

# PROJET

de

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES  
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES <sup>(1)</sup>,

*sur la proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants (n° 2200) et la proposition de loi visant à agir contre les violences faites aux femmes (n° 2201).*

PAR

MME FIONA LAZAAR,

Députée

—



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS</b> .....	7
<b>I. RENFORCER LES DISPOSITIFS ET LES OUTILS EXISTANTS</b> .....	9
<b>A. LES DISPOSITIFS VISANT À MIEUX APPRÉHENDER LES VIOLENCES CONJUGALES</b> .....	9
1. La formation de l'ensemble des personnels susceptibles d'être impliqués dans la prise en charge des victimes de violences conjugales.....	9
2. Consolider les efforts réalisés en matière d'accueil et d'accompagnement des victimes, en particulier au moment du dépôt de plainte.....	12
<b>B. LES DISPOSITIFS VISANT À PROTÉGER LES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES</b> .....	14
1. L'ordonnance de protection .....	14
2. Le téléphone grave danger .....	20
<b>II. COMBLER LES FAILLES DANS LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES EN CRÉANT DE NOUVEAUX DISPOSITIFS</b> .....	22
<b>A. MIEUX PROTÉGER LES VICTIMES ET MIEUX PRENDRE EN CHARGE LES AUTEURS DE VIOLENCES CONJUGALES ET INTRAFAMILIALES</b> .....	22
1. Le déploiement du bracelet électronique anti-rapprochement.....	22
2. La prise en charge des auteurs de violences conjugales .....	25
<b>B. MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS CONFRONTÉS À DES VIOLENCES CONJUGALES DANS LE CADRE FAMILIAL</b> .....	27
1. Les enfants, victimes directes des violences conjugales.....	28
2. Organiser l'exercice de l'autorité parentale pour garantir la protection du conjoint victime et des enfants .....	29
<b>III. LES VIOLENCES CONJUGALES, UNE RÉALITÉ OMNIPRÉSENTE ET MULTIFORME QUI NE SE RÉSOUDRA QU'EN AGISSANT RÉSOLUMENT EN AMONT ET EN AVAL</b> .....	30
<b>A. ACCENTUER LA PRÉVENTION ET L'ÉDUCATION DE TOUTES ET TOUS À L'ÉGALITÉ</b> .....	31
1. Éduquer dès le plus jeune âge à l'égalité entre les femmes et les hommes pour en finir avec les violences faites aux femmes .....	31
2. Prévenir l'apparition de violences tout au long de la vie et dans toutes les circonstances .....	33

B. GARANTIR UN ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE DES VICTIMES.....	35
1. Développer un dispositif plus cohérent d'hébergement d'urgence et de moyenne durée, adapté à la prise en charge des femmes victimes de violences conjugales.....	36
2. Favoriser la logique d'un accompagnement sur le moyen et le long terme.....	37

PROJET

## INTRODUCTION

En 2017, 130 femmes et 21 hommes ont été tués par leur partenaire.

En 2018, 121 femmes et 28 hommes ont été tués par leur partenaire.

En 2019, à la fin du mois de septembre, 111 femmes ont été tuées par leur partenaire <sup>(1)</sup>.

111 féminicides ont eu lieu depuis le début de l'année et ces chiffres soulignent clairement la gravité et l'urgence de la situation : les violences conjugales tuent et nous devons agir plus rapidement et plus fermement.

On estime qu'en moyenne, 220 000 femmes sont victimes chaque année de violences physiques et/ou sexuelles par leur ancien ou actuel partenaire – ces chiffres devant sans doute être considérés comme une estimation minimale et ne prenant pas en compte l'ensemble des types de violences (psychologiques, économiques, administratives...). D'ailleurs, d'après l'enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF), réalisée en 2000, chaque année, environ 10 % des femmes âgées de 20 à 59 ans serait victime de violence de la part de leur partenaire.

Il s'agit donc d'une réalité massive, touchant près d'une femme sur dix, contre laquelle il faut lutter résolument et efficacement. Le Gouvernement a fait de l'égalité entre les femmes et les hommes la grande cause du quinquennat et, cette année encore, cet engagement s'est traduit par une nouvelle action : le lancement du Grenelle contre les violences conjugales le 3 septembre 2019.

En parallèle de ce travail de concertation, de réflexion et de proposition, deux propositions de loi ont été déposées, le 28 août 2019, par M. Aurélien Pradié et Mme Valérie Boyer, visant principalement à agir contre les violences faites aux femmes dans le cadre du couple <sup>(2)</sup>. Compte tenu de l'importance cruciale de ce sujet, la Délégation a souhaité être saisie de ces deux propositions de loi qui abordent principalement quatre sujets : l'amélioration des dispositifs de protection des victimes, le renforcement du suivi des auteurs, la protection des enfants et la définition civile et pénale des violences conjugales.

À travers ces deux propositions de loi votre Rapporteuse a souhaité aborder les violences conjugales de manière pragmatique afin d'améliorer des points concrets de procédures, tout en procédant à une analyse plus globale de ce

---

(1) Chiffre issu du décompte réalisé par le collectif féministe bénévole « Féminicides par compagnon ou ex ».

(2) Proposition de loi de Mme Valérie Boyer n° 2200 relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants et proposition de loi de M. Aurélien Pradié n° 2201 visant à agir contre les violences faites aux femmes.

sujet afin de proposer des pistes de réflexion qui pourront utilement enrichir le travail lancé dans le cadre du Grenelle des violences conjugales et qui doit être le point de départ d'un véritable sursaut national.

Votre Rapporteuse formule 19 recommandations afin d'amplifier et d'adapter les dispositions des propositions de loi. Considérant que l'arsenal législatif et réglementaire est déjà riche, et que des groupes de travail spécifiques sont à l'œuvre dans le cadre du Grenelle contre les violences conjugales et livreront leurs propositions d'ici fin novembre, elle a choisi de privilégier la piste du renforcement de la mise en œuvre des outils déjà existants et de n'ajouter de nouveaux dispositifs que pour combler les éventuelles failles ou pour lever les verrous encore présents.

PROJET

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

**Recommandation n° 1 :** pérenniser la formation des magistrats et des forces de l'ordre sur les violences conjugales et en développer le volet opérationnel par la mise à disposition d'outils pratiques et de procédures de référence adaptés à la prise en charge des victimes de violences conjugales.

**Recommandation n° 2 :** diffuser plus largement les formations et les outils existants sur la spécificité des violences conjugales à l'ensemble des professionnels en charge du traitement de ces violences ou susceptibles de détecter ou d'accompagner une victime.

**Recommandation n° 3 :** utiliser le modèle du centre d'accueil d'urgence des victimes d'agressions (CAUVA) de Bordeaux pour développer le dépôt de plainte à l'hôpital et compléter cette procédure par la possibilité du recueil de preuves sans dépôt de plainte.

**Recommandation n° 4 :** développer l'échange de bonnes pratiques et l'édiction de « fiches repères » procédurales pour permettre aux victimes de bénéficier d'un accompagnement par les forces de l'ordre lorsqu'elles déclarent subir des violences conjugales et souhaitent revenir à leur domicile pour, par exemple, récupérer des affaires personnelles.

**Recommandation n° 5 :** intégrer les moyens de protection à la disposition des victimes, en particulier l'ordonnance de protection, aux campagnes de communication sur la lutte contre les violences conjugales.

**Recommandation n° 6 :** réduire le délai de délivrance des ordonnances de protection par le juge aux affaires familiales.

**Recommandation n° 7 :** étudier les possibilités de simplifier ou de compléter les conditions de délivrance d'une ordonnance de protection pour couvrir toutes les situations de violences conjugales et faciliter l'évaluation du danger encouru par les victimes.

**Recommandation n° 8 :** prévoir que le juge aux affaires familiales se prononce systématiquement sur les différents sujets pour lesquels il est compétent à l'occasion de la délivrance d'une ordonnance de protection en application de l'article L. 515-11 du code civil.

**Recommandation n° 9 :** poursuivre l'assouplissement et l'harmonisation des conditions d'attribution du téléphone grave danger, afin d'en accroître le déploiement.

**Recommandation n° 10 :** prévoir, par exemple dans le cadre d'un rapport du Gouvernement au Parlement, l'analyse quantitative et qualitative du dispositif du téléphone grave danger en vue d'en améliorer le déploiement.

**Recommandation n° 11 :** garantir, dans le cadre de la procédure de délivrance d'une ordonnance de protection, une information efficace et sans délai du parquet par le juge aux affaires familiales sur la dangerosité d'un conjoint présumé violent, en particulier dans l'hypothèse où celui-ci serait amené à refuser le port d'un bracelet anti-rapprochement, afin de prendre les mesures nécessaires à la protection de la victime.

**Recommandation n° 12 :** développer et harmoniser les modalités de prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique des auteurs de violences conjugales.

**Recommandation n° 13 :** renforcer la politique interministérielle d'éducation à l'égalité, en s'assurant notamment de la mise en œuvre effective des séances prévues sur ce sujet dans tous les établissements scolaires.

**Recommandation n° 14 :** développer l'éducation à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre, d'une part, des enseignements moraux et civiques et, d'autre part, du nouveau service national universel.

**Recommandation n° 15 :** continuer à sensibiliser la société française dans son ensemble aux formes et aux facteurs d'aggravation des violences conjugales, afin notamment d'en améliorer la prévention à toutes les étapes de la vie.

**Recommandation n° 16 :** adapter la prise en charge des victimes de violences conjugales aux spécificités de chacune d'entre elles, que ce soit en termes de lieu de résidence, d'âge, de situation d'immigration ou encore de situation de handicap.

**Recommandation n° 17 :** prendre en compte l'ensemble des formes de violences dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

**Recommandation n° 18 :** édicter une circulaire à destination des magistrats pour préciser les différentes et principales formes que peuvent prendre les violences conjugales.

**Recommandation n° 19 :** faire de l'hébergement d'urgence et de moyenne durée un des sujets prioritaires de la politique de lutte contre les violences conjugales, afin de proposer aux victimes une solution cohérente et adaptée à la spécificité de leur situation.



## **I. RENFORCER LES DISPOSITIFS ET LES OUTILS EXISTANTS**

Le confinement dans la sphère intime et familiale des violences conjugales a longtemps participé à une dissimulation et à une méconnaissance profonde de ce type de violences, pourtant omniprésent dans la société. L'inscription aux agendas gouvernementaux des enjeux d'égalité au fil des années 1980 et 1990 a conduit à une prise de conscience sur ce sujet. En 1997, est commandée par le Secrétariat d'État aux droits des femmes la première enquête nationale sur les violences faites aux femmes (ENVEFF). Permettant de mesurer l'ampleur et la diversité de ces violences, celle-ci a directement participé à une prise de conscience de la gravité du phénomène et à l'institutionnalisation d'une politique publique de lutte contre les violences à l'encontre des femmes. Cette politique s'est notamment traduite par l'adoption de plusieurs lois dédiées, une forte mobilisation des acteurs de terrain et la mise en place de cinq plans interministériels de prévention et de lutte contre ces violences. Les différents dispositifs institués dans ces cadres constituent aujourd'hui un arsenal législatif et réglementaire solide, dont certains points doivent sans doute encore être renforcés.

### **A. LES DISPOSITIFS VISANT À MIEUX APPRÉHENDER LES VIOLENCES CONJUGALES**

Les violences conjugales fonctionnent selon un schéma particulier, caractérisé notamment par le phénomène d'emprise, la volonté de discrétion quant à la vie du couple, le poids des charges familiales, le poids des conventions sociales ou encore la crainte des conséquences sur les enfants. Le processus pour comprendre et nommer les violences, révéler les faits et prendre des décisions quant à sa vie familiale et personnelle s'avère la plupart du temps long et complexe pour les victimes. Les acteurs qu'elles sont amenées à rencontrer dans leur démarche de sortie des violences doivent donc être spécifiquement formés sur ce processus particulier des violences conjugales.

#### **1. La formation de l'ensemble des personnels susceptibles d'être impliqués dans la prise en charge des victimes de violences conjugales**

La révélation de ces violences et leur passage de l'intimité à la sphère publique peut se traduire par de nombreuses difficultés de compréhension entre les femmes victimes et les professionnels non spécialisés sur ces problématiques, qu'elles sont amenées à rencontrer.

Cet enjeu de formation des acteurs a été mis en avant dès le 1<sup>er</sup> plan de lutte contre les violences faites aux femmes (2005-2007) qui prévoyait le développement de modules de formation à destination, en particulier, des forces de l'ordre, des intervenants sociaux, des sages-femmes et des médecins. Cette thématique a ensuite été reprise et développée tout au long des plans suivants.

Dans son évaluation intermédiaire du 5<sup>e</sup> plan interministériel (2017-2019)<sup>(1)</sup>, selon la grille du tableau de suivi, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), considère que cette action<sup>(2)</sup> est « *en cours de réalisation* ».

Si des progrès importants ont, en effet, été réalisés dans ce domaine, plusieurs associations et acteurs de terrain pointent encore des difficultés rencontrées par les femmes victimes de violence qui se retrouvent régulièrement confrontées à l'incompréhension de la part, par exemple, de certains membres de forces de l'ordre ou de certains magistrats.

Au cours de son audition, Mme Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a souligné l'absolue nécessité de la formation des magistrats sur cette question, rappelant ce qui a déjà été mis en œuvre et ce qu'elle entend développer pour compléter les dispositifs existants. « *Parce que la violence au sein du couple comporte certaines spécificités, et que des mécanismes psychologiques - comme l'emprise - n'ont été clairement identifiés et définis que récemment, j'ai également souhaité renforcer l'offre de formation des magistrats. De nouvelles formations ont été ouvertes en collaboration avec l'École de la magistrature non seulement aux magistrats, mais aussi aux personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), aux officiers de police judiciaire, aux avocats et aux associations sur l'ensemble du territoire national. [...]*

*Des éléments nouveaux ont également été introduits dans la formation initiale. Enfin, dans le cadre de la formation obligatoire continue des magistrats, les sessions intervenant à chaque changement de fonction – en théorie tous les trois ou quatre ans, en pratique tous les deux ans – comporteront un volet sur la lutte contre les violences au sein du couple »<sup>(3)</sup>.*

La Garde des Sceaux a également présenté des outils pratiques permettant de renforcer, de manière très concrète, cette politique de formation et d'aider les magistrats à adapter leurs pratiques en fonction de cette problématique. Il s'agit par exemple de « fiches réflexes » ou encore du *Guide pratique de l'ordonnance de protection* qui a été récemment mis à la disposition des personnels de justice.

La même démarche de renforcement des formations initiales et continues est également mise en œuvre pour les forces de l'ordre. Lors de son audition, M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, a en ce sens indiqué : « *dans le même esprit, nous avons amélioré la formation des policiers et des gendarmes ; c'était nécessaire. À l'heure actuelle, ils bénéficient tous en école de formation initiale d'une formation sur les violences sexuelles et sexistes. [...]* Nous allons renforcer la formation des policiers et des gendarmes pour qu'ils comprennent les

---

(1) *Rapport n° 2018-11-21-VIO-37, Évaluation intermédiaire du plan interministériel (2017(2019) et de la politique contre les violences faites aux femmes – Poursuivre les efforts pour mieux protéger les femmes victimes et en finir avec l'impunité des agresseurs, publié le 22 novembre 2018.*

(2) *Action n° 7 du 5<sup>e</sup> plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes (2017-2019), intitulée « Former l'ensemble des professionnel.le.s au contact des femmes victimes de violences ».*

(3) *Audition par la Délégation du mercredi 18 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de l'audition.*

*enjeux et adoptent les bons comportements tout au long de leur carrière. En plus de la formation initiale qui est déjà assurée en école, je souhaite qu'un module de formation continue soit instauré ou renforcé à tous les moments de l'évolution de carrière de nos policiers et de nos gendarmes, afin qu'ils soient sensibilisés à cette problématique »<sup>(1)</sup>.*

Votre Rapporteur salue les progrès réalisés en matière de formation de l'ensemble des professionnels impliqués dans la prise en charge des victimes de violences conjugales. Elle considère en effet que tous les pans de la formation doivent aujourd'hui intégrer, de manière distincte et systématique, des modules spécifiquement dédiés aux violences faites aux femmes en général et, parmi elles, aux violences conjugales. Si ces problématiques sont aujourd'hui prises en compte dans la formation initiale et continue, elles peuvent encore être renforcées. Votre Rapporteur invite, par ailleurs, à développer les outils pratiques mis à disposition des magistrats et des forces de l'ordre pour faire évoluer rapidement les pratiques.

**Recommandation n° 1 :** pérenniser la formation des magistrats et des forces de l'ordre sur les violences conjugales et en développer le volet opérationnel par la mise à disposition d'outils pratiques et de procédures de référence adaptés à la prise en charge des victimes de violences conjugales.

Votre Rapporteur tient aussi à saluer la récente initiative de formations conjointes réunissant magistrats et officiers de police judiciaire. Ce type de formations interdisciplinaires permet une meilleure coordination des acteurs et le développement d'échanges de bonnes pratiques. À moyen terme, ces échanges permettront sans doute de faire progresser les méthodes et de gagner en efficacité dans le traitement des dossiers et dans la prise en charge des victimes.

Les magistrats et les enquêteurs ne doivent toutefois pas être les seuls destinataires de formations communes et des efforts de coordination. Les professionnels de santé, les travailleurs sociaux, les médiateurs ou encore les pompiers doivent eux aussi être sensibilisés et formés aux problématiques spécifiques liées aux violences conjugales. Chaque professionnel susceptible de détecter ou d'accompagner une victime de violences conjugales doit avoir connaissance des caractéristiques de ces violences, ainsi que des dispositions légales, dispositifs et procédures en vigueur. Plusieurs formations et outils ont été développés par la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) ; ceux-ci devraient sans doute être encore plus largement diffusés.

**Recommandation n° 2 :** diffuser plus largement les formations et les outils existants sur la spécificité des violences conjugales à l'ensemble des professionnels en charge du traitement de ces violences ou susceptibles de détecter ou d'accompagner une victime.

---

(1) Audition par la Délégation du mardi 10 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de l'audition.

## **2. Consolider les efforts réalisés en matière d'accueil et d'accompagnement des victimes, en particulier au moment du dépôt de plainte**

L'accueil et le primo-accompagnement des victimes de violences conjugales constituent un moment-clef dans leur prise en charge et dans leur orientation vers une démarche de sortie de ces violences, voire vers une procédure judiciaire contre leur auteur.

Si les efforts de formation mentionnés ci-avant sont une partie de la réponse à cette problématique, votre Rapporteur estime que d'autres solutions pratiques peuvent aujourd'hui être mises en œuvre. Tout dispositif permettant de faciliter la révélation des violences par la victime doit être développé, afin de les aider à dépasser les différents freins, spécifiques aux violences conjugales, et notamment le phénomène d'emprise.

Le développement et la valorisation du « 3919 Violence Femmes Info », le numéro national de référence pour les femmes victimes de violences (conjugales, sexuelles, psychologiques, mariages forcés, mutilations sexuelles, harcèlement...) est un exemple de ce type de dispositifs. La récente campagne menée par le Gouvernement pour le faire connaître a été bénéfique et devra, sans doute, être renouvelée. Dans cette même logique de facilitation du signalement des violences et d'accompagnement du dépôt de plainte, a été lancée en novembre 2018, une plateforme ministérielle en ligne dédiée aux violences sexuelles ou sexistes. Ouverte en permanence, cette plateforme permet d'entrer en contact, par écrit, avec un policier ou un gendarme formé aux violences sexuelles, sexistes et conjugales, qui écoute la victime, l'informe, notamment sur le dépôt de plainte, et l'oriente vers des dispositifs d'accompagnement et de prise en charge.

En outre, des plateformes numériques permettent pour l'instant de déposer des pré-plaintes en ligne. À la suite de la loi de réforme de la justice <sup>(1)</sup>, ce type de plateforme évoluera pour permettre de déposer directement les plaintes en ligne. Cette nouvelle procédure de dépôt de plainte doit être l'occasion de mettre en œuvre des procédures de suivi spécifique et de garantir un traitement adapté, par des professionnels formés, des plaintes pour violences conjugales.

À l'occasion du lancement du Grenelle contre les violences conjugales, le Gouvernement a également rappelé son intention de généraliser la possibilité de déposer plainte à l'hôpital. Pour M. Christophe Castaner, il s'agit en effet d'une priorité : *« nous allons généraliser la possibilité offerte aux victimes de porter plainte au sein des hôpitaux. Je souhaite que les préfets engagent des discussions au plus vite avec les agences régionales de santé et les établissements de santé et que les travaux nécessaires soient achevés au plus tôt afin de rendre ce dispositif opérationnel »* <sup>(2)</sup>. Ce type de procédures existe déjà dans certains hôpitaux et votre Rapporteur tient à souligner leur pertinence. Elle considère cependant que

---

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

(2) Audition par la Délégation du mardi 10 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de l'audition.

le dépôt de plainte à l'hôpital doit se doubler d'un accompagnement de la victime, ainsi que, dans le cas où la victime ne souhaite pas porter plainte, d'une possibilité de conserver les preuves de manière sécurisée pour lui laisser le temps de se décider à s'engager dans une démarche judiciaire.

Cette possibilité existe déjà, par exemple au Centre d'accueil d'urgence des victimes d'agressions (CAUVA) du centre hospitalier universitaire (CHU) de Bordeaux, qui a mis en place ce type de procédures de recueil et de conservation de preuves sans dépôt de plainte, dans le cadre d'une convention signée avec le parquet en 1999.

Ce système a été expertisé par Mmes Sophie Auconie et Marie-Pierre Rixain dans leur rapport d'information sur le viol. « *Dans les cas où une victime de viol se présente au CAUVA sans avoir préalablement déposé plainte, les prélèvements légaux sont effectués. Puis deux types de procédures de dépôt de plainte existent :*

– *soit le dépôt de plainte se fait ensuite en commissariat ou en gendarmerie lors d'un rendez-vous fixé en amont ;*

– *soit le dépôt de plainte se fait sur place, le plus souvent parce que la victime doit être hospitalisée.*

*Enfin, une troisième procédure est appliquée pour les cas dans lesquels la victime ne veut pas porter plainte, ou du moins pas immédiatement : l'examen médico-légal est alors pratiqué hors procédure pénale et les prélèvements sont mis sous scellés ; un dossier conservatoire, contenant les données psychologiques, médico-légales et sociales, est également établi ; la victime est aussi prise en charge de manière pluridisciplinaire et il lui est expliqué qu'elle a la possibilité d'engager des poursuites pendant trois ans, période pendant laquelle les relevés médico-légaux sont conservés »<sup>(1)</sup>.*

Considérant le modèle du CAUVA comme une réussite, votre Rapporteuse considère qu'il serait pertinent de le généraliser pour compléter et déployer la possibilité, annoncée par le Gouvernement, du dépôt de plainte à l'hôpital.

**Recommandation n° 3 :** utiliser le modèle du centre d'accueil d'urgence des victimes d'agressions (CAUVA) de Bordeaux pour développer le dépôt de plainte à l'hôpital et compléter cette procédure par la possibilité du recueil de preuves sans dépôt de plainte.

Par ailleurs, concernant la prise en charge des victimes de violences conjugales au début de leur démarche de sortie des violences, **votre Rapporteuse insiste sur l'impérieuse nécessité de mettre en œuvre, de manière systématique, des procédures permettant aux victimes d'être accompagnées et protégées par les forces de l'ordre lorsqu'elles ont besoin de revenir à leur domicile.** La séparation et le début de la procédure de sortie des violences sont des

(1) Rapport n° 721 de Mmes Sophie Auconie et Marie-Pierre Rixain sur le viol, 22 février 2018.

moments cruciaux souvent marqués par une explosion de la violence. La Fondation des Femmes rappelle d'ailleurs que les féminicides ont lieu, dans bien des cas, au moment des séparations, souvent quand les plaintes ont été déposées <sup>(1)</sup>. Il s'agit donc d'un **moment de particulière vulnérabilité** de la victime de violences conjugales pendant lequel les forces de l'ordre doivent faire preuve d'une **vigilance sans faille**.

Certains territoires ont en ce sens mis en place des procédures adaptées, par exemple à Villiers-Le-Bel, où à la victime de violences conjugales a la possibilité d'être escortée par un policier municipal. Votre Rapporteuse suggère qu'un échange de **bonnes pratiques** soit réalisé et permette d'édicter des « fiches repères » pour que chaque commissariat et chaque gendarmerie adopte en ces cas-là la marche à suivre la plus adaptée et la plus protectrice pour la victime.

**Recommandation n° 4 :** développer l'échange de bonnes pratiques et l'édiction de « fiches repères » procédurales pour permettre aux victimes de bénéficier d'un accompagnement par les forces de l'ordre lorsqu'elles déclarent subir des violences conjugales et souhaitent revenir à leur domicile pour, par exemple, récupérer des affaires personnelles.

## **B. LES DISPOSITIFS VISANT À PROTÉGER LES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES**

Plusieurs dispositifs sont aujourd'hui spécifiquement dédiés aux femmes victimes de violences conjugales, notamment l'ordonnance de protection et le téléphone grave danger. Salués par les associations d'aide aux victimes, ces deux dispositifs pertinents, dont le déploiement semble toutefois inégal sur le territoire, pourraient sans doute être perfectionnés pour mieux protéger les femmes face aux situations de danger et ainsi mieux prévenir les féminicides.

### **1. L'ordonnance de protection**

● L'ordonnance de protection est un dispositif civil introduit par la loi du 9 juillet 2010 <sup>(2)</sup> et complété par la loi du 4 août 2014 <sup>(3)</sup>. Il est défini aux articles 515-9 à 515-13 du code civil. Visant à protéger les personnes victimes de violences au sein du couple, ainsi que leurs enfants, ce dispositif permet au juge aux affaires familiales (JAF) de statuer sur des mesures de protection lorsque 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* » <sup>(4)</sup>. Il n'est pas nécessaire que la personne ait déposé plainte

---

(1) Table ronde de structures associatives sur les violences conjugales du 25 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de la table ronde.

(2) 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.

(3) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

(4) Article L. 515-11 du code civil.

pour obtenir une ordonnance de protection, les violences et le danger pouvant être prouvés par tous moyens.

Comme cela est proposé par la proposition de loi de M. Aurélien Pradié (**article 1<sup>er</sup>**), votre Rapporteur considère qu'inscrire explicitement dans la loi, à l'article 515-10 du code civil, **que la délivrance d'une ordonnance de protection n'est pas conditionnée par le dépôt d'une plainte** devant la justice pénale permettra de **renforcer le déploiement de ce dispositif**.

L'ordonnance de protection permet aux victimes d'obtenir du JAF des mesures pour garantir leur sécurité le plus rapidement possible. Ces mesures permettent de mettre rapidement à l'abri toute femme en danger à l'intérieur de son foyer, qu'elle soit en concubinage, pacsée ou mariée, sans présager de la culpabilité de l'auteur et tout en organisant provisoirement (six mois renouvelables depuis 2014) les modalités de la séparation. L'ordonnance de protection peut ainsi comprendre des mesures très concrètes : le JAF est, par exemple, compétent pour décider d'interdire au conjoint présumé violent d'entrer en contact avec la demanderesse, d'organiser la garde des enfants et l'exercice d'un droit de visite, d'attribuer la jouissance exclusive du logement familial à la victime, *etc.*

#### **Les mesures pouvant être comprises dans l'ordonnance de protection**

L'article 515-11 prévoit plusieurs compétences du JAF lors de la délivrance d'une ordonnance de protection :

*« 1° Interdire à la partie défenderesse de recevoir ou de rencontrer certaines personnes spécialement désignées par le juge aux affaires familiales, ainsi que d'entrer en relation avec elles, de quelque façon que ce soit ;*

*2° Interdire à la partie défenderesse de détenir ou de porter une arme et, le cas échéant, lui ordonner de remettre au service de police ou de gendarmerie qu'il désigne les armes dont elle est détentrice en vue de leur dépôt au greffe ;*

*3° Statuer sur la résidence séparée des époux en précisant lequel des deux continuera à résider dans le logement conjugal et sur les modalités de prise en charge des frais afférents à ce logement. Sauf circonstances particulières, la jouissance de ce logement est attribuée au conjoint qui n'est pas l'auteur des violences, même s'il a bénéficié d'un hébergement d'urgence ;*

*4° Préciser lequel des partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou des concubins continuera à résider dans le logement commun et statuer sur les modalités de prise en charge des frais afférents à ce logement. Sauf circonstances particulières, la jouissance de ce logement est attribuée au partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou au concubin qui n'est pas l'auteur des violences, même s'il a bénéficié d'un hébergement d'urgence ;*

*5° Se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et, le cas échéant, sur la contribution aux charges du mariage pour les couples mariés, sur l'aide matérielle au sens de l'article 515-4 pour les partenaires d'un pacte civil de solidarité et sur la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants ;*



6° Autoriser la partie demanderesse à dissimuler son domicile ou sa résidence et à élire domicile chez l'avocat qui l'assiste ou la représente ou auprès du procureur de la République près le tribunal de grande instance pour toutes les instances civiles dans lesquelles elle est également partie. Si, pour les besoins de l'exécution d'une décision de justice, l'huissier chargé de cette exécution doit avoir connaissance de l'adresse de cette personne, celle-ci lui est communiquée, sans qu'il puisse la révéler à son mandant ;

6° bis Autoriser la partie demanderesse à dissimuler son domicile ou sa résidence et à élire domicile pour les besoins de la vie courante chez une personne morale qualifiée ;

7° Prononcer l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle de la partie demanderesse en application du premier alinéa de l'article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ».

● **En 2018, 2 703 ordonnances de protection ont été délivrées.** Les juges aux affaires familiales ont été saisis de plus de 3 332 demandes de protection et, parmi elles, plus de 600 demandes ne sont pas allées au terme de la procédure. Malgré une réelle progression depuis le lancement de ce dispositif de protection, dont le format non corrélé au dépôt de plainte est tout à fait adapté à la prise en charge des victimes de violences conjugales, l'ordonnance de protection est insuffisamment utilisée. La ministre de la Justice souligne d'ailleurs que « nous sommes en retard par rapport à l'Espagne, où plus de 30 000 ordonnances de protection sont délivrées, puisque nous n'atteignons même pas 10 % de ce chiffre » <sup>(1)</sup>.

Des mesures ont été prises pour remédier à cette insuffisance : une enquête a été réalisée pour mieux comprendre la manière dont est utilisé ce dispositif et le *Guide pratique de l'ordonnance de protection* a été publié par le ministre de la Justice afin d'améliorer la connaissance de l'ordonnance de protection et de faciliter le travail des JAF pour la délivrer. Par ailleurs, le 9 mai 2019, une circulaire relative à l'amélioration du traitement des violences conjugales et à la protection des victimes a été transmise par la Garde des Sceaux aux procureurs de la République et aux procureurs généraux <sup>(2)</sup>. Par cette circulaire, la ministre a affirmé une nouvelle fois sa volonté de développer le recours à ce dispositif : « J'y exprime mon souhait que soit développé le recours à l'ordonnance de protection, un dispositif efficace malheureusement insuffisamment prononcé et trop rarement demandé, tant par les avocats que par les procureurs. J'incite en particulier ces derniers à solliciter de leur propre initiative le juge aux affaires familiales pour qu'une telle ordonnance soit délivrée dans les cas où ni la victime ni son avocat n'en ferait la demande. » <sup>(3)</sup>.

En outre, votre Rapporteur tient à rappeler que les associations dénoncent une utilisation extrêmement disparate de l'ordonnance de protection selon les

---

(1) Audition par la Délégation du mercredi 18 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de l'audition.

(2) Circulaire n° CRIM/2019-11/E1-09.05.2019 relative à l'amélioration du traitement des violences conjugales et à la protection des victimes.

(3) Ibid.



juridictions. À l'occasion des travaux de la Délégation sur le projet de loi de réforme de la justice <sup>(1)</sup>, le Collectif féministe contre le viol (CFCV) avait souligné cette réalité à travers l'exemple de la Seine-Saint-Denis, département dans lequel ce dispositif est régulièrement utilisé, avec près de 300 ordonnances par an, tandis que dans certains départements, les magistrats ne s'en sont pas emparés et il peut arriver qu'aucune ordonnance de protection ne soit prononcée.

Votre Rapporteure insiste sur la nécessité d'analyser les raisons de ces différences de recours à ce dispositif selon les juridictions, soulignant que cette analyse pourrait utilement enrichir l'enquête actuellement menée par le ministère de la Justice à ce sujet. En sus du travail de sensibilisation et de formation des magistrats, votre Rapporteure suggère d'intégrer l'ordonnance de protection dans les campagnes de communication sur les violences conjugales, afin d'élargir la connaissance de ce dispositif par le grand public.

**Recommandation n° 5 :** intégrer les moyens de protection à la disposition des victimes, en particulier l'ordonnance de protection, aux campagnes de communication sur la lutte contre les violences conjugales.

Au-delà du recours insuffisant à ce dispositif – constat qui semble unanimement partagé – les personnes auditionnées ont quant à elles attiré l'attention de votre Rapporteure sur certains points de difficultés dans la mise en œuvre de l'ordonnance de protection.

- Tout d'abord, **les délais d'obtention de l'ordonnance de protection** – entre un mois et demi et deux mois selon l'association Libres Terres des Femmes – apparaissent comme trop longs compte tenu de l'urgence des situations et du danger auquel les victimes peuvent être particulièrement exposées pendant cette période. En effet, comme l'a souligné la Fondation des Femmes lors de la table ronde d'associations organisée par la Délégation <sup>(2)</sup>, à partir du moment où une femme victime de violences conjugales a décidé de dénoncer ces violences et d'enclencher une démarche (par une ordonnance de protection ou par une plainte par exemple), celle-ci se trouve dans une situation de particulière vulnérabilité où la violence de son partenaire peut atteindre son paroxysme.

C'est en ce sens également que l'**article 2** de la proposition de loi n° 2201 propose d'instaurer un délai maximal pour la délivrance de l'ordonnance de protection. Il ne faudrait toutefois pas que la fixation d'un tel délai maximal conduise à accroître le nombre de refus de délivrance d'une ordonnance par les JAF qui n'auraient par exemple pas en leur possession de dossiers suffisamment complets pour être en mesure de se prononcer. La réduction de ce délai de délivrance pourrait aussi se faire, comme le souligne notamment la Fondation des femmes, par une simplification des pièces obligatoires à la constitution d'un

---

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

(2) Table ronde de structures associatives sur les violences conjugales du 25 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de la table ronde.

dossier de requête d'une ordonnance de protection. Cette question de la réduction des délais et de la meilleure solution pour y parvenir mériterait sans doute d'être expertisée au regard de l'enquête conduite par le ministère de la Justice sur l'utilisation de ce dispositif par les JAF.

En tout état de cause, votre Rapporteur considère que la réduction du délai d'obtention d'une ordonnance de protection participerait pleinement à une meilleure protection des victimes de violences conjugales et contribuerait sans aucun doute à réduire le risque de féminicide dans cette période charnière du début de la démarche de sortie des violences.

**Recommandation n° 6 :** réduire le délai de délivrance des ordonnances de protection par le juge aux affaires familiales.

● Selon la Fédération nationale Solidarité Femmes (FNSF), qui regroupe 67 associations de lutte contre les violences faites aux femmes et en particulier les violences conjugales <sup>(1)</sup>, la **notion de « danger »**, qui constitue un prérequis à la délivrance de l'ordonnance de protection <sup>(2)</sup>, pose difficulté. Elle considère en effet que toutes les violences mettent nécessairement celle ou celui qui les subit en situation de danger. Le magistrat Edouard Durand, juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny, a également souligné que cette notion continuait de poser problème.

Compte tenu du nombre insuffisant d'ordonnances de protection délivrées chaque année et en application du principe de précaution, votre Rapporteur estime opportun d'en faciliter la délivrance pour assurer une meilleure protection des femmes victimes de violences conjugales.

**Deux solutions pourraient selon la Rapporteur permettre de faciliter la délivrance des ordonnances de protection : la suppression de la notion de danger ou la précision que toutes les formes de violences sont concernées par l'ordonnance de protection.** Ces deux types de modification de l'article 515-9 du code civil permettraient ainsi de souligner que les violences, quelles qu'elles soient, sont un danger et doivent être prises en compte par le JAF lors de la décision de délivrance d'une ordonnance de protection.

---

(1) Les associations membres de cette fédération accompagnent chaque année plus de 30 000 femmes victimes de violences, hébergent plus de 3 000 femmes et autant d'enfants. Elles proposent aux femmes un accompagnement spécialisé et professionnel qui prend en compte toutes les conséquences des violences (sur leur santé physique et psychique, sur le plan social, économique et juridique).

(2) Article L. 515-11 du code civil : « L'ordonnance de protection est délivrée, dans les meilleurs délais, par le juge aux affaires familiales, s'il estime, au vu des éléments produits devant lui et contradictoirement débattus, 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. ».

**Recommandation n° 7** : étudier les possibilités de simplifier ou de compléter les conditions de délivrance d'une ordonnance de protection pour couvrir toutes les situations de violences conjugales et faciliter l'évaluation du danger encouru par les victimes.

● Au cours des auditions conduites par votre Rapporteur, plusieurs associations ont fait état de **difficultés rencontrées par les victimes** quand certains éléments, pourtant compris dans les compétences du JAF en cas de délivrance d'une ordonnance, n'ont pas été inclus dans la mesure de protection.

Ont plusieurs fois été évoqués des exemples de coexistence d'une ordonnance de protection avec une mesure d'éloignement et d'un droit de visite et d'hébergement « classique » du père (le plus souvent un week-end sur deux et la moitié des vacances) qui implique donc de rencontrer la mère. Cette réalité a d'ailleurs été confirmée par le magistrat Edouard Durand, qui souligne que ces situations contradictoires mettent en danger les femmes victimes qui sont mises en présence du conjoint violent en raison de ces modalités du droit de visite et d'hébergement. Au cours de la table ronde du 25 septembre<sup>(1)</sup>, plusieurs associations ont d'ailleurs indiqué qu'il s'agissait souvent là d'un moyen de pression et d'intimidation de la part du conjoint violent, conduisant ainsi à une prolongation des violences.

Comme l'a résumé lors de son audition l'association Libres Terres des Femmes : « *Les mesures de protection doivent être prises de manière complète en pré-sentenciel pour permettre au droit de ne pas être retardé par rapport à la situation concrète des femmes victimes de violences conjugales* ». Ainsi, votre Rapporteur rappelle **qu'une ordonnance de protection, pour être la plus efficace possible, doit comprendre toutes les mesures nécessaires à l'organisation et à la sécurisation de la vie de la victime et, par répercussion, de celle de l'auteur présumé**. C'est en ce sens que l'article 2 de la proposition de loi n° 2201 de M. Aurélien Pradié propose de préciser dans le code civil que le JAF, en cas de délivrance d'une ordonnance de protection, est compétent pour attribuer la jouissance du logement à la victime et pour définir les modalités du droit de visite et d'hébergement.

Dans les faits, le JAF dispose d'ores et déjà de ces compétences en vertu de l'article L. 515-11 du code civil. Votre Rapporteur adhère toutefois à cet objectif de clarification des compétences du JAF sur ces sujets, tout à fait prioritaires dans les situations de violences conjugales que sont le logement et l'exercice de l'autorité parentale. Si ces précisions apportées par la proposition de loi de M. Aurélien Pradié (**article 2**) lui semblent donc bienvenues, elle invite à renforcer de manière plus directe l'action du JAF pour résoudre très concrètement ces difficultés récurrentes.

---

(1) Table ronde, organisée par la Délégation, de structures associatives sur les violences conjugales du 25 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de la table ronde.

Afin de garantir qu'aucun des sujets relevant de la compétence du JAF ne fasse l'objet d'un oubli qui pourra ensuite avoir des conséquences lourdes, voire tragiques, sur la vie de la victime ou de ses enfants, votre Rapporteuse suggère de prévoir que le JAF se prononce systématiquement sur les différents sujets, énumérés à l'article L. 515-11 du code civil, pour lesquels il a compétence.

Le fait de trancher de manière systématique sur ces différents sujets permettra d'éviter toute incohérence entre les mesures s'appliquant à la victime et celles concernant l'auteur (comme la coexistence d'une mesure d'éloignement et d'un droit de visite régulier) et garantira qu'aucun ne puisse être oublié. Comme le rappelle la FNSF, le juge aux affaires familiales ne peut prendre aucune mesure qui n'aurait pas été demandée par la victime – des demandes complémentaires pouvant toutefois toujours être soumises tout au long de la durée de validité de l'ordonnance. Cette obligation se traduit par certaines difficultés, par des oublis ou encore des approximations. Par ailleurs, la victime n'est parfois tout simplement pas en mesure de formuler une requête dans un de ces domaines : lorsqu'elle ignore par exemple que son compagnon détient une arme, elle n'a aucune raison de demander au JAF de lui en interdire la détention.

**Recommandation n° 8 :** prévoir que le juge aux affaires familiales se prononce systématiquement sur les différents sujets pour lesquels il est compétent à l'occasion de la délivrance d'une ordonnance de protection en application de l'article L. 515-11 du code civil.

## 2. Le téléphone grave danger

Institué après une expérimentation permise par le nouvel article L. 41-3-1 du code de procédure pénale par la loi sur l'égalité réelle de 2014 <sup>(1)</sup>, le téléphone grave danger (TGD) a vocation à prévenir les nouvelles violences que pourrait subir la victime de viol ou la victime de violences conjugales du fait de son conjoint ou ancien conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité. En cas de grave danger menaçant une victime de violences dans le cadre conjugal ou de viol, le procureur de la République peut ainsi lui attribuer, pour une durée de six mois renouvelable, et si elle y consent expressément, un dispositif de téléprotection lui permettant d'alerter les forces de l'ordre en cas de danger.

Il s'agit concrètement d'un téléphone portable disposant d'une touche dédiée, permettant à la victime de joindre, en cas de grave danger, le service de téléassistance accessible 7j/7 et 24h/24. Cette plate-forme téléphonique reçoit les appels et évalue la situation. Après l'analyse de la situation, le télé-assisteur, relié par un canal dédié aux services de la police nationale et aux unités de la gendarmerie nationale, demande immédiatement l'intervention des forces de l'ordre. Ce dispositif permet également la géolocalisation du bénéficiaire.

---

(1) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Dans un objectif de simplification de la procédure, la proposition de loi n° 2201 de M. Aurélien Pradié (**article 8**) prévoit que le TGD est attribué à la demande de la victime. L'article L. 41-3-1 prévoit actuellement que « *le procureur de la République peut attribuer à la victime [un téléphone grave danger], pour une durée renouvelable de six mois et si elle y consent expressément* ». La nouvelle rédaction proposée par la proposition de loi conduirait à attribuer automatiquement le téléphone sur demande de la victime. Cette rédaction semble toutefois exclure la faculté du procureur de prendre l'initiative de cette attribution. En outre, elle ne permettrait pas de piloter de manière opérationnelle ce dispositif qui se doit de demeurer le plus efficace possible pour protéger les femmes en situation de danger. **Votre Rapporteur alerte également sur le rôle crucial que jouent les associations dans l'accompagnement des victimes dans cette procédure du TGD, dont elles prennent souvent l'initiative.** Une nouvelle rédaction de ce dispositif ne devrait pas minimiser l'importance de ce rôle ou nuire à la possibilité d'action de ces associations.

Les auditions conduites par votre Rapporteur ont révélé une disparité des critères d'attribution et de répartition du dispositif du TGD. Certains critères seraient plus ou moins strictement appliqués, la durée d'attribution pourrait également varier, ainsi que les modalités de renouvellement du dispositif. Ces disparités interpellent votre Rapporteur qui recommande d'y mettre fin et de garantir un égal accès à ce dispositif de protection pour toutes les victimes de violences conjugales, quelle que soit leur situation géographique.

Par ailleurs, certaines associations regrettent une trop grande rigidité de la procédure d'attribution des TGD. En ce sens, la ministre de la Justice a intégré cette question dans la circulaire du 9 mai 2019 <sup>(1)</sup> afin d'assouplir les conditions de leur attribution. Elle a indiqué, lors de son audition, que depuis cette circulaire, le nombre de téléphones à la disposition des juridictions et mis en service pour les victimes s'est accru <sup>(2)</sup>. Votre Rapporteur se félicite de cette évolution allant dans le sens d'une meilleure protection des victimes et invite à mesurer rapidement l'accroissement du nombre de TGD attribués.

**Recommandation n° 9 :** poursuivre l'assouplissement et l'harmonisation des conditions d'attribution du téléphone grave danger, afin d'en accroître le déploiement.

L'**article 9** de la proposition de loi de M. Pradié prévoyant la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur la possibilité de compléter le dispositif de téléphone grave danger par la mise en place d'une application dédiée que les victimes pourraient télécharger et activer sans doute plus discrètement sur leur propre téléphone, votre Rapporteur suggère de compléter ce rapport par une analyse quantitative et qualitative complète de ce dispositif.

---

(1) *Circulaire n° CRIM/2019-11/E1-09.05.2019 relative à l'amélioration du traitement des violences conjugales et à la protection des victimes.*

(2) *Audition par la Délégation du mercredi 18 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de l'audition.*

Elle rappelle par ailleurs que certains territoires d’Outre-mer ne seraient pas couverts par le TGD et souhaite que cette problématique fasse également l’objet d’une expertise pour résoudre au plus vite cette difficulté.

**Recommandation n° 10 :** prévoir, par exemple dans le cadre d’un rapport du Gouvernement au Parlement, l’analyse quantitative et qualitative du dispositif du téléphone grave danger en vue d’en améliorer le déploiement.

## **II. COMBLER LES FAILLES DANS LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES EN CRÉANT DE NOUVEAUX DISPOSITIFS**

Les violences conjugales causent des dommages graves et durables non seulement aux victimes mais aussi aux enfants qui en sont les témoins. Le renforcement de la protection des premières passe à la fois par la généralisation du bracelet anti-rapprochement et par la prise en charge sociale et sanitaire des conjoints violents. La sécurité des enfants justifie aujourd’hui de s’interroger sur les possibilités d’aménagement ou de suspension de l’autorité parentale.

### **A. MIEUX PROTÉGER LES VICTIMES ET MIEUX PRENDRE EN CHARGE LES AUTEURS DE VIOLENCES CONJUGALES ET INTRAFAMILIALES**

Le bracelet anti-rapprochement constitue un outil recommandé par les associations et mis en œuvre avec succès dans plusieurs pays européens, au premier rang desquels figure l’Espagne. S’il constitue une solution d’urgence efficace, il ne suffit toutefois pas à assurer à moyen et long terme la sécurité de la victime. Sur ce dernier plan, la prise en charge sanitaire, sociale et psychologique de l’auteur des faits peut au contraire se révéler très fructueuse.

#### **1. Le déploiement du bracelet électronique anti-rapprochement**

Le bracelet « anti-rapprochement » (appelé également « dispositif électronique de protection anti-rapprochement » ou « DEPAR ») permettant de signaler à distance que l’auteur des faits de violences se trouve aux alentours de la victime, constitue un outil jugé performant par les associations. Le gouvernement espagnol a systématisé en 2009 le recours à ce type de dispositif qui permet d’alerter tant la victime que les forces de police de la proximité du conjoint violent (système de contrôle télématique COMETA, incluant la pose d’un bracelet électronique, avec appareil de localisation GPS, sur la personne de l’agresseur).

En France, la loi 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<sup>(1)</sup>, instituant l’ordonnance de protection, avait autorisé l’expérimentation du bracelet anti-rapprochement pendant une durée de

---

(1) 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 (III de l’article 6).

trois ans, dans des ressorts déterminés par le ministère de la justice. Destiné à contrôler le respect de l'interdiction de rencontrer la victime, le dispositif visait les personnes mises en examen pour un crime ou un délit commis à l'encontre de leur conjoint et placées sous assignation à résidence avec surveillance électronique mobile (ARSEM) et celles condamnées pour un crime ou un délit commis à l'encontre de leur conjoint et placées sous surveillance électronique mobile (PSEM) dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou d'une libération conditionnelle.

Prévue dans les ressorts des tribunaux de grande instance de Strasbourg, d'Aix-en-Provence et d'Amiens, cette expérimentation n'a jamais été mise en œuvre, les conditions prévues par la loi pour entraîner le déclenchement du dispositif n'ayant, semble-t-il, jamais été réunies concrètement. Le Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes du 30 novembre 2012 y a ensuite mis un terme.

La loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique <sup>(1)</sup> a tenté de relancer le dispositif, toujours à titre expérimental et dans des ressorts fixés par arrêté du ministre de la justice. Notre collègue Aurélien Pradié, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, indique que cette expérimentation n'a pas fait l'objet d'une véritable mise en œuvre à ce jour. Cette carence avait d'ailleurs été également soulignée par notre collègue Guillaume Vuilletet par un amendement au projet de loi de réforme de la justice <sup>(2)</sup>.

La proposition de loi n° 2201, pour encourager le recours à ce dispositif, prévoit d'inscrire ces règles protectrices, à titre définitif, et non plus seulement expérimental, dans la loi, et de les élargir au champ civil. Cette évolution avait d'ailleurs déjà été annoncée par la Garde des Sceaux, notamment à la suite de la mobilisation des acteurs et actrices du Val d'Oise.

M. Aurélien Pradié propose que le juge aux affaires familiales puisse, dans le cadre d'une ordonnance de protection, imposer le bracelet à l'auteur des violences (**article 2**). Pour ce qui est du domaine pénal, il s'inspire des dispositions prévues dans le cadre des expérimentations passées et vise une série d'hypothèses, tant en pré-sentenciel qu'en post-sentenciel, où un conjoint violent peut faire faire l'objet d'une assignation à résidence sous surveillance électronique ou d'un placement sous surveillance électronique : dans le cadre d'une mise en examen ou d'une convocation par procès-verbal ou d'une comparution immédiate (**article 4**), en cas de condamnation à une peine de détention à domicile sous surveillance électronique ou dans le cadre d'une mesure de sûreté (**article 3**), comme mode d'exécution de la peine ou dans le cadre d'une libération conditionnelle (**article 5**). Il prévoit à chaque fois que le coût du dispositif électronique est à la charge du conjoint violent.

---

(1) Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique (article 39).

(2) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.



**Votre Rapporteur est convaincue de la pertinence de ce type de dispositif en termes de sécurité**, comme les auditions menées tant par M. Pradié que par elle-même l'ont montré. Maître Nathalie Tomasini, par exemple, a souligné que le seul contrôle judiciaire ne suffisait pas dans bien des cas à éloigner le conjoint violent qui souvent n'en tient nul compte. Des magistrats comme Mme Gwenola Joly-Coz, présidente du tribunal de grande instance de Pontoise, militent pour la mise en œuvre du bracelet anti-rapprochement depuis longtemps. Le Premier ministre, à l'ouverture du Grenelle contre les violences conjugales le 3 septembre 2019, s'est également engagé en faveur de sa mise en place. **Votre Rapporteur se félicite de la généralisation du dispositif, mais note que celle-ci ne doit pas en freiner le déploiement et qu'il conviendra de tout mettre en œuvre pour que le bracelet anti-rapprochement soit mis en place le plus rapidement possible afin de proposer au plus vite cette solution aux victimes et d'éviter de nouveaux drames.**

Il convient néanmoins de noter que, comme l'a rappelé la garde des Sceaux lors de son audition par la Délégation le 18 septembre 2019 <sup>(1)</sup>, les bracelets anti-rapprochement, contrairement aux TGD, n'entraînent pas l'intervention systématique des services de police ou de gendarmerie. Quand le dispositif se déclenche, la personne qui le porte est contactée par les forces de l'ordre, mais sans qu'un déplacement soit immédiatement décidé. Votre Rapporteur tient aussi à souligner que le dispositif peut, dans certaines situations, n'être pas sans désagréments pour la victime si le récepteur dont elle dispose est susceptible de se déclencher à toute heure du jour ou de la nuit, ce qui peut nourrir une certaine angoisse. **Elle invite, tout en insistant sur la nécessité d'une mise en œuvre rapide, à évaluer les bénéfices et les inconvénients des deux modalités techniques envisageables**, celle où le récepteur de la victime sonne (modèle portugais) et celle où seules les forces de l'ordre sont alertées (modèle espagnol).

Les auditions ont fait émerger la nécessité de recueillir le consentement de l'auteur des violences pour le port du bracelet, faute de quoi les dispositions concernées pourraient encourir une inconstitutionnalité. S'agissant d'un procédé qui touche de près au corps humain, ainsi qu'à la liberté d'aller et venir et au respect des données personnelles de chacun, ce consentement paraît indispensable au regard du principe de dignité de la personne humaine. On peut noter que, dans sa décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005 <sup>(2)</sup>, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité du placement sous surveillance électronique mobile en relevant expressément qu'il ne pouvait « être mis en œuvre qu'avec le consentement du condamné ». La question semble moins se poser dans le domaine pénal dans la mesure où, si l'on se réfère au dispositif de la proposition de loi de M. Pradié, le conjoint violent sera incité à accepter le bracelet, l'alternative étant pour lui le départ ou le retour en détention.

---

(1) Audition par la Délégation du mercredi 18 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de l'audition.

(2) Décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, consid. 20.



La question est plus délicate dans le domaine civil dans la mesure où le juge aux affaires familiales n'a pas compétence pour décider une mise en détention. On pourrait estimer que, la violation d'une ordonnance de protection étant punie de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende par l'article 227-4-2 du code pénal, cette sanction devrait suffire à persuader le conjoint violent de se plier à la décision du JAF. Il n'est pas certain toutefois que cette sanction potentielle soit toujours suffisante. Aussi pourrait-on prévoir **que le JAF, en cas de refus d'un conjoint violent de porter un bracelet, avise immédiatement le parquet, à charge pour celui-ci, sous réserve de son pouvoir d'appréciation, de procéder aussitôt aux diligences qui s'imposent** (garde à vue, contrôle judiciaire, *etc.*).

Outre ces mesures à destination de l'auteur présumé des violences conjugales, votre Rapporteur souligne qu'en cas de **refus du port du bracelet la coordination entre le JAF et le parquet** doit également inclure des **mesures à destination de la victime**. Tout comme le parquet, sous réserve de son pouvoir d'appréciation, pourra dans ces cas procéder aux diligences vis-à-vis du conjoint, votre Rapporteur souhaite qu'il puisse également prévoir des mesures de protection renforcée à l'égard de la victime supposée, par exemple l'attribution d'un TGD.

**Recommandation n° 11 :** garantir, dans le cadre de la procédure de délivrance d'une ordonnance de protection, une information efficace et sans délai du parquet par le juge aux affaires familiales sur la dangerosité d'un conjoint présumé violent, en particulier dans l'hypothèse où celui-ci serait amené à refuser le port d'un bracelet anti-rapprochement, afin de prendre les mesures nécessaires à la protection de la victime.

## 2. La prise en charge des auteurs de violences conjugales

Imposer un bracelet anti-rapprochement ne saurait constituer qu'une mesure de protection immédiate, justifiée par l'imminence du danger potentiel. Elle n'est pas de nature en soi à garantir à la victime une protection à plus long terme. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'associations militent pour un renforcement du suivi sanitaire et socio-psychologique de l'auteur des violences, compte tenu notamment des addictions (à l'alcool, aux stupéfiants, *etc.*) que l'on rencontre chez bon nombre d'auteurs de violences conjugales. Ce type d'accompagnement, surtout s'il intervient tôt, est de nature à assurer l'efficacité de la mesure de protection prononcée par ailleurs. Lors de leurs auditions par M. Aurélien Pradié, Mme Éva Darlan, comédienne engagée de longue date dans la lutte contre les violences faites aux femmes, et la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, ont insisté sur la nécessaire généralisation de la prise en charge des conjoints violents dans une optique de prévention des violences et de la récidive.

Certes, le suivi socio-judiciaire existe déjà en matière pénale (il constitue une peine complémentaire <sup>(1)</sup>). La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance <sup>(2)</sup> a étendu aux auteurs de violences commises au sein du couple ou à l'encontre des mineurs ce dispositif prévu aux articles 131-36-1 et suivants du code pénal. Le suivi socio-judiciaire emporte, pour le condamné, l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines et pendant une durée déterminée par la juridiction de jugement, à des mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive ainsi que, sous certaines conditions, à une injonction de soins selon les modalités prévues aux articles L. 3711-1 et suivants du code de la santé publique.

L'article 41-1 du code de procédure pénale permet par ailleurs au procureur de la République de demander à l'auteur des violences, à titre d'alternatives aux poursuites, de faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique.

Le même type d'obligation existe également dans le cadre du contrôle judiciaire. En effet, le code de procédure pénal prévoit qu'« *en cas d'infraction commise soit contre son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit contre ses enfants ou ceux de son conjoint, concubin ou partenaire, [l'auteur présumé des violences peut être astreint à] une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique* » <sup>(3)</sup>. En matière civile, en revanche, le juge aux affaires familiales ne peut pas, en l'état du droit, contraindre le conjoint violent à se soumettre à ce type de prise en charge pendant la durée de l'ordonnance de protection.

Concernant le suivi socio-judiciaire en post-sentenciel, les auditions et entretiens conduits par votre Rapporteur ont toutefois révélé une importante disparité dans la mise en œuvre de cette prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique des auteurs de violences conjugales. D'une part, l'offre de prise en charge n'est pas la même sur tous les territoires, les associations impliquées dans ce domaine n'étant pas présentes partout et ne proposant pas toujours le même type d'accompagnement. D'autre part, comme l'a souligné Mme Gwenola Joly-Coz, présidente du tribunal de grande instance de Pontoise, il n'existe pas d'homogénéité dans les types de prise en charge des auteurs de violences conjugales par les différents services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Il peut s'agir de suivi social, d'ateliers divers, de groupes de parole, de formations, *etc.* Insuffisamment développée, cette prise en charge des auteurs de violences conjugales est donc en outre très hétéroclite.

---

(1) Instaurée par la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

(2) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (article 33).

(3) Article 138 du code de procédure pénale.

Lors de la table ronde du 25 septembre 2019 <sup>(1)</sup>, la Fédération nationale des associations et des centres de prise en charge d'auteurs de violences conjugales et familiales (FNACAV) a d'ailleurs souligné que le principe de la prise en charge des auteurs n'était à ce jour pas vu comme une priorité dans le domaine de la lutte contre les violences conjugales. Au cours de la même table ronde, l'association La Clède a partagé ce constat et a souligné que ce manque de dispositifs de prise en charge des auteurs se faisait de plus en plus flagrant. Elle a ajouté que leur association n'était d'ailleurs aujourd'hui pas en mesure de répondre au nombre de demandes de prise en charge d'auteurs de violences conjugales de la part du procureur. S'il semble émerger une forme de prise de conscience quant à l'importance de cette prise en charge, elle n'est cependant aujourd'hui pas développée de manière suffisante pour répondre aux besoins, pour lutter efficacement contre les violences conjugales et pour prévenir la récidive. Il s'agit pourtant d'une partie essentielle de la lutte contre le phénomène de violences conjugales. La FNACAV souligne ainsi que cette prise en charge permet « *de lever le déni, de responsabiliser les auteurs et de changer les comportements* ». Cette prise en charge doit s'adresser aux primo-délinquants comme aux récidivistes avec des formats distincts permettant de répondre concrètement aux différentes situations.

**Recommandation n° 12 :** développer et harmoniser les modalités de prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique des auteurs de violences conjugales.

La proposition de loi de M. Aurélien Pradié comporte au demeurant une disposition de nature à renforcer la prise en charge sanitaire des auteurs de violences, disposition qui rencontre le **plein assentiment de votre Rapporteur (article 6)**. Il propose en effet de compléter l'article 721 du code de procédure pénale qui permet de retirer à certains condamnés, notamment pour faits de viols et agressions ou atteintes sexuelles sur un mineur, les réductions de peine dont ils bénéficient, dès lors qu'ils refusent pendant leur incarcération de suivre le traitement qui leur est proposé par le juge de l'application des peines, sur avis médical. M. Aurélien Pradié propose que cette possibilité de retrait s'applique également aux personnes condamnées pour des faits de même nature commis à l'encontre de leur conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

## **B. MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS CONFRONTÉS À DES VIOLENCES CONJUGALES DANS LE CADRE FAMILIAL**

Les violences conjugales non seulement entraînent des souffrances physiques et psychologiques pour les femmes, qui en sont les victimes dans l'immense majorité des cas, mais ont aussi des répercussions particulièrement graves sur les enfants. Comme l'a rappelé le Premier ministre à l'ouverture du

---

(1) Table ronde, organisée par la Délégation, de structures associatives sur les violences conjugales du 25 septembre 2019 – voir la [vidéo](#) de la table ronde.

Grenelle contre les violences conjugales, un conjoint violent n'est pas un bon père et « *maintenir à tout prix le contact entre un enfant et son père, qui risque de l'utiliser comme un instrument de pression, ne semble raisonnable ni pour l'enfant, ni pour la mère qui est mise en péril dès qu'elle exerce son droit de visite* »<sup>(1)</sup>. C'est pourquoi la question de l'autorité parentale constitue un enjeu majeur que votre Rapporteur invite à prendre en compte.

## 1. Les enfants, victimes directes des violences conjugales

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, notre collègue Valérie Boyer indique que, en 2018, 11 enfants sont décédés concomitamment à l'homicide de leur père ou de leur mère et 14 enfants ont été tués dans le cadre de violences conjugales sans qu'un parent ne soit tué. Selon le Centre Hubertine Auclert<sup>(2)</sup>, « *en France, en moyenne 143 000 enfants vivent dans un foyer où une femme a déclaré des formes de violences sexuelles et/ou physiques au sein de son couple. 42 % ont moins de 6 ans. Deux sur trois vivent dans un foyer où les violences sont répétées.* »

Même s'ils ne sont pas eux-mêmes touchés physiquement, ils souffrent directement des violences endurées par leur mère (étant rappelé que 80 % des femmes victimes de violences conjugales ont au moins un enfant). En effet, comme l'explique M. Édouard Durand, « *un enfant témoin est un enfant victime* »<sup>(3)</sup>. Lors de son audition, M. Luc Frémiot, ancien magistrat, a souligné que des IRM<sup>(4)</sup> réalisées sur des nourrissons exposés à un environnement violent (sans être eux-mêmes physiquement touchés) révélaient une importante perte de substance.

Le Plan interministériel de lutte et de mobilisation contre les violences faites aux enfants 2017-2019 relève de son côté qu'« *assister à des scènes de violences a des effets sur la santé des enfants : énurésie, encoprésie, anxiété, syndrome de stress post-traumatique... Des conséquences sur leur développement ont également été observées, en particulier la perte d'estime de soi et une construction identitaire fondée sur des convictions stéréotypées concernant les femmes et les hommes. Enfin, l'isolement auquel le secret familial oblige, et la méconnaissance de modalités relationnelles autres que la violence, surexposent l'enfant à l'effet désocialisant de la violence, augmentant ainsi le risque de reproduction des comportements violents* »<sup>(5)</sup>.

---

(1) Voir le [compte-rendu](#) du discours du Premier ministre à l'occasion du lancement du Grenelle contre les violences conjugales, 3 septembre 2019.

(2) Centre Hubertine Auclert, Rapport Mieux protéger et accompagner les enfants co-victimes des violences conjugales, p. 13.

(3) Propos cités dans le rapport d'information n° 564 (2017-2018) de Mmes Laurence Cohen, Nicole Duranton, M. Loïc Hervé, Mmes Françoise Laborde, Noëlle Rauscent et Laurence Rossignol, fait au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, déposé le 12 juin 2018, p. 12.

(4) Imagerie par résonance magnétique.

(5) Plan interministériel de lutte et de mobilisation contre les violences faites aux enfants 2017- 2019, p. 39.

## 2. Organiser l'exercice de l'autorité parentale pour garantir la protection du conjoint victime et des enfants

L'autorité parentale se définit comme l'ensemble des droits et devoirs dont disposent à égalité les parents à l'égard de leur enfant mineur et ayant pour finalité l'intérêt de celui-ci <sup>(1)</sup>. Elle vise à le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, à assurer son éducation et à permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Des violences commises par un parent ne sauraient rester sans effets sur l'exercice de l'autorité parentale.

L'article 378 du code civil prévoit d'ores et déjà que *« les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant, soit comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime sur la personne de l'autre parent » « peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale par une décision expresse du jugement pénal »*. L'article L. 515-11 du même code dispose de son côté que le JAF, dans le cadre de la délivrance d'une ordonnance de protection, peut 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 fixer à ce titre un droit de visite simple, dans un endroit médiatisé, à l'encontre de l'auteur des violences.

En pratique, ces dispositions sont insuffisamment mises en œuvre par les juridictions civiles. Comme M. Édouard Durand, que votre Rapporteur a rencontré, a eu l'occasion de le souligner, *« très peu de décisions de justice retirent l'autorité parentale à un parent agresseur et trop peu accordent à un parent protecteur l'exercice exclusif de l'autorité parentale : nous avons encore une conception de l'autorité parentale servant principalement à reconnaître le parent dans son statut de parent [...]. Or l'autorité parentale peut être un moyen d'exercer une emprise sur les membres de la famille. De la même façon, en voulant coûte que coûte maintenir un droit de visite et d'hébergement, voire une résidence alternée, au profit du parent agresseur, nous laissons celui-ci continuer à exercer sa domination sur l'enfant »* <sup>(2)</sup>. Les JAF semblent répugner à faire droit aux demandes tendant à l'interdiction de contact avec l'enfant, à la médiatisation du droit de visite ou à l'attribution de l'exercice exclusif de l'autorité parentale alors même que le moment de présentation des enfants est, de l'avis unanime, l'un des plus risqués en termes de passage à l'acte.

Votre Rapporteur partage l'avis exprimé par le Premier ministre le 3 septembre 2019, lors du lancement du Grenelle contre les violences conjugales, lorsqu'il affirmait : *« lorsqu'un père commet des violences sur la mère de ses enfants, souvent devant ses enfants, on peut supposer que la relation entre le père et son enfant est fortement abîmée, au moins le temps du jugement de la procédure. Maintenir à tout prix le contact entre un enfant et son père, qui risque*

---

(1) Articles 371 et suivants du code civil.

(2) Propos rapportés dans le rapport d'information précité du 12 juin 2018 de la délégation aux droits des femmes du Sénat.

*de l'utiliser comme un instrument de pression, ne semble raisonnable ni pour l'enfant, ni pour la mère qui est mise en péril dès qu'elle exerce son droit de visite »<sup>(1)</sup>.*

Les deux propositions de loi qui font l'objet du présent rapport visent à renforcer l'effectivité des dispositions du code civil en la matière. Celle de M. Aurélien Pradié (**article 2**) prévoit de donner expressément au JAF compétence pour aménager le droit de visite du conjoint présumé violent, en visant l'article 373-2-9 du code civil. Ce droit de visite pourra ainsi être exercé dans un espace de rencontre désigné par le juge. La remise de l'enfant à l'autre parent pourra s'effectuer, le cas échéant, avec l'assistance d'un tiers de confiance ou du représentant d'une personne morale qualifiée.

Quant à la proposition de loi de Mme Valérie Boyer (**article 3**), elle prévoit de modifier l'article 378 précité afin de rendre automatique le retrait de l'autorité parentale du parent condamné pour des crimes ou délits commis contre son enfant ou sur la personne de l'autre parent, sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant. Dans ce dernier cas, le juge devra motiver spécialement sa décision.

Ces dispositions poursuivent des objectifs légitimes. Toutefois, s'agissant de celles proposées par M. Pradié, pour qu'elles soient pleinement effectives, il convient, aux yeux de votre Rapporteur, de réfléchir à une rédaction permettant de « contraindre » le JAF à se prononcer sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, comme cela a été développé ci-avant<sup>(2)</sup>. Par ailleurs, concernant la disposition proposée par Mme Valérie Boyer, votre Rapporteur rappelle l'importance de préserver le pouvoir d'appréciation des magistrats. Elle souligne également qu'il s'agit là d'un sujet particulièrement délicat qui se doit de préserver les droits de chacune des parties au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce sujet faisant actuellement l'objet d'une réflexion dans le cadre du Grenelle contre les violences conjugales, votre Rapporteur souhaite que la concertation et les travaux menés permettent de prévoir une solution qui assure la protection des enfants tout en préservant la liberté des magistrats.

### **III. LES VIOLENCES CONJUGALES, UNE RÉALITÉ OMNIPRÉSENTE ET MULTIFORME QUI NE SE RÉSOUDRA QU'EN AGISSANT RÉSOLUMENT EN AMONT ET EN AVAL**

Comme l'a rappelé le collectif Nous Toutes au cours de son audition par votre Rapporteur, les violences faites aux femmes sont une problématique systémique, dont font partie les violences conjugales, et qui ne saurait se résoudre par la seule réponse judiciaire. La réponse se trouve avant tout dans la promotion d'une culture de l'égalité qui passe par des actions de prévention, de sensibilisation et d'éducation.

---

(1) Voir le [compte-rendu](#) du discours du Premier ministre à l'occasion du lancement du Grenelle contre les violences conjugales, 3 septembre 2019.

(2) Voir la recommandation n° 7 du présent rapport.

## **A. ACCENTUER LA PRÉVENTION ET L'ÉDUCATION DE TOUTES ET TOUS À L'ÉGALITÉ**

Lors de son discours du 25 novembre 2017, le Président de la République a souligné que la récente « libération de la parole » montre de la société qu'elle est « *encore culturellement empreinte de sexisme, qu'elle est une société où dans nombre d'endroits et de lieux, il y a encore cette brutalité au quotidien, cette violence et que cette empreinte est loin d'être neutre ; par le rapport de domination qu'elle légitime, elle est à la source d'actes encore plus destructeurs et insupportables, comme précisément le harcèlement et les violences. Car le combat contre les violences qui sont l'expression la plus extrême et odieuse de la domination d'un sexe sur l'autre, c'est bien le combat pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines.* »<sup>(1)</sup>.

Rappelant par ces mots le caractère systémique des violences faites aux femmes, le Président de la République invite à lutter de manière holistique à la fois contre toutes les formes de violences sexistes ou sexuelles et pour l'égalité dans tous les domaines. La prévention et l'éducation à l'égalité constituent en effet une condition nécessaire à l'avènement d'une société sans violences sexistes et sexuelles, sans violences conjugales.

### **1. Éduquer dès le plus jeune âge à l'égalité entre les femmes et les hommes pour en finir avec les violences faites aux femmes**

La prévention des violences faites aux femmes et des violences conjugales passe en effet par le développement d'une réelle culture de l'égalité, indissociable d'un apprentissage de ce qu'est l'égalité dès le plus jeune âge. C'est par ce type d'éducation que les stéréotypes et les préjugés sexistes pourront être combattus et éradiqués.

Dès 2001<sup>(2)</sup>, le législateur a souhaité créer un enseignement à la sexualité dans un objectif de respect du corps humain, de soi et d'autrui. Depuis près de vingt ans est donc prévu qu'une « *information et une éducation à la sexualité sont dispensées dans les écoles, les collèges et les lycées à raison d'au moins trois séances annuelles et par groupe d'âge homogène* » et que ces séances « *contribuent à l'apprentissage du respect dû au corps humain* ». Une circulaire d'application en date du 17 février 2003<sup>(3)</sup> vient préciser le dispositif et affirme de manière très positive que « *l'éducation à la sexualité est inséparable des connaissances biologiques sur le développement du corps humain, mais elle*

---

(1) Voir le [compte rendu du discours](#) du Président de la République du 25 novembre 2017, à l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes et du lancement de la grande cause du quinquennat.

(2) Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

(3) Circulaire n° 2003-027 du 17 février 2003 relative à l'éducation à la sexualité dans les écoles, les collèges et les lycées.



*intègre tout autant, sinon plus, une réflexion sur les dimensions psychologiques, affectives, sociales, culturelles ou éthiques »* <sup>(1)</sup>.

Par la suite, la Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif de février 2013 a permis d'indiquer explicitement que l'éducation à la sexualité est un outil pour « *renforcer l'éducation au respect mutuel et à l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes* » <sup>(2)</sup>. Enfin, en 2016, a été précisé que « *ces séances présentent une vision égalitaire des relations entre les femmes et les hommes* » <sup>(3)</sup>.

Malgré un cadre juridique clair, les associations constatent sur le terrain que ces séances ne sont pas suffisamment mises en œuvre et le même constat a été fait par le HCEfh dans son enquête menée auprès d'un échantillon représentatif de 3 000 établissements scolaires publics et privés au cours de l'année scolaire 2014/2015 <sup>(4)</sup>. Votre Rapporteure considère urgent d'actualiser cette évaluation des séances d'éducation à la vie sexuelle et affective. Elle estime que ces séances doivent être l'occasion d'aborder **l'égalité entre les femmes et les hommes**, ainsi que la question des **violences** (de toutes formes) et du respect du **consentement**.

**Recommandation n° 13** : renforcer la politique interministérielle d'éducation à l'égalité, en s'assurant notamment de la mise en œuvre effective des séances prévues sur ce sujet dans tous les établissements scolaires.

Par ailleurs, votre Rapporteure adhère à l'analyse développée par Mmes Sophie Auconie et Marie-Pierre Rixain dans leur rapport d'information sur le viol : « *Au-delà des séances d'éducation à la sexualité, [...] l'apprentissage de l'égalité et du respect de l'autre, nécessaire pour éliminer les violences sexistes et sexuelles, soit intégré dans d'autres séquences éducatives. Il serait intéressant d'élargir les questions d'égalité abordées dans le cadre des seuls enseignements moraux et civiques. La réflexion actuellement conduite sur la mise en place d'un service national universel serait l'occasion d'intégrer une large formation sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, incluant une séquence claire sur ce qu'est le viol.* » <sup>(5)</sup>.

Elle reprend à son compte leur recommandation sur **le développement de l'éducation à l'égalité** dans d'autres cadres que les séances d'éducation à la vie sexuelle et affective.

---

(1) Article L. 312-16 du code de l'éducation.

(2) Convention interministérielle du 7 février 2013 pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif 2013-2018.

(3) Article 19 de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

(4) Rapport n° 2016-06-13-SAN-021 relatif à l'éducation à la sexualité – Répondre aux attentes des jeunes, construire l'égalité femmes-hommes, Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, 13 juin 2016.

(5) Rapport n° 721 de Mmes Sophie Auconie et Marie-Pierre Rixain sur le viol, 22 février 2018.



**Recommandation n° 14 :** développer l'éducation à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre, d'une part, des enseignements moraux et civiques et, d'autre part, du nouveau service national universel.

## 2. Prévenir l'apparition de violences tout au long de la vie et dans toutes les circonstances

● Comme cela a été rappelé en introduction du présent rapport, les violences conjugales constituent un phénomène massif, qui peut être déclenché ou aggravé par certains facteurs. Ainsi, la séparation ou le divorce, mais aussi la grossesse et le moment de l'arrivée de l'enfant sont des contextes d'apparition des violences. D'autres facteurs d'aggravation du risque de violences conjugales avaient été mis en avant par l'enquête ENVEFF en 2000 : la jeunesse des victimes (les femmes de 20 à 29 ans seraient davantage touchées par ces violences), la présence d'enfants, mais également la situation professionnelle. En effet, la dépendance économique vis-à-vis du partenaire peut contribuer à aggraver les violences et constitue également un moyen pour maintenir l'emprise <sup>(1)</sup>.

Votre Rapporteur estime que ces facteurs d'aggravation, ainsi que les circonstances des violences conjugales et la diversité de leurs manifestations, ne sont pas suffisamment connus du grand public, ni des professionnels. En vue de faire progresser la prévention des violences conjugales, elle invite à mieux prendre en compte ces différents éléments qui ont été analysés à travers plusieurs études et sont maintenant parfaitement identifiés par les associations et spécialistes du sujet.

Elle rappelle que la lutte contre les violences conjugales ne doit pas se cantonner à une lutte en aval des violences, centrée sur la prise en charge des victimes et la sortie des violences. Cela doit également se faire en amont des violences, par des actions constantes de prévention, de sensibilisation, *etc.*

**Recommandation n° 15 :** continuer à sensibiliser la société française dans son ensemble aux formes et aux facteurs d'aggravation des violences conjugales, afin notamment d'en améliorer la prévention à toutes les étapes de la vie.

● Assurer l'égalité et prévenir les violences doit se faire dans toutes les circonstances, à tous les âges de la vie, dans toutes les formes de couples et pour toutes les femmes. Dans une logique inclusive et égalitaire, votre Rapporteur souligne l'importance de prendre en compte les spécificités de certaines victimes. Dans cette logique, l'axe 2 du 5<sup>e</sup> plan de lutte contre les violences prévoyait des actions à destination des femmes dans les territoires ruraux, dans les territoires d'Outre-mer, des jeunes femmes (18-25 ans), des femmes étrangères et des

---

(1) Centre Hubertine Auclert, *Synthèse des résultats et préconisations de l'étude « violences à l'encontre des femmes en Île-de-France : situations et parcours des femmes victimes de violences conjugales, données 2013 ».*

femmes en situation de handicap. Votre Rapporteuse attire l'attention sur le fait que le HCEfh considère que « *ces actions ont été peu mises en œuvre* »<sup>(1)</sup>.

Comme l'ont rappelé les associations entendues par votre Rapporteuse, certaines femmes cumulent les vulnérabilités et/ou les discriminations, ce qui les expose souvent encore davantage au risque d'être victimes de violences, y compris de violences conjugales. C'est par exemple le cas des femmes issues de l'immigration qui peuvent être victimes de violences sexistes et racistes. Elles sont d'ailleurs souvent plus vulnérables aux violences administratives (confiscation des titres de séjour par exemple). Cela peut aussi être le cas des femmes handicapées.

Sans pouvoir ici être exhaustive sur les spécificités qui caractérisent certaines victimes de violences, votre Rapporteuse souligne que leur prise en compte et l'adaptation des actions à ces spécificités conditionne en partie l'efficacité de la lutte contre les violences conjugales.

**Recommandation n° 16 :** adapter la prise en charge des victimes de violences conjugales aux spécificités de chacune d'entre elles, que ce soit en termes de lieu de résidence, d'âge, de situation d'immigration ou encore de situation de handicap.

● En dernier lieu, votre Rapporteuse souhaite rappeler que les violences conjugales sont multiformes et que la lutte contre celles-ci doit inclure les violences sexuelles, les violences économiques et les cyberviolences qui sont souvent moins associées à la problématique des violences conjugales.

**Recommandation n° 17 :** prendre en compte l'ensemble des formes de violences dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

Elle rappelle également que les violences conjugales s'inscrivent dans un *continuum* de violences, c'est-à-dire que les violences forment un ensemble polymorphe et que les femmes peuvent subir ces différentes formes de violences dans toutes les sphères de la vie, sous toutes leurs formes et à tous les âges. Votre Rapporteuse insiste à cet égard sur la situation particulière des femmes âgées victimes de violences. Cette notion de *continuum* renforce la nécessité de lutter de manière globale contre toutes les formes de violences en général.

Elle rappelle toutefois que les violences conjugales ne constituent pas, au sens pénal du terme, une infraction autonome, mais une circonstance aggravante de plusieurs crimes et délits de violences. Préciser dans le code pénal, comme souhaite le faire la proposition de loi de Mme Valérie Boyer (**article 1<sup>er</sup>**), la liste des formes que peuvent prendre les violences conjugales risquerait d'exclure certaines formes de violences (par exemple les violences administratives ou encore les cyberviolences) et de finalement réduire cette définition au lieu de

---

(1) *Rapport n° 2018-11-21-VIO-37*, Évaluation intermédiaire du plan interministériel (2017(2019) et de la politique contre les violences faites aux femmes – Poursuivre les efforts pour mieux protéger les femmes victimes et en finir avec l'impunité des agresseurs, *publié le 22 novembre 2018*.

l'étendre. S'il convient certes de bien prendre en compte toutes les composantes des violences, il ne faudrait toutefois pas qu'une écriture juridique se voulant trop précise conduise à exclure certains cas tout aussi violents.

Il lui semblerait néanmoins opportun de diffuser aux magistrats une nouvelle circulaire sur la question des violences conjugales afin d'identifier de façon claire les différentes formes qu'elles peuvent prendre : physique, sexuelle, psychologiques, administratives, économiques, sur Internet, *etc.* Cette circulaire ne viserait ainsi pas à instaurer une définition stricte des cas de violences sexuelles, mais à attirer l'attention des magistrats sur certains cas les plus courants qui sont aujourd'hui parfaitement identifiés et analysés par les associations de terrain et les experts.

**Recommandation n° 18 :** édicter une circulaire à destination des magistrats pour préciser les différentes et principales formes que peuvent prendre les violences conjugales.

Afin de mieux prendre en compte cette diversité et de mieux protéger les victimes, et comme cela a été évoqué dans la première partie du présent rapport, votre Rapporteur estime pertinent de clarifier ce point dans la procédure d'ordonnance de protection prévue par le code civil <sup>(1)</sup>. En ce sens, elle adhère donc aux objectifs poursuivis par l'**article 2** de la proposition de Mme Valérie Boyer, mais souligne que, en l'état, la rédaction proposée est sans doute trop restrictive en ce qu'elle propose une liste finie de type de violences.

Enfin, pour mieux rendre compte de la réalité des violences conjugales et de leurs formes extrêmes, le **fémicide**, votre Rapporteur suggère d'étudier les possibilités d'utiliser ce terme, révélateur d'une réalité inacceptable, trop souvent édulcorée, des violences au sein des couples. Elle adhère donc pleinement aux propos prononcés par le Président de la République à l'Assemblée générale des Nations Unies : « *les féminicides continuent, en France comme dans tant d'autres États. Nous devons donner un statut juridique à ce sujet et bâtir une action efficace pour l'éradiquer encore davantage que nous ne l'avons fait, parce que nous voyons, dans tant d'États, reculer l'égalité entre les femmes et les hommes, remettre en cause les droits des femmes à disposer de leur corps et les acquis des décennies passées, parce que partout où l'inégalité entre les femmes et les hommes s'installe, c'est du recul de civilisation, c'est l'obscurantisme qui monte, c'est le terrorisme qui grandit, c'est le recul de l'éducation* » <sup>(2)</sup>.

## B. GARANTIR UN ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE DES VICTIMES

Les violences conjugales ont de multiples conséquences, physiques et psychologiques, qui peuvent, selon les cas, impliquer un accompagnement des

---

(1) Voir la recommandation n° 6 du présent rapport.

(2) Voir le [compte-rendu](#) du discours du Président de la République à l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 septembre 2019.

victimes sur le long terme pour garantir une sortie effective et durable des violences.

### **1. Développer un dispositif plus cohérent d'hébergement d'urgence et de moyenne durée, adapté à la prise en charge des femmes victimes de violences conjugales**

Les associations rencontrées par votre Rapporteur ont unanimement signalé les difficultés rencontrées pour l'hébergement d'urgence et de moyenne durée des femmes victimes de violences conjugales.

Deux difficultés principales dominent : d'une part, le manque de places d'hébergement et, d'autre part, l'inadéquation entre l'hébergement d'urgence et la nécessité d'un accompagnement des victimes dans la durée.

Or, le logement est un élément essentiel pour assurer la sécurité de la victime, permettre l'arrêt de la violence (qui n'est évidemment pas possible tant que la victime partage le logement de son agresseur) ; sur plus long terme c'est également une condition de la stabilisation de la situation des victimes, ainsi qu'éventuellement de leurs enfants. En outre, le lieu d'habitation conditionne de nombreux aspects de la vie quotidienne : services administratifs, établissement scolaire, associations, *etc.* Si la victime est amenée à changer de lieu d'habitation, tous ces aspects peuvent être modifiés, ainsi que ses repères personnels (famille, amis, habitudes quotidiennes, et ainsi de suite), constituant par là-même un bouleversement supplémentaire dans la vie de la victime.

Maintenir la victime de violences conjugales au domicile du couple lui permet de conserver ses repères et ses éventuels soutiens, en particulier lorsqu'il y a des enfants. Votre Rapporteur souligne que, conformément à la volonté du législateur en 2014 <sup>(1)</sup>, cette logique d'éviction du conjoint violent du domicile conjugal doit être systématiquement envisagée. Elle rappelle toutefois, en accord avec les constats des associations de terrain, que cette solution n'est pas toujours adaptée. Ainsi, dans certaines situations, la victime ne préférera pas le maintien à domicile : cela peut être trop douloureux et générateur d'angoisse puisque le conjoint connaît bien les lieux, ce qui lui permet de guetter sa victime, voire de s'introduire dans l'immeuble par exemple. Votre Rapporteur souligne donc qu'il est nécessaire de proposer plusieurs solutions pour garantir l'hébergement de chaque victime en fonction de sa situation spécifique.

L'ensemble des associations rencontrées ont également signalé que **les structures d'hébergement non dédiées à l'accueil des femmes victimes de violences ne permettaient pas de les prendre correctement en charge.** L'association Une Femme Un Toit (FIT) revendique l'existence de lieux dédiés avec du personnel formé qui permettront à la victime de comprendre le mécanisme des violences conjugales et de retrouver sa capacité d'action. En outre, les lieux

---

(1) Article 35 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

d'hébergement mixtes peuvent conduire les victimes à se retrouver confrontées à des difficultés sociales extrêmes (précarité, consommation de stupéfiants, d'alcool, *etc.*), conduisant parfois à les remettre ainsi en présence de potentiels agresseurs. Les associations sont ainsi nombreuses à plaider pour le développement de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dédiés aux femmes victimes de violences conjugales.

Votre Rapporteur considère que la question de l'hébergement d'urgence et de moyenne durée est un facteur clef pour permettre à la victime de sortir des violences conjugales et de s'engager dans une procédure de reconstruction, voire dans une procédure judiciaire contre l'auteur des violences. Compte tenu de l'extrême complexité du processus de révélation de ces violences et de sortie de l'emprise des agresseurs, votre Rapporteur souligne que cette prise en charge doit dès le début être spécifique et garantir une solution à chaque femme ayant dénoncé son partenaire et souhaitant entamer les démarches pour sortir de cette situation de violences.

Cette problématique centrale comporte sans doute actuellement une des plus grandes marges de progression dans le domaine de la lutte contre les violences conjugales. L'importance cruciale de cette question de l'hébergement d'urgence et de moyenne durée conduit votre Rapporteur à penser qu'une expertise approfondie de cette problématique doit être conduite en urgence pour proposer les solutions les plus adaptées possibles. **Elle souhaite que le Grenelle contre les violences conjugales, lancé en septembre 2019 par le Gouvernement, soit l'occasion d'expertiser la situation et de construire les solutions pour résoudre les deux difficultés dénoncées par les associations de terrain : le manque de places et le caractère inadapté de l'hébergement d'urgence.**

Votre Rapporteur salue d'ores et déjà l'annonce du Gouvernement de créer 1 000 nouvelles places d'hébergement et de logement d'urgence destinées aux femmes victimes de violences conjugales. Elle souligne que ces places doivent effectivement être réservées à ces victimes afin de leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adapté.

**Recommandation n° 19 :** faire de l'hébergement d'urgence et de moyenne durée un des sujets prioritaires de la politique de lutte contre les violences conjugales, afin de proposer aux victimes une solution cohérente et adaptée à la spécificité de leur situation.

## **2. Favoriser la logique d'un accompagnement sur le moyen et le long terme**

Votre Rapporteur estime que la question de l'hébergement d'urgence et de moyenne durée, qui vise à permettre à chaque victime de s'engager dans une démarche de sortie des violences conjugales en bénéficiant de l'accompagnement adapté, ne doit pas être déconnectée de celle, de plus long terme, du relogement, du suivi socio-psychologique et de l'éventuel besoin de réinsertion sociale des victimes.

Si certaines victimes n'en ont pas nécessairement besoin ou bénéficient d'autres types de soutien, cette recherche de reconstruction et d'autonomie peut nécessiter un accompagnement sur divers aspects par des professionnels spécialisés : travail de compréhension des mécanismes des violences conjugales, réflexion sur les violences subies, accompagnement vers l'insertion sociale et/ou professionnelle, accompagnement administratif, juridique ou encore financier, recherche d'un logement, suivi médical et psychologique, soutien à la parentalité...

Selon leur situation, une fois la période de prise en charge d'urgence et de moyenne durée passée, certaines femmes peuvent avoir besoin d'un soutien pour accéder à un logement pérenne. Dans ce domaine, plusieurs dispositifs existent déjà et des améliorations sont sans aucun doute possibles : il peut s'agir d'une aide financière spécifique, d'une généralisation des partenariats avec des bailleurs sociaux ou encore d'un système de cautionnement par l'État.

En fonction des violences subies, qui peuvent être à l'origine de traumatismes, les victimes doivent également pouvoir bénéficier d'un suivi médical et psychique si cela s'avère nécessaire. Or, comme l'avait souligné le Dr Gérard Lopez lors d'une table ronde organisée en janvier 2018 dans le cadre des travaux de la Délégation sur le viol <sup>(1)</sup>, il semblerait que « *les soins en psycho-traumatologie en France [soient] extrêmement insuffisants* » <sup>(2)</sup>. Ces enjeux ont d'ailleurs été intégrés dans le 5<sup>e</sup> plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes (objectifs n° 6 <sup>(3)</sup> et n° 14 <sup>(4)</sup>). Le HCEfh considère que ces deux objectifs sont en cours de réalisation <sup>(5)</sup>. Votre Rapporteur considère que l'amélioration de la prise en charge psycho-traumatique des victimes est aujourd'hui une nécessité.

Votre Rapporteur souligne que ces problématiques de plus long terme ne doivent pas être négligées, car elles sont une condition nécessaire pour protéger les victimes de manière durable et surtout pour leur permettre de se protéger elles-mêmes face à ce danger. Dans la même logique, la prise en charge des auteurs sur un temps long, évoquée ci-avant, est également un élément essentiel pour briser le cercle vicieux des violences.

En ce sens votre Rapporteur suggère que le Grenelle contre les violences conjugales soit l'occasion d'un bilan sur ces sujets en vue d'une amélioration de la prise en charge des victimes de violences sexistes et sexuelles sur le long terme.

---

(1) Rapport n° 721 de Mmes Sophie Auconie et Marie-Pierre Rixain sur le viol, 22 février 2018.

(2) Table ronde du 18 janvier 2018 - voir la [vidéo](#) de cette table ronde.

(3) « Améliorer la prise en charge des soins psycho-traumatiques des femmes victimes de violences »

(4) « Améliorer la prise en charge médicale des victimes de violences sexuelles ».

(5) Rapport n° 2018-11-21-VIO-37, Évaluation intermédiaire du plan interministériel (2017(2019) et de la politique contre les violences faites aux femmes – Poursuivre les efforts pour mieux protéger les femmes victimes et en finir avec l'impunité des agresseurs, publié le 22 novembre 2018.