositifs pour renforcer l'information de la victime sur la procédure ont été renforcés. Ainsi, l'article D. 1-11-2 du code de procédure pénale, créé par le décret n° 2021-1820 du 24 décembre 2021 relatif aux mesures de surveillance applicables lors de leur libération aux auteurs d'infractions commises au sein du couple, prévoit **qu'une victime de violences conjugales soit informée de la sortie de détention de l'auteur des violences, même si celle-ci est temporaire**. Le décret prévoit également que l'autorité judiciaire examine à l'occasion de chaque sortie de détention l'opportunité de prononcer une interdiction de contact avec la victime ou d'avoir recours à un dispositif de protection comme le téléphone grave danger ou le bracelet anti-rapprochement.

4. Le juge aux affaires familiales, compétent pour délivrer les ordonnances de protection, maillon de la réponse judiciaire

a. L'ordonnance de protection, mécanisme de protection essentiel

L'article 515-9 du code civil prévoit que le juge aux affaires familiales peut délivrer en urgence **une ordonnance de protection** lorsque les violences exercées au sein du couple ou par un ancien conjoint mettent en danger la personne qui en est victime. Deux éléments doivent être caractérisés : des violences vraisemblables, et un danger auquel la victime ou l'un ou plusieurs des enfants sont exposés.

Lorsqu'il délivre l'ordonnance de protection, le juge aux affaires familiales peut prendre un certain nombre de mesures, prévues à l'article 515-11 du code civil, parmi lesquelles :

- l'interdiction de contact avec certaines personnes désignées par le juge (1°) ;
- l'interdiction à la partie défenderesse de détenir une arme (2°) ;
- l'attribution de la jouissance du logement conjugal au conjoint qui n'est pas l'auteur des violences (4°) ;
- la détermination des modalités d'exercice de l'autorité parentale, notamment l'exercice du droit de visite et d'hébergement (5°).

Ces mesures sont prononcées pour une durée maximale de six mois mais peuvent être prolongées dans les conditions prévues à l'article 515-12 du code civil.

Le non-respect des mesures imposées dans une ordonnance de protection est une infraction, punie de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (article 227-4-2 du code pénal). En 2020, comme le montrait le tableau *supra*, 83 condamnations pour non-respect d'une ordonnance de protection ont été prononcées.

Faisant le constat d'un mécanisme de protection insuffisamment exploité, la loi du 28 décembre 2019 a apporté plusieurs changements. Parmi ceux-ci, elle a précisé que l'ordonnance de protection pouvait être délivrée même lorsque les deux parties étaient séparées. La loi a également inscrit explicitement à l'article 515-10 du code civil que **la délivrance de l'ordonnance de protection n'est pas conditionnée à un dépôt de plainte préalable. L'article 4 de la loi a également fixé un délai de six jours entre la fixation de l'audience et la délivrance de l'ordonnance de protection.**

Le rapport sur la mise en application de la loi ⁽¹⁾ publié en octobre 2020 a constaté que les dispositions avaient, « dans leur grande majorité », atteint leurs objectifs. Deux chiffres ⁽²⁾ illustrent la diffusion de l'ordonnance comme outil de protection :

– **le nombre de demandes d'ordonnance de protection en France a augmenté de 73,4 %** entre 2018 (3 411 demandes) et 2021 (5 921 demandes) ;

– **le taux d'acceptation totale ou partielle d'ordonnance de protection** sur le nombre de décisions ayant statué sur la demande est passé de 61,8 % en 2018 à 67,8 % en 2021.

L'ordonnance de protection est donc plus souvent sollicitée et plus souvent accordée.

b. La possibilité laissée au juge aux affaires familiales d'ordonner le port du bracelet anti-rapprochement n'est pas exploitée

L'article 4 de la loi du 28 décembre 2019 donne au juge aux affaires familiales la possibilité, lorsqu'il a délivré une ordonnance de protection comportant une interdiction d'entrer en contact, d'ordonner le port par les deux parties d'un bracelet anti-rapprochement. **Il doit pour cela recueillir le consentement des deux parties** ⁽³⁾. Si la partie défenderesse refuse le principe du port du bracelet, **le juge aux affaires familiales doit aviser immédiatement le procureur de la République.**

Confier la possibilité de délivrer un bracelet anti-rapprochement au juge aux affaires familiales permettait d'introduire une mesure de protection de la

(1) Rapport d'information n° 3431 précité

(2) Avis budgétaire sur la mission Justice dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, par Mme Sarah Tanzilli, au nom de la commission des lois

(3) Article 515-11-1 du code civil

victime dans le volet civil de la procédure, à la phase préventive qu'est la délivrance de l'ordonnance de protection. Une personne victime de violences conjugales n'ayant pas déposé plainte peut ainsi en bénéficier.

Néanmoins, les chiffres communiqués au rapporteur illustrent la difficulté d'appropriation du dispositif par les juges aux affaires familiales. Ainsi, au 30 décembre 2021, 22 bracelets anti-rapprochement avaient été ordonnés par les juges aux affaires familiales, et **seuls 12 étaient actifs**.

Le rapporteur considère que cela illustre la limite de confier à un juge civil la possibilité d'ordonner la pose d'un dispositif qui, par la restriction de la liberté d'aller et venir qu'il impose, relève plutôt du volet pénal. Il reste convaincu du bien-fondé de prévoir la pose d'un bracelet anti-rapprochement dans le cadre de la délivrance d'une ordonnance de protection mais souhaite que la compétence soit transférée à un juge pénal.

5. L'ébauche d'une justice spécialisée qui ne dit pas son nom pour améliorer le traitement judiciaire des violences conjugales

L'Inspection générale de la Justice a publié un rapport en octobre 2019 qui faisait l'état des lieux sur les dossiers jugés définitivement concernant des faits d'homicides liés à des violences conjugales commis en 2015 et 2016. La mission met en avant plusieurs marges de progrès. En matière judiciaire, elle constate « *des lacunes dans la mise en œuvre de la protection de la victime* » et « *des défaillances dans la coordination entre les services* », notamment un cloisonnement trop important entre les différents services judiciaires.

Ce rapport, comme le Grenelle des violences conjugales, a mis en évidence la nécessité d'accélérer le traitement judiciaire des plaintes en matière de violences conjugales.

Depuis 2019 se déploient ainsi dans les tribunaux des circuits d'urgence pour lutter contre les violences conjugales. Le tribunal de Créteil a été juridiction pilote pour la mise en œuvre de ce protocole d'urgence ⁽¹⁾.

La circulaire de la ministre de la Justice datée du 28 janvier 2020 préconise la mise en œuvre d'une filière de l'urgence, justifiée par « *la spécificité du phénomène [de violences conjugales], et notamment l'acuité du péril pesant sur les victimes, justifient une adaptation de la réponse judiciaire passant par la mise en œuvre d'une véritable filière de l'urgence juridictionnelle* ».

En matière de traitement judiciaire, cela se traduit par la priorisation des procédures en matière de violences conjugales, avec le respect strict du délai de prononcé des ordonnances de protection prévu par le législateur. En matière pénale, « *la dimension prioritaire du dossier devra être prise en compte à*

(1) « Créteil devient juridiction pilote pour la lutte contre les violences conjugales », article publié sur Dalloz le 24 septembre 2019 par Thomas Coustet

tous les stades de la procédure ». L'encouragement à avoir recours au défèrement en cas de violences conjugales dans la circulaire du 9 mai 2019 citée *supra* participe de cette volonté d'accélérer le traitement des plaintes. La circulaire prévoit aussi que certains créneaux d'audience soient réservés et des audiences consacrées au jugement des infractions de violences conjugales, pour garantir un traitement rapide des plaintes.

En novembre 2021, 123 tribunaux judiciaires sur 164 avaient mis en place un circuit de l'urgence ⁽¹⁾

B. LE MODÈLE ESPAGNOL

L'Espagne a créé des tribunaux spécialisés en violences à l'encontre des femmes en application d'une loi adoptée en 2004 ⁽²⁾ qui comprenait plusieurs volets de mesures pour lutter contre la violence de genre.

L'organisation judiciaire espagnole diffère de celle de la France sur plusieurs points, notamment sur le rôle dévolu aux juges d'instruction. En Espagne, les procureurs et les magistrats du siège constituent deux corps distincts. Ce sont les juges d'instruction qui sont chargés de diriger les enquêtes, et non les procureurs (*fiscales*).

La spécialisation créée par la loi de 2004 se traduit par :

– **la spécialisation de juges d'instruction** qui traitent exclusivement des dossiers de violences contre les femmes ;

– la création des **tribunaux spécialisés en matière de violences contre la femme** (*Juzgados de la violencia sobre la mujer*) ;

La notion de « tribunaux spécialisés » peut porter à confusion : ce ne sont l'équivalent des tribunaux judiciaires français, car ils ne sont pas compétents pour conduire des procès et rendre des jugements en matière pénale, sauf pour les délits mineurs. **Ils exercent à l'inverse des prérogatives en matière civile** : ils sont compétents pour se prononcer sur les mesures de protection pouvant être accordées aux femmes victimes de violences (ordonnance de protection, téléphone grave danger, bracelet anti-rapprochement).

Le fait pour les juges de détenir une compétence à la fois en matière civile et en matière pénale garantit une prise en charge judiciaire plus complète de la victime : le même juge peut délivrer une ordonnance de protection et prendre des sanctions pénales.

(1) Avis budgétaire de Mme Sarah Tanzilli précité

(2) Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

En 2022, 106 tribunaux et juges d’instruction s’occupent exclusivement de mener les enquêtes sur les délits et les crimes liés au genre. À cela s’ajoutent les juges qui partagent leur temps de travail entre les dossiers de violences liés aux genre et les autres : ils sont 370, répartis sur l’ensemble du territoire.

– **la spécialisation de certains tribunaux pénaux** (*Juzgados de lo Penal especializados*) ;

Il existe 32 tribunaux pénaux spécialisés répartis sur l’ensemble du territoire : ils sont uniquement compétents en matière pénale et jugent les crimes et délits liés à la violence de genre.

– une **chambre spécialisée au sein de chaque cour d’appel**, qui traite l’ensemble des contentieux liés à la violence de genre renvoyés en appel, pour harmoniser les décisions.

Les affaires dans lesquelles un homme est victime de violences conjugales ne sont pas traitées par ces juridictions.

Les magistrats qui exercent dans les juridictions spécialisées ont suivi au préalable une formation qui n’est pas exclusivement centrée sur l’aspect judiciaire du sujet mais qui fait intervenir l’ensemble des professionnels impliqués (travailleurs sociaux, sociologues, psychologues...) dans la lutte contre les violences de genre.

Comme l’a indiqué Mme Marià Felisa Herrero Pinilla, magistrate espagnole cheffe de la section des relations internationales du Conseil général du pouvoir judiciaire – l’équivalent espagnol du Conseil supérieur de la magistrature – lors de son audition par le rapporteur, **la loi de 2004 a marqué un tournant en Espagne dans la lutte contre les violences faites aux femmes**. Une diminution significative du nombre de femmes tuées est observée depuis 2004 : 72 femmes avaient été tuées en 2003 contre 48 en 2021, soit une baisse de 36 %. L’observatoire contre les violences conjugales et les violences de genre en Espagne a constaté également une augmentation significative du nombre de plaintes enregistrées par les tribunaux spécialisés : 126 293 en 2007 contre 162 848 en 2021 ⁽¹⁾, soit une augmentation de 29 %. Cela révèle une plus grande tendance des victimes à porter plainte.

Pourtant, de fortes réticences avaient été exprimées en 2004 par le Conseil général du pouvoir judiciaire, qui craignait que la loi résulte en la création d’une juridiction spéciale pour les femmes ⁽²⁾.

Le dispositif créé par la présente proposition de loi propose un modèle inspiré de l’exemple espagnol mais adapté au système judiciaire français.

(1) *Observatoire contre les violences conjugales et les violences de genre, statistiques annuelles*

(2) « *En Espagne, les tribunaux spécialisés en violence de genre ont prouvé leur efficacité* », article publié dans *Le Monde* le 27 juillet 2021

Convaincu que les violences intrafamiliales revêtent une spécificité telle que les magistrats chargés de les juger doivent être spécialisés, le rapporteur propose de créer à la fois une nouvelle formation de jugement – le tribunal aux violences intrafamiliales – et une nouvelle fonction, le juge aux violences intrafamiliales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article insère, au sein du livre II du code de l'organisation judiciaire, un titre V *bis* intitulé « *Les juridictions des violences intrafamiliales* » composé de trois chapitres, créant les nouveaux articles L. 255-1, L. 255-1, L. 255-3, L. 256-1, L. 256-2 et L. 257-1.

Il crée au sein des juridictions judiciaires **une nouvelle formation de jugement, le tribunal des violences intrafamiliales, et une nouvelle fonction, le juge aux violences intrafamiliales.**

L'objectif est triple : faciliter les démarches des victimes en créant un juge compétent à la fois sur le volet civil et le volet pénal, accélérer le traitement des affaires et uniformiser les pratiques sur le territoire. La création de ces juridictions doit ainsi encourager les victimes à saisir la justice, pour que le nombre de victimes de violences conjugales diminue enfin.

A. LE TRIBUNAL DES VIOLENCES INTRAFAMILIALES

Le chapitre I^{er} du nouveau titre V *bis*, créé par le présent article, procède à la création d'une nouvelle formation du tribunal judiciaire, le tribunal des violences intrafamiliales.

- La compétence du tribunal des violences intrafamiliales

Le présent article insère un article L. 255-1 dans le code de l'organisation judiciaire qui définit la compétence du tribunal des violences intrafamiliales. Celui-ci est compétent pour l'ensemble des délits constitutifs d'une atteinte à l'intégrité physique d'une personne lorsque ceux-ci sont commis :

- « – sur un ascendant légitime ou naturel ou sur les père et mère adoptifs ;
- 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 ;
- sur la personne de son enfant ou de l'enfant de son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ».

- La répartition géographique

L'article L. 255-2, créé par le présent article, prévoit la création d'un tribunal aux violences intrafamiliales dans le ressort de chaque cour d'appel, en mentionnant que cela n'est qu'un minimum. Cette précision sur la répartition sur le territoire national du tribunal des violences intrafamiliales est nécessaire pour garantir un accès équitable à l'ensemble des victimes.

Il existe aujourd'hui 37 cours d'appel, dont 30 hors collectivités d'outre-mer : cet article devrait donc se traduire par la création de 37 tribunaux aux violences intrafamiliales au moins.

- La composition du tribunal des violences intrafamiliales

Le présent article insère l'article L. 255-3 dans le code de l'organisation judiciaire, composé de trois alinéas.

Il précise la composition du tribunal des violences intrafamiliales. Le président, qui doit obligatoirement être un juge aux violences intrafamiliales, est assisté de deux assesseurs.

Le deuxième alinéa de l'article crée trois cas d'incompatibilité avec l'exercice de la présidence du tribunal. Ainsi, un juge aux violences intrafamiliales ne peut présider le tribunal des violences intrafamiliales sur un dossier dans trois cas :

- lorsqu'il a été chargé de l'instruction du dossier ;
- lorsqu'il est à l'origine du renvoi devant le tribunal ;
- lorsqu'il a statué sur une demande d'ordonnance de protection dans le dossier examiné par le tribunal.

Le troisième alinéa prévoit la désignation des assesseurs par le président du tribunal judiciaire.

B. LE JUGE AUX VIOLENCES INTRAFAMILIALES

Le présent article crée un chapitre II au titre V *bis* qui précise les contours d'une nouvelle fonction au sein des tribunaux, le juge aux violences intrafamiliales.

- La présence dans chaque tribunal

Le présent article insère l'article L. 256-1 au sein du code de l'organisation judiciaire. Il précise qu'au sein de chaque tribunal des violences intrafamiliales exerce un juge aux violences intrafamiliales, pour garantir la spécialisation des magistrats chargés de juger le contentieux.

Le second alinéa de l'article prévoit les modalités de remplacement du juge aux violences intrafamiliales en cas d'absence ou d'empêchement : dans ces

hypothèses, il revient au président du tribunal judiciaire de désigner un magistrat du siège qui assurera les fonctions de juge aux violences intrafamiliales.

- La compétence du juge aux violences intrafamiliales

Le présent article insère l'article L. 256-2 au sein du code de l'organisation judiciaire pour donner la compétence au juge aux violences intrafamiliales de statuer sur les demandes d'ordonnance de protection. Il transfère donc la compétence actuellement détenue par le juge aux affaires familiales au juge aux violences intrafamiliales. Celui-ci sera donc amené à traiter à la fois des procédures civiles dans le cadre de la délivrance des ordonnances de protection et des procédures pénales s'agissant des délits mentionnés à l'article L. 255-1 mentionné *supra*.

C. LE RÔLE DU PARQUET

Le chapitre III, « *Dispositions communes* », précise le rôle du ministère public dans la juridiction des violences intrafamiliales.

Il insère l'article L. 257-1 au sein du code de l'organisation judiciaire pour prévoir **qu'un représentant du ministère public doit être présent au sein de chaque juridiction des violences intrafamiliales** et assister aux débats.

L'article ajoute l'obligation pour le ministère public d'être présent lorsque les décisions sont prononcées par le tribunal.

Enfin, l'article précise que le ministère public est chargé d'assurer l'exécution des décisions prises par le tribunal des violences intrafamiliales. Cette précision ne s'écarte pas de la procédure de droit commun. En effet, quel que soit le contentieux, c'est le rôle du parquet d'assurer l'exécution de la peine : l'article 707-1 du code de procédure pénale prévoit ainsi que « *le ministère public et les parties poursuivent l'exécution de la sentence chacun en ce qui le concerne* ».

*

* *

Article 2

Création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 prévoit un **gage financier** destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt.

*

* *