

Violences envers les femmes et les enfants : un confinement sans fin

Rapport d'information n° 597 (2019-2020), déposé le 7 juillet 2020

Les informations clés

Autres formats ▾

☰ Sommaire

← Page précédente

Page suivante →

B. DES MESURES D'URGENCE QUI LAISSENT ENTIER LE PROBLÈME DE L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE

1. Les dysfonctionnements mis en évidence par le rapport de l'Inspection générale de la justice de 2019 et la nécessité de « maintenir la pression » pour améliorer le traitement judiciaire des violences conjugales

Le rapport publié par l'Inspection générale de la justice en octobre 2019 sur les 88 homicides conjugaux commis en 2015-2016 met en évidence des **défaillances préoccupantes dans le traitement de ces homicides par la chaîne pénale**. Si la **durée moyenne de l'instruction**, évaluée à 17 mois, est inférieure à la moyenne nationale, ce qui est un point positif, en revanche cet état des lieux met en évidence de véritables **dysfonctionnements en matière de suivi des auteurs de violences et de protection des victimes** :

- 30 % des auteurs ont déjà été condamnés pour des faits de violence, le taux de récidive pour des faits de violences conjugales étant de 15 % : les « **signaux d'alerte [sont donc] insuffisamment pris en compte** » ; les **condamnations antérieures** ou les **facteurs de risque** sont **insuffisamment exploités** ; « **les services enquêteurs ou les juridictions ne réalisent pas systématiquement de recherches de précédents lors du traitement de la procédure** » ;

- 41 % des victimes avaient **dénoncé des violences antérieures** (mains courantes, plaintes, PVR) ; « **trois dossiers comportaient à la fois plaintes et mains courantes** » ; sur un total de 21 plaintes, 15 ont été communiquées au parquet, « **dont la grande majorité a fait l'objet d'un classement** » ;

- **sept auteurs d'homicide conjugal** faisaient l'objet d'une interdiction d'entrée en contact avec la victime ou d'une interdiction de se rendre au domicile de celle-ci ;

- la **qualification des faits portée sur les mains courantes minimise régulièrement leur gravité** : « *différend familial* » pour des coups, « *diverses nuisances* » pour des cris et tapages liés à des violences sur conjoint, « *autres crimes et délits* » alors que « **la victime présente une plaie saignante au crâne** » ;

- les **enquêtes préliminaires sont insuffisantes**, car si les victimes sont **auditionnées**, « *les auteurs ne le sont pas systématiquement et les témoins ou le voisinage pratiquement jamais* » ; « le **placement en garde à vue reste exceptionnel** » ; « *la méthode d'appréciation de la situation de danger par les services d'enquête [...] apparaît empirique* » ;

- « 80 % des plaintes ont été **classées** dont six pour infraction insuffisamment caractérisée » ; « **seules deux plaintes ont reçu un commencement de réponse pénale avec un classement après rappel à la loi** » ;

- le « *manque de partage ou le partage tardif* » d'analyses venant de services différents empêche une « **évaluation globale du danger** » par une chaîne pénale très segmentée : les magistrats du parquet n'ont pas accès aux informations du juge civil et ne peuvent appréhender tous les éléments d'un dossier (suivi en matière d'assistance éducative, ordonnance de protection) ; « **les services détiennent chacun une part de l'information** » ; il peut en résulter des « **classements sans suite inappropriés** » ;

- le **cloisonnement entre services du JAF, du juge des enfants, du juge correctionnel et du parquet** a pour conséquence l'absence de prise en charge coordonnée d'un dossier et un travail excessivement « en silo », alors même que « **les homicides conjugaux sont fréquemment concomitants à une saisine du JAF** ».

De manière plus problématique, certains constats attestent une défaillance dans l'application des consignes définies par les ministres et semblent montrer que l'application des dispositions législatives reste perfectible :

- le **protocole cadre relatif aux mains courantes, signé en novembre 2014 entre les ministères de l'intérieur, de la justice et des droits des femmes pour rendre exceptionnel le recours aux mains courantes et systématiser le dépôt de plainte** est, selon les auteurs du rapport, **imparfaitement appliqué** : « *Lorsqu'une victime se présente dans un commissariat ou une gendarmerie pour signaler des menaces, violences ou*

propos injurieux de la part de son conjoint ou ex-conjoint, la main courante ou le PVRJ est statistiquement privilégié par les services enquêteurs » ;

- l' **ordonnance de protection** , créée par la loi de 2010, reste un « **mécanisme inexploité** » ; « **sur les 88 affaires d'homicides conjugaux étudiés par la mission, deux d'entre elles ont donné lieu à des requêtes aux fins d'ordonnance de protection initiées par les victimes. Une seule ordonnance de protection a été rendue par le JAF, l'autre ayant été rejetée** » ;

- dans le même esprit, les **téléphones grave danger** persistent à être « **timidement utilisés** », les **parquets** s'étant « **assez peu mobilisés pour proposer ce dispositif aux victimes concernées** ». On ne peut donc qu'espérer que la circulaire du 9 mai 2019 de la garde des sceaux invitant à un recours accru aux TGD, en dehors des situations de situations d'extrême danger ou de danger immédiat, soit désormais systématiquement appliquée ;

- la **peine complémentaire de retrait de l'autorité parentale** est « **très faiblement prononcée, seuls deux retraits ayant été constatés** » sur 88, alors que cette possibilité a été ouverte par la loi de 2010 à l'égard d'un parent condamné comme auteur ou complice d'un crime sur l'autre parent : ce constat a inspiré au juge Édouard Durand, entendu le 20 mai 2020, la demande d'une « **législation plus impérative** » **en matière de droit de la famille** , car selon lui « **Les magistrats ont besoin que le législateur fixe un cadre très clair pour que le droit de la famille soit protecteur, qu'il ne soit pas un espace où les violents vont pouvoir utiliser le droit pour conserver le pouvoir** ».

Le **repérage** et le **signalement des victimes ou des auteurs** potentiels constitue aussi un axe d'amélioration, selon les auteurs de ce rapport :

- la **dépendance à l'alcool** concerne 40 % des auteurs (25 % pour la consommation de **drogues**) ; dans 43 % des dossiers, le passage à l'acte était motivé par la **séparation** ou l' **annonce de la séparation** : ces **signaux d'alerte** pourraient donc être davantage mobilisés ;

- dans sept dossiers sur 88, les victimes étaient **suivies par les services sociaux** qui n'ont pas su appréhender la gravité de la situation ; « **dans deux autres affaires** », ces services se sont toutefois montrés « **plus réactifs** » ; trois autres victimes bénéficiaient d'un soutien d'associations spécialisées ;

- « **une dizaine de victimes de violences conjugales avaient auparavant consulté des services médicaux ou étaient suivies par un médecin libéral** » ; « **dans une situation, la victime s'est elle-même rendue à dix reprises aux urgences entre 2005 et 2014 dont quatre fois sur une année avant d'être tuée par arme à feu par son conjoint** » ; « **dans une autre situation, une victime a été hospitalisée à deux reprises en trois mois avant d'être tuée quelques mois plus tard** » : les **professionnels du soin** sont donc bien placés pour **signaler** les personnes menacées ;

- dans de nombreux cas, les **proches** étaient au courant des violences sans les dénoncer : **prendre la « responsabilité du signalement » demeure donc difficile** .

Le rapport de l'Inspection générale de la justice, bien qu'il ait été récemment publié (octobre 2019), porte sur des situations qui datent désormais de quatre à cinq ans. **Depuis cette période, des évolutions positives permettent d'espérer que les défaillances observées dans cet état des lieux commencent à être dépassées.**

Lors de son audition par la délégation, le 11 juin 2020, François Molins, procureur général près la Cour de cassation, a ainsi commenté les progrès constatés depuis 2019 dans le traitement des violences conjugales, mentionnant :

- la circulaire-cadre de la garde des sceaux du 9 mai 2019 relative à l'amélioration du traitement des violences au sein du couple constitue un « **geste fort** » qui « **s'attache à promouvoir une culture de la protection des victimes** » ;

- le **Grenelle de lutte contre les violences conjugales** a été l'occasion d'échanges selon lui nécessaires entre l'État et tous les acteurs et a permis de « **pointer un certain nombre de faiblesses dans nos dispositifs de lutte contre les violences** », tout en consacrant l'« **enjeu sociétal** » de la lutte contre les violences conjugales.

François Molins a cependant estimé que ces évolutions positives ne permettent pas de considérer les récentes évolutions favorables comme des acquis : « **après le volontarisme des derniers mois, il faut maintenir la pression et continuer à être vigilant** ».

Selon les experts entendus par la délégation, **l'institution judiciaire** dispose encore de **larges marges de progression en matière de traitement des violences** , en dépit de l'engagement inlassable de **personnels très impliqués dont l'action doit être saluée** . Édouard Durand, co-président de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité, auditionné par la délégation le 20 mai 2020, a cité les **témoignages unanimes des nombreuses victimes reçues dans le cadre du Grenelle de lutte contre les violences conjugales, attestant un fonctionnement perfectible de la justice** : « **À partir du moment où j'ai fait appel à l'institution judiciaire, cela a été encore pire** ».

Les mesures d'urgence prises pendant la crise sanitaire, malgré les avancées qu'elles ont permises, **ne sauraient donc se substituer aux ambitions de fond identifiées lors du Grenelle de lutte contre les violences conjugales pour améliorer de manière décisive le traitement de ces violences par la chaîne pénale** . Le chantier annoncé lors de la clôture du *Grenelle* reste donc devant nous.

Les améliorations suggérées par les interlocuteurs de la délégation concernent notamment un effort nécessaire de **cohérence des réponses pénales** en matière de violences conjugales, la **sensibilisation des magistrats** et le suivi de l'activité des **parquets** , la question de la **spécialisation** des magistrats en matière de violences, la **prise en charge** des auteurs de violences, une attention plus grande au **déroulement du contrôle judiciaire** ainsi que l'amélioration du suivi des **victimes** .

2. Des orientations envisageables pour améliorer l'organisation de la chaîne pénale

La cohérence des réponses pénales : une question centrale

La question de la **cohérence des réponses pénales** dans l'ensemble du territoire a été qualifiée de centrale par François Molins, conscient que « *L'une des principales difficultés tient aux **différences de traitement et de réponse en fonction des parquets** ».*

Annick Billon, présidente, a abordé ce point crucial le 11 juin 2020 : « **Notre délégation regrette que la protection des victimes de violences conjugales reste très aléatoire et dépende, finalement, de la plus ou moins grande implication des professionnels rencontrés (policier ou gendarme, procureur, juge, avocat) dans la lutte contre les violences intrafamiliales et de leur sensibilisation à ce fléau. La protection des victimes reste donc inégale selon les territoires : c'est pour nous une préoccupation constante** ».

En réponse à cette difficulté, François Molins a insisté sur le rôle des **trente-six procureurs généraux**, « **garants de l'application efficace et uniforme, dans leur ressort, des consignes de politique pénale données par le ministère** ».

Il a également plaidé pour une approche structurée des politiques mises en oeuvre par les juridictions dans le domaine des violences, estimant que les expérimentations conduites sur le terrain par certaines juridictions ⁴⁵ (*) devaient être **systématiquement évaluées, labellisées et, si elles sont validées par l'échelon central, généralisées à l'ensemble des juridictions**.

Préoccupée par l'effort de cohérence nécessaire en matière de réponses pénales aux violences conjugales, la délégation souscrit à la méthode d'évaluation systématique des bonnes pratiques mises en place par certaines juridictions, afin que les expérimentations dont la pertinence a été confirmée puissent être validées et généralisées à l'ensemble des juridictions, comme l'a indiqué François Molins le 11 juin 2020.

La spécialisation des procureurs en débat

Luc Frémot a également mentionné l'hypothèse de la création de **procureurs référents en matière de violences** : « *formés, veillant à rendre effective l'éviction du conjoint violent et travaillant en réseau avec les maires, les bailleurs sociaux, les unités de médecine légale et les psychologues qui prendront en charge ces auteurs* », ces magistrats pourraient contribuer à une nette amélioration. « *Mais on peut craindre que, en fonction des juridictions, cette orientation soit en réalité une avancée factice* », a-t-il conclu sur ce point.

Interrogé sur la création d'un **parquet spécialisé**, François Molins a douté qu'une telle évolution puisse se traduire par une réelle valeur ajoutée « *par rapport au volontarisme et à l'organisation du ministère de la justice* ». Il a cité le **modèle espagnol**, qui repose sur « **des juridictions familiales chargées de traiter tout le contentieux de la famille [et abritant] en leur sein des parquets spécialisés et des juridictions spécialisées [...]. Le même juge traitera une affaire de violences conjugales au pénal, mais aussi au civil** ». C'est ce modèle que privilégierait le procureur général près la Cour de cassation si l'organisation française devait évoluer vers la spécialisation.

Vers un guichet spécialisé dans les violences conjugales disponible en permanence ?

Maître Steyer s'est déclarée favorable à la formule d'un « **guichet spécialisé dans les violences conjugales et dans sa disponibilité permanente** ». Elle a sur ce plan jugé nécessaire **qu'une permanence de juges aux affaires familiales soit organisée y compris le week-end**, comme c'est le cas pour le parquet et pour le juge des libertés et de la détention. Compte tenu du rôle crucial des JAF dans les affaires de violences intrafamiliales, Maître Steyer a regretté que pendant les « vacances judiciaires » d'été les juges aux affaires familiales puissent être remplacés par des magistrats dits « de vacation », non spécialisés.

La délégation plaide, comme maître Isabelle Steyer, pour que des **permanences du juge aux affaires familiales** soient organisées pendant les **week-ends**, comme pour le parquet et le juge des libertés et de la détention.

La sensibilisation et la formation des professionnels et le contrôle de l'activité des procureurs : des axes importants

La question des **personnels** chargés d'appliquer la politique pénale a été évoquée par plusieurs intervenants.

Édouard Durand a déploré l'**aléa majeur** que constitue, pour la protection des victimes, la **sensibilisation des professionnels** rencontrés - « *avocats, procureurs, juges* » - **aux violences conjugales**.

Édouard Durand a quant à lui estimé que les insuffisances de l'institution judiciaire ne relevaient pas uniquement de la **formation des magistrats**, pourtant régulièrement présentée comme déterminante pour parvenir à un **traitement plus efficace des violences par les acteurs de la chaîne judiciaire** ⁴⁶ (*) : « *après dix ans passés à faire de la formation, j'estime que ce n'est pas suffisant* ». Pour François Molins en revanche, travailler à une « **évolution de la culture des magistrats** » reste d'actualité et la formation de trois semaines (comprenant un module dédié aux violences) mise en place à l'ENM pour les magistrats changeant de fonctions demeure un outil important.

Évoquant les récentes évolutions législatives inspirées par la *Grenelle de lutte contre les violences conjugales* (loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences conjugales et proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales ⁴⁷ (*)), Luc Frémot, ancien procureur de la République de Douai, entendu le 28 mai 2020, a appelé à un « **contrôle extrêmement strict [des] agents qui auront à mettre en application ces nouvelles dispositions législatives** ». L'activité des **procureurs de la République** dans le domaine des violences devrait selon lui être « **très étroitement encadrée** » et donner lieu tous les trimestres à un « **état récapitulatif de ce qu'ils ont pu faire en la matière : nombre de plaintes et de mains courantes, suites qui y ont été données, par exemple l'éviction du domicile familial de l'auteur des violences** ». Il a estimé qu'un contrôle « **sérieux et étroit des activités des juridictions** », qui pourrait selon lui être confié à l'Inspection générale de la justice, pourrait venir à bout de la « **loterie judiciaire** » à laquelle sont confrontées les victimes en fonction de l'implication des procureurs dont certains ont mis en place des bonnes pratiques. Selon Luc Frémot, « *face à des magistrats non formés ou en présence d'un dysfonctionnement majeur, il reste la solution d'écrire aux **procureurs généraux** dont ils dépendent. Ceux-ci sont, en général, attentifs à la politique pénale de leur juridiction, d'autant qu'ils savent qu'ils auront des comptes à rendre sur ce sujet* ».

La délégation ne peut comprendre que la protection des victimes dépende de la sensibilisation aléatoire des personnels (policiers, gendarmes, magistrats). Elle ne peut s'accommoder d'une telle « loterie judiciaire ».

La délégation rappelle l'importance qu'elle attache à l'effort de formation des magistrats aux violences. Favorable à la poursuite des efforts récemment mis en oeuvre dans ce domaine, elle considère que la formation aux violences doit être obligatoire avant tout changement d'affectation.

Elle souscrit à l'analyse de Luc Frémot sur l'intérêt d'un contrôle régulier de l'activité des procureurs en matière de lutte contre les violences.

**Des orientations de politique pénale à encourager :
développement du *présentenciel* , fermeté des sanctions et « contrôle social » du violent conjugal**

S'agissant des **orientations de politique pénale** destinées à mieux lutter contre les violences conjugales, Luc Frémot s'est déclaré, lors de son audition du 28 mai 2020, partisan du **développement du *présentenciel*** : « *la pose d'un bracelet anti-rapprochement, dès la mise en garde à vue, est une excellente chose, de même que toutes les mesures à prendre pendant cette période qui sépare la décision du parquet d'engager des poursuites de l'audience d'une affaire et de son jugement* ».

Quant à François Molins, il a plaidé, le 11 juin 2020, pour une **réponse pénale ferme** « *dès lors que l'on est confronté à des faits graves, même s'ils sont commis pour la première fois* » (« *défèrement au parquet, soit pour comparution immédiate, soit pour convocation par procès-verbal assortie d'un contrôle judiciaire* »). Il a estimé que les alternatives aux poursuites (rappel à la loi, classement sous condition, stage de sensibilisation) devaient être « *réservées aux faits primaires et aux faits de faible gravité* ».

Édouard Durand, juge des enfants à Bobigny, s'est déclaré favorable lors de son audition, le 20 mai 2020, à une **évolution des textes et des pratiques ne laissant jamais le violent conjugal « sans contrôle social »** : « *Il faut privilégier le sursis avec mise à l'épreuve plutôt que le sursis simple, privilégier le contrôle judiciaire à l'absence de contrôle judiciaire jusqu'au jugement, privilégier les espaces de rencontres protégés ou les mesures d'accompagnement protégé, tous les espaces où le père ne peut pas être en présence de ses enfants sans la garantie d'un tiers qui protège* ».

La délégation appelle, en matière de violences conjugales :

- à la généralisation de **réponses pénales fermes** en cas de faits graves, même s'ils sont commis pour la première fois, les mesures alternatives aux poursuites devant être réservées aux faits de faible gravité ;

- au développement de mesures relevant du **présentenciel** , telles que le bracelet anti-rapprochement.

**Un problème de fond : l'insuffisante coordination
des différents maillons de la chaîne pénale**

La **connexion insuffisante entre les différents acteurs de la chaîne pénale** a été commentée par Isabelle Steyer, qui a constaté, le 4 mai 2020, l'absence de lien entre « *le commissariat et le procureur de la République, le juge des libertés et de la détention, le juge aux affaires familiales, le policier en intervention, celui qui va recueillir ensuite la plainte, et le procureur de la République de permanence* ». Maître Steyer a regretté que la chaîne pénale soit constituée de « **dispositifs qui ne communiquent pas** ».

**Un aspect non négligeable :
l'amélioration des statistiques du ministère de la justice**

François Molins a par ailleurs commenté des défaillances regrettables du ministère de la justice en matière de **statistiques** , aux dépens de **l'information de l'institution** tant sur les **infractions commises** que sur les **réponses** apportées par les acteurs de la chaîne pénale aux victimes.

Il a ainsi mentionné le problème des **statistiques** du ministère de la justice, à l'origine d'une **déperdition d'informations sur les infractions constatées** , liée à la difficulté de comparer celles qui ont été traitées par la police et la gendarmerie et celles qui ont été enregistrées au bureau d'ordre du parquet : « *Aujourd'hui c'est tout juste si, pour recenser les violences conjugales, on ne doit pas les compter à la main* ».

Le procureur général près la Cour de cassation a également fait état de la nécessité de progresser « *pour disposer un jour de comparaisons permanentes entre les notions de main courante, de renseignement judiciaire et de procès-verbaux de procédure judiciaires* ». Or de telles informations ne sont pas disponibles, selon lui, dans tous les ressorts, ce qui **empêche de disposer d'informations complètes sur les conséquences apportées par les services de police et de gendarmerie** à ces différentes alertes des victimes. Pour François Molins, ces informations permettraient non seulement d'apprécier « *l'effectivité des instructions qui sont données aux policiers et aux gendarmes de limiter le recours tant aux mains courantes qu'aux renseignements judiciaires* », mais aussi « *d'appeler le parquet chaque fois qu'une situation, dénoncée par une victime, est suffisamment grave pour [...] justifier l'engagement éventuel d'une procédure judiciaire, même si la victime ne porte pas plainte* ».

La délégation est convaincue de l'importance des statistiques relatives aux violences, indispensable au pilotage des politiques publiques de lutte contre les violences. Elle recommande donc la mise en place d'un outil statistique permettant d'évaluer le traitement des violences par chaque maillon de la chaîne pénale.

3. L'indispensable développement d'une « culture de la protection de la victime »

**Un impératif : ne pas laisser une victime dans l'ignorance
des suites de sa démarche**

S'agissant des **victimes**, François Molins a insisté sur la nécessité de « **ne pas [les] laisser dans l'ignorance des suites pénales apportées par la police ou la gendarmerie** », regrettant le caractère non systématique de cette information. Maître Durrieu-Diebolt a présenté le même constat lors de son audition, le 7 mai 2020, déplorant le « **défaut d'information des victimes pendant l'enquête** » : « **Du fait du secret de l'enquête (article 11 du code de procédure pénale), les victimes peuvent rester dans l'ignorance totale des suites données à leur affaire pendant des mois, parfois des années** », « *ce qui les conduit même à penser que leur plainte a été classée sans suite* ».

L'avocate a cité le cas d'une victime « *demeurée sans nouvelles de la procédure policière pendant cinq ans avant d'être convoquée ex abrupto à une confrontation, avec un délai de prévenance de seulement deux jours : cela relève d'une brutalité extrême, d'autant qu'elle a dû, dans un délai aussi court, contacter une psychologue et choisir un avocat* ». Notant que les victimes non assistées d'un avocat ne bénéficient pas de ce conseil, elle a rappelé la possibilité, pour ces personnes, de « *contacter le policier en charge de l'affaire pour savoir où en est le traitement de leur dossier, notamment si ce dernier a bien été transmis au parquet* ».

Maître Durrieu-Diebolt a donc souligné la nécessité de prévoir une « *information des victimes sur l'avancée de l'enquête, tous les deux mois, sans violer le secret de celle-ci sur son contenu* ».

La délégation, convaincue que « **cette information devrait être systématique afin d'éviter le sentiment d'abandon de la victime** », reprend à son compte cette recommandation.

Dans un esprit similaire, Maître Steyer a appelé, le 4 mai 2020, à un « **véritable suivi de la victime** », qui nécessite l'**instauration de liens, à ce stade insuffisants, entre les services de police et de gendarmerie, le parquet instruisant la plainte et le JAF** compétent en matière d'ordonnance de protection.

Elle a estimé que le **contrôle judiciaire** de l'auteur des violences devrait être aussi « *l'occasion d'un contact régulier entre la police et la victime* », qui selon elle n'existe pas : « *Avant que l'agresseur se présente au commissariat au jour et à l'heure fixés par le juge, la police devrait appeler la victime pour lui demander comment se déroule le contrôle de son point de vue : nous n'avons en effet aujourd'hui que la version de l'agresseur sur sa manière d'agir pendant ce contrôle, jamais celui de sa victime* ».

Se référant à l'affaire de Grande-Synthe, Maître Steyer a regretté des **défaillances alarmantes dans le contrôle judiciaire du conjoint violent, enfreint à plusieurs reprises par ce dernier sans aucune réaction de la chaîne pénale** : « **Lorsque la femme se présente pour signaler la violation du contrôle judiciaire par l'agresseur, il ne faut absolument pas se contenter de rédiger une main-courante**, comme cela a été le cas dans l'affaire de Grande-Synthe. Il faut **immédiatement alerter le procureur de la République et le juge des libertés et de la détention afin que le contrôle judiciaire soit révoqué**. Dans l'affaire pour laquelle l'État vient d'être condamné, il y avait eu des plaintes de la victime, des preuves du harcèlement par SMS et l'agresseur avait enfreint son contrôle judiciaire une quarantaine de fois sans que la police ait alerté le procureur de la République. La victime avait même été suivie jusque chez son avocate : c'est celle-ci qui a dû faire la démarche pour informer le procureur des agissements du mis en cause, mais rien n'a été fait ! Et ce n'est pas un cas unique... »

Ce suivi doit s'appliquer également à la **famille des victimes** : Isabelle Steyer a ainsi jugé souhaitable qu'en cas de féminicide « *l'instruction se poursuive même en cas de décès de l'auteur* », afin que les familles « *soient informées du déroulement des faits ayant conduit au drame* ».

Enfin, le développement d'une « **culture de la protection des victimes** », jugé souhaitable par François Molins le 11 juin 2020, suppose également, comme l'a fait observer Maître Durrieu-Diebolt lors de son audition, que celles-ci disposent de l'**aide juridictionnelle** pendant l'enquête préliminaire et la confrontation, ce qui n'est pas le cas « *alors même que la personne en garde à vue bénéficie du concours d'un avocat : cela crée un déséquilibre incompréhensible entre les parties* ». Or l'aide juridictionnelle est « **essentielle pour permettre l'accès au droit et à la Justice** ». L'avocate a également pointé la nécessaire **revalorisation des montants attribués aux avocats des victimes bénéficiant de l'aide juridictionnelle**, selon elle inférieurs à ceux versés aux avocats des mis en examen ^{48 (*)}.

La délégation recommande donc la mise à l'étude de l'extension de l'aide juridictionnelle aux victimes, dès le dépôt de plainte, indispensable pour garantir leur accès au droit et à la Justice, ainsi que la revalorisation de celle-ci.

Une tendance trop courante à minimiser l'importance des violences conjugales par l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale

La **disqualification juridique des violences faites aux femmes** a été évoquée par Maître Isabelle Steyer le 4 mai 2020, qui a relevé une tendance selon elle régulièrement constatée à **requalifier les tentatives de meurtre en « violences simples »**.

Elle a sur ce point mentionné la requalification en « **meurtre simple sans préméditation** » du **triple assassinat de Grande-Synthe**, malgré un guet-apens, une course poursuite, l'arme dont s'était doté le criminel... Isabelle Steyer a fait observer combien « *les symboles sont [...] forts dans ce dossier* » qu'elle a qualifié de « **cauchemar judiciaire** » : la requalification en meurtre simple sans préméditation est intervenue alors qu'elle n'avait été demandée par aucune des parties et qu'il n'y avait plus de partie adverse, l'auteur des faits s'étant suicidé. Selon l'avocate, « **On constate dans ce type de plainte, une absence de considération que nous dénonçons régulièrement, pour le risque vital encouru par la victime** ».

Ce constat est confirmé par le rapport précité de l'Inspection générale de la justice sur les homicides conjugaux commis en 2015-2016 : « *l'incrimination la plus grave, la qualification d'assassinat est de fait peu retenue* ».

Une interrogation : les résultats très favorables de l'audit de l'accueil des victimes par les services de police et de la gendarmerie

Les **résultats extrêmement favorables de l'audit de l'accueil des victimes par les services de police et de gendarmerie publiés en février 2020 (le pourcentage de victimes « satisfaites » s'élèverait à 90 %) ne laisse pas de surprendre** au regard des témoignages dont la délégation a eu connaissance au cours de la période récente.

Le juge Édouard Durand, entendu le 20 mai 2020, s'est pour sa part déclaré « **extrêmement dubitatif** » : « *Le satisfecit que s'est accordé le Gouvernement sur l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries des femmes victimes de violences conjugales ne me convainc pas. Le nombre de plaintes a augmenté, mais ce qui nous intéresse, c'est la capacité des professionnels à recevoir les plaintes et à les traiter. C'est le seul moyen d'une issue pertinente pour les plaintes déjà déposées, et c'est même le seul pour aller dans le sens de l'augmentation du nombre des plaintes, indispensable à un meilleur traitement des violences. Le problème est la confiance des femmes victimes de violences conjugales dans les institutions qui sont censées les protéger. Je ne crois pas que dire que 90 % des femmes victimes de violences sont satisfaites de l'accueil qui leur est donné dans les commissariats et les gendarmeries sera de nature à les rassurer* ».

Tous les interlocuteurs de la délégation ont insisté sur l'étape essentielle que constitue l'accueil des victimes par les commissariats et les services de gendarmerie et sur les **effets dévastateurs des insuffisances qui se manifestent parfois à ce niveau décisif pour les victimes** .

Pour François Molins, **si l'action judiciaire est au coeur de la lutte contre les violences, « la justice n'est pas isolée et doit s'inscrire dans un continuum avec l'action des services de police et de gendarmerie »** . Notre collègue Michelle Meunier a fait observer, le 7 juillet 2020, que cette notion de *continuum* appliquée à la chaîne pénale faisait écho à celle du *continuum* des violences, qu'elle a qualifié de « *fil conducteur de tous nos travaux sur ce sujet* » .

Des refus de plainte encore excessivement nombreux

Selon Luc Frémiot, magistrat honoraire, des refus de plainte continuent d'être opposés à certaines victimes dans les gendarmeries ou les commissariats : « *Rien n'avancera tant qu'il n'y aura pas un véritable contrôle sur les forces de police et de gendarmerie et sur les magistrats, signe d'une réelle volonté d'agir des ministères de l'intérieur et de la justice* » . Maître Durrieu-Diebolt, entendue le 7 mai 2020, a fait valoir que des faits de ce type, observés pendant le confinement, lui avaient été rapportés.

Citant le rapport de l'Inspection générale de la justice sur les homicides conjugaux, rendu public en octobre 2019 et portant sur les *fémicides* commis en 2016-2017, Luc Frémiot a vivement déploré « **l'absence de suites données à certaines plaintes** » ainsi que l' **exigence d'un certificat médical** persistant dans certains cas, au mépris des textes, à conditionner un dépôt de plainte. L'ancien procureur de la République de Douai a insisté sur la « *nécessité de la formation des policiers et gendarmes* », qui doit « *être déclinée auprès des personnes en charge de l'accueil* », les enquêtes devant « *être menées par des professionnels formés* ». Il a estimé que cette formation « *se développe* » mais qu'elle n'est « *pas encore généralisée* » : « **La culture du doute, qui fait que dans l'esprit des policiers et des gendarmes une femme victime de violences a une part de responsabilité, ne doit plus prévaloir !** ». Selon Maître Durrieu-Diebolt, le renforcement de l'effort de formation des policiers et des gendarmes annoncée à la fin du *Grenelle de lutte contre les violences conjugales* « **demeure indispensable** » et « **ne doit en aucun cas ralentir après le confinement** », même si la charge de travail des policiers a été considérablement aggravée pendant la période récente et impose d' **étouffer les moyens humains mis à la disposition des forces de l'ordre** .

De plus, on relève des **suites trop souvent aléatoires données aux plaintes** : Maître Steyer a déploré que « **la plainte n'empêche pas qu'une femme soit assassinée par son conjoint** », soulignant une **défaillance préoccupante de la chaîne pénale** .

La délégation considère que le **renforcement de la formation des policiers et gendarmes à l'accueil des victimes de violences** , annoncé à la fin du *Grenelle* , doit impérativement être poursuivi en dépit des contraintes de la période actuelle.

Par ailleurs, l'accès aux **unités médico-judiciaires (UMJ)** reste dans la plupart des cas subordonné, comme l'a rappelé Maître Durrieu-Diebolt le 7 mai 2020, au **dépôt de plainte préalable** et à une réquisition du parquet. Cette exigence renforce le risque de déperdition des preuves, alors même que celles-ci peuvent être difficiles à établir dans certains cas de violences. Selon maître Durrieu-Diebolt, « **seules deux UMJ de la région parisienne acceptent de recevoir des victimes sans dépôt de plainte préalable** » .

De plus, l'avocate a relevé une attention insuffisante aux conséquences psychologiques des violences sexuelles et conjugales, cette évaluation étant « *souvent reportée, au moment des faits, et laissée sans suite* » ; « *Il est fréquent qu'une victime n'obtienne aucun rendez-vous avant l'audience correctionnelle pour évaluer le retentissement psychologique* » des violences subies.

La délégation recommande que toutes les UMJ soient accessibles aux **victimes de violences pour les constatations matérielles** indépendamment du dépôt de **plainte** , et que l'évaluation des conséquences psychologiques des violences subies y fasse l'objet d'une attention accrue.

La question des mains courantes

Les **mains courantes** ont été qualifiées par Luc Frémiot le 28 mai 2020 de « *marécage* ». Lors d'une précédente audition par la délégation, en 2015, il avait assimilé les mains courantes à des « **appels au secours qui restent sans écho** », soulignant l'inutilité, pour la défense et la protection des victimes, de cet usage qui ne saurait se substituer au dépôt de plainte. Or on relève encore, selon les témoignages des victimes, de nombreux cas de policiers et gendarmes qui incitent celles-ci à **privilégier les mains courantes aux dépens des plaintes** .

François Molins, entendu le 11 juin 2020, a fait valoir un point de vue plus nuancé. Pour le procureur général près la Cour de cassation, on doit admettre que dans certaines situations les victimes refusent de porter plainte, même s'« *il faut tout faire pour convaincre ces personnes de porter plainte* » ; « *en cas de refus, la main courante peut avoir du sens* ». Au-delà de la procédure, le plus décisif semble la **vigilance du policier ou du gendarme**

qui avertira le procureur, permettant ainsi l'engagement de poursuites . Selon François Molins, l' **analyse rigoureuse, par les parquets, des mains courantes** devrait être **systématiquement mobilisée** : « *certes, cela donne du travail, mais ces informations permettent d'alimenter utilement les procédures* ».

La délégation salue la méthode préconisée par François Molins et recommande que **l'analyse rigoureuse et systématique, par les parquets, des registres de mains courantes**, afin d'y détecter des **situations de violences intrafamiliales** susceptibles de **justifier l'engagement de poursuites**, soit généralisée.

Le 9 juin 2020, dans le cadre de la discussion au Sénat de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales, le Sénat a adopté un amendement porté par des membres de la délégation ^{49 (*)} modifiant l'article 15-3 du code de procédure pénale pour que, en cas de violences conjugales, l'inscription au registre de main courante ne puisse se substituer au dépôt de plainte.

Les auteurs de cet amendement ont estimé à juste titre que « *si le code de procédure pénale prévoit que les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes...?, il arrive néanmoins que le signalement par la victime de violences conjugales au commissariat ne se traduise que par une inscription au registre de main courante. Or, cet acte n'a pas les mêmes effets qu'une plainte* ».

Il n'est pas possible de prévoir, à l'heure où ce rapport est examiné, si cette disposition figurera dans le texte définitif de la loi.

L'importance du suivi du contrôle judiciaire

Le **suivi du contrôle judiciaire**, interdisant à l'auteur des faits tout contact avec sa victime, a été jugé **perfectible** par des interlocuteurs de la délégation. Selon Maître Stayer, entendue le 4 mai 2020, « *Dans l'affaire de Grande-Synthe, avant d'être assassinée, la plaignante s'était rendue au commissariat pour signaler qu'elle avait, une fois de plus, reçu des menaces de mort de la part de son ex-conjoint ; on lui a conseillé d'appeler le 17 !* ». Elle s'est étonnée que les nombreuses violations de son contrôle judiciaire par le conjoint violent n'aient donné lieu, de la part des fonctionnaires de police ayant accueilli la victime au commissariat, à **aucune transmission au parquet et au juge des libertés et de la détention**.

La délégation souscrit au point de vigilance exprimé par Maître Isabelle Steyer et estime que **le contrôle judiciaire du violent conjugal doit donner lieu à un suivi rigoureux par la police et la gendarmerie**, qui ne doivent pas laisser sans conséquence une **violation de l'interdiction de contact entre l'auteur de violence et la victime**.

Un point crucial : le délai de traitement des affaires de violences conjugales

Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont insisté sur les **délais** de traitement des affaires de violences. Comme l'a relevé Luc Frémot, « *le temps est l'ennemi des victimes* » : « *Plus on tarde à agir, plus la victime s'enfonce dans l'emprise et moins elle pourra trouver des solutions pour sortir de cette situation, plus l'auteur se verra quant à lui conforté dans un sentiment d'impunité et plus il sera difficile d'établir des éléments de preuve mobilisables dans le cadre judiciaire* ». Dans cet esprit, Maître Steyer a estimé, le 4 mai 2020, qu'une femme qui vient déposer plainte devait pouvoir être **informée de la date de comparution de l'auteur de violences devant la justice**. Pour l'avocate, c'est la victime qui doit organiser sa protection jusqu'à cette date : « *cela peut durer trois jours, six jours, trois semaines ou trois mois, en fonction de la charge de travail du policier ou du gendarme qui a recueilli sa plainte* ». « *Il n'y a donc pas de réponse en temps réel* », a-t-elle déploré, estimant qu'un **délai de six jours à partir du dépôt de la plainte**, déduit de celui prévu par la loi du 28 décembre 2019 pour la délivrance d'ordonnance de protection, paraissait **adapté à l'urgence de la situation des victimes**. Maître Steyer a regretté que les services de police ne fassent pas toujours preuve de « **réactivité en temps réel** » lors des interventions pour des cas graves, jugeant souhaitable que la plainte soit alors systématiquement enregistrée, puis confirmée par la suite au commissariat.

4. Agir « à la source des violences » par la prise en charge et l'accompagnement des violents conjugaux : une nécessité pour « sortir des spirales de la violence »

La **prise en charge et l'accompagnement des violents conjugaux** constituent un **axe indispensable de l'amélioration du traitement judiciaire des violences conjugales, plus particulièrement dans une logique de prévention**.

Le président de la FNACAV (Fédération nationale d'accompagnement des auteurs de violences), entendu le 20 avril 2020, a jugé possible de « *modifier les chiffres de la violence* » en agissant à la source de celles-ci, ce qui suppose de « *s'occuper [des auteurs de violences], pas seulement en termes de condamnations, mais pour sortir des spirales de la violence* ». La prise en charge de ces personnes est conçue comme « **complémentaire des actions de la justice** » par Alain Legrand. Celui-ci a souligné l'intérêt de l' **obligation de soins** qui, dans le cadre d'une décision de justice, permet de **travailler pendant plusieurs mois** et d'enclencher un **travail thérapeutique** prometteur avec les auteurs de violences, passant au fil du temps de la contrainte à une « *volonté personnelle de travailler sur soi* ».

Pour Alain Legrand, l'un des **enjeux de cette prise en charge psychologique** est non seulement de « **prévenir des violences et leur répétition, aussi bien en termes de récidive sous quelque forme que ce soit, qu'en termes de répétition transgénérationnelle** » : **l'objectif est d'éviter que le cycle de la violence physique et psychologique se transmette aux générations suivantes**. Il est important pour les enfants de **se structurer avec l'interdit des violences**.

La prise en charge des auteurs de violences passe, selon Luc Frémot, magistrat honoraire qui milite depuis longtemps pour cet aspect essentiel de la lutte contre les violences conjugales :

- par un **travail ambitieux effectué dans la durée avec des psychiatres et psychologues spécialisés**, pour « *faire prendre conscience [à ces hommes] des conditions de leur passage à l'acte* ». Se référant à l'exemple du Canada où ces soins ont conduit à des résultats probants, Luc Frémot a évalué le taux de récidive à 6-8 % quand ces outils sont mobilisés, à comparer au « *taux effrayant de 45 %* » qui persiste dans le cas contraire. Il a esti-

mé qu'une prise en charge psychologique adaptée « devrait débiter dès que le parquet décide d'engager des poursuites, dans le **contexte présentiel** , et se poursuivre ensuite par des mesures décidées par le juge d'application des peines **après la comparution à l'audience** » ;

- par la **création de centres pour les auteurs de violences** , comme cela a été annoncé à l'issue du Grenelle par le Premier ministre à raison de deux centres par région. « *Encore faut-il que ces établissements soient mis en place d'urgence, a fait observer Luc Frémiot, car les femmes sont en danger tant que leur agresseur demeure à leur domicile : il peut continuer à faire pression sur elles, ce qui dissuade beaucoup de ces femmes de porter plainte* ». Selon l'ancien procureur de la République de Douai, ces centres doivent être développés **indépendamment des efforts effectués pour le logement des victimes** : « *même lorsqu'une femme est hébergée dans une structure d'accueil, elle reste terrifiée que son agresseur ne la retrouve* ». Convaincu de l'intérêt de telles institutions, Luc Frémiot a cité en exemple le *Home des Rosati* d'Arras, saluant l'implication de la maire de cette ville pour faire avancer ce dossier.

La délégation, qui a visité le *Home des Rosati* le 25 novembre 2014, ne peut que souligner, avec Luc Frémiot, l'importance de telles structures pour progresser dans la prise en charge psychologique des auteurs de violences, quand celle-ci est possible, et pour généraliser l'éviction du violent conjugal, qui doit être la règle.

S'agissant des stages de responsabilisation pour auteurs de violences, le président de la FNACAV a qualifié cette formule de « **vraie avancée** », malgré ses **imperfections, qui ont fait l'objet de vives critiques** de la part de Luc Frémiot, entendu le 28 mai 2020.

Le président de la FNACAV est convenu que « *l'on ne change pas une personnalité en seulement trois jours* » et s'est inquiété que certaines structures proposent des stages d'une demi-journée, qui coûtent néanmoins 300 euros « *alors que la loi prévoit trois jours* ».

Notre collègue Victoire Jasmin a rappelé, lors de l'audition d'Alain Legrand, que deux associations ont conclu, en **Guadeloupe** , des conventions avec le procureur de la République pour organiser de tels stages, qui sont organisés sur une durée de trois jours, par groupes de douze personnes, et pour un coût de 200 euros, une formule similaire existant à la **Martinique** .

Selon Alain Legrand, ces stages de responsabilisation présentent, malgré les limites inhérentes à leur courte durée, l'intérêt de pouvoir « *inciter les auteurs de violences à aller consulter et faire par la suite un vrai travail sur eux-mêmes* » et de leur faire prendre conscience des effets de ces violences sur les enfants qui en sont témoins : « **La plupart de ces hommes n'avaient aucune conscience de l'effet désastreux de ces violences sur leurs propres enfants** », a-t-il souligné.

La délégation recommande :

- que les progrès constatés pendant le confinement pour généraliser l'éviction du conjoint violent continuent après la crise sanitaire ;

- et que **les moyens prévus depuis le Grenelle pour créer des centres dédiés aux auteurs de violences n'affectent pas les efforts qui restent nécessaires afin d'offrir aux victimes de violences - femmes et enfants - des structures d'hébergement adaptés ainsi que les personnels spécialisés qu'implique l'accueil de ces victimes** .

* ⁴⁵ Selon le document restituant les travaux du groupe de travail Justice mis en place dans le cadre du Grenelle de lutte contre les violences conjugales , publié par le ministère de la justice, des filières d'urgence ont été mises en place dans les TGI de Créteil, de Rouen et d'Angoulême ; les parquets de Saintes, de Toulouse et de Clermont-Ferrand sont pionniers en matière de prise en charge des auteurs.

* ⁴⁶ François Molins a ainsi mentionné, le 11 juin 2020, la formation sur les violences conjugales « rendue obligatoire, depuis cette année, [pour les magistrats] dans le cadre des stages qui accompagnent un changement de fonction ».

* ⁴⁷ Ce texte a été examiné par le Sénat en première lecture le 9 juin 2020.

* ⁴⁸ Selon les informations transmises par Maître Durrieu-Diebolt lors de son audition, « pour une instruction qui nécessite de 25 à 50 heures de travail, l'AJ ne prend en charge que 470 euros bruts, moins que le SMIC horaire ! De même, la prise en charge financière au titre de l'AJ devant un tribunal correctionnel est forfaitaire, quelle que soit la durée de l'audience ».

* ⁴⁹ Laurence Rossignol, Michelle Meunier, Claudine Lepage, Marie-Pierre Monier, Martine Filleul et Maryvonne Blondin. Cet amendement a été adopté contre l'avis du Gouvernement et de la commission.

[☰ Sommaire](#)

[← Page précédente](#)

[Page suivante →](#)

LES THÈMES ASSOCIÉS À CE DOSSIER



Société



Questions sociales et santé

| Page mise à jour le 3 avril 2023