



Proposition de loi portant création d'une juridiction spécialisée aux violences intrafamiliales

À l'attention de monsieur le député Aurélien Pradié, rapporteur

Propos liminaires

La lutte contre les violences intrafamiliales est une préoccupation constante pour les juridictions. Les deux années qui ont suivi le Grenelle ont conduit les tribunaux à se saisir d'outils souvent inspirés de leurs bonnes pratiques : bracelet anti-rapprochement, téléphone grave danger, ordonnances de protection, dispositifs d'éloignement du conjoint, entre autres.

Il n'en demeure pas moins que **l'efficacité de l'action des juridictions en la matière demeure entièrement soumise aux contraintes pesant sur elles.**

Force est de constater que l'activité en la matière ne faiblit pas, en particulier depuis le Grenelle. En matière pénale, notamment, le nombre d'affaires VIF peut occuper une place particulièrement importante de l'activité juridictionnelle : la sensibilisation des différents acteurs de la chaîne pénale, l'amélioration des circuits de traitement (avec notamment un recours important aux procédures de comparution immédiate, de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité après défèrement ou encore de comparution par procès-verbal avec contrôle judiciaire) ont accompagné une certaine libération de la parole.

Les conséquences, sur le fonctionnement des juridictions, sont importantes, notamment parce que ces dossiers nécessitent en général un **temps d'audience important** (en pratique, il n'est pas rare d'évaluer la durée prévisible d'examen d'un dossier VIF en audience correctionnelle à 1h30 ou 2h), au détriment d'autres procédures. Le risque d'un engorgement des formations de jugement correctionnelles, en particulier en juge unique, est important. En effet, la capacité à juger rapidement dépend du nombre de magistrats et de greffiers disponibles. Si les méthodes de travail, la formation, les circuits d'informations peuvent toujours faire l'objet d'amélioration, juger un dossier nécessitera toujours de mobiliser au moins un juge, trois dans les cas les plus graves, et un greffier : dans un système judiciaire en situation d'embolie, toute réforme, qu'elle soit de fond ou d'ordre organisationnel, doit impérativement être accompagnée d'une réflexion sur les moyens déployés.

État des lieux et constats

Le Grenelle des violences conjugales a incontestablement été suivi, sur le terrain, d'une augmentation du contentieux des violences intrafamiliales¹.

Face à cette situation, la plupart des juridictions se sont largement emparées des outils précités. Certains paraissent encore présenter certaines limites. Si le **téléphone grave danger** constitue un instrument pertinent, sa mise en œuvre pratique suppose qu'il soit actionnée par une victime quasiment confrontée à son agresseur. Le dispositif dont est dotée la victime en cas de **bracelet anti rapprochement**, peu ergonomique, est parfois vécu par l'intéressée comme entravant sa vie quotidienne. Par ailleurs, les contraintes territoriales rendent parfois son déploiement mal aisé : en zone de grande concentration urbaine, ou dans les territoires, notamment outre-mer, où les familles vivent dans des zones restreintes, le risque de déclenchement déconnecté d'une réelle tentative de prise de contact peut devenir important. Pour autant, les juridictions ont largement investi ces dispositifs, signe de leur pertinence. Il en va de même des solutions **d'éloignement du conjoint violent** (par mise à disposition de logement temporaire, par exemple).

D'une manière générale, les tribunaux ont largement réorganisé leur circuit interne pour prévoir des filières d'urgence en matière de traitement des demandes d'ordonnance de protection. La lutte contre les violences intrafamiliales est en effet une politique pénale prioritaire et les instances de partage d'information ou cellules de veille associant magistrats du siège et du parquet, FFSI, SPIP, associations se développent au sein des tribunaux. Ces instances permettent notamment de multiplier les propositions de TGD et de BAR, de prévenir les sorties de détention sèches. Elles doivent encore se renforcer au regard de leur utilité pratique et il importe que les postes de chargé de mission VIF soit pérennisés au sein de toutes les juridictions, quelle que soit leur taille. La mise en œuvre d'audiences spécialisées est utile selon la taille de la juridiction et les données criminologiques du ressort, mais il faut faire attention aux fausses bonnes idées. La diversité des poursuites permet une finesse et une gradation dans la réponse pénale qu'il serait dommage de perdre (stage, CRPC, CPV-CJ et Ci). La Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires est donc favorable à ce que les pouvoirs publics investissent ce type de dispositifs et **consacrent le cas échéant, dans les textes, les bonnes pratiques dont les résultats se sont, sur le terrain, avérés probants.**

La création de tribunaux spécialisés

La Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires ne peut que partager le vœu d'une plus grande efficacité dans la lutte contre les violences intrafamiliales.

¹ A titre d'illustration, dans le ressort du tribunal judiciaire de Béthune, les 1588 procédures enregistrées en la matière correspondaient à 13,5 % des affaires poursuivables. Il a notamment été constaté une augmentation de 30,3 % des procédures « VIF » entre 2019 et 2022.

Pour autant, une nouvelle modification de l'organisation judiciaire, même aux fins d'importation de solutions dont elle a pu constater le succès à l'étranger, n'aurait de sens que si elle était soutenable dans un système français au bord de l'effondrement.

A cet égard, la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires appelle l'attention du rapporteur sur les éléments suivants.

1° La séparation des fonctions d'instruction et de jugement (évoquée dans l'exposé des motifs) ne peut suivre le modèle de la justice des mineurs, où l'objectif est d'adapter la sanction à la personnalité du condamné. **Le risque serait ici, tant pour les prévenus que pour les victimes, que l'instruction puis la phase de jugement ne présentent pas toutes les garanties requises, notamment d'impartialité objective**, si elles étaient confiées, même partiellement, à la même personne. L'adoption d'une dérogation au principe de séparation de l'instruction et du jugement ne manquerait pas de nourrir un contentieux devant le Conseil constitutionnel.

2° La spécialisation en la matière pourrait s'avérer **contreproductive**, qu'il s'agisse de spécialiser des juridictions ou, au sein de celles-ci, des juges.

Pour le bon fonctionnement de l'institution, tout d'abord.

Outre que ce contentieux occupe déjà une grande partie des audiences correctionnelles, notamment à juge unique, le confier à un nombre restreint de magistrats spécialisés irait à **l'encontre d'une meilleure connaissance, par chacun des juges, spécialisés ou non, des mécaniques à l'œuvre dans la sphère familiale**. Il convient en effet de rappeler que les enjeux en la matière ne concernent pas le seul jugement des infractions : le juge aux affaires familiales, les juridictions civiles (par exemple en matière de réparation de dommages corporels), les juges des tutelles, les juges d'instruction ou encore de l'application des peines, notamment, sont tout autant concernés. Une spécialisation les éloignerait de la pratique d'un contentieux qui devrait nécessairement s'étendre, dans la logique poursuivie par la proposition de loi, à toutes infractions commis par l'ancien conjoint².

Par ailleurs, les tribunaux se retrouveraient rapidement confrontés à un **problème d'attractivité de certaines fonctions**. Actuellement, les fonctions de juges aux affaires familiales sont confiées par les présidents de tribunaux judiciaires à des juges dits non spécialisés. Créer un juge spécialisé en matière de VIF impliquerait de façon logique de créer des juges aux affaires familiales nommés à ce poste par décret, avec un risque réel de désaffectation pour de tels postes, difficiles en raison de la charge de travail induite et de la charge psychologique propre à ce type de contentieux de masse à forte résonance

² La notion de violence intrafamiliale n'inclut pas uniquement les faits de violence physique aggravée. Elles concernent « toute forme de violence » aggravée par « le lien de conjugalité » (conjoint, concubin, partenaire de PACS, actuel ou ancien) : physique, psychologique, qu'elle relève techniquement du délit de violence, ou, par exemple, de ceux de menaces de mort réitérée, harcèlement, atteinte à la vie privée, aggravés par le lien de conjugalité, ce qui peut représenter une soixantaine d'infractions.

personnelle. Le risque de voir nombre de ces postes vacants est avéré, les tribunaux judiciaires souffrant déjà du défaut d'attractivité de certaines fonctions spécialisées (notamment celle de juge des libertés et de la détention), les plus petits d'entre eux pouvant d'ailleurs s'en trouver désorganisés.

Par ailleurs, l'institution d'une formation collégiale pour des infractions relevant actuellement de la juge unique ne pourrait que contribuer à l'embolie des juridictions.

Enfin, elle poserait la question du devenir de la cour d'assises en la matière : suivant la logique de la proposition de loi, il serait difficile d'écarter l'idée de cours spécialement composées. Outre qu'une telle décision fragiliserait grandement les cours d'assises, dont les rôles sont largement dédiés, de nos jours, aux crimes intrafamiliaux (qu'ils soient sexuels ou non), et partant les jurys populaires. Or, il semblerait paradoxal d'écarter les citoyens du jugement des faits les plus graves commis au sein du cercle familial, alors même que l'enjeu en la matière est d'accompagner l'évolution de la société vers l'abandon de schémas anciens reposant sur des rapports de domination et favorisant le passage à l'acte.

Pour les justiciables, ensuite.

La création d'une juridiction spécialisée, départementale ou infradépartementale, impliquerait une **complexification de l'organisation judiciaire** peu compatible avec l'efficacité des circuits internes (notamment s'agissant de la circulation de l'information sur les situations individuelles à risque, en rajoutant un interlocuteur supplémentaire).

Autre danger, **l'éloignement des justiciables**, et en particulier des victimes, de l'institution judiciaire. Certains ressorts souffrent déjà d'un manque de structures de médecine légale, rendant le parcours des victimes parfois difficile. Entrer dans une logique de pôles judiciaires départementaux ou infradépartementaux poserait pour nombre d'entre elles des difficultés logistiques qui, s'ajoutant parfois à la crainte de revoir leur agresseur, risqueraient de les écarter de l'audience. L'accès au juge et l'organisation de leur défense deviendra difficile pour les victimes.

L'éloignement géographique générera en outre des **difficultés substantielles pour les forces de sécurité intérieure** devant mettre en œuvre les déferrements.

Renforcer l'efficacité du système judiciaire

Pour autant, la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires soutient la nécessité d'accroître l'efficacité de notre système judiciaire.

Elle entend souligner le danger induit par tout discours faisant reposer sur l'institution judiciaire la responsabilité d'objectifs difficilement atteignables et faisant abstraction de la question des moyens humains, techniques et procéduraux susceptibles dont elle est dotée. A plus forte raison en matière de lutte contre les violences intrafamiliales, où les résultats obtenus dépendent de multiples facteurs (schémas sociaux patriarcaux, contexte socioéconomique, prévention, traitement des addictions etc.).

La Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires souligne également la nécessité d'éviter toute solution introduisant, sur le terrain, de la rigidité dans l'organisation des services³, là où la polyvalence, qui n'est pas incompatible avec la haute exigence qualitative que l'on peut avoir vis-à-vis des juges, constitue un outil permettant d'adapter au mieux la réponse judiciaire aux enjeux locaux.

En pratique, la plupart des juges sont confrontés à la problématique des violences intrafamiliales : soit dans le cadre de leurs fonctions quotidiennes, soit dans le cadre des cours d'assises (dont les rôles sont largement dédiés à des crimes intrafamiliaux).

Dès, lors la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires considère que les pistes à explorer sont celles qui permettraient de renforcer l'efficacité de l'organisation judiciaire existante :

- En **améliorant la formation** des magistrats et, plus généralement des partenaires de l'institution, tant il apparaît que certains outils existant tels que le TGD ou le BAR sont peu connus de certains d'entre eux (avocats, travailleurs sociaux etc.) ;
- En **veillant à garantir la qualité des procédures** soumises aux juridictions de jugement (en permettant notamment aux forces de sécurité intérieure de consacrer du temps à ces dossiers qui, s'ils sont devenus prioritaires, ne peuvent toujours faire l'objet d'investigations complètes, avec des risques de relâchement affaiblissant le message de fermeté délivré en la matière) ;
- En s'assurant, par la mise à disposition des moyens nécessaires, notamment humains (juges mais aussi juristes assistants, assistants de justice ou chargés de mission), que **les magistrats du siège en charge de fonctions d'encadrement ou d'animation** (présidents de juridictions, magistrats coordonnateurs) puissent consacrer **suffisamment de temps** à la mise en place de partenariats extérieurs et de circuits internes permettant un **suivi optimal des actions de prévention et de répression** en matière de lutte contre les violences conjugales.

Ainsi, le législateur évitera l'écueil de la création de tribunaux spécialisés qui ne seraient que des coquilles vides, alors même que le précédent du JUDEVI, « juge des victimes », devrait nous inciter collectivement à regarder non pas qui juge les auteurs de violences intrafamiliales, mais comment ceux-ci sont jugés.

³ Notamment par la désignation, au niveau de la cour d'appel, des membres des juridictions spécialisées.