

N° 597

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2020

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 (1) sur le bilan de la lutte contre les violences
faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille :*
conséquences du confinement, défis du déconfinement,

Par Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON, Mmes Laurence COHEN,
Laure DARCOS, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise LABORDE,
M. Marc LAMÉNIE, Mme Claudine LEPAGE, M. Claude MALHURET,
Mmes Noëlle RAUSCENT, Laurence ROSSIGNOL, Maryvonne BLONDIN,
Marta de CIDRAC et Nassimah DINDAR,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : Mme Annick Billon, présidente ; M. Max Brisson, Mmes Laurence Cohen, Laure Darcos, Joëlle Garriaud-Maylam, Françoise Laborde, M. Marc Laménie, Mme Claudine Lepage, M. Claude Malhuret, Mmes Noëlle Rauscent, Laurence Rossignol, vice-présidents ; Mmes Maryvonne Blondin, Marta de Cidracs, Nassimah Dindar, secrétaires ; M. Guillaume Arnell, Mmes Anne-Marie Bertrand, Christine Bonfanti-Dossat, Céline Boulay-Espéronnier, Marie-Thérèse Bruguière, Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Roland Courteau, Mmes Chantal Deseyne, Nicole Duranton, Jacqueline Eustache-Brinio, Martine Filleul, M. Loïc Hervé, Mmes Victoire Jasmin, Claudine Kauffman, Valérie Létard, Viviane Malet, Michelle Meunier, Marie-Pierre Monier, Christine Prunaud, Frédérique Puissat, Dominique Vérien.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
AVANT-PROPOS	13
I. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES ET AUX ENFANTS AU SEIN DE LA FAMILLE.....	25
A. LE CONFINEMENT : UN HUIS CLOS DANGEREUX POUR LES FEMMES ET LES ENFANTS ENFERMÉS DANS DES FOYERS VIOLENTS	25
1. <i>Des informations convergentes, dès le début du confinement, attestant un risque renforcé de violences intrafamiliales.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Le confinement : une arme de plus « au service de la stratégie de l'agresseur »</i>	<i>29</i>
3. <i>La réalité des violences faites aux femmes et aux enfants par un conjoint ou un parent violent : un confinement sans fin</i>	<i>30</i>
B. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES PENDANT LA CRISE SANITAIRE : DES AVANCÉES CERTAINES MAIS DES INTERROGATIONS QUI IMPOSENT UN BILAN COMPLET.....	31
1. <i>Les mesures d'urgence mises en place pendant le confinement pour multiplier les outils de signalement et favoriser l'éviction de l'auteur de violences : une réactivité à saluer.....</i>	<i>31</i>
2. <i>Des outils à pérenniser en fonction de leur évaluation et d'une efficacité en débat.....</i>	<i>36</i>
3. <i>Une question récurrente : les moyens dédiés aux violences pendant le confinement.....</i>	<i>42</i>
C. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES FRANÇAISES EXPATRIÉES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES PENDANT LA CRISE SANITAIRE : UNE PRÉOCCUPATION DE LA DÉLÉGATION	46
1. <i>Les risques d'isolement liés à l'expatriation renforcés pendant le confinement</i>	<i>46</i>
2. <i>Le renforcement de la protection des Françaises expatriées confrontées aux violences conjugales pendant le confinement : un défi pour le réseau consulaire</i>	<i>47</i>
3. <i>Des perspectives d'amélioration à encourager.....</i>	<i>48</i>
II. VERS LA FIN DE LA CRISE SANITAIRE : DES ENJEUX QUI SE CONFONDENT AVEC LES SUITES DU GRENELLE.....	51
A. LE RATTRAPAGE DE L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE INTERROMPUE PENDANT LE CONFINEMENT : UN DÉFI.....	51
1. <i>Une baisse d'activité problématique</i>	<i>51</i>
2. <i>Des effets différés à anticiper.....</i>	<i>52</i>
3. <i>La question des violences sexuelles commises pendant le confinement : des conséquences à plus long terme.....</i>	<i>53</i>
B. DES MESURES D'URGENCE QUI LAISSENT ENTIER LE PROBLÈME DE L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE.....	54
1. <i>Les dysfonctionnements mis en évidence par le rapport de l'Inspection générale de la justice de 2019 et la nécessité de « maintenir la pression » pour améliorer le traitement judiciaire des violences conjugales</i>	<i>54</i>
2. <i>Des orientations envisageables pour améliorer l'organisation de la chaîne pénale.....</i>	<i>57</i>
3. <i>L'indispensable développement d'une « culture de la protection de la victime »</i>	<i>62</i>
4. <i>Agir « à la source des violences » en prenant en charge les violents conjugaux : une nécessité pour « sortir des spirales de la violence »</i>	<i>68</i>

C. UNE NÉCESSITÉ : UNE « LOI-CADRE » SUR LES VIOLENCES.....	70
1. Deux propositions de loi similaires par leur inspiration et leur portée, examinées à des échéances rapprochées.....	70
2. Une méthode qui se traduira par le besoin de nouvelles modifications législatives.....	74
3. Une exigence : une loi-cadre traitant tous les aspects des violences.....	76
III. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION.....	79
A. HUIT CONSTATS SUR LES ENSEIGNEMENTS DU CONFINEMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES.....	79
1. Une meilleure compréhension des violences faites aux femmes et aux enfants dans le cadre familial.....	79
2. Une mobilisation des acteurs à saluer.....	79
3. Le signalement par les proches : une évolution à encourager.....	80
4. Le bilan statistique du confinement : une analyse indispensable.....	80
5. Des mesures d'urgence à évaluer avant leur pérennisation.....	80
6. Les crédits alloués à la lutte contre les violences : un effort à relativiser.....	82
7. L'accompagnement des Françaises expatriées victimes de violences conjugales : une mobilisation à renforcer.....	83
8. Un défi pour l'institution judiciaire : le rattrapage du retard accumulé pendant le confinement parallèlement au risque d'un nombre de plaintes accru.....	83
B. QUATRE AXES D'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DES VIOLENCES CONJUGALES PAR LA CHAÎNE PÉNALE ASSORTIS DE DOUZE RECOMMANDATIONS.....	84
1. Pour renforcer la cohérence des réponses pénales.....	84
2. Pour une meilleure organisation de la chaîne pénale.....	84
3. Pour renforcer la protection des victimes.....	84
4. Pour améliorer la prise en charge des auteurs de violences.....	85
C. UNE AMBITION INDISPENSABLE : METTRE FIN À L'INFLATION LÉGISLATIVE ET PRIVILÉGIER UNE LOI-CADRE ABORDANT LES VIOLENCES DANS TOUTES LEURS DIMENSIONS.....	85
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	87
ANNEXES.....	95
1. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	97
2. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	99
Programme de travail de la délégation (6 avril 2020).....	99
Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, en charge de la protection de l'enfance (16 avril 2020).....	109
Audition de M. Alain Legrand, président de la Fédération nationale d'accompagnement des auteurs de violences (FNACAV) (20 avril 2020).....	130
Audition de Maître Isabelle Steyer, avocate (4 mai 2020).....	147
Audition de Maître Carine Durrieu-Diebolt, avocate (7 mai 2020).....	163
Audition de Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations (13 mai 2020).....	174
Audition de Mme Ernestine Ronai, responsable de l'Observatoire des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis, et de M. Édouard Durand, juge des enfants au TGI de Bobigny, co-présidents de la commission Violences de genre du Haut Conseil à l'égalité (20 mai 2020).....	189
Audition de M. Luc Frémot, magistrat honoraire, ancien procureur de la République (28 mai 2020).....	210
Audition de M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation (11 juin 2020).....	223

3. COMMUNIQUÉS DE PRESSE.....	242
Violences intrafamiliales accrues en période de confinement : il faut aller encore plus loin dans la protection des victimes (31 mars 2020).....	242
Enfants et adolescents en danger : forte augmentation des appels au 119 depuis le début du confinement d’après Adrien Taquet (17 avril 2020).....	243
« Ne frappez pas » : la délégation aux droits des femmes appelle les médias à relayer massivement le numéro d’écoute destiné à éviter le passage à l’acte des auteurs de violences (21 avril 2020).....	245
Maître Isabelle Steyer plaide devant la délégation aux droits des femmes pour un traitement judiciaire effectif et en temps réel des plaintes des victimes de violences (5 mai 2020).....	246
Violences sexuelles : le confinement renforce la « loi du silence » pesant sur les victimes, estime maître Carine Durrieu-Diebolt devant la délégation aux droits des femmes (7 mai 2020).....	248
Lutte contre les violences conjugales : pour François Molins, procureur général près la Cour de cassation, « après le volontarisme des derniers mois, il faut maintenir la pression » (11 juin 2020).....	250
4. TRIBUNE D’UN COLLECTIF DE SÉNATRICES ET DE SÉNATEURS.....	252
Coronavirus et confinement : femmes et enfants en danger (28 mars 2020).....	252

SYNTHÈSE DU RAPPORT

VIOLENCES ENVERS LES FEMMES ET LES ENFANTS : UN CONFINEMENT SANS FIN

Ce rapport d'information résulte d'un cycle d'auditions et de réunions que la délégation aux droits des femmes, alertée dès le début du confinement par un risque d'aggravation des violences faites aux femmes et aux enfants enfermés dans un foyer violent, a pris l'initiative d'organiser entre le 30 mars et le 24 juin 2020.

Ce travail, adopté à l'unanimité le 7 juillet 2020, est porté par le bureau de la délégation, signe d'un engagement unanime de celle-ci contre les violences intrafamiliales. Il établit un premier bilan des mesures d'urgence mises en place par les pouvoirs publics pendant le confinement ; il appelle à une évaluation rigoureuse de ces outils avant leur pérennisation.

L'analyse de la délégation s'étend aux Françaises expatriées victimes de violences conjugales dans leur pays de résidence pendant la crise sanitaire et plaide pour que les politiques publiques nationales, indépendamment de cette crise, contribuent effectivement à un meilleur accompagnement de nos compatriotes de l'étranger.

La délégation rappelle que la « **grande cause du quinquennat** » n'est pas une innovation de la majorité actuelle : les politiques publiques de **lutte contre les violences conjugales** résultent d'une **construction progressive** qui n'est le **monopole d'aucune famille politique**.

Elle formule **huit constats** sur les **enseignements du confinement en matière de lutte contre les violences intrafamiliales** et, indépendamment de la crise sanitaire, **douze recommandations** visant à **améliorer le traitement de ces violences par la chaîne pénale**.

Elle appelle enfin à une « **remise à plat** » et à un **bilan de l'application de toutes les lois concernant ces violences**, dans la perspective de l'établissement d'une « **loi-cadre** » **ambitieuse**, englobant toutes les adaptations rendues nécessaires, en la matière, par l'**accumulation récente de textes législatifs disparates**.

LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES ET AUX ENFANTS AU SEIN DE LA FAMILLE PENDANT LE CONFINEMENT : QUELQUES CONSTATS

- Les informations recueillies par la délégation ont confirmé la **réalité des craintes** remontées du terrain sur les risques courus par les femmes et les enfants confinés avec un conjoint ou un père violent ;
- ce danger lié à la crise sanitaire n'est **pas spécifique à la France** : à la fin du mois d'avril, l'ONU évaluait le nombre de cas de violences liés à **un trimestre de confinement dans le monde à 15 millions** ;
- cette **situation universelle** s'explique par le fait que le confinement a constitué **une arme de plus au service des conjoints et pères violents**, en isolant avec eux leurs victimes, femme et enfants, privées de contacts avec l'extérieur ;
- **le confinement a aggravé l'isolement des Françaises expatriées victimes de violences conjugales**. Le réseau consulaire a relevé un **nombre de signalements de cas de violences conjugales en hausse sensible** entre mars et juin 2020. Les difficultés auxquelles ces femmes ont été confrontées pour joindre les **consulats** ressemblent à celles qu'ont rencontrées les victimes de violences conjugales en France pour se faire aider ou porter plainte ; à ces difficultés s'ajoutent celles qui ont résulté de **l'interruption des liaisons aériennes vers la France** ;
- le confinement aide à **prendre conscience de ce que vivent jour après jour les victimes de violences** : comme l'ont indiqué des experts entendus par la délégation, les *week-ends* sont comparables à des « *mini-confinements* » ; le confinement « *est la triste situation de femmes qui vivent dans la camisole de force de l'emprise psychologique [...] qui les maintient sous le joug d'un agresseur* ». **En d'autres termes, les femmes et les enfants qui vivent dans des foyers violents sont confrontés à un confinement sans fin** ;
- le **nombre de signalements par les proches a nettement augmenté** ; ce constat s'applique également aux signalements reçus des consulats français s'agissant des violences subies par nos compatriotes expatriées. Cette implication des proches (voisins, famille, amis...) doit être saluée car elle souligne un changement de regard sur ces violences et l'émergence d'une **responsabilité collective** pour les dénoncer ;
- le confinement a aussi été, pour les **associations** spécialisées dans la lutte contre les violences, une période très intense de **mobilisation**, dans un contexte pourtant très difficile : notre délégation rend **hommage à leur implication** ;
- plus particulièrement, **le 3919 a réalisé un véritable « tour de force »** en réussissant à répondre à un **nombre d'appels en très forte augmentation** : cette performance a été rendue possible grâce à la **mobilisation de tout le réseau de la Fédération nationale solidarité femmes auquel est adossée la plateforme d'écoute**. Dans ce contexte, la délégation exprime des réserves à l'égard d'une éventuelle **mise en concurrence** de la FNSF dans le cadre d'un **appel d'offres** et s'inquiète des **conséquences de celui-ci, si cette perspective se confirmait, sur la qualité de l'écoute offerte aux victimes**.

La délégation exprime son soutien et son appui aux **associations spécialisées dans la lutte contre les violences**, qui œuvrent dans tous les territoires au plus près des victimes, gage de l'efficacité de leur action.

Elle appelle à la mise en place de conventionnements pérennes pour **sécuriser les moyens financiers de ces actrices incontournables de la lutte contre les violences**.

LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES PENDANT LE CONFINEMENT ET LE DÉCONFINEMENT : QUEL BILAN ?

- On a observé en France une **réelle réactivité des pouvoirs publics** qui, dans l'urgence, ont diversifié les **dispositifs de signalement des violences** mis à la disposition des victimes et de leurs proches (extension de la disponibilité du numéro d'écoute 3919, SMS, plateforme de signalement en ligne *arretonslesviolences.gouv.fr*, possibilité d'appeler les secours depuis les pharmacies, points d'accueil dans les centres commerciaux, etc.) et renforcé la prise en charge des **auteurs de violences** (plateforme d'hébergement destinée à garantir l'application de mesures d'éviction du conjoint violent ; numéro d'écoute pour prévenir le passage à l'acte), tandis que parallèlement augmentait dans certains territoires le **nombre d'interventions à domicile par la police et la gendarmerie** ;

- les **premières statistiques**, qui doivent être affinées, confirment que ces dispositifs de signalement répondaient à un **vrai besoin** : 2 000 SMS au 114 pendant le seul mois d'avril 2020 ; 52 000 appels entrants au 3919 recensés en avril et mai 2020 ; 1 655 *tchats* sur la plateforme en ligne, dont 107 ont donné lieu à des interventions des forces de l'ordre, douze de ces interventions concernant des mineurs victimes ; 401 personnes accueillies dans les points d'accueil mis en place dans les centres commerciaux ;

- ces **mesures** doivent toutefois faire l'objet d'une **évaluation** avant d'être pérennisées. L'intérêt des SMS au 114 ne fait aucun doute, car ce mode d'alerte, initialement destiné aux personnes malentendantes, a montré son efficacité pour des victimes qui ne sont pas en mesure de téléphoner. En revanche, le **dispositif d'alerte dans les pharmacies** requiert probablement un effort de **formation** des professionnels concernés, sur tout le territoire. Un bilan doit également être effectué à l'égard des **permanences des associations dans les centres commerciaux** ;

- une évaluation des **mesures destinées aux auteurs de violences** doit également être conduite. La **plateforme d'hébergement d'urgence** est un apport incontestable, qui doit perdurer car elle contribue à rendre effective l'**éviction du conjoint violent**, qui doit être la priorité par rapport à celle de la femme et des enfants. La délégation demande à cet égard un **bilan précis** du nombre de violents conjugaux ayant fait l'objet d'une **mesure d'éviction de leur domicile au cours de la période récente**, afin de permettre un suivi de cette orientation annoncée lors du *Grenelle*.

QUELS SONT LES DÉFIS DE LA PÉRIODE ACTUELLE EN TERMES DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES ?

Après le confinement et le déconfinement, notre pays se retrouve face aux mêmes défis qu'au moment du *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, indépendamment de la **nécessité de rattraper le retard accumulé par l'institution judiciaire** du fait de la crise sanitaire.

Les mesures d'urgence ont, en effet, laissé entier le **problème de l'efficacité de la chaîne pénale** qui se pose aujourd'hui sensiblement dans les mêmes termes qu'à la fin du *Grenelle*. Dans ce domaine, les experts entendus par la délégation ont indiqué **diverses pistes d'amélioration** :

- poursuivre l'effort de **formation des magistrats, policiers et gendarmes** ;
- améliorer les **statistiques** du ministère de la justice, de manière à permettre une évaluation globale du traitement des violences par tous les maillons de la chaîne pénale ;
- rendre systématique l'**information de la victime** sur les suites de ses démarches et inscrire la victime au cœur de l'action des acteurs de la chaîne pénale ;
- généraliser l'analyse rigoureuse et systématique, par les parquets, des **registres de mains courantes**, afin d'y détecter des situations de violences susceptibles de justifier l'engagement de **poursuites** ;
- encourager une **réponse pénale ferme aux violences conjugales** en cas de **faits graves**, même s'ils sont commis pour la première fois, et réserver les mesures alternatives aux poursuites aux faits de faible gravité ;
- renforcer le **suivi du contrôle judiciaire** du violent conjugal, faire en sorte que la police et la gendarmerie écoutent le **point de vue de la victime** dans le cadre de ce suivi et sanctionner toute violation de ses obligations par l'auteur de violences ;
- mettre à l'étude l'extension de l'**aide juridictionnelle aux victimes dès le dépôt de plainte** ;
- mettre en place des **permanences le week-end pour les juges au affaires familiales**, comme c'est le cas pour les procureurs ;
- encourager une **politique ambitieuse de prise en charge des violents conjugaux**, tout en consacrant à l'accompagnement des victimes et aux associations dédiées les moyens nécessaires ;
- évaluer systématiquement les **bonnes pratiques** expérimentées par certaines juridictions afin de les généraliser si elles sont concluantes : cet effort de **cohérence de la réponse pénale** est indispensable car on ne peut admettre que la défense et la protection des victimes restent soumises à ce que l'un des experts entendus par la délégation a qualifié de « loterie judiciaire ».

S'agissant par ailleurs de la situation des **Françaises expatriées victimes de violences conjugales**, le rapport note des difficultés spécifiques, qui se posent indépendamment de la crise sanitaire :

- les **interactions avec les législations nationales**, plus particulièrement quand un problème d'exercice de l'autorité parentale se pose au sein d'un couple binational ;
- l'accès plus ou moins aisé, **dans le pays de résidence** aux **réseaux associatifs spécialisés** dans l'accompagnement des femmes victimes.

Parmi les orientations à encourager pour **renforcer dans la durée la protection de nos compatriotes expatriées qui seraient victimes de violences conjugales**, la délégation souligne la nécessité de rendre systématique la **formation des agents consulaires**, qui doivent être en mesure de participer au repérage et à leur orientation des **victimes de violences**.

QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LE LÉGISLATEUR EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES INTRAFAMILIALES ?

À titre d'exemple, le confinement s'est déroulé entre **deux discussions législatives** importantes sur ce sujet¹, alors qu'un **texte unique** aurait permis de **prendre en compte l'ensemble des conclusions du Grenelle** au cours d'un débat probablement plus satisfaisant.

Le problème de l'inflation législative n'est pas nouveau ; il n'est pas non plus propre au thème de la lutte contre les violences.

Depuis 2018, le législateur a été saisi chaque année d'un texte relatif aux violences : projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, devenue la loi n° 2018-703 du 3 août 2018, proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille en 2019 et, en 2020, proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

Ces textes se sont ajoutés aux lois de 2006, 2010 et 2014² ainsi qu'à la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 **visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées**.

Certes, on peut se féliciter que la lutte contre les violences conjugales soit devenue un **thème récurrent du calendrier parlementaire**, illustrant une prise de conscience bienvenue de l'**urgence de l'éradication de ce fléau**. Mais on peut

¹ La loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, dont la première lecture a eu lieu au Sénat le 6 novembre 2019 ; la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales a été examinée au Sénat en première lecture le 9 juin 2020.

² Lois du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, 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 (délivrance d'ordonnances de protection) et du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

aussi regretter que les victimes de violences fassent les frais de **textes imparfaits techniquement**, sur lesquels il est tôt ou tard nécessaire de revenir.

L'**accumulation de textes disparates** a atteint ses limites dans le domaine spécifique des violences intrafamiliales, comme le montrent les difficultés que pose actuellement l'**application concrète** du délai de délivrance de l'**ordonnance de protection**, réduit à six jours par la loi du 28 décembre 2019.

La délégation est convaincue que la méthode consistant à adopter une succession de textes législatifs dans une **logique trop souvent prisonnière d'objectifs médiatiques**, qui implique un **temps court**, n'est pas adaptée à la **gravité des violences faites aux femmes et aux enfants**.

Elle appelle donc à une **remise à plat de tous les textes concernant ces violences** dans la perspective de l'établissement d'une « **loi-cadre** » **ambitieuse, traitant tous les aspects de ce fléau**.

Elle plaide pour un débat législatif prenant le **temps de la réflexion** et **proscrivant le recours à la procédure accélérée**.

AVANT-PROPOS

Dès les premiers jours du confinement a été observée une **hausse sensible des signalements pour violences conjugales** (en une semaine, selon le ministre de l'intérieur, cette augmentation était de 32 % en zone gendarmerie et de 36 % dans la zone de la préfecture de police de Paris)¹. Cette alerte a également concerné les **mineurs** : Adrien Taquet, secrétaire d'État à la protection de l'enfance, auditionné par la délégation le 16 avril 2020, notait une **augmentation de 20 % du nombre d'appels reçus au 119 dédié aux victimes mineures** pendant les trois premières semaines du confinement, les appels ayant augmenté de 50 % au début du mois d'avril avec le lancement d'une campagne d'information grand public sur les violences intrafamiliales et 130 signalements ayant été enregistrés sur la plateforme en ligne du *allo119.gouv.fr*.

« *La question des violences au sein des couples s'est posée très vite* », a confirmé le 11 juin 2020 François Molins, procureur général près la Cour de cassation, lors de son audition par la délégation².

Ce constat n'est **pas spécifique à la France** : l'ONG Care exprimait cette alerte dès le début du mois d'avril : « *alors que 43 % de la population mondiale est invitée à rester chez elle, c'est une épidémie silencieuse, taboue – celle des violences – qui va être exacerbée* »³. À la fin du mois d'avril 2020, l'ONU évaluait à **15 millions le nombre de cas de violences conjugales imputables à un trimestre de confinement dans le monde**⁴.

La délégation a donc modifié son programme de travail pour **centrer son agenda sur les dangers courus par les femmes et les enfants enfermés avec un conjoint ou un père violent**. Le 28 mars 2020, elle a publié une **tribune** destinée à alerter l'opinion sur les dangers du confinement⁵.

¹ « Confinement : les violences conjugales en hausse, un dispositif d'alerte mis en place dans les pharmacies », *Le Monde*, 27 mars 2020.

² M. Molins a ainsi fait état d'une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces soulignant, dès le 25 mars 2020, la nécessité pour les parquets d'être « vigilants face au risque de hausse des violences intrafamiliales pendant le confinement », et leur donnant pour consigne « de mettre en œuvre des mesures de protection adaptées, de renforcer le recours au téléphone grave danger (TGD) et de faire en sorte que la politique pénale ne perde pas en fermeté et en intensité ».

³ « *Les femmes sont les premières victimes de la crise : le cri d'alarme de l'ONG Care* », Clément Arbrun, *Terrafemina*, 3 avril 2020.

⁴ « *L'ONU s'inquiète de l'impact du Covid-19 sur la santé des femmes* », Marlène Thomas, *Libération*, 30 avril 2020.

⁵ Cette tribune, cosignée par plus de 170 sénateurs et sénatrices, de tous les groupes, a été mise en ligne sur le site du journal *Libération* le 28 mars 2020.

Ce texte insistait sur le « *piège terrible* » dans lequel étaient enfermés les femmes et les enfants confinés dans un foyer violent et vivant « *dans la terreur permanente des insultes, des cris et des coups* ». « *Il faut imaginer ce que peut être le quotidien des victimes de violences, a fortiori quand le drame se joue dans un logement exigu : l'enfer. [...]. L'épidémie a fait disparaître les violences conjugales et intrafamiliales de l'actualité mais pas de la réalité* », faisons-nous valoir.

Pendant toute cette période, les associations sont restées mobilisées pour écouter, conseiller, orienter et accompagner les femmes et les enfants victimes de violences, en dépit du risque sanitaire susceptible de mettre en danger leurs personnels et leurs bénévoles, et malgré les difficultés pratiques qui rendaient compliqué l'accès aux victimes.

La délégation salue le courage et la détermination des associations, qui sont restées pendant la crise les « *bras armés des politiques publiques de la lutte contre les violences* » auxquels rendait hommage Annick Billon, présidente, le 6 novembre 2019, lors de la discussion générale au Sénat de la future loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

Parmi les nombreuses initiatives qui soulignent l'implication des associations en faveur de la lutte contre les violences pendant le confinement, on peut citer le **guide pratique** publié dès le 30 mars 2020 par **l'Assemblée des femmes**¹ pour rappeler aux victimes et à leurs proches, en particulier aux voisins, que le confinement n'empêche pas de fuir un foyer violent et pour **récapituler tous les moyens d'alerte utilisables pendant la crise**, y compris l'accès téléphonique à des consultations juridiques gratuites organisées par le Barreau de Paris.

Au terme de huit semaines de confinement, il importe de tirer le **bilan de cette période sans précédent**. Ce bilan est particulièrement **complexe**, puisque l'on a constaté à la fois :

- une **hausse très sensible du nombre d'alertes adressées aux forces de l'ordre**, dont la **mobilisation** doit être **saluée** puisque leurs interventions à domicile ont été plus nombreuses² en dépit du **risque sanitaire couru par des personnels insuffisamment protégés de la contagion** ;

- et une **baisse du nombre des féminicides** pendant les huit semaines du confinement : selon la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, le bilan du

¹ Lutter contre les violences intrafamiliales, urgence absolue du confinement. *Assemblée des femmes, mars 2020.*

² *Les déplacements des forces de l'ordre pour différends familiaux ont augmenté de 44 % pendant le confinement par rapport à la même période de 2019 selon « Les violences conjugales ont-elles augmenté ? L'effroyable réalité du confinement » (Journal des femmes, 18 mai 2020).*

confinement serait d'« *une femme tuée tous les 4,2 ou 4,4 jours au lieu d'une tous les trois jours ou deux jours et demi* »¹.

Cette diminution est-elle liée aux circonstances du confinement ? Peut-on y voir une conséquence de la **vigilance des forces de police et de gendarmerie** ? La réponse est encore prématurée. Quelle que soit la cause de cette évolution, elle plaide, si c'était nécessaire, pour le **maintien d'une vigilance absolue en matière de violences conjugales dans la période à venir**.

Pour Ernestine Ronai, co-présidente de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité, entendue par la délégation le 20 mai 2020 avec le juge Édouard Durand, « *le confinement est arrivé après le mouvement #MeToo, après le comptage des féminicides par les associations féministes et après le Grenelle de lutte contre les violences conjugales, c'est-à-dire dans un contexte de sensibilisation déjà forte de l'opinion publique, des institutions et des responsables publics* ».

À ces éléments de contexte, qui ont encouragé la prise de conscience et la **mobilisation des pouvoirs publics contre les violences pendant le confinement** s'ajoutent :

- la publication, en octobre 2019, pendant le Grenelle, d'un **rapport de l'Inspection générale de la justice sur les « homicides conjugaux » commis en 2015-2016**, bilan du traitement de 88 *féminicides* par une chaîne pénale présentée comme largement perfectible ;

- la révélation de la **condamnation de l'État pour faute lourde**, le 16 mars 2020, dans une affaire d'assassinat par un conjoint violent pourtant placé sous contrôle judiciaire : la décision de justice a reconnu une « *négligence fautive* » **des services de police**².

Les violences ont également été un **thème récurrent de l'actualité de notre assemblée** pendant la période récente :

- avec l'examen de **deux propositions de loi** : le 15 octobre 2019, proposition de loi visant à **agir contre les violences au sein de la famille**, devenue la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019, puis le 9 juin 2020, proposition de loi visant à **protéger les victimes de violences conjugales** ;

- à travers le **rapport de contrôle budgétaire** consacré par nos collègues de la commission des finances Arnaud Bazin et Éric Bocquet aux **moyens consacrés à la « grande cause du quinquennat »**.

¹ https://www.lexpress.fr/actualite/societe/pendant-le-confinement-il-y-aurait-eu-moins-de-feminicides-que-d-habitude-dit-schiappa_2126494.html

² https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/04/20/la-justice-reconnait-une-faute-lourde-de-l-etat-apres-un-feminicide_6037211_3224.html

La délégation se félicite que les violences aient été inscrites à l'agenda de la commission des finances, car les crédits dédiés à cette politique publique sont particulièrement difficiles à appréhender en raison d'un morcellement administratif qui nuit à leur visibilité.

L'expertise indépendante de nos collègues rapporteurs spéciaux est donc particulièrement bien venue. L'état des lieux complet établi par la commission des finances du Sénat permettra, la délégation en est convaincue, l'éclairage technique indispensable pour faire la part des mesures nouvelles, des redéploiements de crédits et des préoccupations médiatiques dans les hausses de moyens consacrés aux violences régulièrement annoncées (au moment du Grenelle, le « million d'euros » ou Fonds Catherine contre les féminicides ; le million d'euros destiné à financer les interventions du secteur associatif auprès des victimes de violences pendant le confinement ; les crédits ouverts en loi de finances rectificative).

Faut-il le rappeler, la « grande cause du quinquennat » n'est pas une innovation de la majorité actuelle : les violences ont ainsi été déclarées « grande cause nationale » de l'année 2010 par le gouvernement de l'époque, comme le montre l'encadré ci-après (« La lutte contre les violences conjugales, une politique publique antérieure à la « grande cause du quinquennat »).

La politique publique de lutte contre les violences conjugales résulte d'une construction progressive, qui prend la forme de plans interministériels depuis 2005 et qui s'est traduite par l'élaboration d'un arsenal législatif spécifique renforcé depuis les années 1990. Elle ne saurait ainsi être revendiquée par une famille politique.

Les violences faites aux femmes et aux enfants dans le contexte familial constituent pour la délégation un sujet de préoccupation constant, qui figure régulièrement à son programme de travail, *a fortiori* depuis le renouvellement de 2017, comme le montre l'encadré ci-après (« Les violences : un sujet central de l'agenda de la délégation depuis 2017 »).

Les réflexions entreprises par la délégation dès le 30 mars 2020, d'abord au sein de son bureau, puis en réunion plénière, pour analyser les conséquences du confinement sur les violences faites aux femmes et aux enfants dans le contexte familial se situent donc dans la continuité de travaux antérieurs sur ces graves questions.

La délégation a d'abord été soucieuse de faire le point sur les remontées de terrain relayées par ses membres, puis de procéder à des auditions pour évaluer le danger lié au confinement pour les femmes et les enfants confinés dans un foyer violent ainsi que les mesures d'urgence mises en place par le Gouvernement face à des situations dont les circonstances rendaient le traitement d'autant plus complexe.

Ce rapport intervient donc à la fin d'un **cycle d'auditions** qui a permis d'entendre, outre Adrien Taquet et Marlène Schiappa, secrétaires d'État respectivement à la protection de l'enfance et aux droits des femmes :

- le président de la structure responsable d'une plateforme d'écoute créée en avril 2020 à l'attention des auteurs de violences, Alain Legrand ;

- deux avocates (Maîtres Isabelle Steyer et Carine Durrieu-Diebolt) spécialisées dans la défense des victimes de violences ;

- Luc Frémot, ancien procureur de la République, particulièrement engagé dans la lutte contre les violences conjugales ;

- les co-présidents de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité, Ernestine Ronai et Édouard Durand, interlocuteurs fidèles de la délégation.

À ces auditions s'est ajoutée, à l'initiative de Claudine Lepage et Joëlle Garriaud-Maylam, vice-présidentes, une réunion sur les **Françaises expatriées victimes de violences conjugales** au cours de laquelle sont intervenus Sylvain Riquier, sous-directeur, chef des affaires civiles et de l'entraide judiciaire et Nathalie Kennedy, cheffe de la mission de protection des droits des personnes¹. Ces échanges ont permis de souligner la **nécessité de mieux intégrer nos compatriotes établies hors de France aux politiques publiques de lutte contre les violences conjugales**.

Signe de son **implication unanime** dans la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants, la délégation a souhaité que **ce rapport soit porté par son bureau**, afin de marquer par ce symbole fort **l'engagement de toutes les familles politiques du Sénat contre le fléau des violences**.

Les experts entendus par la délégation pendant la crise ont confirmé l'existence d'un **danger accru**, en termes de violences intrafamiliales, du fait du **confinement**.

Ces auditions ont également mis en évidence les **effets contrastés de la crise sanitaire sur les politiques publiques de lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants**, les **avancées certaines** réalisées pendant la période laissant entières les **faiblesses structurelles dénoncées depuis des années par la délégation et mises en évidence lors du Grenelle de 2019**.

En dépit de la **réactivité** qui s'est manifestée pendant la crise sanitaire, grâce à la **mise en place d'outils qui ont facilité le signalement des violences ainsi que la prise en charge de leurs auteurs**, le chantier de la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants reste un **défi majeur**, qui doit impérativement être relevé au cours des prochaines années.

¹ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

L'objectif de la délégation n'est pas d'établir un bilan global d'une politique publique qui se construit, avec des avancées et des faiblesses, depuis une vingtaine d'années.

Ce rapport, intitulé *Violences envers les femmes et les enfants : un confinement sans fin*, a été adopté à l'unanimité le 7 juillet 2020. Il se concentre sur les **leçons qu'il est nécessaire de tirer du confinement pour renforcer les politiques publiques de lutte contre les violences conjugales.**

Au terme de cette réflexion, la délégation formule huit constats pour tirer les enseignements de la crise sanitaire en matière de lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille et renforcer les moyens qui doivent lui être dédiés, et douze recommandations pour améliorer le traitement de ces violences par la chaîne pénale.

Elle appelle en outre à l'élaboration d'une loi-cadre pour traiter l'ensemble des adaptations rendues nécessaires, en la matière, par l'accumulation de textes législatifs disparates pendant la période récente.

LES VIOLENCES : UN SUJET CENTRAL DE L'AGENDA DE LA DÉLÉGATION DEPUIS 2017

Les violences se situent régulièrement au cœur du programme de travail de la délégation.

Depuis octobre 2017¹, date du dernier renouvellement du Sénat, la délégation a nettement axé son agenda sur la question des violences faites aux femmes, parallèlement à une l'actualité nationale et internationale dont les violences ont constitué un sujet récurrent (#MeToo, polémique suscitée par des affaires judiciaires ayant posé la question de l'âge du consentement pour les victimes de viol, prise de conscience de l'ampleur des *féminicides*, etc.)

La délégation a ainsi publié :

- pendant la session 2017-2018 :

- un rapport d'information traitant tout le spectre des violences faites aux femmes (« cyber violences », harcèlement, violences au sein des couples, viol et violences sexuelles)² ;

- un second rapport d'information centré sur le projet de loi présenté par Marlène Schiappa³, devenu la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ;

- pendant la session 2018-2019, d'importants travaux sur les mutilations sexuelles féminines et la question des mariages précoces et forcés :

- *Mutilations sexuelles féminines : une menace toujours présente, une mobilisation à renforcer* (rapport d'information de Maryvonne Blondin et Marta de Cidrac) ;

- *Dénoncer, pour y mettre fin, le mariage des enfants et les grossesses précoces : un enjeu décisif pour les droits des filles, partout dans le monde*, (rapport d'information élaboré à l'occasion de la Journée internationale des droits des filles du 11 octobre 2018 et présenté par Annick Billon).

¹ Avant cette date, d'autres travaux ont porté sur le sujet des violences. Entre autres exemples, on peut citer un rapport de décembre 2013 sur les viols de guerre (intitulé *Pour que le viol et les violences sexuelles cessent d'être des armes de guerre*) ; dans le cadre de l'examen de la future loi du 13 avril 2016 *visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées*, les réflexions de la délégation ont porté sur la prévention de la prostitution à travers l'éducation des jeunes. Ce rapport, publié en 2014 (*Prostitution : la plus vieille violence faite aux femmes*), était inspiré par le danger de l'exposition précoce des jeunes à la pornographie. En 2016, elle a publié une analyse du suivi de l'application des lois contre les violences au sein des couples (2006-2016 : un combat inachevé contre les violences conjugales), puis un rapport concernant les femmes victimes de la traite des êtres humains (*Traite des êtres humains, esclavage moderne : femmes et mineurs, premières victimes*).

² Prévenir et combattre les violences faites aux femmes : un enjeu de société, rapport d'information fait au nom de la délégation par Laurence Cohen, Nicole Duranton, Françoise Laborde, Noëlle Rauscent, Laurence Rossignol et Loïc Hervé.

³ Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes : contribution au débat, rapport d'information fait au nom de la délégation par Annick Billon, Laurence Cohen, Laure Darcos, Françoise Laborde, Noëlle Rauscent et Laurence Rossignol.

En conclusion de ce programme, la délégation a pris l'initiative d'une *Proposition de résolution (en application de l'article 34-1 de la Constitution) pour soutenir la lutte contre le mariage des enfants, les grossesses précoces et les mutilations sexuelles féminines*. Ce texte a été adopté à l'unanimité en séance publique le 14 mars 2019, devenant Résolution du Sénat¹.

Dans la continuité de ces travaux, le 3 octobre 2019 a été rendu public un rapport d'information sur les violences faites aux femmes handicapées, « angle mort » des politiques publiques de lutte contre les violences faites aux femmes.

Ce rapport, intitulé *Violences, femmes et handicap : dénoncer l'invisible et agir*², a été adopté à l'unanimité par la délégation. Il a inspiré une *Proposition de résolution (en application de l'article 34-1 de la Constitution) pour dénoncer et agir contre les violences faites aux femmes en situation de handicap*.

Déposée à titre symbolique le 25 novembre 2019, journée dédiée dans le monde entier à la lutte contre les violences, cette proposition de résolution, dont ont pris l'initiative les auteurs du rapport précité ainsi que la présidente, a elle aussi été adoptée à l'unanimité en séance publique le 8 janvier 2020³.

Au cours de la semaine du 25 novembre 2019, la délégation a consacré deux tables rondes aux violences :

- le 26 novembre 2019, une première table ronde sur les violences conjugales réunissait des représentants des cultes et des courants philosophiques : cette séquence inédite a été permise une approche originale des thématiques du Grenelle ;

- le 28 novembre, une seconde table ronde portait sur les violences faites aux femmes dans les territoires en crise et les zones de conflit, un sujet qui avait donné lieu, en décembre 2013, à un rapport sur les viols de guerre dont l'actualité internationale nécessitait malheureusement une actualisation⁴.

Ces deux tables rondes ont donné lieu à la publication d'un rapport d'information⁵.

¹ <https://www.senat.fr/leg/tas18-080.html>

² *Rapport d'information fait au nom de la délégation par Roland Courteau, Chantal Deseyne, Françoise Laborde et Dominique Vérien (n° 14, 2019-2020)*.

³ <http://www.senat.fr/leg/tas19-042.html> ; TA n° 42, 2019-2020.

⁴ *Pour que le viol et les violences sexuelles cessent d'être des armes de guerre, rapport d'information de Brigitte Gonthier-Maurin fait au nom de la délégation aux droits des femmes (n° 212, 2013-2014)*.

⁵ 25 novembre 2019 : la lutte contre les violences faites aux femmes au cœur de l'agenda du Sénat, *rapport d'information d'Annick Billon fait au nom de la délégation aux droits des femmes (n° 289, 2019-2020)*.

Enfin, la délégation aux droits des femmes a procédé, entre février 2018 et décembre 2019, avec la délégation sénatoriale aux outre-mer, à des réunions communes sur le thème des violences faites aux femmes dans les outre-mer. Ce cycle d'auditions a abouti, en mars 2020, à la publication d'un rapport conjoint, sans précédent, des deux présidents de ces délégations (Michel Magras pour les outre-mer et Annick Billon pour les droits des femmes), intitulé *La lutte contre les violences faites aux femmes dans les outre-mer : un enjeu d'égalité*¹. Ce travail illustre un engagement partagé contre un fléau régulièrement dénoncé par les sénateurs appartenant aux deux délégations² : c'est grâce à la détermination de ceux-ci que la délégation veille systématiquement à prendre en compte la dimension ultramarine dans toutes ses réflexions sur les violences.

Par ailleurs, soucieuse de renforcer la visibilité médiatique de ses réflexions sur les violences, la délégation a pris l'initiative de publier deux tribunes, cosignées par un grand nombre de sénateurs et sénatrices, de tous les groupes :

- en juillet 2019, sur les *féminicides* (*Féminicides : où est la grande cause du quinquennat?*)³ ;

- en mars 2020, au début de la crise sanitaire, sur le risque accru de violences au sein des familles en lien avec le confinement (*Coronavirus et confinement : femmes et enfants en danger*)⁴.

¹ N° 362, 2019-2020.

² Victoire Jasmin (Guadeloupe), Viviane Malet et Nassimah Dindar (La Réunion) ainsi que Guillaume Arnell (Saint-Martin).

³https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/femmes/TRIBUNE_Feminicide_3_07_2019.pdf

⁴ https://www.liberation.fr/debats/2020/03/28/coronavirus-et-confinement-femmes-et-enfants-en-danger_1783279

**LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES, UNE POLITIQUE PUBLIQUE
ANTÉRIEURE À LA « GRANDE CAUSE DU QUINQUENNAT »**

Le 25 novembre 2009, Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le Premier ministre a fait de la lutte contre les violences la « Grande cause nationale » de l'année 2010.

Parallèlement ont été annoncées diverses mesures en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, notamment la création d'un délit de « violences psychologiques » au sein du couple, l'expérimentation du bracelet électronique pour contrôler l'éloignement du conjoint violent et une vaste campagne de communication pour sensibiliser le public à la gravité de ces violences : spot télévisuel diffusé sur les chaînes nationales¹, diffusion de spots audio sur des radios, réalisation du site Internet (www.violencesfaitesauxfemmes.com complémentaire au site institutionnel : <http://stop-violences-femmes.gouv.fr/>), organisation de séminaires, colloques et débats.

La « Grande cause nationale » de 2010, qui a permis de mettre en lumière des violences trop souvent ignorées ou minimisées, s'est adossée à 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 (voir *infra*).

La « Grande cause nationale » de 2010 a eu pour prolongement la mise en place du troisième plan interministériel 2011-2013 de lutte contre les violences, présenté à l'occasion du 8 mars 2011 par Roselyne Bachelot, alors ministre des solidarités et de la cohésion sociale. Ce plan succédait à ceux qui avaient été élaborés pour la période 2005-2007 (« Plan global de lutte contre les violences faites aux femmes - Dix mesures pour l'autonomie des femmes »), puis 2008-2010 (« Douze objectifs pour combattre les violences faites aux femmes ») ; il a été suivi d'un « Plan triennal de lutte contre les violences faites aux femmes » pour la période 2014-2016, sous une autre majorité, puis d'un « Plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes » présenté en novembre 2016 pour la période 2017-2019 par notre collègue Laurence Rossignol, alors ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes.

Le sixième plan de lutte contre les violences couvre la période 2018-2020.

Avant l'adoption des textes inspirés par la « Grande cause du quinquennat » lancée en novembre 2017, diverses lois confirment une vigilance constante du législateur dans le domaine des violences faites aux femmes :

- loi du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal (définition d'un délit spécifique de violences et des peines aggravées dès lors que les actes sont commis par le conjoint ou le concubin) ;

¹ Selon la réponse du secrétariat d'État à la famille et à la solidarité (JO Sénat du 13/05/2010 - page 1234) à la question écrite n°11097 de Roland Courteau (JO Sénat du 26/11/2009 - page 2731), ce spot « met en scène l'indifférence, l'indifférence par rapport aux violences faites aux femmes que l'on entend derrière la cloison. Quand le silence intervient, on sous-entend qu'une femme, encore une fois, vient de perdre la vie derrière la cloison ».

- loi du 26 mai 2004 (autorisant le juge des affaires familiales à statuer en urgence sur l'attribution du domicile conjugal et à décider de l'éloignement du conjoint violent, dès les premiers actes de violence) ;

- loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs (élargissement du champ d'application de la circonstance aggravante à de nouveaux auteurs (pacsés et ex-conjoints) et à de nouvelles infractions (meurtres, viols, agressions sexuelles), extension des motifs d'éloignement de l'agresseur du domicile de la victime et reconnaissance du viol entre époux), modification de l'article 212 du code civil, qui précise que les époux se doivent mutuellement, non seulement fidélité, secours et assistance, mais aussi « respect », loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (extension du suivi socio-judiciaire avec injonction de soins aux auteurs de violences commises au sein du couple ou à l'encontre des mineurs) ;

- 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 (délivrance d'ordonnances de protection ; possibilité, pour le juge, de prononcer le retrait de l'autorité parentale pour le parent condamné comme auteur ou complice d'un crime sur l'autre parent ; expérimentation d'un bracelet électronique pour contrôler l'effectivité de la mesure d'éloignement du conjoint violent et définition du délit de violence psychologique) ;

- loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France (renforcement de la lutte contre la traite des êtres humains et sanctions plus lourdes en cas de mariage ou d'avortement forcés et de mutilations sexuelles) ;

- loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (vingt-sept articles ayant pour objet des mesures de protection des femmes contre les violences, et notamment contre les violences au sein des couples, parmi lesquelles on peut citer : le renforcement de l'ordonnance de protection des victimes de violences conjugales, dont la durée est prolongée jusqu'à six mois et dont les délais de délivrance doivent être réduits ; l'éviction du conjoint violent du domicile du couple ; la responsabilisation de l'auteur de violences au moyen de stages de sensibilisation, dans un esprit de prévention de la récidive ; le conditionnement de la médiation pénale aux cas où la victime la demande ; l'harmonisation des définitions du harcèlement moral au travail et du harcèlement psychologique au sein du couple ; et la généralisation du dispositif de téléprotection des victimes de violences conjugales, « téléphone grave danger » ou TGD).

I. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES ET AUX ENFANTS AU SEIN DE LA FAMILLE

A. LE CONFINEMENT : UN HUIS CLOS DANGEREUX POUR LES FEMMES ET LES ENFANTS ENFERMÉS DANS DES FOYERS VIOLENTS

1. Des informations convergentes, dès le début du confinement, attestant un risque renforcé de violences intrafamiliales

Des remontées de terrain concernant des violences en hausse et des situations plus compliquées à prendre en charge à cause du confinement

Les remontées de terrain successives observées par la délégation ont confirmé la **réalité d'un danger accru de violences au sein de la famille**, alors même que les **associations**, relais « naturels » des victimes de violences, n'étaient plus en mesure, à cause des contraintes du confinement, de jouer leur rôle avec la même **disponibilité**.

Lors d'un premier échange de vues, organisé au sein du bureau le **lundi 30 mars 2020**, Maryvonne Blondin faisait ainsi observer un nombre inférieur d'appels adressés dans le **Finistère** par des victimes de violences conjugales aux structures spécialisées, plus particulièrement associatives, dont l'accueil affecté par le confinement n'était plus assuré le soir ni le dimanche. « *Les acteurs tâtonnent encore* », relevait alors notre collègue, Annick Billon, présidente, formulant un constat similaire à propos des **associations vendéennes** qui, à ce stade, étaient provisoirement « *moins sollicitées* ». Laurence Cohen relatait, pour le **Val-de-Marne**, des difficultés à obtenir des « *retours d'associations sur une recrudescence ou non des violences intrafamiliales en période de confinement* », sous réserve d'une évaluation plus précise lorsque les circonstances permettront ce bilan. Annick Billon a suggéré, avec Laurence Rossignol, de compenser la **disponibilité des associations**, réduite dans les premiers jours du confinement, par une mobilisation renforcée des policiers et gendarmes, pour que ceux-ci assurent un suivi régulier des plaintes et mains courantes déjà déposées.

Laure Darcos notait toutefois, s'agissant du **département de l'Essonne**, que les associations continuaient à « *assurer leur permanence d'écoute* », tout en faisant état d'une innovation prometteuse du département, consistant à « *sensibiliser les personnes qui effectuent des livraisons ou les épiceries solidaires à repérer les signes de violences* ». Max Brisson soulignait, s'agissant des **Pyrénées-Atlantiques**, une baisse du nombre de cas signalés et des difficultés en termes de logement d'urgence des victimes de violences conjugales.

Laurence Rossignol, rejointe par Max Brisson, suggérait de mettre à contribution les outils de classe numérique pour diffuser un « *module destiné aux élèves sur les violences et les droits des enfants, rappelant notamment le numéro d'écoute d'urgence à contacter en cas de violences (119)* ».

Maryvonne Blondin évoquait la **situation très préoccupante de l'ASE dans le Finistère**, où en raison du confinement une solution a dû être mise en place pour vingt mineurs ne pouvant être hébergés par des familles d'accueil.

Par la suite, un échange de vues organisé le **6 avril 2020 en réunion plénière** confirmait :

- **une inquiétude généralisée, et fondée, quant à une hausse des violences** ;

- et l'émergence de **bonnes pratiques** mises en place dans un esprit proactif par certains acteurs.

Dans le **Finistère**, une baisse des appels et des plaintes à la police et à la gendarmerie a été relatée par notre collègue Maryvonne Blondin, parallèlement à des demandes plus nombreuses d'hébergement relevées par des associations du département.

S'agissant de l'**Oise**, notre collègue Laurence Rossignol soulignait combien l'action des associations était « *freinée par l'épidémie* » ; elle relevait une diminution des interventions en zone police mais une hausse de plus de 130 % des interventions en zone gendarmerie, la baisse du nombre de plaintes étant constatée dans les deux zones : « *Ces déplacements évitent que les disputes montent en violence. Néanmoins, 130 % d'augmentation en quatre semaines, c'est beaucoup !* » ; à propos de la protection de l'enfance, Laurence Rossignol faisait état de deux ordonnances de placement d'enfants, notant qu'en zone police, les enfants semblaient « *se rendre relativement facilement au commissariat parce qu'ils trouvent aisément un prétexte pour sortir* »...

Dans la **Drôme**, où selon Marie-Pierre Monier une hausse de 20 % des signalements était alors constatée, la gendarmerie, de manière proactive, a demandé aux intervenants sociaux de contacter « *tous les cas connus de femmes victimes de violences dans le département* », préférant « *chercher l'information auprès des victimes déjà identifiées [...] plutôt que d'attendre d'être contactés* » : cette bonne pratique semble avoir été par la suite reprise par le ministère de l'intérieur ; de plus, la gendarmerie de la Drôme, en lien avec le CIDFF, a identifié des logements disponibles, notamment des places dans les hôtels, pour y loger des conjoints violents et éviter de déplacer les femmes et les enfants.

Dans l'**Yonne**, notre collègue Dominique Vérien a rapporté que la gendarmerie signalait « *deux fois plus d'appels et d'interventions que d'habitude, mais le même niveau de plaintes qu'en 2019* » et que ses

personnels rappelaient systématiquement les familles dans les jours suivant les interventions, cette bonne pratique méritant d'être diffusée.

Dans le **Nord**, Martine Filleul a évoqué la mobilisation de la police dans une situation qualifiée de « *calme avant la tempête* » par ces professionnels, qui ont pris l'initiative d'appeler les femmes s'étant signalées au cours des trois mois ayant précédé le confinement.

Selon Michelle Meunier, la situation en **Loire-Atlantique** paraissait transposable à celle des autres départements : « *des sollicitations moins nombreuses de la part des femmes, mais des situations que l'on sait très compliquées et peut-être plus sévères* », imposant, en sortie de la crise, une vigilance accrue.

François Molins, procureur général près la Cour de cassation, entendu le 11 juin 2020, a confirmé l'existence de « *situations [...] contrastées selon les lieux* » : « *dans un ressort du nord de la France, les faits constatés ont augmenté dans certaines compagnies de gendarmerie, mais baissé dans d'autres* ». Il a estimé que le **nombre de faits n'avait peut-être pas augmenté, mais que le confinement avait rendu plus complexe leur prise en charge**.

Ce constat va singulièrement **compliquer le bilan de la période du confinement**.

La délégation salue la **disponibilité des policiers et gendarmes** qui ont **maintenu**, pendant le confinement, **les interventions à domicile** pour protéger les victimes de violences conjugales, **s'exposant à des risques sanitaires** d'autant plus importants que ces professionnels ne disposaient pas des **moyens de protection dont ils auraient dû être dotés en priorité**.

Le bilan statistique du confinement : une situation complexe

Lors de son audition, le 13 mai 2020, Marlène Schiappa a confirmé qu'une « *mission de quantification de la prévalence des violences conjugales* » avait été confiée à Élisabeth Moiron-Braud, magistrate, secrétaire générale de la **MIPROF** (Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains).

La délégation fait confiance à Élisabeth Moiron-Braud, interlocutrice appréciée de la délégation, pour mener à bien cette mission difficile.

Elle forme des vœux pour que la MIPROF, **structure indispensable au pilotage des politiques publiques de lutte contre les violences**, soit dotée des **moyens, notamment en personnels, adaptés à l'ampleur de cette tâche**.

Le rassemblement de l'ensemble des données relatives à la période du confinement permettra de **compléter les premières statistiques établies pendant le confinement** en vue de l'établissement d'une **analyse plus fine de cette période complexe**.

La délégation suivra avec intérêt le bilan établi par la MIPROF en vue d'une meilleure connaissance des conséquences de la crise sanitaire.

Des alertes qui ne sont pas propres à la France

Alors qu'au cours du premier trimestre de 2020 on a compté 86 féminicides en **Argentine**, les **pharmacies** ont été mobilisées dès le 1^{er} avril dans ce pays pour permettre aux femmes de dénoncer leur agresseur grâce au mot de code « *masque rouge* » : « *le personnel de la pharmacie doit alors répondre qu'il n'y en a plus en stock et prendre les coordonnées de la personne pour, officiellement, la tenir au courant – dans les faits, alerter les autorités* »¹.

En **Chine**, les témoignages de femmes et d'enfants battus dans le huis clos qu'imposait le Covid-19 se sont multipliés, notamment sur les réseaux sociaux. Selon le témoignage d'un responsable d'association, ancien policier mobilisé contre les violences domestiques, « *90 % des cas de violences ont un lien avec la pandémie de Covid-19* » ; les 162 cas de violences signalés dans un commissariat de la province du Hubei en février 2020 représentent le triple du nombre de faits constatés en février 2019².

En **Côte d'Ivoire**, l'ONG *Femmes en action* offre un répit et des conseils aux femmes victimes de violences. Selon sa présidente, « *Abidjan est chaque soir le théâtre de drames qui se déroulent à huis clos* ». Les témoignages qu'elle a rassemblés sont éloquentes : « *Le pire, c'est quand les enfants lui disent qu'ils ont faim car il n'y a plus d'argent à la maison. Il devient fou et tape tout le monde* » ; « *souvent, les forces de sécurité incitent la victime à régler le litige en famille* » ; « *Avant le virus, quand il rentrait ivre, nous étions déjà couchés. Mais à cause du couvre-feu, quand il rentre on est là, et il passe sa frustration sur nous* »³.

¹ « *Coronavirus : dans une Argentine confinée, la crainte d'une explosion des violences faites aux femmes* », Le Monde, Aude Villiers-Moriamé, 3 avril 2020.

² « *Coronavirus : en Chine, les violences conjugales en hausse pendant le confinement* », Le Monde, Frédéric Lemaître, 28 mars 2020.

³ « *À cause du coronavirus, "on mourra de faim ou sous les coups" : des Ivoiriennes témoignent* », Le Monde, Yassin Ciyow, 24 avril 2020.

2. Le confinement : une arme de plus « au service de la stratégie de l'agresseur »¹

Le 20 mai 2020, Édouard Durand, juge des enfants à Bobigny et co-président de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité, entendu avec Ernestine Ronai par la délégation, commentait les **deux raisons faisant du confinement un « facteur de dangerosité dans les foyers où vit un sujet violent »** :

- d'une part, « *le confinement [...] met à la disposition de l'agresseur, isolés avec lui dans le foyer et soumis à des restrictions de déplacement, la femme et les enfants qui sont ses victimes* » ; de plus, il représente une **frustration** ; or « *les sujets violents ont, dans leurs traits de personnalité, l'intolérance à la frustration* » ;

- d'autre part, en conduisant les autorités à fermer les écoles, le confinement a fait perdre aux professionnels de la protection de l'enfance « *l'institution qui est en première ligne dans le processus de signalement des enfants en danger* ».

Édouard Durand a par ailleurs souligné le **lien entre violences conjugales et violences faites aux enfants** : « *dans les deux cas, les agresseurs ont les mêmes traits de personnalité* », parmi lesquels **l'intolérance à la frustration et le défaut d'empathie** ; « *Il y a une corrélation entre les violences conjugales et les violences physiques, psychologiques et sexuelles faites aux enfants* ».

Pour le co-président de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité, la « **cécité** » des acteurs à l'égard des situations de violences a été complète à l'égard des familles qui n'étaient « *pas repérées par les institutions de protection* ». Pour les autres en revanche, « *des professionnels de la protection de l'enfance étaient déjà désignés [et ont pu demander] des placements en urgence lors des moments de crise* ». Ces deux situations très différentes ont également été distinguées par Adrien Taquet, secrétaire d'État à la protection de l'enfance, lors de son audition.

Parallèlement à la dangerosité accrue du huis clos familial dans certains foyers, les **avocates spécialisées dans les violences** entendues par la délégation au cours du confinement ont témoigné des **difficultés auxquelles elles ont été confrontées pendant cette période pour maintenir le lien avec leurs clientes et recevoir de nouvelles victimes** : le confinement a donc **entravé l'accès de celles-ci au droit**.

Selon Maître Carine Durrieu-Diebolt, auditionnée le 7 mai 2020, « *Le confinement étant survenu brutalement, le contact avec mes client(e)s a été rompu pour certains d'entre eux ; le lien a été maintenu avec d'autres, mais avec des difficultés et de manière peu satisfaisante, par courriel ou rendez-vous*

¹ Voir en annexe le compte rendu de l'audition d'Ernestine Ronai et Édouard Durand, le 20 mai 2020.

téléphonique ». L'avocate a noté le caractère inadapté des visioconférences aux relations avec ses clients, relevant les difficultés imputables, pour l'exercice de son métier, à l'absence de contact humain pour « *des victimes qu'il faut parfois soutenir à bout de bras* ».

Maître Isabelle Steyer a pour sa part mis en place un « *système D* » pour garder le contact le plus discrètement possible avec des femmes se sentant menacées : « *Certaines font couler l'eau de la douche et en profitent pour échanger avec moi dans leur salle de bains. Elles se cachent aussi dans les toilettes, sur le balcon, dans les escaliers ou la courette de l'immeuble, prétextant d'aller descendre les poubelles ou fumer une cigarette* »¹.

Le confinement a également **empêché certaines nouvelles victimes de se faire assister**, d'après le témoignage de Carine Durrieu-Diebolt : « *J'ai eu des contacts pendant le confinement avec deux nouvelles clientes, par mail puis téléphone, mais il demeure délicat d'assister ces personnes à distance et de leur apporter une réponse efficace sans pouvoir consulter tous les documents nécessaire. Pour information, habituellement j'ouvre deux à trois nouveaux dossiers par semaine. [...] Il a été convenu que les contacts reprendraient après le confinement* ».

Pour Maître Durrieu-Diebolt, le fait que les victimes n'aient pu se faire assister d'un avocat a accru les difficultés de celles qui, malgré la crise, souhaitaient déposer plainte. L'avocate a fait état de « *refus de dépôt de plainte opposés aux victimes dans des commissariats* » pendant le confinement. De plus, « *la difficulté d'accès à un avocat pendant le confinement [n'a] pas permis [aux victimes] de faire procéder à un dépôt de plainte par saisine directe du procureur de la République* » ni de saisir le Défenseur des droits. L'avocate en a déduit que ces victimes avaient probablement été contraintes par le confinement à « *reporter leurs actions judiciaires à une date ultérieure* ».

3. La réalité des violences faites aux femmes et aux enfants par un conjoint ou un parent violent : un confinement sans fin

Luc Frémiot, magistrat honoraire bien connu pour son engagement contre les violences conjugales, entendu le 28 mai 2020, a de manière très éclairante établi un **parallèle entre le confinement et « le vécu de toutes ces femmes enfermées à longueur de journée avec un agresseur physique ou sexuel »**.

« *La réalité* », faisait observer l'ancien procureur de la République de Douai, « *c'est que le confinement est la triste situation de femmes qui vivent dans la camisole de force de l'emprise psychologique, qui les empêche d'accéder à des institutions, entrave leur liberté et les maintient sous le joug quotidien d'un agresseur* ».

¹ « *Le système D des femmes en danger* », Aujourd'hui en France, 29 mars 2020.

À l'appui de ce constat, Luc Frémiot a cité le témoignage poignant d'une femme rencontrée lorsqu'il exerçait à Douai : « *Mon mari et moi habitons au quinzième étage d'une tour. Il a calculé qu'il me fallait trois minutes pour descendre lorsque l'ascenseur fonctionne, six ou sept minutes quand je dois descendre à pied, tant de minutes pour aller au petit supermarché du coin, tant de minutes pour faire les courses, tant de minutes pour revenir. Quand je suis en retard d'une minute, je suis frappée* ». « *Voyez-vous, c'est cela, le confinement !* », a-t-il conclu.

Dans un esprit similaire, Maître Isabelle Steyer, avocate spécialisée dans les violences et interlocutrice fidèle de la délégation, comparait lors de son audition, le 4 mai 2020, les week-ends à des « *mini confinements* » : « *Les violences, on le sait, se produisent principalement le week-end, moment pendant lequel le couple est constamment ensemble – c'est finalement un « mini confinement »*. De plus, on sait que l'alcool vient parfois s'inviter.... *La femme, « confinée » avec son conjoint, ne peut pas s'échapper au motif du travail ; c'est aussi le cas pour les enfants quand l'école est fermée...* ».

La période du confinement permet donc de mieux comprendre le total isolement des victimes, femmes et enfants, qui vivent au quotidien l'enfer d'un foyer violent. Pour ces victimes, l'urgence est constante car les violences ne connaissent aucun répit.

Selon la délégation, il s'agit probablement là du principal enseignement à tirer de cette crise : les politiques publiques de lutte contre les violences doivent impérativement assurer de manière permanente et partout sur le territoire l'accès des victimes, femmes et enfants, aux institutions et aux associations chargées de les protéger.

B. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES PENDANT LA CRISE SANITAIRE : DES AVANCÉES CERTAINES MAIS DES INTERROGATIONS QUI IMPOSENT UN BILAN COMPLET

1. Les mesures d'urgence mises en place pendant le confinement pour multiplier les outils de signalement et favoriser l'éviction de l'auteur de violences : une réactivité à saluer

Les mesures urgentes destinées à venir en aide aux femmes et aux enfants victimes d'un conjoint ou d'un père violent ont essentiellement concerné, d'une part, la **diversification des dispositifs de signalement**, tant pour les femmes que pour les enfants, décisifs alors que la plupart des victimes n'étaient pas en mesure de joindre les associations de terrain, et, d'autre part, la **prise en charge des auteurs de violences** ainsi que leur **éviction du foyer**.

Des outils de signalement diversifiés

- Adaptation du **numéro d'écoute 3919**, disponible dans un premier temps du lundi au vendredi de 9h à 19h, puis à partir du 19 avril 2020, du lundi au dimanche ; entre le 23 mars et le 10 mai 2020, 13 201 appels ont été pris en charge par les écoutantes. Celles-ci ont été confrontées à un **rythme d'appels sans précédent** : 52 000 appels entrants en avril et mai 2020, soit l'équivalent de la moitié des statistiques de 2019¹. La directrice générale de la *Fédération nationale solidarité femmes*, qui gère le 3919, le confirmait en mai 2020 : « *Nous n'avons jamais reçu autant d'appels que pendant le confinement ; parmi les appels reçus, 5 200 ont concerné des violences conjugales, c'est deux fois plus que l'an dernier* »² ;

- **renforcement de la plateforme *arretonslesviolences.gouv.fr***, ouverte **24/24, tous les jours** et permettant aux victimes d'échanger avec des policiers et des gendarmes formés aux violences ; 36 % de signalements supplémentaires liés à des violences conjugales sur la plateforme dédiée, soit un nombre de signalements reçu cinq fois élevé qu'en temps normal ; sur les 1 655 *tchats* figurant sur les chiffres clé publiés par le secrétariat d'État, 380 ont donné lieu à un signalement au parquet, 72 à des interventions de la police et 35 à des interventions de la gendarmerie ; 12 concernaient des mineurs victimes ;

- création, dans les **centres commerciaux et les hypermarchés**, en métropole et en outre-mer, de quelque **90 points d'accueil** destinés aux victimes, animés par des **associations spécialisées** ; selon les informations mises en ligne par le secrétariat d'État chargé de l'égalité³, 401 personnes ont été accueillies pendant le confinement (316 femmes, 25 enfants et 60 hommes) ;

- inspirée d'exemples étrangers, mise en place d'un **dispositif d'alerte en pharmacie**, en lien avec l'Ordre national des pharmaciens, pour que les victimes de violences puissent, grâce au code « *masque 19* », faire appel à ces professionnels de santé pour signaler des violences, composer le 17 ou obtenir des informations ;

- établissement d'un **partenariat avec la grande distribution** pour que les informations sur le 3919 et la plateforme en ligne soient imprimés sur les **tickets de caisse** ;

¹ Informations communiquées à la délégation par Françoise Brié, directrice générale de la FNSF, le 3 juillet 2020.

² Cité par « Les violences conjugales ont-elles augmenté ? L'effroyable réalité du confinement » (Journal des femmes, 18 mai 2020).

³ Les violences conjugales pendant le confinement, <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/05/Les-violences-conjugales-en-periode-de-confinement.pdf>

- financement de **20 000 nuitées d'hôtel pour les femmes et les auteurs de violences** ; comme l'a indiqué Ernestine Ronai le 20 mai 2020, ce chiffre correspond à 33 nuitées par département : *« nous avons besoin d'hébergements spécialisés supplémentaires »* ;

- **extension du numéro de SMS 114**, initialement dédié aux **victimes sourdes et malentendantes**, à toutes les **victimes de violences conjugales qui ne sont pas en mesure de téléphoner** ; cette mesure a conduit à un triplement des dossiers traités ; 21 % de ces dossiers, soit 286, ont été orientés vers les services de police et ont pu donner lieu à une plainte. Selon Ernestine Ronai, ce numéro a reçu 2 000 messages pendant le seul mois d'avril 2020, dont un tiers signalant un danger immédiat, qui ont donné lieu à un appel au 17.

Lors de son audition, le 16 avril 2020, par la délégation aux droits des femmes, Adrien Taquet, secrétaire d'État à la protection de l'enfance, a détaillé les mesures spécifiques destinées à favoriser le **signalement des violences faites aux mineurs** et à permettre de mieux appréhender celles-ci :

- **lancement d'une campagne dans les médias et les réseaux sociaux pour mieux faire connaître le 119 du grand public** ; cette initiative fait écho à celle de l'État et du département, en Seine-Saint-Denis, consistant pour les bailleurs sociaux à apposer, dans les halls des immeubles, les affichettes sur le numéro d'appel 119, comme l'a rappelé Ernestine Ronai lors de son audition, le 20 mai 2020 ;

- mise en place d'une **communication sur le 119 sur le site *maclassealamaison.fr*** ;

- **affichage d'informations sur le 119 dans les halls d'immeubles** ;

- extension aux enfants des possibilités de **signalement des violences en pharmacie** et de la possibilité de signalement des violences par **SMS au 114** ;

- **signalement en ligne possible sur la plateforme *allo119.gouv.fr***, permettant à une victime de se faire connaître par mail si elle n'est pas en mesure de téléphoner ; 130 signalements ont été enregistrés entre le 2 et le 7 avril 2020 ;

- **augmentation du nombre de places en foyer de l'ASE** pour accueillir des enfants **en urgence**.

Les **dispositifs de signalement mis en place pendant le confinement** ont constitué un **atout certain** compte tenu de la **difficulté des victimes à faire appel à l'aide des associations spécialisées dans les violences** : selon François Molins, procureur général près la Cour de cassation, entendu le 11 juin 2020, cette difficulté spécifique au confinement souligne *« l'intérêt des dispositifs de signalement mis en place sur des plateformes, par SMS, dans les pharmacies ou les grandes surfaces »*. Pour Maître Steyer, entendue le 4 mai 2020, *« les pré-plaintes par SMS ou*

par Internet sont de réelles avancées, elles donnent la possibilité aux victimes, qui peuvent difficilement s'exprimer en présence de leur agresseur, de se signaler dès lors qu'elles disposent d'un moment d'intimité : la salle de bains par exemple, ou les parties communes de l'immeuble ».

Selon Maître Durrieu-Diebolt, entendue le 7 mai 2020, **l'ouverture du 114 aux victimes de violences** est une bonne initiative, le 17 ayant été rapidement saturé, car ces SMS constituent un « *moyen extrêmement efficace et discret* » de signaler des faits. Quant au **portail Internet**, elle en a souligné l'intérêt, car il permet aux victimes « *de signaler les faits lors d'une conversation par tchat avec un policier qui peut orienter si nécessaire vers un commissariat ou convenir d'un rendez-vous ultérieur pour déposer une plainte* ». Elle a fait valoir que ses clientes y avaient « *trouvé une écoute auprès de personnels formés et spécialisés, qui ne minimisent pas les faits qu'elles rapportent* ». Entre autres qualités, cet outil « *évite d'avoir à patienter longtemps dans une salle d'attente de commissariat et de décrire les faits en public à l'accueil avant d'être reçues* » ; le fait que la plateforme soit également « *ouverte, car des mineurs, des voisins ou des proches peuvent l'utiliser à fins de signalement* » est également « *très positif* ».

Les mesures destinées aux violents conjugaux

La création, par le ministère de la justice, d'une **plateforme d'hébergement d'urgence pour les auteurs de violences conjugales**, en lien avec le secrétariat d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et financé par ce dernier, est sans aucun doute un **élément positif** du bilan des mesures mises en place pendant le confinement.

D'après le procureur général près la Cour de cassation, ce dispositif a permis de « *garantir l'application des mesures d'éviction* » rendue difficile par le confinement. Gérée par le groupe SOS Solidarité, cette plateforme avait rendu possible l'éviction d'une soixantaine de conjoints violents à la fin du mois d'avril 2020, comme l'a rappelé François Molins lors de son audition.

Pour Ernestine Ronai, l'objectif de cette plateforme est non seulement de maintenir les victimes « *en paix et en sécurité dans [leur] logement* », l'agresseur étant « *évincé par une mesure judiciaire qui permette de le localiser* », mais aussi de **mettre en place un « contrôle judiciaire efficace, le contrôleur pouvant téléphoner à l'hôtelier pour vérifier que l'agresseur y était bien présent »** : « *début mai, au niveau national, 89 chambres d'hôtel avaient été attribuées* ».

La création, le 6 avril 2020, d'une **ligne téléphonique gérée par la Fédération nationale des associations et des centres de prise en charge d'auteurs de violences conjugales et familiales (FNACAV)**, pour offrir une écoute susceptible d'éviter le passage à l'acte, a suscité l'intérêt de la

délégation qui a entendu son président le 20 avril 2020. Selon les informations réunies à cette occasion, les trente écoutants, tous professionnels¹, de ce numéro d'appel gratuit, disponible du lundi au dimanche entre 9h et 19h, ont traité 200 appels environ, le temps consacré à chaque appel étant évalué à une heure environ.

Le président de la FNACAV a estimé que si la dynamique du Grenelle avait permis d'ériger en priorité le traitement des auteurs de violences, la création de cette permanence nationale d'écoute a été déclenchée par « *la situation dramatique liée à la pandémie* ». Il a fait observer que les appels proviennent tant d'auteurs de violences eux-mêmes que de victimes ou de proches signalant des violences, la spécificité de la période du confinement étant que « *ces appels surviennent dans l'urgence absolue, exigeant une réponse immédiate* ».

Les mesures d'urgence prises pendant le confinement pour diversifier les dispositifs de signalement et pour mieux prendre en charge les auteurs de violences doivent être saluées, car elles traduisent une prise de conscience réelle des institutions face à un fléau qui a trop longtemps été minimisé. Elles illustrent ce que peut apporter la volonté politique quand celle-ci se met au service d'une politique publique.

Un signe encourageant : le signalement par les proches

Une perspective encourageante mise en lumière par la période récente a été la mobilisation des proches pour signaler les violences.

Comme l'a souligné notre collègue Roland Courtaud le 20 mai 2020 lors de l'audition d'Ernestine Ronai et d'Édouard Durand, l'augmentation de 100 % des interventions de police et de gendarmerie qui auraient eu lieu dans le département de l'**Aude** pendant le confinement serait due à des alertes venant non pas du 114, du 3919 ou des pharmacies, mais des **voisins** : « *c'est assez nouveau et intéressant, cela prouve que l'information a bien circulé et il faut que cela continue* », concluait-il.

Isabelle Steyer, avocate spécialisée dans les violences conjugales, entendue le 4 mai 2020, a déclaré recevoir « *beaucoup d'appels téléphoniques de tiers – voisins, parents, amis – [l'interrogeant] sur ce qu'ils doivent faire face à des situations de violences conjugales ou intrafamiliales* » : « *Le paradoxe du confinement est qu'il permet d'entendre mieux ce que l'on ne peut pas voir* », a-t-elle conclu. Rappelant que « *signaler est une obligation citoyenne* », Maître Steyer a estimé que le signalement agit comme un « *déclic* » chez les victimes « *pour leur faire dépasser la culpabilité constante, entretenue par leur conjoint* ». Il constitue, pour ces femmes, la « *main tendue* » dont elles ont besoin « *pour se décider à porter plainte* ».

¹ Lors de son audition, Alain Legrand a fait observer que ces écoutants étaient « *psychologues pour la plupart, éducateurs et thérapeutes* ».

Convaincue que le signalement des violences peut sauver des vies, la délégation estime que cette évolution doit être amplifiée et encouragée. Afin de vaincre les réticences de celles et ceux qui persistent à penser que le signalement de violences équivaut à de la délation, la délégation recommande une nouvelle **campagne d'information** responsabilisant les proches – famille, voisins, collègues, amis... – et les encourageant à dénoncer les violences dont ils sont susceptibles d'avoir connaissance.

2. Des outils à pérenniser en fonction de leur évaluation et d'une efficacité en débat

Les dispositifs de signalement : quel bilan ?

Les dispositifs de signalement mis en place pendant le confinement, dont la pérennisation a été annoncée, devraient préalablement, selon la délégation, faire l'objet d'une **évaluation rigoureuse**.

La portée des nouveaux **outils de signalement mis à la disposition des victimes et des proches** (SMS, plateforme en ligne de pré-plainte...) dépend avant tout de **l'équipement des intéressés en moyens de communication adaptés** – ordinateur ou téléphone portable.

Or on sait que la stratégie du conjoint violent est souvent de **priver sa compagne de tout moyen de communiquer avec l'extérieur** et, par exemple, de lui confisquer son téléphone, voire de traquer ses messages : comme l'a rappelé Isabelle Steyer, « *l'homme violent s'attache à supprimer toute possibilité de communication autonome pour sa victime* ».

De plus, Maître Durrieu-Diebolt a regretté, le 7 mai 2020, que ces nouveaux modes de signalement restent « *très confidentiels* » et n'aient pas été davantage médiatisés : « *Mes clientes ne les connaissent presque jamais* », a-t-elle regretté.

Pour Ernestine Ronai, si « *les SMS au 114 ont remarquablement bien fonctionné* », il importe toutefois de veiller à centrer ce numéro sur sa **vocation d'appel d'urgence**, destiné aux victimes peinant à s'isoler pour signaler une situation de violence : « *Il ne faut pas qu'il agisse en doublon du 3919, qui est dédié à l'écoute des victimes* », a-t-elle fait valoir, soucieuse de limiter les périmètres de ces outils (l'urgence pour le 114, l'écoute et l'orientation des victimes pour le 3919).

La délégation tient à souligner **l'importance décisive du 3919** ainsi que le **professionnalisme admirable de ses écoutants**, qui sont restés **mobilisés pendant le confinement malgré un afflux d'appels sans précédent**.

Ce véritable « tour de force » tient aussi à la **mobilisation de la Fédération nationale solidarité femmes**, qui gère le 3919, qui a permis à dix-sept professionnelles du réseau de venir en renfort des écoutantes du 3919 pendant le confinement. Le fait que la plateforme téléphonique soit adossée à un véritable réseau, présent sur l'ensemble du territoire, est donc un atout considérable pour l'efficacité et la disponibilité du 3919 ainsi que pour le professionnalisme des écoutantes, formées à cette mission spécifique et complexe.

Dans ce contexte, la délégation **s'interroge sur l'appel d'offres envisagé pour cette mission d'écoute, qui s'inscrit actuellement dans une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens**. Elle s'inquiète de **l'éventuelle mise en concurrence du réseau associatif, la FNSF, qui a créé cette plateforme** et jugerait regrettable que cette démarche, si elle se confirmait, conduise à altérer la **qualité de l'écoute offerte aux victimes**.

S'agissant plus particulièrement des **relais organisés dans les pharmacies et les grandes surfaces**, notre délégation s'est interrogée sur le **bilan de ces mesures** lors de deux échanges de vues organisés le 30 mars 2020 (au sein du bureau) puis le 6 avril 2020 (en réunion plénière).

Laurence Rossignol s'est interrogée sur l'efficacité de mesures qui supposent « *que les victimes soient connectées et aient accès à l'information, ce qui n'est pas toujours le cas* ».

Au sujet des **points d'accueil mis en place dans les grandes surfaces et les centres commerciaux**, notre collègue Françoise Laborde a émis des **doutes sur la possibilité, pour les femmes confinées avec un conjoint violent, de rejoindre ces lieux de signalement** : « *il me semble que les femmes victimes de violence devraient rencontrer des difficultés à sortir de chez elles pour faire les courses et devraient plutôt être contraintes de rester à la maison* ».

Le principe de l'accueil des victimes en **pharmacie**, inspiré par le **modèle espagnol**, a été jugé favorablement par Max Brisson, qui a mentionné l'accord de l'Ordre national des pharmaciens à cette évolution des missions de la profession et par Françoise Laborde. Laure Darcos a toutefois exprimé la crainte que cette mission supplémentaire n'affecte la charge de travail des pharmaciens, « *déjà très sollicités* », et que cette initiative ne se transforme finalement en « *fausse bonne idée* ».

En revanche, l'**organisation de l'accueil en pharmacie** et l'efficacité de ce dispositif ont suscité certaines réserves lors de la réunion du 6 avril 2020 :

- peu d'interactions entre les pharmacies et les commissariats dans l'**Essonne**, selon notre collègue Laure Darcos, qui a estimé qu'« *en dépit de bonnes volontés certaines* », « *les pharmaciens ne savent pas comment procéder* » ;

- une montée en puissance perfectible dans la **Drôme**, où selon Marie-Pierre Monier « *le dispositif [...] semble avoir du mal à se mettre en place* » faute d'information sur cette nouvelle faculté de signalement ouverte aux femmes ;

- une insuffisante concertation avec les pharmaciens relevée par Michelle Meunier à propos de la **Loire-Atlantique**, où « *les pharmaciens ont en quelque sorte été mis devant le fait accompli et ne savaient pas ce qu'ils devaient faire pour répondre à la demande d'une femme victime de violences* », la mairie de Nantes s'étant chargée de diffuser les informations nécessaires dans les officines ;

- un fonctionnement plus satisfaisant en revanche dans le **Finistère**, « *plus particulièrement à Concarneau et à Quimper* » selon Maryvonne Blondin ;

- des **doutes sur la pertinence de ce dispositif en milieu rural** ont été exprimés par notre collègue Dominique Vérien, car « *le réseau des officines y est moins dense que dans d'autres territoires* ».

À cet égard, Ernestine Ronai a fait valoir, le 20 mai 2020, que **les associations étant moins présentes dans les milieux ruraux**, les femmes vivant dans ces territoires pourraient en cas de violences « *s'adresser davantage aux médecins qu'aux associations* ». Les pharmacies peuvent dans cette logique constituer un **lieu d'accueil pertinent en milieu rural**, où « *souvent la femme n'a pas de voiture, ce qui limite son autonomie de déplacement* ». Évoquant la situation complexe de certaines **agricultrices**, compte tenu de ces diverses contraintes auxquelles s'ajoute le fait que les deux conjoints évoluent toute la journée « *dans un espace de travail commun* », Ernestine Ronai a qualifié les pharmacies de « *lieu de proximité [...] tout-à-fait approprié, comme le cabinet médical, pour permettre à la victime de se signaler* ».

Dans le même esprit, Isabelle Steyer faisait observer, le 4 mai 2020, que « *Dans les pharmacies, une femme victime se confiera d'autant plus facilement qu'elle aura affaire à un professionnel de la santé. La pharmacie permet un accueil moins « direct » que le commissariat, [qui] va lui permettre de parler sans nécessairement se poser la question du dépôt de plainte* ».

Elle attirait aussi l'attention de la délégation sur les limites de ces nouveaux moyens de signalement créés pendant le confinement : « *Les lieux « bis », comme les pharmacies ou les centres commerciaux, sont utiles aux victimes, mais ils ne sont que des lieux d'expression. Il ne faudrait en aucun cas qu'ils*

constituent le *délestage d'une justice qui n'est pas en mesure de répondre aux victimes et qui est aujourd'hui fermée du fait du confinement* ».

Le **dispositif de relais dans les pharmacies** doit donc, selon Ernestine Ronai, être évalué : « *on suppose que peu d'officines ont participé à ce dispositif car les pharmaciens n'ont pas été véritablement formés à l'accueil de ces femmes* » ; « *comme pour tout nouveau dispositif, il faut du temps pour que les choses fonctionnent* ». Le procureur de la République de Pontoise, Éric Corboux, a fait valoir que ce dispositif « *n'avait pas eu l'effet désiré* » et qu'il n'y avait pas eu, dans son ressort, de dénonciation de faits de violences par le biais des officines¹. Selon le CNDIDFF, « *Il y a eu un décalage entre l'annonce faite par le Gouvernement et l'effectivité du dispositif dans les pharmacies* »².

Pour cette raison, notre collègue Laurence Cohen, évoquant la situation dans le **Val-de-Marne** le 20 mai 2020, estimait que la différence de formation des personnes chargées de l'accueil avait plaidé en faveur des grandes surfaces aux dépens des pharmacies : « *les dispositifs installés dans les centres commerciaux [...] semblent avoir mieux fonctionné. Il apparaît que les femmes se sont plus facilement approprié ce dispositif, car l'accueil y était assuré par des personnes formées à l'écoute et à l'accompagnement des femmes victimes de violences et par des associations spécialisées* ».

Annick Billon, présidente, a jugé primordial, en conclusion de la réunion du bureau du 30 mars 2020, de « *penser aux femmes qui ne peuvent pas sortir de chez elles* » et de « *trouver des solutions pour rompre l'isolement des femmes enfermées dans un huis clos familial menaçant* » : « **Le Gouvernement propose des solutions pour celles qui sortent, nous devons faire attention à celles qui restent et aller vers elles** ».

La délégation estime que les relais organisés dans les pharmacies présentent un intérêt dans les territoires où le tissu associatif n'est pas dimensionné pour offrir aux victimes de violences un accueil satisfaisant.

Elle souhaite toutefois réaffirmer l'importance des **associations** comme **premier point d'entrée des femmes victimes de violences dans un parcours cohérent** et souligne l'importance des **moyens** qui doivent impérativement continuer à leur être attribués.

Soucieuse des **compétences** qu'exige l'accueil des victimes de violences, elle appelle à un **effort d'évaluation et de formation des nouveaux acteurs appelés à compléter l'action des associations** dans les territoires où un tel relais est nécessaire.

¹ Cité par « Les violences conjugales ont-elles augmenté ? L'effroyable réalité du confinement » (18 mai 2020, Journal des femmes).

² Propos de Léa Guichard cités par l'article précité du Journal des femmes, 18 mai 2020.

Elle appelle l'Ordre des pharmaciens à mettre en place des **formations** pour que les officines soient en mesure de **contribuer dans la durée au repérage, à l'accueil et à l'orientation des victimes de violences.**

La prise en charge des auteurs de violences : des mesures à encourager dans le cadre d'une stratégie plus ambitieuse d'accompagnement des violents conjugaux

La mise à disposition de **chambres d'hôtel destinées aux auteurs de violences** doit perdurer pour que la **pratique de l'expulsion du conjoint violent devienne effective**. Selon Ernestine Ronai, l'objectif est que les auteurs de violences soient « *assignés à résidence, que leur situation soit contraignante et qu'ils ne puissent pas choisir l'endroit où ils ont envie d'aller* ». Proposer une chambre d'hôtel à un auteur de violences qui n'a pas de solution d'hébergement « *permet d'éviter qu'il culpabilise sa victime ou même ses enfants en les accusant d'être responsables de sa situation* ».

Notre collègue Victoire Jasmin faisait toutefois observer, le 20 mai 2020, que **l'éviction du conjoint violent reste théorique en Guadeloupe et à la Martinique** : « *Le plus souvent, les hommes violents sont maintenus à proximité ou dans les familles, ce qui leur permet d'exercer de fortes pressions sur les victimes* ». Cette lacune contribue selon elle au maintien d'un fort taux de violences dans ces territoires, comme l'ont relevé les auditions relatives aux enquêtes *Virage Dom* et comme le souligne le rapport d'information publié conjointement par les deux délégations aux droits des femmes et aux outre-mer en mars 2020.

Dans le même esprit, en ce qui concerne de la **plateforme d'hébergement d'urgence pour auteurs de violences**, François Molins, procureur général près la Cour de cassation, a fait valoir le 11 juin 2020 que ce système était **en cours de déclinaison par certains parquets** (il a sur ce point mentionné un « *travail très intéressant mené à Bordeaux* »), l'enjeu étant selon lui de « *pérenniser ce dispositif d'urgence qui a fait ses preuves et qui permet d'articuler l'éviction du conjoint violent du domicile et son suivi judiciaire* ».

À cet égard, un **bilan statistique** s'impose, selon la co-présidente de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité : « *Nous ne connaissons pas aujourd'hui le nombre de conjoints violents qui ont été évincés de leur domicile, car le ministère de la justice ne dispose pas d'un logiciel leur permettant de calculer cette statistique. [...] Si nous connaissions ces chiffres, cela donnerait de la force à cette politique publique* ».

S'agissant du **numéro d'urgence destiné aux auteurs de violences**, si la création de cette permanence d'écoute est une initiative positive, le président de la FNACAV, qui la gère, a regretté devant la délégation, le 20 avril 2020, une **communication insuffisante** autour de la création de cette plateforme, notamment **sur les chaînes publiques**.

De plus, la **portée de cet outil** semble **limitée** par :

- le fait que les appels, d'après le bilan d'étape présenté à la délégation par le président de la FNACAV, **ne viennent des auteurs qu'à raison d'un tiers**. Ce point s'explique par le fait qu'une telle démarche suppose, de la part de l'auteur de violence - ou de la personne qui, craignant de passer à l'acte, appelle au secours - un certain recul ;

- le constat que la plateforme ne saurait s'adresser aux « *pervers ou aux psychopathes qui ne nous consultent pas : cela ne les intéresse pas* », selon Alain Legrand. On peut en déduire que ce numéro d'écoute ne concerne pas la catégorie des « *hommes violents* » présentée par le président de la FNACAV et pour qui « *la violence est permanente* » : « *L'homme violent n'a pas besoin d'exprimer sa violence physiquement. Il lui suffit d'un regard pour terroriser sa victime. On retrouve souvent chez ces hommes des personnalités narcissiques, psychopathiques ou perverses. La violence fait partie intégrante de leur façon d'être, elle n'est pas contextuelle mais structurelle. C'est leur sentiment de toute-puissance et de jouissance qui les pousse à mépriser l'autre, à le contraindre et à l'assujettir* » ;

- l'**anonymat garanti** aux personnes qui appellent à l'aide, ce qui empêche cette plateforme téléphonique de constituer un moyen de signalement des violences.

La délégation est favorable à la pérennisation de la **plateforme d'hébergement d'urgence pour auteurs de violences**, corollaire de l'éviction du conjoint violent.

Dans le cadre du suivi des mesures mises en place pendant le confinement, la délégation sera **attentive à l'établissement de statistiques sur le nombre de violents conjugaux ayant fait l'objet d'une mesure d'éviction** de leur domicile, qu'elle juge centrale pour la protection des victimes, femmes et enfants.

En ce qui concerne par ailleurs les 20 000 nuitées d'hôtel financées par le secrétariat d'État à l'égalité, la délégation estime qu'elles **ne sauraient se substituer aux lieux d'hébergement spécialisés qui restent nécessaires pour les victimes**, par-delà les structures nécessaires à l'application effective de l'éviction du conjoint violent. Elle rappelle que les lieux d'hébergement destinés aux victimes impliquent **la disponibilité de personnels formés et de solutions d'hébergement permettant d'accueillir également les enfants**.

Quant au **numéro d'urgence destiné aux auteurs de violences**, la délégation estime que la **portée nécessairement limitée** de cet outil empêche d'y voir un élément décisif de la prise en charge des conjoints violents, mais que sa **pérennisation devra être encouragée après un bilan détaillé de son activité pendant le confinement**.

De manière générale, la délégation estime que les mesures destinées aux auteurs de violences pendant le confinement doivent être **complétées dans le cadre d'une stratégie ambitieuse d'accompagnement et de prise en**

charge des violents conjugaux, sans que les moyens nécessaires aux victimes soient mis en cause.

3. Une question récurrente : les moyens dédiés aux violences pendant le confinement

Indépendamment du contrôle budgétaire mené par la commission des finances sur les crédits destinés à la lutte contre les violences, qui apportera des précisions indispensables sur un sujet parfois opaque dont il est malaisé d'avoir une vision globale, la délégation s'est heurtée à quelques **difficultés pour suivre les crédits affectés aux violences pendant le confinement**.

Un **premier « million d'euros »**, dénommé « **Fonds Catherine contre les féminicides** », a été annoncé lors du *Grenelle* pour soutenir des projets locaux de lutte contre les violences conjugales.

Un **autre « million d'euros »** a été mobilisé **pendant le confinement**, pour contribuer aux actions des associations en matière de protection des femmes victimes de violences. Ce million procède de **redéploiements** internes au programme 137. Une partie de cette enveloppe est destinée à **aider des associations locales à faire face aux frais engagés du fait du confinement** (matériel informatique, téléphonie mobile...); la seconde est dédiée à **la prise en charge des frais d'hébergement pour les femmes et les enfants devant fuir en urgence un foyer violent**.

Annick Billon, présidente, a posé à la secrétaire d'État aux droits des femmes, auditionnée le 13 mai 2020, les questions que lui avaient communiquées à l'attention de Mme Schiappa les rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Arnaud Bazin et Éric Bocquet souhaitaient obtenir des éclaircissements sur ce **fonds d'un million d'euros destiné à financer les nouvelles mesures pour protéger les femmes victimes de violences pendant le confinement** (mouvements budgétaires ayant permis de dégager ces moyens, taux de consommation des crédits du programme 137, taux de consommation de ce fonds, nature des mesures financées, liste des associations ayant bénéficié de ce fonds, modalités d'information des associations sur l'existence de ce fonds...). Les questions des rapporteurs spéciaux concernaient également le financement et l'imputation budgétaire des mesures mises en œuvre pendant le confinement (nuits d'hébergement, points d'accueil dans les supermarchés, nombre de TGD distribués, moyens attribués aux associations ou services gérant les numéros d'urgence...).

Marlène Schiappa, le 13 mai 2020, a fait savoir que la partie de la dotation « *d'un million d'euros aux associations locales de terrain* » mise en place pour accompagner le « *travail remarquable [des associations] pour accompagner les femmes et les protéger [n'était] à ce jour pas entièrement utilisée* ». Elle a appelé les sénateurs et sénatrices de la délégation à lui

« indiquer des associations ayant besoin de subventions supplémentaires en lien avec le confinement et le déconfinement, car il [...] reste des sommes à engager ».

Selon la secrétaire d'État, « nous avons voulu créer un fonds pour la période de l'urgence, car l'ensemble des crédits du programme 137 n'avait pas été utilisé, grâce à une gestion rigoureuse et prévoyante [...] qui permet de faire face à une période difficile. [...] Sur un million d'euros, 525 000 euros ont été dépensés. Il reste donc 475 000 euros pour soutenir les associations qui connaissent de réelles difficultés. Qu'elles nous adressent leurs demandes, puisque nous avons les fonds pour subvenir à leurs besoins ! ».

Outre ces financements, le **troisième projet de loi de finances rectificative** lié aux conséquences de la crise sanitaire prévoit **quatre millions d'euros d'ouvertures nettes de crédits**, réparties entre :

- des subventions à des **associations de terrain venant en aide aux victimes de violences conjugales**, pour **trois millions d'euros** ;

- l'accompagnement et l'hébergement des auteurs de violences conjugales, pour **un million d'euros**. Selon le projet de loi, ces moyens visent à financer les « dispositifs permettant l'éloignement du foyer afin de protéger les victimes et d'éviter que celles-ci soient contraintes de quitter le domicile, parfois avec des enfants ».

Par ailleurs, la réserve dite de précaution de 1,2 million d'euros sera levée pour financer la pérennisation en 2020 des dispositifs d'accompagnement des auteurs de violences.

La délégation rappelle le morcellement administratif des politiques publiques de lutte contre les violences (secrétariat d'État aux droits des femmes, ministères de l'intérieur, de la justice, du logement...), dont découle le morcellement de leurs crédits et la difficulté d'appréhender la réalité de ceux-ci.

Les moyens attribués aux violences conjugales appellent les commentaires suivants :

- les **premiers acteurs de la lutte contre les violences sont les associations**. Ce constat appelle que **des moyens en conséquence leur soient attribués** et que **ces subventions soient allouées de manière à permettre aux associations de se projeter dans l'avenir sans craindre que leur action puisse être compromise par des modifications de critères d'attribution ou par des changements de priorités budgétaires**. Toute remise en cause des moyens qui leur sont attribués remet en cause la politique publique de lutte contre les violences ;

- le « **million du confinement** » est constitué de **redéploiements** de crédits, puisqu'il résulte d'une gestion « rigoureuse » du programme 137. **Il ne s'agit donc pas de nouvelles mesures à l'attention des associations : la portée de cet « effort » doit donc être relativisée ;**

- l'aide de **trois millions d'euros** inscrite au **prochain collectif budgétaire** répond, après le projet de loi, « à la hausse de 30 à 40 % des signalements de violences conjugales durant la période du confinement et est destinée aux entités locales dont le soutien, de mise à l'abri et d'accompagnement, a augmenté ou s'est intensifié du fait de la prise en charge de situations aggravées durant la période du confinement ». On peut donc penser qu'il s'agit pour l'essentiel d'un **rattrapage des dépenses engagées par les associations pendant le confinement** pour répondre à des **sollicitations difficiles à satisfaire** dans le contexte de la crise sanitaire ;

- **en bonne logique, l'hébergement des auteurs de violences devrait être financé par le budget de la justice**, comme l'a fait observer François Molins le 11 juin 2020 : « *L'enjeu est désormais de pérenniser ce dispositif d'urgence qui a fait ses preuves et qui permet d'articuler l'éviction du conjoint violent du domicile et son suivi judiciaire. Il semblerait logique, s'il devient permanent, qu'il soit financé par le ministère de la justice, afin qu'il s'inscrive dans la palette des dispositifs proposés par le ministère sur cette question* ». On pourrait penser que l'imputation budgétaire de ce dispositif est indifférente : toutefois, la fragilité des crédits gérés par le secrétariat d'État aux droits des femmes et la **modicité des moyens du programme 137 incitent par prudence à recommander que l'hébergement des conjoints violents dépende du budget le plus important.**

Par ailleurs, le succès de la **collecte lancée par la Fondation des femmes le 25 mars 2020 auprès de particuliers et d'entreprises¹** situe à leur juste échelle les **moyens consacrés par le Gouvernement à la « grande cause du quinquennat »** et à l'urgence de la lutte contre les violences pendant le confinement.

Lancée le 25 mars 2020, cette collecte a permis de **réunir en moins d'un mois près de deux millions d'euros** (le bilan global a, depuis, dépassé cette somme).

Ces moyens, qui équivalent à eux seuls au « Fonds Catherine contre les *fémicides* » et au « million du confinement », ont été attribués « *dans les meilleurs délais* » à **122 associations**, qui ont ainsi pu faire face aux dépenses induites par la crise sanitaire et à la poursuite de leurs activités à distance (ordinateurs, gel hydroalcoolique). Ils ont également contribué à financer des **aides alimentaires** et des **solutions de logement temporaire²**.

¹ <https://www.aufeminin.com/news-societe/2-millions-d-euros-recoltes-pour-aider-les-femmes-victimes-de-violences-conjugales-s4011454.html>

² À titre d'exemple, selon les informations disponibles sur le site de la Fondation des femmes, un don de 90 euros permet de financer « l'équivalent d'une nuitée pour héberger en urgence une

De plus, « près de 40 000 nuitées ont été financées via des partenariats avec Accor, qui met des chambres d'hôtels à la disposition des associations dans toute la France, mais aussi avec la foncière Gecina, qui a rendu disponibles 70 chambres d'une résidence universitaire de la région parisienne » ; « Dix jours après le début du partenariat, la moitié des chambres de la résidence universitaire [étaient] déjà occupées »¹.

Enfin, du fait des difficultés que rencontrent généralement les associations pour rassembler les moyens nécessaires à leur action, la délégation s'étonne que des crédits soient restés inemployés au sein du « million du confinement ».

En effet, les associations spécialisées dans la lutte contre les violences ont besoin de crédits pour faire face au **fonctionnement** quotidien de leur action, indépendamment des **projets nouveaux** qui peuvent trouver des sources de financement dans les **fonds récemment créés**.

La délégation craint que ces crédits inemployés évoqués par la secrétaire d'État le 13 mai 2020 ne résultent de **procédures complexes** d'attribution des subventions : les **cofinancements** que sont contraintes de rechercher les associations supposent en effet la réalisation de nombreuses démarches pour instruire ces demandes de crédits et défendre leur projet. Ces procédures peuvent être **inadaptées aux associations de terrain**, comme le relevait notre collègue Max Brisson qui s'interrogeait à juste titre, lors de l'audition de Marlène Schiappa, « sur le soutien aux associations, dont le rôle est toujours aussi essentiel en période de déconfinement, ainsi que sur la manière dont les subventions sont attribuées. Dans ce domaine, les organismes de défense des victimes se lancent chaque année dans un véritable "parcours du combattant" en raison de l'implication de plusieurs ministères dans l'appréciation des demandes, des différences dans les calendriers d'instruction des dossiers et de la complexité des procédures ».

La délégation s'inquiète que les **appels à projets** auxquels les associations doivent répondre pour obtenir les financements nécessaires à leur action puissent conduire à privilégier des **structures généralistes** et suffisamment importantes pour réaliser les démarches nécessaires, **aux dépens des associations de terrain, spécialisées dans les violences** mais peut-être moins familières de ces procédures et moins bien préparées à leurs exigences. Laurence Cohen, co-rapporteuse, a exprimé cette préoccupation le 7 juillet 2020. **Or ces associations œuvrent dans tous les territoires au plus près des victimes, gage de leur efficacité. Elles doivent donc impérativement être soutenues.**

femme et son/ses enfant(s) » ; un don de 120 euros finance « l'accès à un équipement téléphonique pour permettre aux salariées des numéros d'écoute spécialisés de continuer leur activité en télétravail ».

¹ <https://www.aufeminin.com/news-societe/2-millions-d-euros-recoltes-pour-aider-les-femmes-victimes-de-violences-conjugales-s4011454.html>

Avec Max Brisson, la délégation **appelle donc à une « meilleure visibilité des financements » et à la mise en place de « conventionnements pérennes » pour sécuriser les moyens de ces actrices incontournables de la lutte contre les violences.**

C. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES FRANÇAISES EXPATRIÉES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES PENDANT LA CRISE SANITAIRE : UNE PRÉOCCUPATION DE LA DÉLÉGATION

Lors de la réunion du bureau de la délégation du 30 mars 2020, notre collègue Claudine Lepage a exprimé son inquiétude concernant les **Françaises qui résident habituellement à l'étranger**, notant que si dans certains pays « *le parcours des victimes de violences est organisé* », dans d'autre, « *où la situation des femmes est plus complexe, certaines femmes qui souhaiteraient revenir en France sont confrontées à la difficulté de faire établir les papiers de leurs enfants quand la présence et l'accord du père sont indispensables* » ; « *Comment ces femmes sont-elles accueillies une fois en France ? C'est pour moi une véritable préoccupation* », concluait-elle.

1. Les risques d'isolement liés à l'expatriation renforcés pendant le confinement

Selon la créatrice d'un groupe Facebook créé en 2016 pour « *permettre aux femmes de s'exprimer* »¹, interviewée par les auteurs d'un reportage publié le 19 juin 2020 sur le site de TV5Monde, « *l'expatriation c'est le summum du patriarcat* » : « *Dans la majorité des cas, la femme expatriée a suivi son mari, et selon les pays, son visa et celui de ses enfants dépendent de celui-ci. Elle se retrouve souvent isolée, coupée de son cercle d'amis, de sa famille et de ses repères* ». À cela s'ajoute la **dépendance financière** et, parfois, l'impossibilité d'avoir une carte de crédit à son nom.

Les situations dépendent pour beaucoup de l'importance attachée aux violences conjugales par le pays de résidence. Rappelons que celles-ci ont été dépenalisées en Russie par une loi de février 2017². En revanche, notre collègue Claudine Lepage a, lors de la réunion du 24 juin 2020, cité le cas d'une victime qui, en Allemagne, a eu accès à des structures et à une aide adaptées (police, psychologue, association, avocat).

Les difficultés que rencontrent nos compatriotes expatriées sont plus sensibles encore en cas de violences conjugales et ont été accrues pendant le **confinement**, qui a rendu difficile l'accès aux consulats et le signalement des violences aux autorités françaises. Les Françaises à l'étranger ont été

¹ D'après le reportage de TV5Monde cité dans ce paragraphe, ce groupe compterait aujourd'hui 700 membres.

² Les sanctions sont ainsi passées de deux ans d'emprisonnement à une amende de 470 euros environ, pour autant que ces violences n'aient pas eu de précédent et n'aient pas entraîné de séquelles graves.

confrontées aux mêmes difficultés que les femmes enfermées avec un conjoint violent sur le territoire national.

Le reportage précité de *TV5Monde* confirme la **fragilité spécifique des Françaises expatriées** qui, victimes de violences conjugales, « *restent invisibles dans les statistiques* ». Elles ne sont **pas intégrées aux statistiques relatives aux homicides conjugaux désormais largement diffusées en France**. Ce constat plaide pour une **meilleure intégration de nos compatriotes expatriées dans les politiques publiques françaises de lutte contre les violences conjugales**.

2. Le renforcement de la protection des Françaises expatriées confrontées aux violences conjugales pendant le confinement : un défi pour le réseau consulaire

À la demande de Claudine Lepage et de Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteuses, sensibilisées à cette question en tant qu'élues des Français établis hors de France, une réunion a été organisée, le 24 juin 2020, avec Sylvain Riquier, chef du service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire et Nathalie Kennedy, cheffe de la mission de protection des droits des personnes à la Direction des Français de l'étranger (ministère de l'Europe et des affaires étrangères).

Les interlocuteurs de la délégation ont insisté sur la « *solitude terrible* » dans laquelle se trouvent enfermées ces victimes, dont l'expatriation peut considérablement accroître l'isolement. Pour ces femmes **confrontées à un conjoint violent loin de chez elles et de leurs proches, le quotidien ressemble probablement à un confinement permanent**.

Ils ont confirmé que, **indépendamment des enjeux révélés par le confinement**, les violences conjugales étaient un **sujet majeur pour l'ensemble du réseau consulaire**, rappelant par ailleurs l'engagement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères contre le mariage forcé.

Le **nombre de cas de Françaises expatriées victimes de violences conjugales** établi par les consulats, sans être aucunement comparable aux statistiques nationales, fait apparaître une **hausse très sensible depuis le confinement : la vingtaine de cas signalés entre mars et juin 2020 équivaut aux statistiques d'une année**. Si l'ordre de grandeur reste sensiblement inférieur aux chiffres nationaux, il n'est pas exclu que l'année 2020 se caractérise par un **nombre de cas quatre à cinq fois plus élevé que précédemment**. Le fait que les **violences conjugales** représentent **deux tiers** des situations de violences identifiées de mars à juin 2020 (**les mariages forcés constituant un tiers de ces cas**) constitue en soi une nouveauté : jusqu'à une date récente, très peu de violences conjugales étaient signalées aux consulats. Ce décrochement significatif semble donc être une **conséquence du confinement**.

Si cette tendance se confirmait, il est probable que les **moyens** dont dispose le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour venir en aide aux victimes, notamment la prise en charge du transport aérien jusqu'en France, devraient être revus en conséquence. L'**hébergement des victimes à leur retour en France** devrait également faire l'objet d'un effort particulier.

Ces situations sont **extrêmement difficiles à prendre en charge** : outre l'obstacle que peuvent constituer les législations locales, inégalement protectrices des victimes de violences conjugales, le confinement a ajouté des **difficultés de communication liées à l'enfermement des populations et à l'interruption des liaisons aériennes vers la France**.

Les cas identifiés ne sont pas limités à une zone géographique spécifique. Quant aux victimes, elles ne se distinguent ni par une tranche d'âge, ni par un profil social particulier, à la différence des victimes de mariages forcés qui sont pour la plupart jeunes.

Conséquence du confinement, des **signalements** ont été le fait, comme en France, de **tiers**, comme l'a relevé notre collègue Claudine Lepage, ce qui s'explique non seulement par la **fermeture de nombreux consulats**, mais aussi par les **réticences et la honte de certaines femmes** à confier leur situation dans un contexte officiel.

À ce contexte humain pénible s'ajoutent, plus particulièrement quand ces victimes ont des enfants, d'importantes **difficultés juridiques et diplomatiques**, en lien avec des **législations relatives sur l'autorité parentale** qui peuvent **compliquer le retour en France et une éventuelle séparation**. Dans certains pays, les enfants ne peuvent sortir du territoire sans autorisation préalable du père ; celui-ci est en droit de demander une interdiction de sortie du territoire pour ses enfants ; l'abandon du domicile conjugal peut être reproché aux femmes. Selon notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam, ces différences de législation imposent la plus grande prudence aux victimes dans l'hypothèse d'un retour en France avec leurs enfants, car la garde de leurs enfants peut leur être refusée dans le cadre de la séparation du couple.

3. Des perspectives d'amélioration à encourager

La nécessité d'une **formation spécifique des agents consulaires** à l'accueil des femmes victimes de violences a été rappelée par nos interlocuteurs le 24 juin 2020. Cette exigence avait été évoquée par Claudine Lepage lors de la réunion de la délégation du 6 avril 2020. Elle faisait partie des **conclusions du rapport d'information de Maryvonne Blondin et Marta de Cidrac publié en 2019 sur les mutilations sexuelles**.

Conscients que l'accueil téléphonique des victimes requiert des compétences particulières, les interlocuteurs de la délégation ont estimé que cette **formation devrait avoir lieu avant le départ en poste**.

D'autres efforts pourraient concerner les **supports de documentation** (affiches, *flyers*...) que les consulats doivent rendre **accessibles au public** et dont celui-ci doit pouvoir prendre connaissance à l'occasion de démarches administratives.

Notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam a par ailleurs mentionné, le 24 juin 2020, l'intérêt que présentait le guide élaboré par le Conseil supérieur des Français de l'étranger, avant la création de l'Assemblée des Français de l'étranger, à l'attention des Françaises partant vivre à l'étranger. Ce guide évoquait, entre autres préoccupations utiles aux femmes avant une expatriation, la nécessité de conserver un compte bancaire à leur nom en France. Cette initiative pourrait être réactivée. À cet égard, nos interlocuteurs ont estimé que les informations disponibles en ligne sur *France diplomatie* récapitulant les précautions conseillées aux victimes potentielles de mariage forcé sont également valables dans le contexte de violences conjugales : conserver, quand c'est possible, ses documents d'identité ou des copies, noter le numéro du consulat et disposer des coordonnées de proches de confiance, etc.

En outre, **indépendamment des difficultés liées au confinement**, le soutien des femmes résidant hors de France, lorsqu'elles sont confrontées aux violences et que leur situation les empêche d'avoir accès librement au consulat, **dépend pour beaucoup du réseau associatif local, très variable selon les pays**. En effet, les **dispositifs de protection qui existent en France, comme par exemple le 3919, ne sont en principe pas accessibles de l'étranger**. Selon le reportage précité de *TV5Monde*, « *les consulats et/ou les ambassades sont souvent démunis face à ces cas* » qui impliquent de **travailler en réseau avec les associations locales et françaises**. La **Fédération France victimes** a ainsi mis en place un **numéro d'aide (116 006) et une plateforme joignable par courriel ou par téléphone depuis n'importe quel pays**. Dix-sept mille victimes auraient été assistées par la Fédération France victimes depuis le 17 mars 2020.

Ces constats soulignent l'intérêt d'un rapprochement entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et les **associations spécialisées françaises**, de sorte que les victimes de violences puissent bénéficier, en cas de rapatriement, de l'aide des associations œuvrant sur le territoire national.

La délégation est **consciente de la spécificité de la situation de nos compatriotes expatriées victimes de violences conjugales** : solitude et isolement liés à l'éloignement géographique, absence d'autonomie économique, difficulté de joindre les associations nationales spécialisées dans l'aide aux victimes, diversité des législations locales en matière de violences conjugales, disponibilité variable d'un réseau associatif susceptible de les aider...

Alarmée par la **hausse récente du nombre de victimes de violences conjugales**, en lien avec le confinement, relevée par ses interlocuteurs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dont elle salue l'implication, elle recommande que les services compétents de ce ministère soient dotés des **moyens nécessaires à l'accueil de nos compatriotes dont la situation nécessite un retour en France** et que **l'hébergement de ces victimes** fasse l'objet d'un **effort particulier**.

Elle estime que les **deux axes de progressions** suivants pourraient être privilégiés pour **renforcer dans la durée la protection de nos compatriotes expatriés** qui seraient victimes de violences conjugales dans leur pays de résidence :

- la **formation des personnels des postes diplomatiques et consulaires aux violences faites aux femmes et aux enfants dans le cadre familial**, ces personnels devant être en mesure de participer au repérage des victimes et à leur orientation, tant dans leur pays de résidence qu'en France. Il semble souhaitable de permettre à ces personnels, avant leur départ en poste, de suivre des formations comparables à celles que l'ENM a mis en place à l'attention des magistrats ;

- la **mobilisation d'associations référentes** (associations d'aide aux victimes de violences conjugales dans les pays où des structures existent, associations d'expatriés, **associations spécialisés œuvrant sur le territoire français**). Le recours aux associations françaises spécialisées suppose toutefois que celles-ci reçoivent les **moyens**, notamment en termes d'hébergement, que nécessitent l'accueil et l'accompagnement, en France, de femmes contraintes de quitter leur pays de résidence pour fuir un conjoint violent, le cas échéant avec des enfants.

II. VERS LA FIN DE LA CRISE SANITAIRE : DES ENJEUX QUI SE CONFONDENT AVEC LES SUITES DU GRENELLE

Au terme de la période inédite du confinement et de la sortie du confinement, notre pays a retrouvé inchangées les insuffisances de sa politique publique de lutte contre les violences, comme si le temps s'était figé au lendemain du *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, dont certaines mesures attendent encore une mise en œuvre effective.

Laurence Cohen, co-rapporteuse, a plus particulièrement évoqué, le 7 juillet 2020, la question **des centres spécialisés dans la prise en charge du psycho-traumatisme**, « *clé de l'accompagnement des victimes de violences* ». La nécessité du développement de ces structures est une **conclusion récurrente des travaux de la délégation sur les violences**. La création de dix centres pluridisciplinaires spécialisés dans le psycho-trauma avait été annoncée par le Président de la République le 25 novembre 2017. Deux ans plus tard, le financement de « *structures dédiées à la prise en charge sanitaire, psychologique et sociale des femmes victimes de violences* » faisait partie des conclusions du *Grenelle* : le document publié à cette occasion¹ souligne l'intérêt décisif, pour les victimes, d'une « *prise en charge médico-sociale adaptée, comprenant à la fois un accueil ouvert, la délivrance de soins et un accompagnement psycho-social* ». Il renvoie à la pérennisation des « *initiatives existantes* » et au « *développement de nouvelles structures soutenu, pour couvrir l'ensemble du territoire national, par le biais d'un financement dédié* ». **Il conviendra donc de suivre avec vigilance la mise en œuvre concrète de ces annonces.**

Indépendamment de celles-ci, la délégation a plus particulièrement centré son propos, dans ce rapport, sur les aspects judiciaires des enjeux de l'« après-confinement » : nécessité de rattraper le retard accumulé par l'institution judiciaire du fait de la crise sanitaire et poursuite de l'application des orientations définies lors du *Grenelle*.

A. LE RATTRAPAGE DE L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE INTERROMPUE PENDANT LE CONFINEMENT : UN DÉFI

1. Une baisse d'activité problématique

À la demande d'Annick Billon, présidente, François Molins a précisé, le 11 juin 2020, les mesures prises par l'institution judiciaire pour rattraper les retards accumulés pendant le confinement. Il a ainsi précisé que les plans de continuation d'activité s'étaient traduits par une **baisse**

¹ Clôture du Grenelle contre les violences conjugales : 30 mesures pour combattre le fléau des violences faites aux femmes, prévenir les violences, protéger les femmes et leurs enfants, partout et à tout moment ; *Dossier de presse*, 25 novembre 2019.

d'activité considérable, d'environ deux tiers « *dans le meilleur des cas, jusqu'à 90 % parfois* ».

Ces retards impliquent :

- de **reconvoquer les auteurs de violences** conjugales qui avaient reçu des convocations par officier de police judiciaire (COPJ) et dont l'audience avait été annulée : « *les procureurs travaillent d'arrache-pied pour fixer des priorités dans les ré-audiencements* », a-t-il précisé ;

- de **procéder à l'enregistrement des procédures dont le traitement a été interrompu du fait du confinement** : François Molins a espéré que « *l'enregistrement des procédures liées aux violences conjugales n'en pâtira pas* », ces procédures devant selon lui « *se traiter par téléphone, en temps réel* ». Il a estimé qu'un **travail rigoureux de vérification devrait être mené dans les parquets** « *pour s'assurer que des procédures n'ont pas été oubliées* ».

À ce phénomène de **rattrapage du retard accumulé par les institutions depuis la mi-mars** s'ajoute celui de l'augmentation sensible des **plaintes**, qui pourraient être une **conséquence à retardement des violences** qui, subies **pendant le confinement**, n'ont pas été signalées par les victimes faute de moyens pour joindre une structure adaptée.

2. Des effets différés à anticiper

On peut craindre en outre des effets différés du confinement en termes de volume d'affaires.

Édouard Durand faisait ainsi observer lors de son audition qu'à la date du 20 mai 2020, les effets de l'augmentation substantielle des appels au 119 et la hausse du nombre d'interventions à domicile de la police et de la gendarmerie constatés pendant le confinement ne se faisaient pas sentir (ou pas encore) dans son cabinet de juge des enfants. Ce constat semble **confirmer la possibilité d'un « effet retard » qui pourrait être difficile à absorber**.

Ernestine Ronai a pour sa part relevé, le 20 mai 2020, une **baisse du nombre de plaintes résultant du confinement** : « *en Seine-Saint-Denis, au début du confinement, on constatait 23 % de plaintes en moins par rapport à la même date de 2019 et 8 % de moins à la fin du confinement* » ; « *cette baisse du nombre des plaintes a été constatée partout sur le territoire français* », a-t-elle observé.

Ce fléchissement est confirmé par les associations (la chute serait d'environ 20 % à cause du confinement), qui ont exprimé la crainte d'une « **déferlante** » après le confinement¹, *a fortiori* parce que cet afflux se cumulera avec les effets différés de « **cinq mois d'activité très ralentie des**

¹ Les violences conjugales ont-elles augmenté ? L'effroyable réalité du confinement (*Journal des femmes*, 18 mai 2020).

tribunaux », comme l'a fait observer Maître Steyer le 4 mai 2020, se référant aux conséquences des grèves des transports et des avocats.

3. La question des violences sexuelles commises pendant le confinement : des conséquences à plus long terme

Il est probable que cet effet différé concernera la révélation des **violences sexuelles commises pendant le confinement** : selon Françoise Brié, de la *Fédération nationale Solidarité Femmes*, qui gère le 3919, « *On sait qu'il y a eu des violences sexuelles, en plus des violences physiques et psychologiques, et on craint qu'il y ait eu des grossesses non désirées* »¹. Pour Maître Durrieu-Diebolt, qui assiste régulièrement des victimes de violences sexuelles, les violences sexuelles commises pendant le confinement concernent principalement des agressions intrafamiliales : viols conjugaux et enfants victimes d'un frère ou de leur père. En effet, « *Les circonstances limitent les agresseurs potentiels à la famille réduite* ».

Ce constat aura des effets dans la durée, car « *dans ces situations les victimes révèlent très rarement les faits immédiatement après qu'ils ont été commis. Il s'agit de violences commises dans la contrainte morale, sans bruit, sans coup* ». Maître Durrieu-Diebolt a fait valoir, le 7 mai 2020, qu'elle n'avait pas encore été saisie de tels faits en urgence : « *il faut du temps aux victimes pour se décider à les révéler* » ; « *La loi du silence, qui pèse sur les victimes, femmes et enfants, sert les agresseurs !* », a-t-elle conclu.

Les victimes de violences sexuelles commises au sein de la famille ne révélant que rarement les faits en temps réel et remettant dans la plupart des cas le dépôt de plainte à plus tard, on peut craindre, s'agissant des violences liées au confinement, un « *risque réel de déperdition des preuves* », les constatations matérielles n'ayant pas pu être effectuées.

La délégation s'interroge donc sur le risque d'une augmentation sensible du nombre de plaintes pour violences conjugales et pour violences sexuelles pendant les mois à venir, qui s'ajoutera à toutes les procédures interrompues à cause du confinement, ce qui suppose un **suivi statistique régulier et rigoureux des violences et des suites judiciaires qui leur seront apportées**.

¹ *Témoignage rapporté par le Journal des femmes, « Les violences conjugales ont-elles augmenté ? L'effroyable réalité du déconfinement », 18 mai 2020.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- le **protocole cadre relatif aux mains courantes, signé en novembre 2014 entre les ministères de l'intérieur, de la justice et des droits des femmes pour rendre exceptionnel le recours aux mains courantes et systématiser le dépôt de plainte** est, selon les auteurs du rapport, **imparfaitement appliqué** : « *Lorsqu'une victime se présente dans un commissariat ou une gendarmerie pour signaler des menaces, violences ou propos injurieux de la part de son conjoint ou ex-conjoint, la main courante ou le PVRJ est statistiquement privilégié par les services enquêteurs* » ;

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

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

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

très clair pour que le droit de la famille soit protecteur, qu'il ne soit pas un espace où les violents vont pouvoir utiliser le droit pour conserver le pouvoir ».

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

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

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

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

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

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

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

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

- le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales* a été l'occasion d'échanges selon lui nécessaires entre l'État et tous les acteurs et a permis de *« pointer un certain nombre de faiblesses dans nos dispositifs de lutte contre les*

violences », tout en consacrant l'« enjeu sociétal » de la lutte contre les violences conjugales.

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

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

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

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

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

La cohérence des réponses pénales : une question centrale

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

Annick Billon, présidente, a abordé ce point crucial le 11 juin 2020 : « *Notre délégation regrette que la protection des victimes de violences conjugales reste très aléatoire et dépende, finalement, de la plus ou moins grande implication des professionnels rencontrés (policier ou gendarme,*

procureur, juge, avocat) dans la lutte contre les violences intrafamiliales et de leur sensibilisation à ce fléau. La protection des victimes reste donc inégale selon les territoires : c'est pour nous une préoccupation constante ».

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

Il a également plaidé pour une approche structurée des politiques mises en œuvre par les juridictions dans le domaine des violences, estimant que les expérimentations conduites sur le terrain par certaines juridictions¹ devaient être **systématiquement évaluées, labellisées et, si elles sont validées par l'échelon central, généralisées à l'ensemble des juridictions.**

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

La spécialisation des procureurs en débat

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

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

¹ Selon le document restituant les travaux du groupe de travail Justice mis en place dans le cadre du Grenelle de lutte contre les violences conjugales, publié par le ministère de la justice, des filières d'urgence ont été mises en place dans les TGI de Créteil, de Rouen et d'Angoulême ; les parquets de Saintes, de Toulouse et de Clermont-Ferrand sont pionniers en matière de prise en charge des auteurs.

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

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

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

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

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

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

Édouard Durand a quant à lui estimé que les insuffisances de l'institution judiciaire ne relevaient pas uniquement de la **formation des magistrats**, pourtant régulièrement présentée comme déterminante pour parvenir à un **traitement plus efficace des violences par les acteurs de la chaîne judiciaire**¹ : « *après dix ans passés à faire de la formation, j'estime que ce n'est pas suffisant* ». Pour François Molins en revanche, travailler à une « **évolution de la culture des magistrats** » reste d'actualité et la formation de trois semaines (comprenant un module dédié aux violences) mise en place à l'ENM pour les magistrats changeant de fonctions demeure un outil important.

Évoquant les récentes évolutions législatives inspirées par le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales* (loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences conjugales et proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales²), Luc Frémiot, ancien procureur de

¹ François Molins a ainsi mentionné, le 11 juin 2020, la formation sur les violences conjugales « rendue obligatoire, depuis cette année, [pour les magistrats] dans le cadre des stages qui accompagnent un changement de fonction ».

² Ce texte a été examiné par le Sénat en première lecture le 9 juin 2020.

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

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

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

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

<p style="text-align: center;">Des orientations de politique pénale à encourager : développement du <i>présentenciel</i>, fermeté des sanctions et « contrôle social » du violent conjugal</p>

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

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

la loi, classement sous condition, stage de sensibilisation) devaient être « réservées aux faits primaires et aux faits de faible gravité ».

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

La délégation appelle, en matière de violences conjugales :

- à la généralisation de **réponses pénales fermes** en cas de faits graves, même s'ils sont commis pour la première fois, les mesures alternatives aux poursuites devant être réservées aux faits de faible gravité ;
- au développement de mesures relevant du **présentenciel**, telles que le bracelet anti-rapprochement.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, le développement d'une *« culture de la protection des victimes »*, jugé souhaitable par François Molins le 11 juin 2020, suppose également, comme l'a fait observer Maître Durrieu-Diebolt lors de son audition, que celles-ci disposent de **l'aide juridictionnelle** pendant l'enquête préliminaire et la confrontation, ce qui n'est pas le cas *« alors même que la personne en garde à vue bénéficie du concours d'un avocat : cela crée un déséquilibre incompréhensible entre les parties »*. Or l'aide juridictionnelle

est « *essentielle pour permettre l'accès au droit et à la Justice* ». L'avocate a également pointé la nécessaire **revalorisation des montants attribués aux avocats des victimes bénéficiant de l'aide juridictionnelle**, selon elle inférieurs à ceux versés aux avocats des mis en examen¹.

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

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

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

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

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

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

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

¹ Selon les informations transmises par Maître Durrieu-Diebolt lors de son audition, « pour une instruction qui nécessite de 25 à 50 heures de travail, l'AJ ne prend en charge que 470 euros bruts, moins que le SMIC horaire ! De même, la prise en charge financière au titre de l'AJ devant un tribunal correctionnel est forfaitaire, quelle que soit la durée de l'audience ».

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

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

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

Des refus de plainte encore excessivement nombreux

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

Citant le rapport de l'Inspection générale de la justice sur les homicides conjugaux, rendu public en octobre 2019 et portant sur les *féminicides* commis en 2016-2017, Luc Frémiot a vivement déploré « **l'absence de suites données à certaines plaintes** » ainsi que **l'exigence d'un certificat médical** persistant dans certains cas, au mépris des textes, à conditionner un dépôt de plainte. L'ancien procureur de la République de Douai a insisté sur la « *nécessité de la formation des policiers et gendarmes* », qui doit « *être déclinée auprès des personnes en charge de l'accueil* », les enquêtes devant « *être menées par des professionnels formés* ». Il a estimé que cette formation « *se développe* » mais qu'elle n'est « *pas encore généralisée* » : « **La culture du doute, qui fait que dans l'esprit des policiers et des gendarmes une femme victime de violences**

a une part de responsabilité, ne doit plus prévaloir! ». Selon Maître Durrieu-Diebolt, le renforcement de l'effort de formation des policiers et des gendarmes annoncée à la fin du *Grenelle de lutte contre les violences conjugales* « *demeure indispensable* » et « *ne doit en aucun cas ralentir après le confinement* », même si la charge de travail des policiers a été considérablement aggravée pendant la période récente et impose d'**étoffer les moyens humains mis à la disposition des forces de l'ordre**.

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

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

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

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

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

La question des mains courantes

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

François Molins, entendu le 11 juin 2020, a fait valoir un point de vue plus nuancé. Pour le procureur général près la Cour de cassation, on doit admettre que dans certaines situations les victimes refusent de porter plainte, même s'« *il faut tout faire pour convaincre ces personnes de porter plainte* » ; « *en cas de refus, la main courante peut avoir du sens* ». Au-delà de la procédure, le plus décisif semble la **vigilance du policier ou du gendarme qui avertira le procureur, permettant ainsi l'engagement de poursuites**. Selon François Molins, **l'analyse rigoureuse, par les parquets, des mains courantes** devrait être **systématiquement mobilisée** : « *certes, cela donne du travail, mais ces informations permettent d'alimenter utilement les procédures* ».

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

Le 9 juin 2020, dans le cadre de la discussion au Sénat de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales, le Sénat a adopté un amendement porté par des membres de la délégation¹ modifiant l'article 15-3 du code de procédure pénale pour que, en cas de violences conjugales, l'inscription au registre de main courante ne puisse se substituer au dépôt de plainte.

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

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

L'importance du suivi du contrôle judiciaire

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

¹ Laurence Rossignol, Michelle Meunier, Claudine Lepage, Marie-Pierre Monier, Martine Filleul et Maryvonne Blondin. Cet amendement a été adopté contre l'avis du Gouvernement et de la commission.

police ayant accueilli la victime au commissariat, à **aucune transmission au parquet et au juge des libertés et de la détention.**

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

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

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

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

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

Le président de la FNACAV (Fédération nationale d'accompagnement des auteurs de violences), entendu le 20 avril 2020, a jugé possible de « *modifier les chiffres de la violence* » en agissant à la source de celles-ci, ce qui suppose de « *s'occuper [des auteurs de violences], pas seulement*

en termes de condamnations, mais pour sortir des spirales de la violence ». La prise en charge de ces personnes est conçue comme « *complémentaire des actions de la justice* » par Alain Legrand. Celui-ci a souligné l'intérêt de l'**obligation de soins** qui, dans le cadre d'une décision de justice, permet de **travailler pendant plusieurs mois** et d'enclencher un **travail thérapeutique** prometteur avec les auteurs de violences, passant au fil du temps de la contrainte à une « *volonté personnelle de travailler sur soi* ».

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

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

- par un **travail ambitieux effectué dans la durée avec des psychiatres et psychologues spécialisés**, pour « *faire prendre conscience [à ces hommes] des conditions de leur passage à l'acte* ». Se référant à l'exemple du Canada où ces soins ont conduit à des résultats probants, Luc Frémot a évalué le taux de récurrence à 6-8 % quand ces outils sont mobilisés, à comparer au « *taux effrayant de 45 %* » qui persiste dans le cas contraire. Il a estimé qu'une prise en charge psychologique adaptée « *devrait débiter dès que le parquet décide d'engager des poursuites, dans le contexte présentiel, et se poursuivre ensuite par des mesures décidées par le juge d'application des peines après la comparution à l'audience* » ;

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

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

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

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

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

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

La délégation recommande :

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

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

C. UNE NÉCESSITÉ : UNE « LOI-CADRE » SUR LES VIOLENCES

1. Deux propositions de loi similaires par leur inspiration et leur portée, examinées à des échéances rapprochées

La période du confinement s'est déroulée entre **deux débats législatifs concernant les violences faites aux femmes** :

- la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 **visant à agir contre les violences au sein de la famille**, dite loi « Pradié » du nom du député qui en a pris l'initiative, dont la première lecture a eu lieu au Sénat le 6 novembre 2019 ;

- la proposition de loi **visant à protéger les victimes de violences conjugales**, dite « Couillard et Gouffier-Cha » du nom des députés qui en sont les auteurs, a été examinée au Sénat en première lecture le 9 juin 2020.

**LA LOI DU 28 DÉCEMBRE 2019 VISANT À AGIR CONTRE LES VIOLENCES
AU SEIN DE LA FAMILLE : PRINCIPALES MESURES**

L'**ordonnance de protection** doit être délivrée dans un délai maximal de six jours par le JAF, le recours à un **bracelet anti-rapprochement** pouvant être proposé dans ce cadre pour prévenir la répétition des violences et renforcer la protection de la victime. Le droit, pour celle-ci, à l'éviction du domicile du conjoint violent est par ailleurs renforcé.

La **médiation familiale** est exclue si des violences commises par un parent sur l'autre ou sur le ou les enfants sont alléguées (et non commises).

L'exercice de l'**autorité parentale** peut être délégué à un tiers si le parent est poursuivi ou condamné pour un crime ayant entraîné la mort de l'autre parent. L'exercice de l'autorité parentale est suspendue de plein droit, pour une durée maximale de six mois, à l'égard du parent poursuivi ou condamné, même non définitivement, pour un crime commis sur la personne de l'autre parent.

En ce qui concerne le **bracelet anti-rapprochement**, la loi prévoit, pour les infractions punies d'au moins trois ans d'emprisonnement commises contre son conjoint ou ex-conjoint, la possibilité d'une interdiction de rapprochement, à la demande ou avec le consentement de la victime, le contrôle de cette interdiction pouvant passer par le port d'un bracelet anti-rapprochement. Le condamné est informé que la pose de ce dispositif est subordonnée à son consentement et que le fait de la refuser peut donner lieu à révocation de la mesure alternative à la détention (sursis, contrôle judiciaire).

Lors du dépôt de plainte, la victime est informée par les forces de l'ordre qu'elle peut demander à bénéficier d'un tel dispositif de protection.

Le **téléphone grave danger** ne peut être attribué que si la victime et l'auteur des violences ne cohabitent pas. L'auteur de violences doit avoir fait l'objet d'une interdiction judiciaire d'entrer en contact avec la victime ou représenter un danger avéré et imminent (s'il est en fuite ou n'a pas encore pu être interpellé ou lorsque l'interdiction judiciaire d'entrer en contact avec la victime n'a pas encore été prononcée).

Les peines encourues en cas de **menaces** contre le conjoint ou ex-conjoint sont aggravées.

Des dispositions concernent à titre expérimental l'**accès au logement** : possibilité pour les organismes HLM de sous-louer des logements à des organismes ayant pour but d'y loger des victimes de violences intrafamiliales bénéficiaires d'une ordonnance de protection, création d'un dispositif pour accompagner le dépôt de garantie, les garanties locatives, les premiers mois de loyer. Ces facultés sont destinées sous conditions de ressources aux bénéficiaires d'une ordonnance de protection.

Enfin, la loi supprime le bénéfice d'une **pension de réversion** dans le cas où le conjoint survivant est ou a été condamné pour avoir commis à l'encontre de l'époux assuré un crime ou un délit.

**LA PROPOSITION DE LOI VISANT À PROTÉGER LES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES :
PRINCIPALES MESURES**

Ce texte, qui est encore en cours d'examen à l'heure où ce rapport est examiné, comportait à l'origine deux articles concernant l'**exercice de l'autorité parentale**. Ils ont été supprimés lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale car la loi du 28 décembre 2019 les rendait redondants.

Les autres dispositions concernent :

- l'**interdiction de la médiation pénale** ;
- la **prise en compte de l'emprise**, la médiation familiale étant exclue en cas d'emprise manifeste de l'un des parents sur l'autre ;
- la possibilité, pour le juge pénal, de suspendre le droit de visite et d'hébergement d'un enfant mineur ;
- la possibilité reconnue au juge de prononcer la **décharge de l'obligation alimentaire pour les ascendants ou descendants** à l'égard de l'auteur d'un crime ou d'un délit portant atteinte à l'intégrité physique ou psychique de la victime ;
- l'**incrimination du harcèlement dans le couple menant au suicide ou « suicide forcé »** ;
- la saisie des armes dans une enquête pour violences ;
- la possibilité pour le juge de déclarer **indigne de succéder à sa victime** la personne condamnée à une peine criminelle pour avoir commis des violences volontaires ou un viol sur le défunt ;
- la **levée du secret médical en cas de violences conjugales et d'emprise** : les professionnels de santé peuvent porter à la connaissance du procureur de la République, même en l'absence d'accord de la victime, une information concernant des violences exercées au sein d'un couple, si ces violences mettent la victime en **danger immédiat** et si elle se trouve en situation d'emprise ;
- l'aggravation de la peine encourue en cas de **violation du secret des correspondances, d'envoi de messages malveillants et d'usurpation d'identité par le conjoint** ; l'interdiction de la géolocalisation de son conjoint sans son consentement ;
- l'aggravation des peines encourues en cas de **consultation habituelle de sites pédopornographiques** ; la **protection des mineurs contre les messages pornographiques** ; la sanction de la complicité d'infraction à distance, consistant par exemple à commander à l'étranger des vidéos de crimes, plus particulièrement sexuels, commis à l'étranger.

Les **amendements** adoptés au cours de la **première lecture de ce texte au Sénat à l'initiative de membres de la délégation**¹ ont permis de compléter et d'enrichir cette proposition de loi :

- en prévoyant que, **dans les cas de violences conjugales, l'inscription au registre de la main courante ne peut se substituer au dépôt de plainte** (avis défavorables de la commission et du Gouvernement) ;
- en faisant en sorte que la **notification de l'ordonnance de protection** à l'auteur de violences **ne soit pas à la charge de la victime**, mais que la notification soit effectuée par le ministère public ou par la voie administrative (avis défavorables de la commission et du Gouvernement) ;

¹ Parmi les signataires de ces amendements, Laurence Rossignol, Martine Filleul, Marie-Pierre Monier, Maryvonne Blondin, Michelle Meunier et Claudine Lepage font partie de la délégation.

- en prévoyant que, sauf circonstances particulières, le **maintien au domicile de la personne qui n'est pas auteur des violences est de droit** (avis favorable de la commission, opposition du Gouvernement) ;

- en permettant aux victimes de violences conjugales de bénéficier d'un **préavis réduit à un mois au lieu de trois pour donner congé au propriétaire de leur logement** (avis favorable de la commission, opposition du Gouvernement).

Outre que la superposition des calendriers parlementaires a compliqué l'examen de ces deux propositions de loi, la proximité du Grenelle de lutte contre les violences conjugales, dont certaines conclusions avaient vocations à se traduire par des modifications législatives, a affecté la **cohérence** du travail des assemblées.

La concomitance du dépôt de deux propositions de loi à la portée et à l'inspiration similaire donne une **impression brouillonne**, les deux premiers articles de la proposition de loi « Couillard et Gouffier-Cha » sur l'autorité parentale ayant dû être supprimés car ils étaient satisfaits par la loi du 28 décembre 2019. La seconde proposition de loi a en effet été déposée le 3 décembre 2019, en pleine discussion du premier texte.

La délégation regrette que le Parlement n'ait pas été saisi d'un **texte unique**, qui aurait pris en compte l'ensemble des conclusions du Grenelle. Cette accumulation d'échéances s'est traduite par des **débats non satisfaisants**. Des amendements sur l'autorité parentale ont ainsi été écartés par le Gouvernement au Sénat, le 6 novembre 2019, lors de la discussion de la proposition de loi dite « Pradié », au motif que ces mesures avaient vocation à être annoncées par le Gouvernement quelques jours plus tard, à l'issue du Grenelle.

Cette question, qui pose le **problème de l'inflation législative**, a été soulignée le 9 juin 2020 par Anick Billon, présidente, lors de la discussion de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales : « Il y a seulement sept mois, le 6 novembre 2019, notre assemblée débattait d'une proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille. Intervenant au nom de la délégation aux droits des femmes, je m'interrogeais sur un calendrier contestable, qui nous conduisait à débattre d'un texte alors que les conclusions du Grenelle de lutte contre les violences conjugales n'avaient pas encore abouti. "Ne devons-nous pas, à la suite du Grenelle, débattre d'un nouveau texte législatif, alors que l'encre de la loi dont nous discutons aujourd'hui sera à peine sèche ?". Cette remarque formulée en vain le 6 novembre était malheureusement justifiée ».

2. Une méthode qui se traduira par le besoin de nouvelles modifications législatives

Une autre difficulté soulevée par la méthode privilégiée au cours de la période récente pour légiférer sur les violences a trait au **recours systématique à la procédure accélérée**, qui **empêche la navette parlementaire de jouer son rôle dans l'amélioration progressive de dispositions par nature très techniques et complexes**.

Le fait que les textes législatifs récents relatifs aux violences aient obéi à des **considérations médiatiques**, qui impliquent un **temps court**, a certainement contribué à **faire l'économie d'un véritable débat parlementaire**.

Les difficultés liées au **délai de six jours** fixé par la loi « Pradié » pour la délivrance d'une ordonnance de protection sont à cet égard significatives.

Au moment de la première lecture au Sénat, le 9 juin 2020, de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales, un décret d'application daté du 27 mai 2020, portant sur la loi de décembre 2019, a suscité une polémique. Ce texte exigeait de la victime qu'elle informe l'auteur des violences, sous peine de caducité de la procédure, en 24 heures. Les difficultés concrètes et matérielles liés à ce délai très contraint n'ont pas manqué d'être soulevées à plusieurs reprises au cours du débat au Sénat, alors que le délai de délivrance de l'ordonnance de protection ne faisait pas partie des dispositions examinées.

Ainsi que François Molins l'a rappelé à la délégation le 11 juin 2020 à propos des critiques inspirées par ce décret¹, les difficultés avaient pour origine le **délai de six jours défini par le texte pour la délivrance d'une ordonnance de protection**, qu'il a jugé trop court. Ce point renvoyait selon lui à la nature même de la loi, qui « *ne doit pas avoir de vertus incantatoires, mais poser des règles normatives. Pour être appliquée, elle ne doit pas se borner à exprimer de bonnes intentions, sauf à se contenter d'une vertu d'affichage* ».

S'agissant de la loi « Pradié », François Molins n'a pas exclu qu'une modification législative doive revenir sur le délai de six jours arrêté à la fin de 2019 par le législateur : « *Faut-il garder le délai de six jours si l'on a la quasi assurance qu'il ne pourra être respecté ? Ne serait-il pas plus raisonnable de le porter à dix ou douze jours ?* ».

Parmi les sujets qui nécessiteront probablement à l'avenir de nouveaux textes législatifs, **la question du droit de la famille et de l'autorité parentale** a été citée par Édouard Durand, juge des enfants à Bobigny,

¹ Cette question a suscité la mise en place d'un Comité national de pilotage des ordonnances de protection, dont la présidence a été confiée à Ernestine Ronai.

le 20 mai 2020. Selon lui, une meilleure **protection des enfants** victimes de violences intrafamiliales passe par une **législation plus stricte**. Pourtant, les questions concernant l'autorité parentale dans le contexte de violences au sein de la famille ont été largement abordées lors de la discussion des propositions de loi « Pradié » et « Couillard Gouffié-Cha » au Parlement. La remarque d'Édouard Durand montre que ce débat gagnerait à être amplifié.

De manière générale, en matière d'autorité parentale, Édouard Durand a jugé souhaitable, pour **fixer un cadre cohérent**, de « *renverser les principes : lorsqu'il n'y a pas de violence, le principe est la coparentalité, lorsqu'il y a violence, le principe est l'exercice exclusif de l'autorité parentale pour la mère* ». Il a ainsi appelé le législateur à **modifier le code civil** :

- pour « *que lorsqu'il y a violence conjugale et sauf décision contraire et spécialement motivée, l'auteur des violences conjugales ne [puisse] pas rencontrer son enfant sans contrôle social* » ;

- « *de sorte que dès lors qu'il y a violence conjugale et sauf décision contraire et spécialement motivée, la mère victime des violences conjugales se [voie] attribuer l'exercice exclusif de l'autorité parentale* ».

De plus, en matière d'**autorité parentale**, le Haut Conseil à l'égalité faisait observer, le 24 février 2020, à propos de l'adoption par l'Assemblée nationale de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales, que la loi « Pradié » **n'avait pas pris la « pleine mesure » de la « suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale en cas de féminicide » annoncée le 3 septembre 2019, à l'ouverture du Grenelle, par le Premier ministre**. Notant que la loi du 28 décembre 2019 se bornait à prévoir une suspension automatique pour une durée de six mois, qui ne « *garantit pas une protection effective aux enfants dont la mère a été tuée par le père* », le HCE a préconisé que la suspension dure « *jusqu'à la décision de la cour d'assises* ».

S'agissant par ailleurs de la **résidence alternée**, Édouard Durand, lors de son audition, le 20 mai 2020, a jugé cette organisation inadaptée aux enfants très jeunes et a estimé qu'elle était **rigoureusement à proscrire dans le contexte de violences**. « *Les magistrats ont besoin que le législateur fixe un cadre très clair pour que le droit de la famille soit protecteur, qu'il ne soit pas un espace où les violents vont pouvoir utiliser le droit pour conserver le pouvoir* », a-t-il estimé. Pour sa part, François Molins a jugé que les « *solutions automatiques* » étaient « *contraires à l'office du juge* » et que celui-ci devait avoir la « *liberté de statuer* », y compris quand il s'agit de modifier l'exercice de l'autorité parentale d'une personne mise en cause pour des faits de violences. **Ces nuances d'approche traduisent la complexité de ces sujets et confirment la nécessité de prendre le temps du débat en la matière.**

Enfin, sur un plan essentiellement **technique**, on peut relever que la loi du 28 décembre 2019, en modifiant l'article 380 du code civil concernant le retrait de l'autorité parentale pour y ajouter la notion d'exercice de l'autorité parentale, a omis le « **toiletage** » **d'une référence ancienne au « droit de garde »** qui a disparu de ce code depuis longtemps au profit de la « **résidence de l'enfant** ». Certes, ce point n'est pas essentiel et ne nuit pas à la compréhension de l'article en question, mais un travail rigoureux et approfondi aurait dû permettre de corriger cette erreur de référence.

Ces questionnements montrent que sur ces sujets complexes **les lois récemment promulguées n'ont pas clos le débat.**

3. Une exigence : une loi-cadre traitant tous les aspects des violences

Depuis 2018, le législateur a été saisi chaque année d'un **texte relatif aux violences** : projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, devenue la loi n° 2018-703 du 3 août 2018, proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille en 2019 et, en 2020, proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

Ces textes se sont ajoutés aux lois de 2006, 2010 et 2014¹ ainsi qu'à la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 du 13 avril 2016 visant à renforcer la **lutte contre le système prostitutionnel** et à accompagner les personnes prostituées, dont un rapport des inspections générales des affaires sociales (IGAS), de l'administration (IGA) et de la justice (IGJ) publié en décembre 2019² montre :

- qu'elle est très **imparfaitement appliquée** ;
- ce qui ne permet pas d'empêcher un **développement préoccupant de la prostitution des mineurs.**

Il paraît donc souhaitable de procéder à une **évaluation systématique de tous ces textes et de l'ensemble des mesures qui en ont résulté pour lutter contre les violences faites aux femmes et aux enfants dans un spectre large, incluant aussi les violences sexuelles et la prostitution.**

¹ *Lois du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, 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 (délivrance d'ordonnances de protection) et du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.*

² <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article769>

Cette analyse doit inclure l'évaluation des outils de **prévention des violences** mis en place par le législateur dans le **cadre scolaire** depuis 2010¹, dont le rôle crucial pour sensibiliser les enfants et les adolescents, dès le plus jeune âge, à l'égalité femmes-hommes, n'est pas à démontrer. Or les séances d'information sur l'égalité entre femmes et hommes et sur les réalités de la prostitution prévues par le code de l'éducation ne sont pas organisées dans tous les établissements au rythme prescrit par la loi.

Une analyse globale de toutes ces politiques publiques, une évaluation de l'application de toutes les lois en vigueur ainsi que leur « mise à plat » s'imposent donc avant toute poursuite du **chantier législatif de la lutte contre les violences** qui demeure nécessaire malgré l'adoption de lois récentes, notamment en raison d'une **préparation perfectible des textes en amont de la procédure législative**, d'une **discussion parlementaire probablement trop rapide** et de l'**absence de navette entre les deux assemblées**.

Ce chantier implique, selon la délégation, d'exclure l'adoption de nouveaux textes au profit d'une « **loi-cadre** »².

La délégation approuve le souhait exprimé par le procureur général près la Cour de cassation d'une méthode laissant, en amont de l'élaboration de la loi, le **temps à une réflexion sur la mise en œuvre du texte en préparation**, dans un esprit de « *chasse aux angles morts* » susceptible d'**éviter de nouvelles modifications législatives dues aux difficultés d'application de textes adoptés dans la précipitation**.

¹ *Code de l'éducation* :

« *Article L312-16* 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 groupes d'âge homogène. Ces séances présentent une vision égalitaire des relations entre les femmes et les hommes. Elles contribuent à l'apprentissage du respect dû au corps humain. Elles peuvent associer les personnels contribuant à la mission de santé scolaire et des personnels des établissements mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2212-4 du code de la santé publique ainsi que d'autres intervenants extérieurs conformément à l'article 9 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement. Des élèves formés par un organisme agréé par le ministère de la santé peuvent également y être associés.

Un cours d'apprentissage sur les premiers gestes de secours est délivré aux élèves de collège et de lycée, selon des modalités définies par décret.

Article L312-17-1 Une information consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences faites aux femmes et les violences commises au sein du couple est dispensée à tous les stades de la scolarité. Les établissements scolaires, y compris les établissements français d'enseignement scolaire à l'étranger, peuvent s'associer à cette fin avec des associations de défense des droits des femmes et promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes et des personnels concourant à la prévention et à la répression de ces violences.

Article L312-17-1-1 Une information sur les réalités de la prostitution et les dangers de la marchandisation du corps est dispensée dans les établissements secondaires, par groupes d'âge homogène. La seconde phrase de l'article L. 312-17-1 du présent code est applicable. »

² *Dans cet esprit, une proposition de loi avait été déposée en juillet 2013 par Laurence Cohen, co-rapporteuse (proposition de loi n° 725, 2012-2013, relative à la lutte contre les violences à l'encontre des femmes).*

Si elle se félicite que la lutte contre les violences conjugales soit devenue un **thème récurrent du calendrier parlementaire**, illustrant une prise de conscience bienvenue de **l'urgence de l'éradication de ce fléau**, elle regrette que les victimes de violences risquent de faire les frais de textes imparfaits techniquement, sur lesquels il sera tôt ou tard nécessaire de revenir.

La délégation en est convaincue, la méthode consistant à adopter une succession de textes législatifs dans une **logique trop souvent prisonnière d'objectifs médiatiques** qui implique un temps court, n'est **pas adaptée à la gravité des violences faites aux femmes et aux enfants**.

L'expérience a montré que cette méthode est **cause d'inflation législative**, car elle suppose l'adoption de nouveaux textes trop souvent destinés à corriger des **imperfections juridiques que des débats trop brefs n'ont pas permis d'anticiper**.

La délégation appelle donc à une **remise à plat de tous les textes concernant ces violences** dans la perspective de l'établissement d'une « **loi-cadre** » **ambitieuse, traitant tous les aspects de ce fléau**.

Elle plaide pour un débat législatif prenant le temps de la réflexion, et estime indispensable de **proscrire le recours à la procédure accélérée pour les textes concernant les violences**.

III. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Au terme de cette réflexion, la délégation appelle tous les acteurs à mobiliser leurs efforts pour que la crise sanitaire soit l'occasion d'amplifier la lutte contre ces violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille et de renforcer les moyens qui doivent lui être consacrés.

Elle formule huit constats sur les enseignements du confinement en matière de lutte contre les violences conjugales et préconise quatre axes d'amélioration du traitement de ces violences par la chaîne pénale, assortis de douze recommandations.

Elle plaide en outre pour une évaluation complète des lois relatives aux violences dans la perspective d'une loi-cadre dans ce domaine.

A. HUIT CONSTATS SUR LES ENSEIGNEMENTS DU CONFINEMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES

1. Une meilleure compréhension des violences faites aux femmes et aux enfants dans le cadre familial

La délégation estime que la période du confinement a permis d'éclairer sous un jour nouveau et de mieux comprendre le total isolement des victimes, femmes et enfants, qui vivent au quotidien l'enfer d'un foyer violent. Pour ces victimes, confrontées à un confinement sans fin, l'urgence est constante car les violences qu'elles subissent ne leur laissent aucun répit.

Les politiques publiques de lutte contre les violences doivent donc impérativement assurer de manière permanente, sept jours sur sept et partout sur le territoire, en métropole comme dans les outre-mer, l'accès des victimes, femmes et enfants, aux institutions et aux associations chargées de les protéger. Elle considère que cette vigilance doit s'étendre aux Françaises expatriées, malgré la spécificité de la situation de celles-ci.

2. Une mobilisation des acteurs à saluer

La délégation a observé que pendant toute cette période, les associations étaient restées mobilisées pour écouter, conseiller, orienter et accompagner les femmes et les enfants victimes de violences, en dépit du risque sanitaire susceptible de mettre en danger leurs personnels et leurs bénévoles, et malgré les difficultés pratiques qui rendaient compliqué l'accès aux victimes. Elle rend hommage à ces « bras armés des politiques publiques de la lutte contre les violences ».

La délégation salue également la **disponibilité des policiers et gendarmes** qui ont **maintenu**, pendant le confinement, **les interventions à domicile** pour protéger les victimes de violences conjugales, **s'exposant à des risques sanitaires** d'autant plus importants que ces professionnels ne disposaient pas des **moyens de protection dont ils auraient dû être dotés en priorité**.

3. Le signalement par les proches : une évolution à encourager

La délégation se félicite de la **mobilisation de tous ceux, témoins, parents, voisins et amis, qui ont signalé pendant le confinement les violences dont ils pouvaient avoir connaissance, jouant ainsi un rôle de premier plan pour la protection des victimes**.

Elle estime que **cette évolution doit être amplifiée et encouragée**. Afin de vaincre les réticences de celles et ceux qui persistent à penser que le signalement de violences équivaut à de la délation, la délégation recommande une nouvelle **campagne d'information** responsabilisant les proches et les encourageant à dénoncer les violences dont ils sont susceptibles d'avoir connaissance.

4. Le bilan statistique du confinement : une analyse indispensable

Après les défis du confinement, l'heure est au bilan.

Le rassemblement de l'ensemble des données relatives à la période du confinement permettra de **compléter les premières statistiques établies pendant le confinement** en vue de l'établissement d'une **analyse plus fine de cette période complexe**.

La délégation suivra avec intérêt le **bilan** établi par la MIPROF, **structure indispensable au pilotage des politiques publiques de lutte contre les violences, en vue d'une meilleure connaissance des conséquences de la crise sanitaire**.

Elle forme des vœux pour que la MIPROF soit dotée des **moyens, notamment en personnels, adaptés à l'ampleur de cette tâche**.

5. Des mesures d'urgence à évaluer avant leur pérennisation

Les **mesures d'urgence prises pendant le confinement pour diversifier les dispositifs de signalement et pour mieux prendre en charge les auteurs de violences doivent être saluées, car elles traduisent une prise de conscience réelle des institutions face à un fléau qui a trop longtemps été minimisé**. Elles illustrent ce que peut apporter la **volonté politique** quand celle-ci se met au service d'une politique publique.

Les **dispositifs de signalement** mis en place pendant le confinement, dont la pérennisation a été annoncée, devraient préalablement, selon la délégation, faire l'objet d'une **évaluation rigoureuse**.

La délégation tient à souligner **l'importance décisive du 3919** ainsi que le **professionnalisme admirable de ses écoutants**, qui sont **restés mobilisés pendant le confinement malgré un afflux d'appels sans précédent**.

Dans ce contexte, la délégation exprime des réserves à l'égard d'une éventuelle **mise en concurrence** de la FNSF dans le cadre d'un **appel d'offres** et s'inquiète des **conséquences de celui-ci, si cette perspective se confirmait, sur la qualité de l'écoute offerte aux victimes**.

La délégation estime que les relais organisés dans les **pharmacies** présentent un intérêt dans les territoires où le tissu associatif ne garantit pas aux victimes de violences un accueil satisfaisant.

Elle souhaite toutefois réaffirmer l'importance des **associations** comme **premier point d'entrée des femmes victimes de violences dans un parcours cohérent** et souligner l'importance des **moyens** qui doivent impérativement continuer à leur être attribués.

Soucieuse des **compétences** qu'exige l'accueil des victimes de violences, elle appelle à un **effort d'évaluation et de formation des nouveaux acteurs appelés à compléter l'action des associations** dans les territoires où un tel relais est nécessaire.

Elle appelle l'Ordre des pharmaciens à mettre en place des **formations** pour que les officines soient en mesure de **contribuer dans la durée au repérage, à l'accueil et à l'orientation des victimes de violences**.

La délégation est favorable à la pérennisation de la **plateforme d'hébergement d'urgence pour auteurs de violences**, corollaire de l'éviction du conjoint violent.

Dans le cadre du suivi des mesures mises en place pendant le confinement, la délégation sera **attentive à l'établissement de statistiques sur le nombre de violents conjugaux ayant fait l'objet d'une mesure d'éviction** de leur domicile, qu'elle juge centrale pour la protection des victimes, femmes et enfants.

En ce qui concerne par ailleurs les 20 000 nuitées d'hôtel financées par le secrétariat d'État à l'égalité, la délégation estime qu'elles **ne sauraient se substituer aux lieux d'hébergement qui restent nécessaires pour les victimes**, par-delà les structures nécessaires à l'application effective de l'éviction du conjoint violent. Elle rappelle que les lieux d'hébergement destinés aux victimes qu'il est préférable de faire sortir du foyer violent impliquent **la disponibilité de personnels formés et de solutions d'hébergement permettant d'accueillir également les enfants**.

Quant au **numéro d'urgence destiné aux auteurs de violences**, la délégation estime que la **portée nécessairement limitée** de cet outil empêche d'y voir un élément décisif de la prise en charge des conjoints violents, mais que sa **pérennisation devra être encouragée après un bilan détaillé de son activité pendant le confinement**.

De manière générale, la délégation estime que les mesures destinées aux auteurs de violences pendant le confinement doivent être **complétées dans le cadre d'une stratégie ambitieuse d'accompagnement et de prise en charge des violents conjugaux, sans que les moyens nécessaires au soutien des victimes soient mis en cause**.

6. Les crédits alloués à la lutte contre les violences : un effort à relativiser

S'agissant des moyens budgétaires affectés aux violences conjugales, la délégation constate :

- que les **premiers acteurs de la lutte contre les violences sont les associations** : toute remise en cause des moyens qui leur sont attribués remet en cause la politique publique de lutte contre les violences. Ceci implique, comme la délégation ne manque jamais de le demander, que les subventions attribuées aux associations soient **dimensionnées en conséquence** et **fassent l'objet de conventions pluriannuelles**, afin de sécuriser l'action de ces « bras armés » de la politique publique de lutte contre les violences ;

- que l'effort constitué par le « **million du confinement** » ne résulte **pas de nouvelles mesures à l'attention des associations** : sa portée **doit donc être relativisée** ;

- que le succès de la **collecte lancée par la Fondation des femmes le 25 mars 2020 auprès de particuliers et d'entreprises, qui a permis de réunir en moins d'un mois près de deux millions d'euros, situe à leur juste échelle les moyens consacrés par le Gouvernement à la « grande cause du quinquennat » et à l'urgence de la lutte contre les violences pendant le confinement**.

Elle estime que **l'hébergement des auteurs de violences devrait être financé par le budget de la justice** et non imputé sur le **programme 137**, en raison de la modicité des crédits gérés par le secrétariat d'État aux droits des femmes.

Elle s'interroge enfin sur les crédits dégagés dans le cadre du « million du confinement » pour des associations qui sont restés **inemployés, alors même que les associations sont régulièrement confrontées à des difficultés financières**. Elle craint que situation résulte de **procédures complexes inadaptées aux associations de terrain**. Elle appelle à une **meilleure visibilité des financements attribués aux associations** et à la mise en place de **conventionnements pérennes pour sécuriser les moyens de ces acteurs incontournables de la lutte contre les violences**.

7. L'accompagnement des Françaises expatriées victimes de violences conjugales : une mobilisation à renforcer

La délégation est **consciente de la spécificité de la situation de nos compatriotes expatriées victimes de violences conjugales** : solitude et isolement liés à l'éloignement géographique, absence d'autonomie économique, difficulté de joindre les associations nationales spécialisées dans l'aide aux victimes, diversité des législations locales en matière de violences conjugales, disponibilité variable d'un réseau associatif susceptible de les aider...

Alarmée par la **hausse récente du nombre de victimes de violences conjugales**, en lien avec le confinement, relevée par ses interlocuteurs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dont elle salue l'implication, elle recommande que les services compétents de ce ministère soient dotés des **moyens nécessaires à l'accueil de nos compatriotes dont la situation nécessite un retour en France** et que **l'hébergement de ces victimes** fasse l'objet d'un **effort particulier**.

Elle estime que les **deux axes de progressions** pourraient être privilégiés :

- la **formation des personnels des postes diplomatiques et consulaires aux violences faites aux femmes et aux enfants dans le cadre familial** ;

- la **mobilisation d'associations référentes** (associations d'aide aux victimes de violences conjugales dans les pays où des structures existent, associations d'expatriés, **associations spécialisés œuvrant sur le territoire français**) qui doivent recevoir les moyens nécessaires à cette mission.

8. Un défi pour l'institution judiciaire : le rattrapage du retard accumulé pendant le confinement parallèlement au risque d'un nombre de plaintes accru

La délégation espère que l'institution judiciaire sera en mesure de rattraper le retard accumulé pendant le confinement.

Elle s'interroge, parallèlement au défi que constitue le traitement de toutes les procédures interrompues à cause du confinement, sur le risque d'une augmentation sensible du nombre de plaintes pour violences conjugales et pour violences sexuelles pendant les mois à venir.

B. QUATRE AXES D'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DES VIOLENCES CONJUGALES PAR LA CHAÎNE PÉNALE ASSORTIS DE DOUZE RECOMMANDATIONS

1. Pour renforcer la cohérence des réponses pénales

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

N°1. Elle rappelle l'importance qu'elle attache à l'effort de **formation des magistrats aux violences**. Favorable à la poursuite des efforts récemment mis en œuvre dans ce domaine, elle considère que la formation aux violences doit être obligatoire avant tout changement d'affectation.

N°2. S'agissant des **orientations de politique pénale**, la délégation a été convaincue par l'intérêt de :

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

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

N°3. Elle appelle à une **évaluation systématique des bonnes pratiques mises en place par certaines juridictions**, afin que les expérimentations dont la pertinence a été confirmée puissent être **validées et généralisées** à l'ensemble des juridictions, et souhaite la mise à l'étude d'un **processus de contrôle régulier de l'activité des procureurs** en matière de lutte contre les violences.

2. Pour une meilleure organisation de la chaîne pénale

N°4. La délégation plaide pour que des **permanences du juge aux affaires familiales** soient organisées pendant les *week-ends*.

N°5. La **délégation, convaincue de l'importance des statistiques relatives aux violences pour le pilotage des politiques publiques de lutte contre les violences**, recommande la mise en place d'un outil statistique permettant d'évaluer le traitement des violences par chacun des maillons de la chaîne pénale.

3. Pour renforcer la protection des victimes

N°6. La délégation est convaincue de la nécessité d'informer régulièrement les **victimes sur les suites données à leurs démarches** et, plus particulièrement, sur les avancées de l'enquête.

N°7. Elle recommande la mise à l'étude de l'**extension de l'aide juridictionnelle aux victimes dès le dépôt de plainte**, indispensable pour garantir leur accès au droit et à la Justice, ainsi que la revalorisation de celle-ci.

N°8. La délégation s'alarme de la **persistance de refus de plainte** parfois opposées dans les commissariats et gendarmeries à des victimes de violences. Elle considère que le **renforcement de la formation des policiers et gendarmes à l'accueil des victimes de violences**, annoncé à la fin du *Grenelle*, doit impérativement être poursuivi en dépit des contraintes de la période actuelle.

N°9. Elle estime que le **contrôle judiciaire du violent conjugal doit donner lieu à un suivi rigoureux par la police et la gendarmerie**, qui ne doivent pas laisser sans conséquence une **violation de l'interdiction de contact entre l'auteur de violence et la victime**.

N°10. Elle souhaite la généralisation de l'**analyse rigoureuse et systématique, par les parquets, des registres de mains courantes**, afin d'y détecter des **situations de violences intrafamiliales** susceptibles de justifier l'**engagement de poursuites**.

N°11. Elle recommande que l'**accès des victimes de violences aux UMJ** ne soit **pas subordonné à une plainte préalable** et que l'évaluation des conséquences psychologiques des violences subies y fasse l'objet d'une attention accrue.

4. Pour améliorer la prise en charge des auteurs de violences

N°12. La délégation recommande :

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

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

C. UNE AMBITION INDISPENSABLE : METTRE FIN À L'INFLATION LÉGISLATIVE ET PRIVILÉGIER UNE LOI-CADRE ABORDANT LES VIOLENCES DANS TOUTES LEURS DIMENSIONS

La délégation en est convaincue, la méthode consistant à adopter une succession de textes législatifs dans une **logique trop souvent prisonnière d'objectifs médiatiques** qui implique un temps court, n'est **pas adaptée à la gravité des violences faites aux femmes et aux enfants**.

L'expérience a montré que cette méthode est **cause d'inflation législative**, car elle implique l'adoption de nouveaux textes trop souvent destinés à corriger des **imperfections juridiques que des débats trop brefs n'ont pas permis d'anticiper**.

Si elle se félicite que la lutte contre les violences conjugales soit devenue un **thème récurrent du calendrier parlementaire**, illustrant une prise de conscience bienvenue de l'**urgence de l'éradication de ce fléau**, la délégation regrette que les victimes de violences risquent de faire les frais de **textes imparfaits techniquement**, sur lesquels il sera tôt ou tard nécessaire de revenir.

La délégation appelle donc à une **remise à plat de tous les textes concernant ces violences** dans la perspective de l'établissement d'une « **loi-cadre** » **ambitieuse, traitant tous les aspects de ce fléau**.

Elle plaide pour un débat législatif prenant le temps de la réflexion, et estime indispensable de **proscrire le recours à la procédure accélérée pour les textes concernant les violences**.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Réunie le mardi 7 juillet 2020, sous la présidence d'Annick Billon, présidente, la délégation a examiné le présent rapport.

Annick Billon, présidente, co-rapporteuse. – Mes chers collègues, nous en arrivons au second point de notre ordre du jour : l'examen du rapport d'information qui conclut le cycle de réunions et d'auditions auxquelles nous avons procédé sur les violences intrafamiliales depuis le début du confinement. Ces réunions se sont déroulées entre le 30 mars et le 24 juin 2020.

Je rappelle que ce rapport est porté par l'ensemble du bureau, cette innovation étant destinée à marquer un consensus fort au sein de notre délégation sur ce sujet.

Je rappelle aussi que les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, Arnaud Bazin et Éric Bocquet, ont décidé de mener un travail de contrôle budgétaire sur les crédits dédiés à la lutte contre les violences faites aux femmes. Je ne peux que saluer leur choix et me féliciter que la commission des finances et la délégation aux droits des femmes aient conduit leurs travaux en bonne intelligence et dans un esprit de complémentarité exemplaire. L'examen de leur rapport est prévu demain 8 juillet : je ne doute pas que l'expertise de nos collègues complètera utilement nos réflexions. Elle nous permettra de faire la part des mesures nouvelles, des redéploiements de crédits et des préoccupations médiatiques dans les hausses de moyens régulièrement annoncées.

Sur ce point, je voudrais faire observer que la « grande cause du quinquennat » n'est pas une innovation de la majorité actuelle : les politiques publiques de lutte contre les violences conjugales résultent d'une construction progressive qui n'est le monopole d'aucune famille politique.

Vous avez toutes et tous reçu le projet de rapport en amont de cette réunion. Je me bornerai donc à un rappel succinct du contenu de ce travail, afin de laisser la place au débat.

Ce document établit tout d'abord une série de constats sur les violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille pendant le confinement.

L'aggravation des violences conjugales liées à la crise sanitaire n'est pas propre à la France : à la fin du mois d'avril, l'ONU évaluait le nombre de cas de violences liés à un trimestre de confinement dans le monde à 15 millions.

Cette situation universelle s'explique par le fait que le confinement a été une arme de plus au service des conjoints et pères violents, en isolant avec eux leurs victimes, femme et enfants, privées de contacts avec l'extérieur.

On a observé en France une réelle réactivité des pouvoirs publics qui ont, dans l'urgence, diversifié les dispositifs de signalement des violences (SMS, pharmacies, centres commerciaux, etc.) et renforcé la prise en charge des auteurs

de violences (plateforme d'hébergement destinée à garantir l'application de mesures d'éviction du conjoint violent ; numéro d'écoute pour prévenir le passage à l'acte).

Les remontées de terrain font également état d'une augmentation sensible du nombre d'interventions à domicile par la police et la gendarmerie, ce que nous devons saluer.

Le confinement a aussi été, pour les associations, une période très intense de mobilisation, dans un contexte pourtant très difficile : notre délégation doit rendre hommage à leur implication.

Le 3919 a réalisé un véritable « tour de force » en réussissant à répondre à un nombre d'appels en très forte augmentation (52 000 appels entrants en avril-mai, soit en deux mois l'équivalent de la moitié des statistiques de 2019). Cette performance a été rendue possible grâce à la mobilisation de tout le réseau de la Fédération nationale solidarité femmes auquel est adossée la plateforme d'écoute. Dans ce contexte, notre délégation peut s'étonner de la prochaine mise en concurrence de la FNSF dans le cadre d'un appel d'offres. Nous pouvons nous inquiéter des conséquences de celui-ci sur la qualité de l'écoute offerte aux victimes.

Nos collègues représentant les Français qui résident hors de France, Claudine Lepage et Joëlle Garriaud-Maylam, ont pris l'initiative d'analyser la situation de nos compatriotes expatriées victimes de violences conjugales, sujet auquel est consacré une partie du rapport. Ces réflexions contribuent à l'originalité de notre approche, et nous pouvons les en remercier.

Enfin, je voudrais préciser que le confinement nous aide à prendre conscience de ce que vivent jour après jour les victimes de violences. Pour Maître Steyer, les week-ends sont comparables à des « mini-confinements » ; pour Luc Frémot, le confinement « est la triste situation de femmes qui vivent dans la camisole de force de l'emprise psychologique [...] qui les maintient sous le joug d'un agresseur ». En d'autres termes, les femmes et les enfants qui vivent dans des foyers violents sont confrontés à un confinement sans fin.

Quel bilan tirer de la période du confinement et du déconfinement ?

Tout d'abord, les mesures d'urgence mises en œuvre pendant le confinement devraient faire l'objet d'une évaluation avant d'être pérennisées. Si l'intérêt des SMS ne fait aucun doute, en revanche le dispositif d'alerte dans les pharmacies requiert un effort de formation des professionnels concernés : il faut s'assurer que l'Ordre des pharmaciens dispose des outils pour mener à bien ce projet.

S'agissant des mesures destinées aux auteurs de violences, la plateforme d'hébergement d'urgence est évidemment un dispositif très utile, qui doit perdurer. Notre délégation devra d'ailleurs se faire communiquer des statistiques précises sur le nombre de violents conjugaux ayant fait l'objet d'une mesure d'éviction de leur domicile.

J'en viens ensuite aux enjeux de la période actuelle en termes de lutte contre les violences.

Après le confinement et le déconfinement, notre pays se retrouve face aux mêmes défis qu'au moment du Grenelle, auxquels s'ajoute la nécessité de rattraper le retard accumulé par l'institution judiciaire du fait de la crise sanitaire. Les mesures d'urgence ont, en effet, laissé entier le problème de l'efficacité de la chaîne pénale qui se pose aujourd'hui sensiblement dans les mêmes termes qu'à la fin du Grenelle. Les experts que nous avons entendus nous ont, à cet égard, indiqué diverses pistes d'amélioration :

- poursuivre l'effort de formation des magistrats, policiers et gendarmes ;
- améliorer les statistiques du ministère de la justice, de manière à permettre une évaluation globale du traitement des violences par tous les maillons de la chaîne pénale ;
- rendre systématique l'information de la victime sur les suites de ses démarches ;
- généraliser l'analyse rigoureuse et systématique, par les parquets, des registres de mains courantes, afin d'y détecter des situations de violences susceptibles de justifier l'engagement de poursuites ;
- encourager une réponse pénale ferme aux violences conjugales en cas de faits graves, même s'ils sont commis pour la première fois, et réserver les mesures alternatives aux poursuites aux faits de faible gravité ;
- renforcer le suivi du contrôle judiciaire du violent conjugal et sanctionner toute violation de ses obligations par l'auteur de violences ;
- mettre à l'étude l'extension de l'aide juridictionnelle aux victimes dès le dépôt de plainte ;
- mettre en place des permanences le week-end pour les juges aux affaires familiales, comme c'est le cas pour les procureurs ;
- encourager une politique ambitieuse de prise en charge des violents conjugaux, tout en consacrant à l'accompagnement des victimes et aux associations dédiées les moyens nécessaires ;
- évaluer systématiquement les bonnes pratiques expérimentées par certaines juridictions afin de les généraliser si elles sont concluantes : cet effort de cohérence de la réponse pénale est indispensable car on ne peut admettre que la défense et la protection des victimes restent soumises à la « loterie judiciaire » évoquée par Luc Frémont.

Enfin, nous sommes nombreux à nous être interrogés sur l'inflation législative qui caractérise la période récente en matière de violences. Ce problème n'est pas nouveau. Le rapport annuel du Conseil d'État le remarquait déjà, en 1991 : « Qui dit inflation dit dévalorisation » ; « La loi jetable n'est pas respectable ».

Nous avons constaté, dans le domaine spécifique des violences intrafamiliales, les limites de cette accumulation de textes disparates. François Molins a attiré notre attention sur les difficultés que pose l'application concrète de textes insuffisamment préparés. L'exemple de l'ordonnance de protection est sur ce point très éclairant.

Cela me conduit à évoquer, comme d'ailleurs un certain nombre d'entre vous, la nécessité d'une évaluation complète de l'application des textes en vigueur pour une « mise à plat » et un bilan complet de leurs insuffisances, en vue de l'adoption d'une « loi-cadre » traitant les violences dans leur globalité.

J'en ai fini avec la présentation de ce rapport. Je donne la parole à Claudine Lepage pour évoquer la partie du rapport concernant nos compatriotes expatriées.

Claudine Lepage, co-rapporteuse. – *Madame la présidente, mes chers collègues, un chapitre du rapport est en effet dédié à la situation de nos compatriotes établies à l'étranger victimes de violences. Ce sujet est pour moi, en tant que sénatrice représentant les Français résidant hors de France, une préoccupation récurrente.*

Un constat s'impose : le confinement a aggravé l'isolement des Françaises expatriées. Les difficultés auxquelles elles ont été confrontées pour joindre nos consulats ressemblent à celles qu'ont rencontrées les femmes victimes de violences conjugales en France pour se faire aider ou porter plainte.

Selon les informations transmises par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les consulats ont relevé un nombre de signalements de cas de violences conjugales en hausse sensible, puisque les chiffres de mars à juin 2020 équivalent aux statistiques habituelles d'une année.

Si cette tendance se confirme et se poursuit, notre réseau diplomatique devra disposer de moyens suffisants pour aider nos compatriotes dont la situation nécessite un rapatriement en France.

Les situations de ces femmes peuvent être très difficiles à prendre en charge, a fortiori dans le cas de couples binationaux ayant des enfants. Les législations des pays de résidence sont en effet très variables, notamment en matière d'autorité parentale. De même, les réseaux associatifs locaux spécialisés dans l'accompagnement des femmes victimes sont plus ou moins développés et plus ou moins accessibles.

En outre, le confinement a ajouté des difficultés de communication liées à l'enfermement des populations et à l'interruption des liaisons aériennes vers la France.

Pour renforcer dans la durée la protection de nos compatriotes expatriées qui seraient victimes de violences conjugales dans leur pays de résidence, les orientations suivantes pourraient être privilégiées :

- tout d'abord, la formation des agents consulaires aux violences faites aux femmes est indispensable : nous savons que l'accueil de victimes de violences ne s'improvise pas. Ces agents doivent donc être en mesure de participer au repérage de ces victimes et à leur orientation, ce qui suppose une formation, qui devrait être suivie, pour être efficace, avant leur départ en poste ;

- ensuite, un rapprochement est souhaitable entre le ministère et les associations, plus particulièrement les associations spécialisées œuvrant sur le territoire national, afin que les Françaises dont la situation nécessite d'être rapatriées reçoivent, dès leur retour en France, l'aide nécessaire à un nouveau

départ, notamment en ce qui concerne leur hébergement. Ce point suppose bien entendu que les associations concernées reçoivent des moyens adaptés à cette mission.

Je remercie la présidente et la délégation d'avoir permis que la situation des Françaises expatriées victimes de violences, dont on parle trop peu, soit intégrée à notre réflexion.

Annick Billon, présidente, co-rapporteuse. – Qui souhaite intervenir ?

Marta de Cidrac, co-rapporteuse. – Merci à Claudine Lepage de nous avoir alertés sur ce sujet. Il me semble que nos compatriotes qui se marient à l'étranger devraient être averties des difficultés auxquelles peuvent se heurter les binationaux, qui sont considérés dans le pays de résidence comme des nationaux de ce pays. Beaucoup de nos compatriotes l'ignorent. Les agents de notre réseau consulaire devraient dispenser cette information de manière systématique à l'occasion des mariages.

Claudine Lepage, co-rapporteuse. – Je confirme ce point.

Michelle Meunier. – Ce travail reflète très bien l'ensemble des constats que nous avons entendus lors de nos auditions. Je pense que nous nous souviendrons toutes et tous de ce moment sans précédent dans la vie de notre délégation ! J'ai pris connaissance du rapport avec attention. Sur la forme, je regrette à titre personnel une présentation qui privilégie l'usage du neutre aux dépens du féminin. Le terme de « professionnels », par exemple, m'interpelle quand il s'agit de secteurs d'activité très féminisés...

Je suis par ailleurs très sensible à la notion de continuum s'agissant des violences. C'est en quelque sorte le fil conducteur de tous nos travaux sur ce sujet. M. Molins a évoqué, lors de son audition, le continuum constitué par l'ensemble de la chaîne pénale. Le fait que la continuité des politiques publiques fasse écho au continuum des violences m'a paru très éclairant.

Le sujet de la levée du secret professionnel pour les médecins en matière de violences conjugales me semble également crucial. Il faudra travailler sur l'application des mesures prévues en la matière par la proposition de loi en cours de discussion (sous réserve, bien entendu, du texte qui sera définitivement adopté). Je suis par ailleurs très préoccupée par les obstacles auxquels se heurtent encore trop de femmes victimes de violences lors du dépôt de plainte.

Maryvonne Blondin, co-rapporteuse. – J'apprécie que ce rapport se réfère aux alertes de l'ONU et mette en évidence le caractère universel du risque accru de violences au sein de la famille lié au confinement. Vous avez parlé, Madame la présidente, du rapport de contrôle budgétaire qui sera examiné demain par nos collègues de la commission des finances. Je voudrais ajouter une information : la thématique des violences pendant la crise sanitaire est également inscrite, cette semaine, à l'agenda de la commission Égalité – lutte contre les discriminations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Je vois dans cette convergence de dates un signe très positif d'un intérêt partagé pour les violences.

L'un des aspects les plus importants de la protection des victimes de violences est l'hébergement, car bien souvent, malheureusement, ces femmes sont contraintes de quitter leur foyer. L'hébergement d'urgence est un enjeu considérable pour de nombreuses communes. Les associations nous sollicitent régulièrement à ce sujet.

Laurence Cohen, co-rapporteuse. – *Ce rapport est le résultat d'un travail considérable, mené au cours d'une période difficile, dans des conditions compliquées pour nous tous et toutes.*

Je voudrais revenir sur l'importance qu'attache notre délégation aux associations, dont le travail est indispensable à la protection et à l'accompagnement des victimes. Les associations de terrain doivent être soutenues, or elles se trouvent désormais, me semble-t-il, trop souvent concurrencées, pour l'attribution des financements essentiels à leur action, à des associations qui ont l'habitude d'élaborer les dossiers qu'impliquent les appels à projets, ce qui n'est pas toujours le cas des petites structures.

Par ailleurs, notre rapport se réfère à juste titre à la nécessité d'une « loi-cadre » en matière de lutte contre les violences. C'est précisément la méthode privilégiée par le groupe auquel j'appartiens, qui avait déposé, pendant la session 2012-2013, une proposition de loi envisageant les violences dans un spectre large¹.

Je voudrais également, à l'occasion de ce débat, rappeler que l'une des conclusions du Grenelle concernait les structures dédiées à la prise en charge médicale, sanitaire, psychologique et sociale des femmes victimes de violences, l'objectif annoncé étant de pérenniser les initiatives existantes et de développer de nouvelles structures. Le Président de la République avait annoncé, le 25 novembre 2017, la création de dix centres pluridisciplinaires spécialisés dans la prise en charge du psycho-traumatisme. Il semblerait que l'appel à projets conduit au niveau national ait permis d'identifier dix dispositifs spécialisés dans la prise en charge du psycho-trauma, pour les femmes mais aussi pour les enfants. Où en est l'application concrète de ces annonces ? Ces centres sont-ils opérationnels ? Dans le cas contraire, quand seront-ils installés ? Nous devons exercer notre vigilance, car ces structures sont la clé de l'accompagnement des victimes.

Annick Billon, présidente, co-rapporteuse. – *Merci pour votre participation active à ce débat. Je voudrais préciser que ce rapport a été conçu comme une synthèse des informations recueillies au cours des auditions organisées pendant la période du confinement et les premières semaines du déconfinement. Tous les aspects de la lutte contre les violences n'ont donc pas été abordés. Ce qui ressortait de ces auditions, ce sont les mesures d'urgence mises en place par le Gouvernement et la nécessité de procéder à leur évaluation avant de les pérenniser. C'est aussi le fait que, passé cette période difficile, nous nous retrouvons face aux imperfections de la chaîne pénale dans le domaine des violences conjugales qui ont été mises en évidence par un rapport de l'Inspection générale de la justice publié en 2019 et que*

¹ Proposition de loi relative à la lutte contre les violences à l'encontre des femmes (n° 728, 2012-2013).

la plupart des experts que nous avons entendus depuis le mois de mars ont commentées.

Nous n'avons donc pas travaillé sur la levée du secret médical à l'égard des victimes de violences conjugales, sujet traité par la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales. Nous n'avons pas abordé non plus la mise en place des centres de psycho-trauma évoquée par Laurence Cohen.

Nous en venons aux recommandations.

[Le rapport et ses conclusions sont adoptés à l'unanimité.]

Annick Billon, présidente, co-rapporteuse. – Il nous reste à décider du titre de ce rapport. Que diriez-vous de :

- Violences intrafamiliales : pour les femmes et les enfants, un confinement sans fin ;

- Bilan de la crise sanitaire : l'urgence de la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille ;

- Violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille : une urgence absolue après le confinement.

[Après débat, la délégation adopte l'intitulé suivant : Violences envers les femmes et les enfants : un confinement sans fin].

Nous en avons donc fini avec ce travail, qui restera très certainement un souvenir fort pour notre délégation, vu les circonstances de son élaboration. Je pense notamment aux visioconférences et aux défis technologiques qu'elles ont représentés pour nous au quotidien pendant cette période.

Je vous remercie toutes et tous pour votre participation active à nos réflexions sur un sujet qui est depuis l'origine au cœur des préoccupations de notre délégation et dont le confinement a confirmé l'importance.

ANNEXES

- Annexe 1** Liste des personnes auditionnées
- Annexe 2** Comptes rendus des auditions
- Annexe 3** Communiqués de presse
- Annexe 4** Tribune d'un collectif de sénateurs et sénatrices

1. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition du 16 avril 2020

- **M. Adrien Taquet** Secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de la protection de l'enfance

Audition du 20 avril 2020

- **M. Alain Legrand** Président de la Fédération nationale des associations et des centres de prise en charge d'auteurs de violences conjugales et familiales (FNACAV)

Audition du 4 mai 2020

- **Maître Isabelle Steyer** Avocate spécialisée dans la défense des femmes et des enfants victimes de violences

Audition du 7 mai 2020

- **Maître Carine Durrieu-Diebolt** Avocate spécialisée dans la défense des femmes victimes de violences

Audition du 13 mai 2020

- **Mme Marlène Schiappa** Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations

Audition du 20 mai 2020

- **Mme Ernestine Ronai** Responsable de l'Observatoire des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis, co-présidente de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité (HCE)

- **M. Édouard Durand** Juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny, co-président de la commission *Violences de genre* du HCE

Audition du 28 mai 2020

- **M. Luc Frémiot** Magistrat honoraire, ancien procureur de la République de Douai

Audition du 11 juin 2020

- **M. François Molins** Procureur général près la Cour de cassation

Entretien du 24 juin 2020

Organisé à l'initiative de Mmes Claudine Lepage et Joëlle Garriaud-Maylam sur la situation des Françaises à l'étranger victimes de violences conjugales et sur les constats effectués pendant la crise sanitaire

- **M. Sylvain Riquier** Chef du service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire de la direction des Français de l'étranger du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- **Mme Nathalie Kennedy** Cheffe de la mission de protection des droits des personnes de la direction des Français de l'étranger du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

2. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Programme de travail de la délégation

(6 avril 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Bonjour à toutes et à tous. Je vous propose d'échanger aujourd'hui sur l'agenda à venir de la délégation : fréquence des réunions, format – en plénière ou en bureau –, programme de travail. J'aimerais aussi poursuivre les discussions commencées lundi 30 mars 2020, lors de la réunion du bureau par visioconférence dont vous avez reçu le compte rendu, sur les remontées de terrain dont vous pouvez avoir connaissance en matière de violences intrafamiliales et sur les bonnes pratiques que vous observez dans ce domaine dans vos départements respectifs.

Une audition d'Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, est prévue le jeudi 16 avril à 11 heures par visioconférence. La lutte contre les violences intrafamiliales est en effet une préoccupation constante de la délégation.

Certains d'entre nous s'étaient portés volontaires pour travailler, dans leur département, avec les acteurs de la lutte contre les violences conjugales dans le cadre du suivi du *Grenelle*. Une restitution de ces travaux devait avoir lieu au Sénat vers la fin du mois de juin. Ainsi que me l'a fait observer notre collègue Roland Courteau, il semble difficile de maintenir cette table ronde à la date initialement envisagée, dans la mesure où toutes les réunions prévues par nos collègues dans leurs départements n'ont pu se tenir, en raison du confinement.

Je souhaite également vous signaler que le *Forum Génération égalité*, thème de notre table ronde du 5 mars 2020, qui aurait dû se tenir à Mexico en mai puis en juillet à Paris dans le cadre du 25^e anniversaire de la Conférence mondiale sur les femmes de Pékin de 1995, est reporté au premier semestre de 2021.

Qui souhaite intervenir ?

Laure Darcos. – Tout d’abord, je tiens à remercier notre collègue Laurence Rossignol d’avoir attiré notre attention sur la Une du *Parisien* de dimanche : quatre hommes pour raconter « le monde d’après le confinement », c’est quand même extraordinaire ! J’ai échangé avec une journaliste de l’édition de l’Essonne, qui m’a dit que même ses confrères masculins avaient été révoltés par cette Une qui ignorait la moitié de l’humanité ! Il y a une prise de conscience chez les journalistes, hommes et femmes, de ce genre d’affichage, et il faut s’en féliciter. Cette journaliste souhaitait que je vous en fasse part. Au sein même de la rédaction, des journalistes ont monté un collectif pour protester. Nous devons continuer à être vigilants sur ce genre de chose.

Laurence Rossignol nous a également signalé la photographie d’une réunion à l’Élysée sur la crise actuelle, à laquelle ne participaient que des hommes... Décidément, cela fait beaucoup !

S’agissant de la participation des pharmacies à l’accueil des femmes victimes de violences, on observe dans mon département une absence d’interaction entre les pharmaciens et les commissariats. L’Ordre des pharmaciens a donné son accord pour que les pharmacies deviennent des lieux d’information des femmes et de signalement des violences. Or il semble actuellement qu’il n’y ait pas de contact entre les commissariats et les pharmacies, du moins pas encore, en dépit de bonnes volontés certaines. Les pharmaciens ne savent pas comment procéder.

C’est une initiative qui devrait prospérer, mais qui pour l’instant, dans mon département du moins, ne se manifeste pas concrètement sur le terrain. Y aurait-il, une fois de plus, un décalage entre les paroles et les actes ?

Maryvonne Blondin. – Il est très important de maintenir les contacts entre nous. Les nouvelles technologies nous y aident en cette période difficile.

Je voulais vous signaler que l’appel d’urgence en pharmacie a fonctionné dans le Finistère, plus particulièrement à Concarneau et à Quimper. Au départ, les pharmacies se sont interrogées sur les suites qu’elles devaient donner à ces appels : elles ne savaient pas qu’elles devaient contacter le 17. Mais les choses se mettent en place.

Le procureur de la République a publié dans *Le Télégramme* du 1^{er} avril dernier un article sur la manière dont les violences faites aux femmes et aux enfants étaient traitées dans le département pendant cette période de confinement.

La gendarmerie et la police ne constatent pas une augmentation des plaintes, mais au contraire une baisse des appels et des plaintes : une raison possible serait que les victimes ne disposent pas actuellement de moyens pour se signaler. Il semble que, plus de deux semaines après le début du

confinement, la « pression » soit en augmentation : gendarmerie et police restent donc très vigilantes.

Le CIDFF (Centre d'information sur les droits des femmes et des familles) et l'association *Agora Justice* sont saisis de demandes plus nombreuses concernant l'hébergement et ne sont actuellement pas en mesure de les satisfaire. Ces deux associations travaillent désormais avec les Centres communaux d'action sociale (CCAS) car les centres hospitaliers sont débordés. On observe que des victimes parviennent à se déplacer pour rencontrer les associations, mais s'abstiennent de porter plainte, probablement parce qu'elles savent qu'elles seront confrontées à l'auteur des violences lorsqu'elles rentreront chez elles.

On regrette également, dans mon département, un manque de financement et l'on appréhende de ce fait la période post-confinement, pendant laquelle la question des moyens se posera de manière plus aiguë encore.

Annick Billon, présidente. – Nous reviendrons après vos interventions sur les questions budgétaires, notamment sur la question du « million d'euros » annoncé par le Gouvernement.

Marie-Pierre Monier. – Je vous remercie pour le travail de la délégation, qui se poursuit malgré des conditions de travail compliquées.

Je voudrais évoquer les appels d'urgence passés dans les pharmacies. Les choses se sont mises en place progressivement dans mon département. Selon les informations qui m'ont été communiquées par la gendarmerie de la Drôme, très impliquée dans la lutte contre les violences faites aux femmes, il ne semble pas y avoir encore de remontées du terrain.

Je voudrais vous signaler une initiative qui, reprise par le ministère de l'intérieur, vient de la Drôme. Le colonel a demandé aux intervenants sociaux en gendarmerie de contacter tous les cas connus de femmes victimes de violence dans le département. Ils se sont réparti les informations collectées en 2019 et, plutôt que d'attendre d'être contactés – à cause du confinement, il y a actuellement peu d'appels – ils prennent l'initiative de chercher l'information auprès des victimes déjà identifiées. La gendarmerie reste donc, dans mon département, très mobilisée.

La gendarmerie a constaté également en mars une baisse à hauteur de 20 %. Elle attribue cette diminution en partie au fait que les ex-conjoints sont confinés en dehors du département et qu'ils ne peuvent donc pas se déplacer. Il y aurait en revanche une hausse de 20 % de signalements.

La gendarmerie est en relation avec le CIDFF de la Drôme, qui a identifié des logements disponibles, notamment des places dans les hôtels pour y loger les conjoints violents : cette solution permet de ne pas déplacer les femmes et les enfants.

De plus, le département est désormais pourvu de onze téléphones grand danger (TGD) au lieu de quatre initialement. Notre demande a donc été satisfaite.

J'ai contacté l'association *Remaid – France victimes 26* qui s'occupe des violences conjugales. Elle a maintenu un accueil téléphonique et propose également un soutien psychologique. Elle propose par ailleurs chaque semaine sur *Facebook* des séances de sophrologie. L'association continue à prendre en charge les personnes victimes de violences intrafamiliales par ascendant ou descendant, sans pouvoir produire de chiffres sur leur augmentation ou diminution.

Par ailleurs, je suis préoccupée par le dispositif mis en place dans les pharmacies, qui semble avoir du mal à se mettre en place. Il n'est pas certain que les femmes aient reçu l'information sur cette faculté qui leur est désormais ouverte.

Enfin, je me pose la question de la mise à disposition de masques pour les professionnels et les bénévoles. Dans mon territoire, les infirmières « courent » après les masques. Le médecin de mon village n'en avait plus ; c'est une entreprise de BTP qui lui en a fourni. Des masques sont-ils prévus pour les structures d'accueil et d'hébergement des victimes de violences ? Dans ces institutions aussi, les besoins sont importants. Je ne suis pas sûre que cette dimension soit prise en compte actuellement.

Annick Billon, présidente. – Le fait que la gendarmerie soit proactive est un levier essentiel de la lutte contre les violences. Le communiqué de presse que nous avons publié la semaine dernière allait dans ce sens.

Dans mon département, la question de la dotation en masques des structures d'accueil et d'hébergement d'urgence pour les femmes victimes de violences se pose aussi.

Laurence Rossignol. – Merci, madame la présidente, de nous permettre de poursuivre nos échanges grâce à ces réunions.

Je voudrais vous indiquer quelques éléments statistiques afin de comparer les chiffres constatés dans nos départements respectifs.

Il n'y a pas, dans l'Oise, d'augmentation des interventions en zone police ; on constate également une baisse des plaintes. En revanche, on observe une hausse de plus de 130 % des interventions en zone gendarmerie avec, là aussi, une diminution des plaintes.

La gendarmerie explique cette hausse par le fait que beaucoup d'interventions se font après appel du voisinage. Ces déplacements évitent que les disputes montent en violence. Néanmoins, 130 % d'augmentation des interventions en quatre semaines, c'est beaucoup !

En revanche, je n'ai pas eu de réponse sur les solutions proposées aux femmes victimes de violences pour les mettre à l'abri. Dans l'Oise aussi, l'action des associations est freinée par l'épidémie.

La Protection de l'enfance m'a signalé deux ordonnances de placement d'enfant depuis le début du confinement. En zone police, il semble que les enfants se rendent relativement facilement au commissariat parce qu'ils trouvent aisément un prétexte pour sortir ; ils ont compris que la police pouvait les aider.

Je vous signale par ailleurs que l'association *L'Assemblée des femmes*, que je préside, a rédigé un guide sur les violences intrafamiliales et conjugales qui vous a été adressé par courriel. Il ne faut pas hésiter à vous en servir et à le communiquer à toutes les structures que vous connaissez dans vos départements. Je trouve que c'est un outil très opérationnel, très concret, qui me semble pouvoir être utile en cette période critique.

Martine Filleul. – Dans le département du Nord, les constats sont semblables : mes interlocuteurs parlent de « calme avant la tempête ». On constate moins d'appels que d'habitude et moins de signalements en ce qui concerne les enfants. Les policiers prennent l'initiative de contacter les femmes qui se sont signalées depuis au moins trois mois pour évaluer avec elles leur situation. Des logements supplémentaires ont également été prévus dans le département pour les mamans avec enfants.

Le sentiment, d'après les témoignages qui me reviennent, est celui d'une « cocotte-minute prête à exploser » : la police anticipe donc une éventuelle recrudescence des situations de violence envers les femmes et les enfants pour la période à venir.

Je voulais également vous informer de l'ouverture ce matin, signalée par la presse, d'un point d'accueil animé par trois associations dans un centre commercial de mon département : je ne manquerai pas de vous tenir au courant des suites de cette initiative.

Michelle Meunier. – En Loire-Atlantique, la situation en matière de violences faites aux femmes ressemble à celle des autres départements : des sollicitations moins nombreuses de la part des femmes, mais des situations que l'on sait très compliquées et peut-être plus sévères. Il nous faudra les appréhender après cette crise, lorsque nous pourrons reprendre un semblant de vie sociale normale.

Les associations m'indiquent que des femmes avaient anticipé le confinement en les contactant pour recueillir des renseignements sur les heures d'ouverture et sur ce qu'elles pouvaient faire en cas de problème. Cela explique peut-être qu'il y ait actuellement moins de sollicitations de la part des femmes.

On peut éventuellement aussi expliquer cette baisse par le fait que sur les 150 femmes accompagnées depuis le 17 mars, 70 % étaient déjà connues des associations car elles les avaient déjà appelées. Les associations s'attendent néanmoins, après le confinement, à une recrudescence des saisines, qu'il s'agisse de leur nombre ou de la gravité de problématiques que l'on pourrait qualifier d'« enkystées », en lien avec des situations familiales complexes.

Les interventions qui s'effectuent en ce moment se font dans un contexte très difficile, car la crise sanitaire rend les contacts avec l'Agence régionale de santé (ARS) ou le CHU extrêmement compliqués.

Sur la question de l'IVG soulevée par Laurence Rossignol et beaucoup d'entre nous, le délai entre la première consultation et l'intervention elle-même est désormais, en Loire-Atlantique, de dix à quatorze jours – onze à quinze jours à Nantes –, contre une semaine avant le confinement. On se retrouve donc, dans ce contexte de crise, avec des délais légaux dépassés.

En ce qui concerne l'opération *Masque 19*, les pharmaciens ont appris par la presse qu'ils allaient être mis à contribution avec le dépôt d'affichettes dans leurs officines. L'accueil est très favorable, mais les pharmaciens ont en quelque sorte été mis devant le fait accompli et ne savaient pas ce qu'ils devaient faire pour répondre à la demande d'une femme victime de violences. C'est donc la mairie de Nantes qui se charge de faire le tour des pharmacies afin de leur donner les informations nécessaires, notamment sur le centre *Citad'elles* qui accueille et informe les femmes victimes de violences et leurs enfants dans notre territoire.

La crainte est l'afflux de demandes de prises en charges qui va inévitablement se produire à la fin du confinement : cette anticipation d'une recrudescence des besoins en sortie de crise pose évidemment la question des moyens. J'ai posé la question à la délégation départementale aux droits des femmes de Loire-Atlantique, qui ne dispose à ce stade d'aucune information sur le million d'euros supplémentaire annoncé par la secrétaire d'État.

Céline Boulay-Espéronnier. – Je ne suis pas encore en mesure de vous communiquer des statistiques parisiennes sur les violences conjugales. Je partage la préoccupation déjà exprimée sur la façon de mieux faire connaître le dispositif mis en place dans les pharmacies. Je dois participer prochainement à une visioconférence avec mes interlocuteurs : j'en saurai donc davantage à ce moment et ne manquerai pas de vous faire part de ces informations.

Françoise Laborde. – Je pense que nous travaillons toutes et tous le mieux possible compte tenu des circonstances. Je ne dispose pas, à ce jour, d'informations complémentaires spécifiques à mon territoire par rapport à ce qui a déjà été dit. Je maintiens des contacts réguliers avec la préfecture de

la Haute-Garonne et vous tiendrai informés des remontées de terrain dont je pourrais avoir connaissance par la suite.

Dans les pharmacies, des affichettes ont été déposées à l'attention des victimes de violences : chacun participe à leur repérage et à leur accompagnement à son niveau.

Je souhaiterais revenir sur les alertes dues au voisinage des victimes : je pense que les voisins sont dans leur rôle en appelant la police ou la gendarmerie. Ils ont compris qu'il ne s'agissait ni de délation ni de dénonciation, mais d'assistance à personne en danger. C'est donc positif.

Notre délégation a beaucoup travaillé sur la question des violences conjugales et sur les incidences des violences intrafamiliales sur les enfants. N'avons-nous toutefois pas laissé de côté l'inceste ? C'est un sujet qui me tient à cœur. J'ai du reste rédigé sur ce sujet une question écrite que j'ai adressée au secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance. J'ai souhaité attirer son attention sur cette grave question. Nous avons incontestablement contribué, notamment grâce à la tribune parue à notre initiative sur le site de *Libération* le samedi 28 mars 2020, à une prise de conscience généralisée sur le risque accru de violences conjugales en cette période de confinement. Le communiqué de presse que nous avons publié le 31 mars dernier s'est inscrit, lui aussi, dans cette logique. Mais dans aucun de ces textes nous n'avons évoqué l'inceste, sujet tabou entre tous. Ma question écrite insiste donc sur le fait qu'il faut avoir conscience, dans le contexte du confinement, du danger que représente l'inceste, qui par essence concerne le huis clos familial.

Dominique Vérien. – Dans l'Yonne, la gendarmerie signale deux fois plus d'appels et d'interventions que d'habitude, mais le même niveau de plaintes qu'en mars 2019. Si les appels sont plus nombreux, beaucoup d'entre eux concernent, semble-t-il, des disputes qui ne donnent pas forcément lieu à un dépôt de plainte.

La gendarmerie rappelle systématiquement les familles dans les jours qui suivent son intervention : c'est une méthode à encourager.

De plus, la pratique qui s'est instaurée de manière systématique depuis plusieurs mois, consistant à exfiltrer l'homme violent et à maintenir au domicile la femme et les enfants, continue à fonctionner malgré les difficultés de la période actuelle.

S'agissant des pharmacies, je n'ai pas reçu à ce stade d'informations précises, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'en milieu rural, le réseau des officines est moins dense que dans d'autres territoires. Je vais contacter l'Ordre des pharmaciens afin de savoir si ce nouveau dispositif d'alerte fonctionne chez nous.

Les dotations en masques sont dans le département un vrai sujet ! Nous gérons en quelque sorte la pénurie. Avant que nous franchissions le seuil épidémique, nous n'avions pas réussi à en obtenir, que ce soit pour les EHPAD ou pour les aides à domicile. Dès que ce stade a été passé, les masques commandés par la région de Bourgogne-Franche Comté ont été réquisitionnés par l'État pour subvenir aux besoins de la région Grand-Est. Pourtant, la ville de Besançon est, elle aussi, gravement touchée, comme en attestent les appels lancés par le CHU.

Claudine Lepage. – J'ai attiré votre attention, lors de la réunion du bureau du 30 mars dernier, sur la situation des Françaises établies à l'étranger qui tentaient de regagner le territoire national. Je n'ai malheureusement pas plus d'informations à vous communiquer aujourd'hui sur ce sujet.

En revanche, nous savons que les consulats peinent aujourd'hui à faire face aux rapatriements de ressortissants français. Plus de 110 000 rapatriements ont déjà eu lieu, mais certaines situations sont particulièrement compliquées, quand les personnes se trouvent dans des endroits isolés, loin de tout aéroport et de tout moyen pour se déplacer. J'ajoute que certains consulats sont fermés car beaucoup d'agents sont atteints par le Covid-19 : il devient parfois très difficile d'y trouver un interlocuteur.

Je pense qu'il faudra, après la crise, demander un bilan auprès de la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Cette administration a fait en sorte de former des agents à l'accueil des femmes victimes de violences. Il serait donc intéressant, le moment venu, d'en savoir plus sur ce point.

Marie-Thérèse Bruguière. – Dans mon département, je peux faire état d'une situation peu commune : il s'agit d'un homme victime de violences.

Annick Billon, présidente. – Notre collègue Laure Darcos ne manque pas d'attirer l'attention de la délégation sur cet aspect moins répandu des violences intrafamiliales...

Laurence Rossignol. – Marlène Schiappa a annoncé ce matin la mise en place d'un numéro destiné aux hommes sous l'emprise de pulsions violentes, pour qu'ils puissent demander de l'aide avant que la situation dégénère. Cette initiative, que je trouve très intéressante, s'appelle *Appelez avant de frapper*. Elle se met en place avec des écoutants formés à l'accompagnement des auteurs de violences, des psychologues, etc.

Annick Billon, présidente. – En effet, ce nouveau numéro justifie un suivi de notre part. Pensez-vous qu'un homme violent appellerait une telle plateforme avant de passer à l'acte ?

Laurence Rossignol. – Je suis convaincue qu’il manque des lieux où les gens puissent se rendre pour parler de ce qui se passe à l’intérieur du domicile conjugal et demander de l’aide avant de donner libre cours à des pulsions de violence. Ces lieux n’existent que dans le contexte post-violences ; mettre en place une structure dédiée à ce qui se passe avant me semble prometteur. Nous devrions nous intéresser à cette plateforme et faire le bilan de son activité. Cet outil sera-t-il efficace pendant le confinement ? Toutes les informations que nous pourrions recueillir sur ce numéro, notamment sur les aspects sociologiques des personnes qui appelleront, alimenteront notre réflexion sur les violences. Le bilan de cette plateforme pourrait également contribuer à la mise en place de lieux de médiation pré-violences.

Victoire Jasmin. – Ici, en Guadeloupe, j’ai eu connaissance de deux cas de violences depuis le début du confinement, dont l’un a donné lieu à l’incarcération de l’auteur. Si le nombre de cas signalés est pour l’heure réduit, une communication a néanmoins été mise en place pour aider les victimes à se signaler.

En revanche, le problème de la prostitution perdure dans certains quartiers : le couvre-feu devrait peut-être y pallier.

Annick Billon, présidente. – Merci aux collègues qui se sont exprimées et qui nous ont fait partager des informations très précieuses.

Je voudrais revenir sur le million d’euros dédié à la lutte contre les violences faites aux femmes en cette période de confinement. Il s’agit en réalité, comme nous le craignons, de crédits déjà votés dans le cadre de la loi de finances pour 2020. Il pouvait en effet sembler étonnant de voir surgir un million d’euros supplémentaires dans un budget aussi contraint et aussi réduit, pour une situation qu’il était tout à fait impossible de prévoir il y a seulement un mois.

J’ai d’ailleurs posé une question écrite sur ce sujet la semaine dernière. Je reste pour ma part très préoccupée par la question du financement de l’hébergement des victimes, qui reste non résolue.

Laurence Rossignol. – Ce « nouveau » million va être dégagé des crédits du secrétariat d’État, dans lesquels il n’y a déjà pas de marge. Cela me rappelle que, dans le contexte du *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, l’État avait supprimé beaucoup d’autres lignes de crédit – subventions aux associations notamment. Quelles actions seront impactées par le changement d’affectation de ce million d’euros ? Je partage l’inquiétude de notre présidente.

L’importance du sujet justifie qu’un groupe s’exprime sur ce point lors d’une prochaine séance de questions au Gouvernement, même si nous savons bien que les droits des femmes passent généralement après les questions économiques...

Annick Billon, présidente. – Je retiens l'idée d'une question sur ce sujet.

Afin de nous assurer que l'audition d'Adrien Taquet se déroule dans les meilleures conditions, je vous propose une réunion du bureau, le mercredi 15 avril à 11 heures.

Il me reste à vous remercier pour votre implication et votre dynamisme.

Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, en charge de la protection de l'enfance

(16 avril 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Je remercie Adrien Taquet de s'être rendu disponible ce matin pour nous permettre de faire le point sur les risques de violences liés, pour trop d'enfants et d'adolescents, au confinement. Comme c'est le cas depuis le début de celui-ci, cette réunion a lieu en visioconférence.

La lutte contre les violences faites aux femmes est depuis toujours une préoccupation centrale pour notre délégation. Mais nous en sommes toutes et tous convaincus, les violences qui s'exercent dans un huis clos familial ne se limitent généralement pas aux violences conjugales. Leurs victimes sont également les enfants, témoins ou eux-mêmes cibles des coups et des insultes. Notre délégation est plus que jamais sensibilisée à la fragilité des enfants actuellement.

En cette période de confinement, les dangers qui pèsent sur eux sont bien évidemment aggravés, comme en témoigne l'augmentation de 20 % du nombre d'appels au 119 pendant les trois premières semaines du confinement.

Ce constat exige une vigilance renforcée de tous les acteurs de la lutte contre ces violences, associations et institutions, dont je salue l'engagement.

Notre délégation a donc souhaité entendre le secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance.

Monsieur le secrétaire d'État, nous avons besoin de vous pour faire le point : quelle est la réalité statistique des violences faites aux enfants et aux adolescents en cette période de confinement ? Qui contacte le 119 : les enfants eux-mêmes, les voisins, les travailleurs sociaux ? Comment sont identifiés les enfants et adolescents victimes, alors que l'école ne peut plus jouer son rôle d'informateur ? Quelles sont les principales causes de tension au sein des familles ? Quelle est l'incidence de l'école à la maison sur ces violences ? Comment se fait le suivi des mineurs protégés alors que les travailleurs sociaux ne se déplacent plus dans les familles ?

Nos questions s'articuleront autour de trois thématiques : le signalement des violences en cette période de confinement, les difficultés causées par celui-ci et la réponse institutionnelle à ces défis.

Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, en charge de la protection de l'enfance. – Au préalable, j'espère que vous vous portez tous bien, ainsi que les personnes qui vous entourent !

Madame la présidente, vous avez bien posé le cadre de notre réunion.

La situation actuelle est complexe et extraordinaire de par ses conséquences géographiques, sanitaires – je salue le monde hospitalier et médico-social qui combat quotidiennement ce virus – et économiques. Elle soulève de nombreux défis et enjeux pour les enfants, pour les parents – dans le cadre familial ou au sein des institutions de protection de l'enfance. Nous avons tous dû, collectivement, nous adapter, être réactifs, créatifs, ajuster nos actions à la situation et y apporter des réponses diverses, pragmatiques, en collaboration avec l'ensemble des acteurs et des professionnels de la protection de l'enfance, dont je souligne l'engagement, tout comme celui des travailleurs sociaux, qui contribuent très largement à ce que le système « tienne ».

Une fois passés l'effet de sidération et la légère désorganisation au début du confinement, nous avons mis en place de nouvelles mesures, car la protection de l'enfance ne pouvait être interrompue pendant cette crise. Je dirais même que c'est en cas de crise que la situation des enfants est la plus fragile, ce qui nous oblige à être vigilants pour jouer notre rôle de garants des droits fondamentaux des enfants. De nouveaux problèmes sont apparus, auxquels nous avons essayé de répondre ensemble – je pense en particulier à l'aide sociale à l'enfance (ASE) – de même que nous avons veillé à anticiper les problèmes qui pouvaient se poser. Et tout en continuant à gérer l'urgence, nous commençons à réfléchir à la sortie du confinement.

Je vous parlerai des violences intrafamiliales, et donc du 119, ainsi que du volet « prévention » et de tout ce qui a trait à l'accompagnement à la parentalité, quand les parents doivent être également professeurs, éducateurs de centre de loisirs, etc. Dans certains cas, des situations peuvent dériver vers la maltraitance ou vers des violences éducatives ordinaires. Je ferai donc un point sur le dispositif d'accompagnement des parents. Puis j'évoquerai l'aide sociale à l'enfance.

En temps normal, 80 % des violences faites aux enfants, qu'elles soient de nature psychologique, physique ou sexuelle, ont lieu dans le cercle familial. De fait, la fermeture des écoles peut mettre certains enfants en danger. C'est pourquoi nous avons veillé à la continuité du service puis au renforcement des dispositifs d'alerte existants, en premier lieu le 119, qui a dû s'adapter. À ce jour, il est joignable 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Il compte une trentaine d'écoutes. Le Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) s'est organisé pour assurer la prise des appels au 119 afin de protéger les écoutes de l'épidémie : trente écoutes sont donc en télétravail et se relaient jour et nuit pour répondre aux appels.

Le 119 travaille en collaboration très étroite avec un certain nombre d'associations, plus particulièrement avec quatre d'entre elles : *La voix de l'enfant*, *Enfance et partage*, *L'Enfant bleu* et *Colosse aux pieds d'argile*. Certains appels, en accord avec l'appelant, en fonction de leur nature, en particulier si ce sont des parents qui appellent pour faire part de leurs difficultés - cela représente près de la moitié des appels - peuvent être rebasculés vers ces associations pour un accompagnement.

J'ai clairement indiqué que, en cette période de crise, rien ne ferait obstacle à la continuité de service du 119 - moyens humains et financiers. Dès avant celle-ci, j'avais déjà augmenté les moyens du 119.

Dans un courrier à l'ensemble des présidents de conseil départemental, j'ai demandé à ceux-ci que l'ensemble des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) assurent un plan de continuité de leurs activités. Les CRIP sont en relation constante avec les équipes du 119. Toujours est-il que les choses peuvent être améliorées et j'appellerai si c'est nécessaire les présidents des conseils départementaux à cette fin.

Concernant les forces de l'ordre - police et gendarmerie - le ministre de l'intérieur est très investi sur la question des violences faites aux femmes et aux enfants en cette période de crise et il les a donc sensibilisées sur ces questions.

La garde des sceaux, quant à elle, a dès le début déclaré que la justice des mineurs faisait partie des activités prioritaires devant être maintenues par les tribunaux, qui se sont adaptés. Des audiences pour mineurs se tiennent et des ordonnances de placement provisoire sont prises quand il est nécessaire de retirer un enfant à sa famille.

Nous avons fait en sorte de disposer de suffisamment de places au sein des foyers de l'ASE pour accueillir en urgence des enfants.

Il a fallu aussi démultiplier les canaux de signalement. On comprend aisément que, confiné chez lui avec son bourreau, il soit difficile pour un enfant d'appeler le 119. C'est pourquoi nous avons accéléré un projet en cours : il est donc possible depuis le 2 avril de faire un signalement en ligne à partir du site allo119.gouv.fr, qui permet à un enfant victime ou à un témoin, s'il ne peut alerter par téléphone, de faire un signalement par mail.

Le signalement des violences conjugales auprès de son pharmacien, ainsi que l'a annoncé le ministre de l'intérieur, vaut également pour les violences sur les enfants, qui peuvent aussi être signalées par SMS au 114. Le comité interministériel du handicap, qui gère le 114, m'a indiqué en

milieu de semaine dernière qu'il avait reçu quatre SMS émanant d'enfants. Sachez enfin que nous travaillons à la création d'un *tchat* en ligne permettant aux enfants de signaler des violences.

Le troisième élément important, c'est la publicité faite autour de ces dispositifs. À cet égard, je salue l'ensemble des médias auprès desquels nous avons obtenu gracieusement l'équivalent de 1,5 million d'euros d'espaces publicitaires pour diffuser la campagne sur le 119, à la télévision, à la radio et sur Internet, *Facebook*, *Twitter* ou *TikTok*, très en vogue chez les enfants.

Cette stratégie fonctionne. Pendant les trois premières semaines du confinement, le 119 a enregistré une hausse de 20 % des appels par rapport aux trois semaines ayant précédé le confinement. À compter du lancement de la campagne, au début du mois d'avril, les appels ont augmenté de 50 %. Cela traduit à la fois une augmentation des violences sur les enfants, mais aussi la manifestation d'une plus grande vigilance, la nôtre, celle des Français : les appels passés par les voisins ont augmenté de 30 %, et ceux passés par les camarades, de 36 %. Les appels transmis à la police ou à la gendarmerie ont quant à eux augmenté de 35%. On a constaté une hausse de 60 % des appels considérés comme urgents par les écoutants et devant donner lieu à une enquête immédiate des services sociaux. L'augmentation de ces appels traduit le baromètre de notre propre vigilance : chaque Français doit être la vigie de la sécurité de nos enfants. Il faut poursuivre dans cette voie : au moindre doute, c'est une responsabilité collective, il convient de s'enquérir de la situation !

Entre le 2 et le 7 avril, soit en moins d'une semaine, on a enregistré 130 signalements *via* le formulaire en ligne du *allo119.gouv.fr*, canal qui est appelé à monter en puissance.

Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement et moi-même avons écrit à l'ensemble des bailleurs sociaux, aux syndicats, aux acteurs de l'immobilier pour qu'ils apposent dans les halls d'entrée des immeubles des affiches informant sur le 119. Avec le ministre de l'éducation nationale, nous avons mis en place une communication sur le 119 sur les plateformes *maclassealamaison*. De même, nous travaillons en relation avec la Fédération du commerce et de la distribution pour envisager un affichage dans les grandes surfaces.

J'en viens à la prévention et au soutien à la parentalité.

Les parents sont soumis à une forte pression en cette période particulière. Même si la continuité éducative est importante, même si les inégalités scolaires peuvent s'accroître en cette période de confinement, ils ne doivent pas s'imposer trop de pression ! C'est parfois une trop grande rigidité qui est à la source des maltraitances. Il faut donc faire preuve de souplesse en cette période vis-à-vis des enfants en leur permettant de diversifier leurs activités.

Notamment avec la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), nous avons identifié quatre grands types de besoins exprimés par les parents : un besoin d'information sur la pandémie et la meilleure façon d'en parler aux enfants ; un besoin de suggestions d'activités éducatives pour occuper les enfants durant la journée – de nombreuses initiatives ont été prises en la matière – ; un besoin d'appui en matière d'accompagnement à la scolarité, et la chaîne de télévision *France 4* fait beaucoup en la matière ; un besoin d'accompagnement à la parentalité, pour prendre du recul, pour souffler, pour trouver des réponses aux difficultés dans la gestion du foyer.

Plutôt que de réinventer ce qui existait déjà, nous avons voulu, avec la CNAF, agréger toutes les ressources disponibles. D'une part, à travers le numéro vert du Covid, le 0800 130 000, qu'on appelait au début pour avoir des informations sur le virus et qui est de moins en moins sollicité, il est possible désormais de joindre une cellule de soutien psychologique en relation avec la Croix-Rouge. Les parents qui appellent ce numéro peuvent être dirigés vers différentes associations, comme *Les Pâtes au beurre*, que la sénatrice Michelle Meunier connaît bien, *Enfant présent, Enfance et partage, e-Enfance* pour les cas de harcèlement en ligne, les *Apprentis d'Auteuil* pour les ados, ou *Enfance et Covid*, structure montée par Boris Cyrulnik avec d'autres professionnels de la commission des 1 000 jours. Ces associations vont donc pouvoir accompagner les parents en fonction des problématiques auxquelles ils sont confrontés.

Par ailleurs, le site de la CNAF www.monenfant.fr met à disposition des fiches thématiques et des vidéos diverses. Le même site propose un centre de loisirs virtuels.

Tous ces moyens coûtent de l'argent au secteur associatif. C'est la raison pour laquelle j'ai dégagé 500 000 euros pour les aider en cette période de crise. Ces besoins concernent plus particulièrement le fonctionnement des lignes téléphoniques existantes (recrutement de personnel supplémentaire, formation et supervision, etc.), l'équipement destiné au travail à distance (achat de logiciels...) et l'élaboration et la diffusion de supports de communication.

Les caisses locales d'allocations familiales sont particulièrement mobilisées pour entretenir actuellement un lien plus étroit encore avec les familles qu'elles suivent en temps normal. Les familles en situation de fragilité sont en effet confrontées à un contexte de confinement qui peut s'avérer particulièrement problématique, qu'il s'agisse des familles monoparentales, ou des familles concernées par le handicap ou par une séparation conflictuelle.

Dernier point : l'Aide sociale à l'enfance, qui faisait l'objet d'une inquiétude particulière de notre part au début du confinement. Les associations comme les départements attendaient qu'un certain nombre de principes directeurs soient fixés par l'État. Au début du confinement,

des décisions sans doute un peu trop rapides ont été prises : par exemple, certains départements ont décidé de suspendre du jour au lendemain toutes les interventions à domicile. Nous avons diffusé très rapidement un certain nombre de fiches consignes à l'attention des acteurs de la protection de l'enfance, associations comme départements.

Une fois par semaine, je réunis en audioconférence l'ensemble des associations et grandes fédérations de la protection de l'enfance, les gestionnaires d'établissements intervenant à domicile, les représentants des assistants familiaux pour traiter les problèmes et anticiper ceux qui pourraient se présenter, et évaluer l'effet des mesures prises. En outre, je m'entretiens régulièrement avec le président de l'Association des départements de France (ADF) et avec un grand nombre de présidents de conseils départementaux pour identifier les bonnes pratiques ou essayer de trouver avec eux des solutions.

Parmi les consignes que nous avons données : les droits de visite et d'hébergement. Il fallait arbitrer entre l'intérêt supérieur de l'enfant, l'impératif sanitaire et les droits des parents. Nous avons préconisé une suspension des droits de visite et d'hébergement, décision très difficile à prendre et à vivre pour les enfants concernés, surtout dans la perspective d'un prolongement du confinement. Nous avons indiqué qu'il convenait de définir des formes alternatives d'échanges entre les parents et les enfants (par téléphone, par visioconférence, etc.)

Je souhaite maintenant que, dans le respect très strict des règles sanitaires, on réfléchisse à une reprise du droit de visite, en l'adaptant, c'est-à-dire en accordant la priorité aux situations les plus à risque.

S'agissant des mineurs non accompagnés, alors que tous les services d'évaluation des préfetures sont aujourd'hui suspendus, la priorité va à la mise à l'abri des enfants, mineurs ou non. Nous avons aussi demandé aux départements d'accorder une attention particulière aux enfants séjournant dans les hôtels, qui sont particulièrement isolés et qui requièrent un suivi particulier. De même, les centres de protection maternelle et infantile (PMI) doivent continuer à fonctionner, ce qui est le cas la plupart du temps.

J'ai obtenu, dès la deuxième semaine du confinement, que les enfants des personnels de la protection de l'enfance au sens large puissent aller à l'école : ces structures ont retrouvé entre 20 et 30 % de leur personnel. Pareillement, les associations ont salué la mise en place, avec Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, de la « réserve sociale », grâce à laquelle les étudiants en travail social viennent en appui des travailleurs sociaux.

Nous avons fait en sorte que la protection de l'enfance soit intégrée à la plateforme de bénévolat mise en place par Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (jeveuxaider.gouv.fr) pour proposer du soutien scolaire, de l'activité physique,

artistique ou culturelle dans les foyers de l'ASE. 80 structures de notre réseau s'y sont déjà inscrites, pour environ 800 bénévoles. Avec la ministre des sports, nous avons encouragé les éducateurs sportifs, qui sont largement en chômage technique, à s'inscrire sur cette plateforme.

S'agissant de la continuité éducative et du droit à la scolarité, les enfants de l'ASE, d'une manière générale, connaissent des difficultés scolaires. Cette période de confinement - et cela vaut aussi pour les enfants des familles précaire - va accroître les inégalités scolaires. Le ministre de l'éducation nationale a annoncé un dispositif de soutien. Nous avons identifié un problème matériel dans ces structures et ces familles : l'absence d'ordinateurs. Avec le secrétaire d'État chargé du numérique, nous avons lancé un appel à la générosité *via* le site *www.desordispournosenfants.fr*. À ce jour, nous avons collecté 2 000 ordinateurs et 4 000 ont été annoncés - le besoin total est de 10 000.

Voilà donc quelques-unes des mesures mises en place pour protéger au mieux les enfants et s'assurer qu'ils ne soient pas les victimes indirectes du virus. Tous les moyens de l'État resteront mobilisés pour combattre les conséquences de l'épidémie dans nos familles et nos établissements de protection de l'enfance.

Annick Billon, présidente. - Merci beaucoup pour cet exposé très complet et dynamique. Vous avez évoqué, Monsieur le ministre, un fond de 500 000 euros : vous nous indiquerez comment est réparti cet argent entre des acteurs de terrain très nombreux. Passons sans plus tarder à nos échanges, en suivant le dérouleur qui vous a été transmis. Nous aborderons dans un premier temps les questions relatives au signalement des violences.

Marta de Cidrac. - Monsieur le ministre, vous avez d'ores et déjà partagé avec nous un certain nombre de mesures et de préconisations, et je vous en remercie. Toutefois, alors que plusieurs cas m'ont été rapportés dans mon département, je souhaitais vous interroger sur les suites qui sont données aux signalements des actes de violence intrafamiliale.

Les associations ont constaté que les signalements ne sont pas toujours suivis d'effet. Les personnes qui signalent les actes de violence sont souvent réticentes à voir apparaître leur nom dans les procédures judiciaires, parce qu'elles ne veulent pas, par la suite, avoir de mauvaises relations avec leurs voisins par exemple, ce qui est compréhensible. Le signalement de fait donc, mais les poursuites judiciaires sont parfois abandonnées.

Or si le signalement est important, il reste vain s'il ne se concrétise pas par des suites judiciaires, condition pour faire cesser définitivement les actes de violence. Lorsque les policiers, les gendarmes se déplacent, la vision d'un uniforme calme les auteurs de ces violences... mais c'est souvent seulement temporairement.

Dans quelle mesure serait-il possible de préserver l'anonymat des personnes signalant les violences intrafamiliales dans le cadre de la procédure judiciaire ? Cette faculté passe-t-elle par modification de la loi ? Beaucoup de dispositifs de signalement ont été mis en place pendant cette période de confinement et sont donc devenus « grand public ». S'ils sont aujourd'hui connus de beaucoup, ils le sont également des agresseurs. Existe-t-il des procédures de signalement spécifiques plus confidentielles, et donc peut-être plus incitatives ?

Max Brisson. – En temps ordinaire, l'école joue un rôle majeur dans le signalement des enfants en danger. Les enseignants et les chefs d'établissement y contribuent largement. L'école doit maintenir ce rôle dans le contexte du confinement. Avec la continuité pédagogique mise en place par Jean-Michel Blanquer, il est prévu des rendez-vous réguliers téléphoniques ou par visioconférence entre les professeurs, les familles et les élèves. Ces échanges sont-ils une réalité ? Les enseignants ont-ils reçu des conseils sur la manière de déceler des situations de maltraitance ?

Comment utiliser les espaces numériques de travail pour permettre aux enfants en situation de détresse de se manifester ? Et a-t-on une idée, après un mois de confinement, de l'efficacité de l'école à distance pour le signalement des enfants en difficulté ?

Adrien Taquet, secrétaire d'État. – La question relative à l'anonymat des personnes signalant les faits de violence relève plutôt de la garde des sceaux. Même si ce problème ne m'a pas été signalé, je tenterai de vous apporter une réponse ultérieurement.

Sur la confidentialité des dispositifs, quand vous dites qu'ils sont désormais connus par les auteurs de violences, vous pensez probablement aux pharmacies et aux dispositifs d'information destinés aux femmes dans les grandes surfaces, à la suite de l'initiative prise par ma collègue Marlène Schiappa. Les autres dispositifs tels que *allo119.gouv.fr* et le 114 sont gratuits, mais également anonymes. Ainsi, l'appel au 119 n'apparaît ni sur les factures de téléphone ni dans l'historique des appels, de même que la consultation du site *allo119.gouv.fr* n'apparaît pas dans l'historique de navigation.

Les enseignants, selon moi, attachent spontanément une attention plus grande aux élèves dont ils savent que, en temps normal, ils peuvent être confrontés à des difficultés dans leur cercle familial. Sans doute, dans le cadre de la continuité pédagogique, les appellent-ils plus régulièrement que les autres élèves. Pour autant, avec le ministre de l'éducation nationale, nous avons décidé de sensibiliser l'ensemble des enseignants aux risques que court un certain nombre de ces enfants au sein de leur famille. À deux reprises, des demandes ont été formulées en ce sens aux recteurs.

Le site *maclassealamaison.fr* fait, depuis la semaine dernière, la promotion du 119 en incitant les enfants à composer ce numéro en cas de violences. Il est encore trop tôt pour juger de son efficacité. Nous sommes également en train de développer d'autres outils.

Annick Billon, présidente. – Je vous en sais gré de proposer d'apporter des réponses plus complètes ultérieurement ! Nous abordons les questions relatives aux conditions du confinement et leurs conséquences sur certains enfants.

Joëlle Garriaud-Maylam. – Je vous remercie, Monsieur le ministre, pour toutes ces informations. Hélas, ces mesures ne trouvent pas toujours de traduction concrète sur le terrain.

Je veux appeler votre attention sur les enfants en situation de handicap, en particulier de handicap mental, qui bien souvent, ne comprennent pas ce qu'est le confinement et n'ont pas accès aux soins, en particulier les soins dentaires. Il est nécessaire de soutenir ces familles. Vous avez évoqué l'appel aux bénévoles : c'est très important, mais il faut aussi encourager les éducateurs à reprendre le travail. Or ceux-ci ont souvent peur de la contamination, faute de masques. Et les familles sont désespérées face à ces enfants souvent hyperactifs. Je pense aussi aux familles établies hors de France confrontées au handicap d'un enfant : peut-être faudrait-il délivrer des informations aux consulats à ce sujet.

S'agissant de la continuité pédagogique, les enfants des familles défavorisées sont en plein décrochage. Vous avez lancé un appel au don d'ordinateurs, ce qui est très bien. Mais, comme je l'ai écrit à votre collègue Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique, il faut aussi prendre en considération l'accès à Internet pour permettre à ces enfants de suivre les cours. Il conviendrait de demander un effort aux fournisseurs d'accès. Pouvez-vous agir dans ce sens ?

Laure Darcos. – Je souhaite pour ma part évoquer la situation spécifique des enfants dont les parents sont atteints de troubles psychiatriques ou psychologiques. Les services sociaux peuvent continuer à suivre ceux qui sont identifiés, notamment dans les hôpitaux psychiatriques. Mais j'ai l'exemple d'une adolescente qui s'est vu retirer l'ensemble de ses moyens de communication par sa mère atteinte de troubles psychiatriques et qui se trouve donc sans moyen de communication. La CRIP n'a rien pu faire.

Plus généralement, de nombreux psychologues et psychiatres ont suspendu leurs entretiens quand le confinement a débuté. Pourquoi ne pas maintenir les entretiens, *via* les outils technologiques, avec ces adultes fragiles qui peuvent dans certains cas faire une trop grande consommation de médicaments ? N'est-il pas envisageable d'en appeler à l'ensemble de ces médecins afin qu'ils entrent en contact avec ces patients ?

Claudine Lepage. - J'aimerais appeler votre attention, Monsieur le ministre, sur l'exploitation prostitutionnelle des mineurs en cette période de confinement. Le proxénétisme des mineurs sévit particulièrement sur Internet et, même s'il n'existe aucune évaluation récente, on sait que c'est un phénomène en expansion. Qui plus est, en période de confinement, l'utilisation des outils numériques est forcément accrue. Ce sont les hébergeurs de sites facilitant l'exploitation sexuelle à distance qui tirent profit de la situation actuelle.

Une évaluation de ce phénomène est-elle prévue et, si oui, savez-vous dans quel délai les résultats en seront connus ? Par ailleurs, pouvez-vous nous informer sur les mesures spéciales envisagées par le Gouvernement pour lutter contre l'exploitation sexuelle des mineurs sur Internet ?

Adrien Taquet, secrétaire d'État. - **S'agissant des enfants en situation de handicap, c'est un des sujets les plus complexes auxquels nous avons été confrontés.** On estime entre 25 % et 30 % la proportion des enfants pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance qui sont en situation de handicap. Certains établissements - instituts médico-éducatifs (IME) ou instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) - ont interrompu leur accueil en externat ; les enfants restent dans les foyers ou les familles d'accueil. Cette fermeture ne devait pas être « sèche » : une continuité de service devait être mise en place, par le biais, notamment, d'un suivi régulier des familles et des enfants, avec des interventions si nécessaire. Pourtant, dans de nombreux cas, cette continuité n'a pas été assurée. Ma collègue Sophie Cluzel, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, a demandé que, *via* les ARS, tous ces manquements soient répertoriés, afin de pouvoir y remédier, à défaut de quoi le financement des services non assurés serait suspendu.

Nous avons par ailleurs assoupli, dans les ordonnances récemment promulguées, certaines règles concernant les agréments, dans le respect de la sécurité des enfants, de manière notamment à ce que les internats puissent pratiquer l'accueil de jour de certains enfants, ou en recevoir un nombre plus élevé que d'ordinaire. L'association *AIRe*, qui fédère les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP), a proposé que ceux-ci interviennent de façon volontariste auprès des enfants qui en auraient besoin. La situation est complexe, au-delà de l'ASE, pour les parents d'enfants en situation de handicap. Pour certains enfants souffrant de troubles du spectre de l'autisme, la situation est terrible ; pour d'autres, au contraire, elle offre une certaine stabilité ainsi que le retour des repères familiaux. Sophie Cluzel et moi-même continuons de travailler pour nous assurer, avec les ARS, les conseils départementaux et les associations, que tout se passe bien sur le terrain. Il y a encore des progrès à faire. Dans la perspective du déconfinement, nous réfléchissons à la réouverture progressive de certaines structures. Merci de m'avoir rappelé la situation

des Français de l'étranger : je m'assurerai que des consignes soient transmises aux consulats.

Quant à l'accès à Internet, des actions sont menées ; je pense notamment à l'initiative *Emmaüs Connect*. Certains opérateurs, notamment SFR, ont également offert des connexions à des familles en difficulté.

Concernant le maintien du lien des adultes avec leur psychiatre ou leur psychologue, il est en effet problématique que les soins ordinaires, jugés « périphériques », soient aujourd'hui trop souvent mis de côté tant par les patients que par les médecins. On a peur, comme patient, d'être contaminé, de gaspiller le temps des soignants. Ceux-ci, pour certains, se consacrent aux soins liés au Covid. On risque donc une recrudescence des besoins lors de la décrue de l'épidémie. Rappelons à ce propos aux parents et aux centres de PMI que onze vaccinations et leurs rappels restent obligatoires pour les jeunes enfants : il ne faut pas négliger de les faire ! Je ferai en sorte, en tout cas, que la problématique que vous évoquez soit prise en considération et j'étudierai la possibilité de pratiquer les alternatives que vous suggérez.

Quant à la prostitution des mineurs, j'ai tendance à penser qu'il est plus compliqué aujourd'hui pour les prostituées et les clients de se rencontrer, mais il n'en subsiste pas moins des problèmes sur Internet et sur les réseaux sociaux. Avant le confinement, la prostitution infantile était déjà un volet majeur au sein du plan de lutte contre les violences faites aux enfants que j'ai présenté le 20 novembre dernier. Décideurs publics, associations, magistrats, policiers sont très dépourvus face à ce fléau. J'ai alors décidé la création d'une *task force* à laquelle les parlementaires seraient associés, afin d'élaborer ensemble un plan d'action contre ce fléau, qu'il faut mettre en lien avec l'exposition croissante des enfants, de plus en plus jeunes, à la pornographie. J'avoue que la situation actuelle a retardé sa mise en place, mais nous y reviendrons au plus vite.

Annick Billon, présidente. – Merci pour ces réponses. Abordons à présent les questions relatives au volet institutionnel.

Victoire Jasmin. – Les familles d'accueil d'enfants placés rencontrent des difficultés pendant cette période : les psychologues et autres professionnels qui suivent d'ordinaire ces enfants ne peuvent plus le faire. S'ajoute à cela la nécessité de faire l'école à la maison : les familles, parfois, ne sont plus en mesure de suivre.

On compte beaucoup sur les gendarmes en ce moment, mais on relève malheureusement des situations de conflit et des attitudes abusives de certains fonctionnaires : une mère qui se promenait avec son enfant autiste en respectant les règles a été abusivement verbalisée. Il faut former davantage les gendarmes et les informer de l'évolution des règles !

Dans les différents territoires d'outre-mer, enfin, les associations d'aide à l'enfance ne sont pas toujours les mêmes qu'en métropole. Il serait bon que vous informiez, par les médias, les familles des relais qui peuvent leur venir en aide sur place.

Maryvonne Blondin. – Je voulais vous interroger, Monsieur le ministre, sur la situation des enfants en placement familial. Les départements ont mis en place des mesures innovantes : par quels moyens financiers l'État envisage-t-il de les accompagner ? Ainsi, on compte 2 000 enfants placés dans le Finistère ; un quart d'entre eux souffrent de problèmes multiples, de handicaps et de troubles du comportement. Il fallait prévoir des mesures d'allègement en direction des assistants familiaux, qui font un travail extraordinaire : le département a donc ouvert des lieux pour recevoir temporairement les jeunes en rupture d'accueil, mais aussi pour faire face aux comportements déviants de certains jeunes, car il y a un effet « cocotte-minute » dans le confinement ! Un troisième lieu a été ouvert pour les enfants dont les parents sont atteints du Covid-19. Ces lieux sont gérés par des personnels départementaux, mais ils ne sont malheureusement pas soutenus par l'Éducation nationale ; la continuité pédagogique n'est pas assurée et les médecins très peu présents. L'État peut-il apporter une aide, au moins budgétaire ?

Michelle Meunier. – Je voudrais pour ma part revenir sur le Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (Fijais). Vous nous avez présenté en février dernier votre stratégie de protection de l'enfance. Celle-ci retenait notamment l'une des recommandations de la mission commune d'information sur la répression des infractions sexuelles sur mineurs commises dans les institutions, constituée au Sénat pendant la précédente session : étendre et systématiser le recours à ce fichier. Or les associations et institutions gérant l'accueil de mineurs voient leur recrutement bouleversé par le confinement. Elles doivent aller vite, mais il ne faut pas pour autant baisser la garde et se montrer négligent. L'accès au casier judiciaire B2 était auparavant automatisé ; maintenant, seul un accès manuel est possible. J'ai du mal à comprendre un tel recul !

Vous avez évoqué la PMI. À ce propos, je suis étonnée de votre silence au sujet des propos blessants de Boris Cyrulnik envers cette belle institution, qui a besoin de votre soutien. Le rapport Peyron reste d'actualité, nous attendons toujours des mesures !

Enfin, je constate un certain décalage entre votre discours et la réalité quant aux jeunes majeurs isolés étrangers. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a consacré un document à la protection de l'enfance dans le cadre de l'observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement qu'elle a mis en place au début du mois d'avril 2020. Elle y constate qu'un certains de ces jeunes majeurs étaient encore à la rue.

Frédérique Puissat. – On a remarqué en Isère que de nombreux intervenants stagiaires dans les établissements de la protection de l'enfance avaient vu leurs stages interrompus au début de la crise sanitaire ; ils n'ont pas été autorisés à y exercer en tant que bénévoles et de nouveaux recrutements de bénévoles ont été effectués, alors même que ces personnes ne présentaient pas les mêmes garanties que les stagiaires. Il est en effet difficile en ce moment d'obtenir les informations nécessaires à un recrutement offrant des garanties satisfaisantes. Est-il raisonnable de pallier l'absence de professionnels par la sollicitation de bénévoles, aux dépens de la nécessaire vigilance en matière de recrutement ?

L'approvisionnement en masques est sans doute le point qui suscite le plus d'attentes parmi les professionnels de la protection de l'enfance. Les mesures barrières ne peuvent pas suffire ; ils enchaînent les déplacements, se rendent souvent dans des appartements exigus. Leurs espoirs ont pour l'instant été déçus. Qu'en est-il ? Comment pourront-ils continuer à travailler dans des conditions de sécurité satisfaisantes ?

Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Madame Jasmin, concernant les assistants familiaux, avant le début de la crise j'avais lancé une première négociation avec eux ; un groupe de travail leur avait été dédié dès l'automne. Ce métier admirable rencontrait en effet déjà des difficultés ; il faisait face à des problématiques démographiques et à un manque de reconnaissance. J'ai la volonté de revoir leur statut et de revaloriser ce métier. Cette démarche de négociation collective reprendra dès que possible.

Nous organisons par ailleurs des réunions spécifiques avec leurs fédérations professionnelles pour répondre aux problématiques spécifiques du confinement. La semaine dernière, 7 000 assistants familiaux ont répondu à une enquête « flash » : la plupart se disent très engagés et parviennent à faire face, même si la situation est difficile. Ils endurent des coûts supplémentaires, alimentaires ou autres. Il faudra s'en souvenir quand on parlera avec les départements des primes que doivent recevoir les travailleurs sociaux. Par ailleurs, il est apparu que plus de 80 % des assistants familiaux ont été régulièrement contactés par les services départementaux de l'ASE pendant cette période ; près de 60 % d'entre eux ont reçu au moins un appel d'un psychologue.

Quant aux gendarmes, je ferai passer votre message au ministre de l'intérieur. Il faut faire montre de souplesse et mieux communiquer, car les règles relatives aux autorisations de sortie changent souvent. Les préfets savent intervenir à bon escient quand les situations le nécessitent.

Je suis globalement préoccupé par la situation dans les outre-mer, où l'épidémie n'en est pas au même stade que dans la métropole, ce qui est heureux d'ailleurs car le système hospitalier connaîtrait des difficultés importantes. Ces territoires sont confrontés à des situations complexes particulières, notamment à Mayotte et en Guyane ; je suis en contact régulier

avec les élus de ces collectivités. Je dois m'entretenir avec les représentants du réseau associatif que nous avons constitué dans les outre-mer lors de l'élaboration de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance. Je me tiens à votre disposition pour évoquer la situation en Guadeloupe.

À l'attention de Madame Blondin, je voudrais préciser qu'avec Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), nous avons identifié tous les lieux - colonies de vacances, villages-vacances - qui sont disponibles pendant le confinement et pourraient être mobilisés dans les cas que vous évoquez, ou encore pour des enfants malades. Des initiatives locales sont prises ; on essaie de les partager. Ainsi, Stéphane Troussel, président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, utilise un internat pour l'accueil d'enfants atteints par le Covid-19. Quant au financement, je m'entretiendrai avec le président du conseil départemental du Finistère à ce sujet. Il y a eu un cas où les deux parents d'un enfant se sont trouvés gravement atteints par le Covid-19 et ont dû être hospitalisés ; en l'absence de famille proche, l'enfant a été pris en charge par les services sociaux du département.

Madame Meunier, la suspension de la consultation automatisée du bulletin n° 2 du casier judiciaire est une conséquence regrettable de la réorganisation des services du fait du confinement, et non le fruit d'une décision politique. Les difficultés causées par l'absence des personnels ont nécessité le recrutement d'éducateurs, bénévoles ou non. C'est dans l'urgence que, pour faire face à cette situation, on a rétabli au moins la consultation manuelle du fichier. Quant au Fijais, il doit explicitement être consulté indirectement pour l'emploi de bénévoles ; la consigne a été donnée aux préfetures de prêter une attention particulière à toutes les demandes qui émaneront de la protection de l'enfance. Car on le sait, les pédophiles sont là où se trouvent les enfants...

Je n'ai certes pas pris publiquement position sur les déclarations de Boris Cyrulnik, mais une réponse formelle a été faite à son courrier, qui m'avait surpris ; elle a été transmise à tous les centres de PMI, qui s'en sont montrés satisfaits.

J'ai lu le document de la CNCDH que vous avez évoqué. Je constate que cette analyse salue certaines initiatives du Gouvernement concernant les mineurs étrangers non accompagnés. Les associations nous ont fait part de situations anormales ; nous les avons passées au crible et beaucoup ont pu être réglées ; certains cas demeurent, notamment à Paris et dans le Sud, que nous essayons de régler.

Mme Puissat a évoqué la suspension de stages au début du confinement : nous les avons rétablis. Par ailleurs, nous avons créé la « réserve sociale » afin que les étudiants qui ne sont pas stagiaires actuellement puissent apporter une aide dans les foyers. Il s'est avéré très

utile d'employer ces professionnels en devenir plutôt que de simples bénévoles au recrutement relativement incertain.

Enfin, concernant les masques, rappelons que la meilleure protection reste les gestes barrières. Aujourd'hui, dans la plupart des territoires, entre l'assouplissement des règles de réquisition et l'homologation des masques alternatifs, les commandes des départements et des associations permettent de mieux faire face à la demande. J'essaie de faire en sorte que la protection de l'enfance soit, après les Ehpad, prioritaire en la matière. Les masques ont commencé à arriver dans nos structures ; de plus en plus de professionnels en bénéficient.

Une difficulté particulière existe autour des interventions à domicile. On avait essayé de les réserver aux cas prioritaires, mais de plus en plus de situations les nécessitent : 80 % des visites avaient été suspendues à l'origine ; 50 % sont aujourd'hui assurées. Je souhaite un retour à la normale le plus rapide possible. Des professionnels sont réticents en ce moment à se rendre dans de petits appartements, sans masque. Les familles n'ont pas non plus envie de les recevoir dans de telles conditions... On peut penser que cela arrange certains de ne laisser entrer personne, mais ces craintes sont compréhensibles. C'est pourquoi les masques iront en priorité aux professionnels chargés des visites à domicile.

Christine Prunaud. - Quelles mesures sont prises pour pallier le manque de professionnels, confinés, en arrêt-maladie, ou épuisés, dans les foyers d'accueil ? Comment garantir la sécurité des mineurs dans ces conditions ? Des retours d'enfants dans leurs familles ont été organisés. Quels critères ont été suivis pour ces décisions ? Comment ces jeunes sont-ils accompagnés ?

Enfin, d'importants problèmes subsistent concernant la mise à l'abri des mineurs étrangers isolés. Ils sont livrés à eux-mêmes dans des hôtels, sans accompagnement.

Max Brisson. - Je pose cette question au nom de notre collègue Françoise Laborde : Jean-Michel Blanquer a évoqué la mise en place de « colonies de vacances éducatives » cet été pour les jeunes qui auront été les plus éloignés de l'école. Quelles précautions seront prises concernant le recrutement des personnes qui seront au contact de ces enfants ? A-t-on l'assurance que le Fijais sera consulté ?

Dominique Vérien. - Permettez-moi de vous dire combien le responsable des affaires sociales de l'Yonne apprécie l'action et le soutien de votre cabinet, Monsieur le ministre ! Pour autant, la situation dans les foyers accueillant des mineurs n'est pas simple. Les services sociaux de mon département rencontrent des problèmes avec l'Éducation nationale. Certains professeurs de sport s'étaient portés volontaires pour intervenir dans les foyers de l'ASE, mais il s'est avéré impossible d'obtenir une autorisation de détachement ponctuel de la part de leur administration. Le foyer concerné a

dû avoir recours à des bénévoles, ce qui est plus risqué. Pourriez-vous aider à lever ces obstacles et ainsi mettre fin à ce gâchis ?

Par ailleurs, si le 119 est plus connu, il est également plus sollicité. Les associations craignent la sortie de crise. Comment éviter que la justice, qui fonctionne déjà au ralenti, ne soit submergée et ne puisse rattraper son retard ? La réforme de la justice, qui devait démarrer en septembre prochain, sera-t-elle décalée, comme cela me semble s'imposer ?

Marie-Pierre Monier. - Je m'interroge sur le suivi des enfants en danger. Les services de protection de l'enfance de mon département, la Drôme, estiment que 9 % des enfants qu'ils suivent courent un risque important ; ils reçoivent plus de sollicitations directes qu'à l'accoutumée. Or le 119 est parfois saturé, d'après les informations qui me reviennent.

Un dispositif pilote a par ailleurs été expérimenté dans la Drôme pour les femmes victimes de violences, et les intervenantes sociales en gendarmerie sont allées directement solliciter les femmes qui avaient signalé des faits de violence au cours de l'année dernière, sans attendre des appels. Peut-on envisager une extension de ce dispositif aux enfants déjà connus comme victimes, ainsi que sa généralisation à l'échelle nationale ?

On me signale également une plus grande exposition des enfants aux violences conjugales pendant le confinement, ainsi que des difficultés rencontrées en ce moment par des parents face à leurs enfants adolescents devenus agressifs : la détresse psychologique croît au fur et à mesure que le confinement se prolonge, dans les foyers d'accueil comme dans les familles. Ne pourrait-on pas, là encore, chercher à prévenir les violences en prenant l'initiative de contacts ?

Adrien Taquet, secrétaire d'État. - En réponse à Mme Prunaud, je précise qu'une problématique majeure pour les associations qui gèrent les foyers a bien été l'absence de nombreux éducateurs, qu'ils soient malades ou fragiles, ou qu'ils doivent assurer la garde de leurs propres enfants. C'est en assurant l'accueil de leurs enfants dans les écoles que l'on a maintenu dans les foyers un taux d'encadrement suffisant pour la sécurité des enfants ; la « réserve sociale » a également été bénéfique.

Quant aux mineurs étrangers, souvent non accompagnés, présents dans les hôtels, je veux rappeler qu'un drame dans les Hauts-de-Seine - un enfant en avait tué un autre - m'a conduit en décembre dernier à confier une mission à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la situation dans les Hauts-de-Seine, et sur celle des jeunes dans les hôtels. Leur nombre a fortement diminué depuis un an, mais il en reste encore ; pour autant, je ne saurais vous dire exactement combien, parce que les informations précises manquent. Cette mission doit nous donner une réelle cartographie de la situation afin de trouver des solutions durables. J'alerte les départements, depuis le début de la crise, quant à l'attention particulière qu'il faut prêter à ces mineurs. Ils rencontrent beaucoup de difficultés concrètes : les lieux de

restauration collective qu'ils fréquentaient sont fermés, ils ne peuvent se déplacer pour toucher l'argent de poche qu'ils perçoivent des départements. De nombreux départements se sont emparés du sujet : la Seine-Saint-Denis, en particulier, pour faire en sorte qu'il y ait une continuité de l'accompagnement, a organisé le portage de repas et mis en place une réserve financière spécifique ; les éducateurs se déplacent dans les hôtels, ce qui ne semble pas être le cas dans les Hauts-de-Seine. Je vous invite à nous faire part de situations qui demeurent insatisfaisantes.

À l'attention de M. Brisson, je souhaite indiquer qu'en effet, nous travaillons avec le ministre de l'éducation nationale et avec Julien Denormandie à ces « colonies éducatives ». Nous entendons bien nous assurer que les enfants de l'Aide sociale à l'enfance bénéficient de ces dispositifs. Toutes les précautions nécessaires seront évidemment prises quant aux adultes qui seront au contact de ces enfants : le contrôle du Fijais devrait être requis pour tout recrutement.

Madame Vérien, je suis déçu de la situation que vous décrivez autour des professeurs de sport volontaires dans les foyers. Nous avons évoqué ce sujet spécifique avec Jean-Michel Blanquer, des consignes avaient été transmises, mais elles ne sont manifestement pas appliquées partout ; je me manifesterai donc une nouvelle fois !

Je ne m'aventurerai pas quant à un éventuel report de la réforme de la justice, qui n'est pas du ressort de mon secrétariat d'État... Nous travaillons sur les effets du confinement ; nous aurons à traiter avec la garde des sceaux de ses conséquences sur l'application des décisions de justice, en particulier pour la justice des mineurs. Les jugements prennent du retard et les enfants sont ballotés de foyer en foyer. Tout prend du retard. À l'évidence, quand tout rouvrira, on découvrira bien des choses qu'on n'avait pu détecter. Des problèmes de violence, de malnutrition, d'obésité devront être traités. La liste sera longue, il faut anticiper ! Quant à la reprise de l'école après le 11 mai, on a bien compris qu'elle serait progressive, sous des formes inédites : bien des questions logistiques doivent être envisagées. En ce qui concerne l'ASE, il faudra prendre en compte le fait que les enfants n'auront probablement pas tous classe en même temps dans la journée, le fonctionnement de la cantine, etc.

Enfin, Madame Monier, s'il y a saturation du 119, je ferai en sorte qu'on y remédie. La police et la gendarmerie pratiquent en effet des interventions proactives sur les situations à risque. J'ai le sentiment qu'il y a une petite différence entre les femmes et les enfants victimes de violences : souvent, un enfant est déjà suivi par nos services s'il a été victime de violences par le passé. La problématique n'est donc pas tout-à-fait la même.

Vous avez raison quant à la détresse psychologique des jeunes pendant le confinement. On relève dans les foyers des addictions aux drogues ; elles ont été la cause de fugues au début du confinement ;

c'est moins le cas maintenant. Un réseau de professionnels en addictologie vient en aide aux foyers. Mon homologue italienne me dit par ailleurs se préoccuper d'éventuels suicides d'adolescents ; il faut anticiper et réfléchir à cette grave question aussi.

Laurence Rossignol. – Je voudrais revenir sur la prévention des violences, en particulier dans les familles monoparentales qui sont en ce moment particulièrement exposées à l'épuisement et à des situations matérielles compliquées. Avoir la responsabilité d'un ou de plusieurs enfants quand on est seule pendant la période actuelle peut soulever d'importantes difficultés.

Je vais vous adresser, Monsieur le ministre, une demande que je vous remercie de bien vouloir transmettre à ceux de vos collègues dont c'est la compétence : il faudrait que les familles monoparentales soit incluses dans la catégorie qualifiée de personnes vulnérables au regard des possibilités de visites pendant cette période de confinement afin qu'elles puissent bénéficier d'aide et de soutien, au même titre que ce qui existe pour les personnes âgées ou handicapées. Je crains en effet qu'il existe des situations de délaissement des enfants, de violences sur les enfants ou de défaillance du parent.

Je voudrais également attirer votre attention sur les violences intrafamiliales que constituent celles des adolescents violents avec leurs parents, notamment avec leur mère, sujet tabou s'il en est...

Je considère que ces enfants relèvent de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : un enfant violent est un enfant délinquant, donc un enfant en danger qui relève de la protection de l'enfance. Je sais que c'est un sujet difficile. Mais il faut dire que ces situations existent car les parents, les mères en particulier, qui subissent ces violences, sont dans une dissimulation et une culpabilité encore plus grandes que lorsque l'auteur des violences est le conjoint. Il faudrait leur faire savoir qu'elles peuvent, elles aussi, se signaler dans les pharmacies et que la situation qu'elles vivent ne signifie pas obligatoirement qu'elles sont des mères défaillantes ou en échec.

Vous avez annoncé un abondement de 500 000 euros supplémentaires. Pourriez-vous nous préciser la provenance de ces fonds que je n'ai pas vus dans le projet de loi de finances rectificative ? S'ils proviennent des budgets du Fonds national d'action sociale (FNAS) ou de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), pourriez-vous faire en sorte que les conditions d'attribution aux familles soient assouplies ?

Les critères du FNAS ou de la CNAF n'incluent pas le réseau d'entraide des familles monoparentales, car il regroupe des associations locales. Il n'est pas éligible aux subventions de ces deux organismes et n'a donc pas de moyens pour se développer en réseau. Pourrions-nous, pendant cette période, adapter les critères – parfois un peu rigides – d'attribution de

ces subventions, que satisfont plus facilement les organisations nationales et les « têtes de réseau » ?

En ce qui concerne le sujet de la prostitution des mineurs, je suis également très inquiète : les stocks de drogue pourraient être rapidement épuisés. Je crains donc que ce soit au travers de la prostitution de leurs sœurs, cousines ou copines que les *dealers* poursuivent leur trafic.

Décidément, les raisons pour lesquelles la police ou les pouvoirs publics persistent à ne pas mettre à profit la loi du 13 avril 2016¹ pour repérer les mineurs victimes de la prostitution m'échappent. Je ne cesse d'expliquer que si l'on applique la loi, c'est-à-dire si l'on verbalise les clients, on finit par repérer les mineurs dont ils sont les clients. Si l'on ne poursuit pas les clients, on passe forcément à côté de cette dimension de la prostitution. Si les parquets n'insistent pas, la police aura toujours mieux à faire qu'à appliquer cette loi !

Je sais que ce sujet de la prostitution des mineurs fait partie de ceux qui vous préoccupent mais j'insiste : plutôt que de créer de nouveaux outils, ne vaudrait-il pas mieux utiliser et maximiser ceux qui sont déjà à notre disposition ?

Adrien Taquet, secrétaire d'État. – J'ai bien entendu la demande de Laurence Rossignol sur la possibilité que les familles monoparentales soient reconnues comme vulnérables en cette période de confinement. Je ferai part de votre demande à la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et au ministre de l'intérieur.

Je reconnais que le sujet des adolescents violents envers leurs parents est un angle mort au sein des violences intrafamiliales. Nous allons réfléchir au moyen d'aborder cette question dans l'espace public.

En ce qui concerne ce montant supplémentaire de 500 000 euros, nous avons notamment interrogé les associations pour évaluer les besoins et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) s'est chargée de créer cette enveloppe, constituée au moyen de redéploiement de fonds déjà existants ; c'est pour cette raison que ce montant n'apparaît pas dans le dernier collectif budgétaire.

J'ai entendu votre suggestion : sur d'autres types de financement, nous devons veiller à adapter les critères d'attribution des subventions pendant cette période complexe.

En ce qui concerne la loi de 2016, plus particulièrement en ce qui concerne la prostitution des mineurs, je ne suis pas certain que nous parviendrons à mobiliser davantage les forces de l'ordre pendant la période que nous vivons pour verbaliser les clients, mais cette loi fera partie des

¹ Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

outils que nous essaierons de mieux utiliser dès que nous serons sortis de cette crise.

Annick Billon, présidente. – Je vous remercie, Monsieur le ministre, au nom de la délégation, pour la précision des réponses que vous avez apportées à chacun et chacune d’entre nous.

Nous l’avons vu, le Gouvernement a su s’adapter pendant cette période difficile.

Nous l’avons entendu dans votre propos liminaire et dans vos réponses, les départements et les associations sont les acteurs essentiels pour mettre en application les politiques publiques générales, même si des difficultés persistent.

Je retiens de cette audition que le maximum est fait, que toutes les bonnes volontés et toutes les innovations qui peuvent être trouvées sont mobilisées pour la protection des jeunes enfants comme pour celle des jeunes adultes.

Je rejoins toutefois les remarques de Laurence Rossignol sur cet abondement de 500 000 euros : quels en seront les critères d’attribution et de répartition entre la métropole et les outre-mer ? Qui va en bénéficier ? À l’échelle du territoire, cette somme peut en effet paraître insuffisante compte tenu des besoins.

Où en sont vos réflexions sur l’après confinement ? Dans nos territoires, nous savons que les associations s’attendent à recevoir de très nombreuses demandes concernant les violences intrafamiliales, qu’elles concernent les femmes ou les enfants. Nous anticipons de très nombreux problèmes à gérer : ce défi impliquera de pouvoir disposer de moyens bien dimensionnés, tant humains – assistants familiaux et éducateurs notamment – que financiers.

Adrien Taquet, secrétaire d’État. – Les 500 000 euros viennent abonder les moyens déjà à la disposition des associations. Nous adapterons les financements selon les situations qui nous seront signalées. Le président de la République l’a très clairement exprimé : les questions financières ne constitueront pas un obstacle face à certaines situations dramatiques vécues pendant cette période de confinement.

Nous avons aujourd’hui quatre étapes à franchir : le chemin vers le déconfinement, le moment du déconfinement et les conditions de sa réussite, les effets de ce confinement et le monde d’après. Nous devons réfléchir sur les enseignements que nous pouvons tirer de cette période de crise pour concevoir les choses différemment.

Vous le savez, un haut fonctionnaire a été chargé par le Premier ministre de préparer le déconfinement, en concertation avec les associations, les territoires et les collectivités territoriales. D’ici une quinzaine de jours, le Gouvernement présentera un plan du déconfinement.

Sur la question des outre-mer, nous avons prévu de nous réunir prochainement avec le président du conseil départemental de La Réunion et la sénatrice Nassimah Dindar.

Annick Billon, présidente. – Nous arrivons au terme de notre réunion. Je vous remercie, Monsieur le ministre, pour votre disponibilité.

**Audition de M. Alain Legrand, président de la Fédération nationale
d'accompagnement des auteurs de violences (FNACAV)**

(20 avril 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Mes chers collègues, je voudrais tout d'abord remercier M. Legrand de s'être rendu disponible cet après-midi.

Comme c'est le cas depuis le début du confinement, cette réunion a lieu par visioconférence.

La lutte contre les violences au sein des couples est depuis toujours un sujet crucial pour notre délégation. Le contexte du confinement a encore accru notre vigilance, car nous sommes toutes et tous conscients des drames qui se jouent depuis plus d'un mois maintenant dans certains foyers. Les statistiques le confirment, puisque selon le ministère de l'intérieur, entre le 20 et le 27 mars, les violences conjugales relayées par la gendarmerie ont augmenté de 32 %.

Diverses initiatives ont été prises à destination des victimes : je pense notamment à la possibilité de se rendre dans une pharmacie pour appeler à l'aide.

Une autre initiative annoncée il y a quelques jours par Marlène Schiappa a attiré notre attention : il s'agit de la création d'une plateforme d'écoute destinée aux auteurs de violences (« Appelez avant de frapper »), confiée à la FNACAV et qui est opérationnelle depuis le 6 avril.

La question de la prise en charge des auteurs de violences est importante pour la délégation. À l'occasion du 25 novembre 2014, des collègues ont visité le *Home des Rosati* à Arras : cette visite et les échanges qu'elle a permis avec les professionnels ont été particulièrement intéressants. Elle nous a convaincus de l'intérêt d'agir auprès des auteurs pour prévenir les violences.

Monsieur le président, nous comptons sur vous pour nous expliquer comment a été mis en place ce nouvel outil d'accueil et d'écoute, avec quels moyens, et quel bilan vous êtes en mesure de tirer de ses premiers jours d'existence.

S'agissant de vos statistiques, combien d'appels avez-vous reçus ? Combien d'heures d'écoutes représentent-ils ? Quel est le profil des personnes qui vous appellent ? Quelles solutions leur apportez-vous ? Quel suivi ?

Quant aux écoutants, quelle est leur formation ? Quel est leur statut : professionnel ou bénévole ? Comment ont-ils été recrutés ?

Nous aimerions également savoir si cette plateforme est, comme je l'espère, destinée à perdurer au-delà du confinement et, si c'est le cas, comment vous envisagez son avenir à plus long terme.

Plus généralement, j'aimerais que nous profitions de cet échange pour faire le point sur la question de la prise en charge des auteurs de violences, qui va bien sûr au-delà de l'écoute téléphonique. Quels sont selon vous les outils les plus efficaces pour les accompagner et prévenir les violences ?

Enfin, quel regard portez-vous sur les stages de responsabilisation destinés aux auteurs de violences, qui font partie des réponses judiciaires aux violences intrafamiliales ?

Je vous laisse la parole, Monsieur le président, puis mes collègues vous poseront des questions.

Alain Legrand, président de la Fédération nationale d'accompagnement des auteurs de violences (FNACAV). – Je vous remercie pour votre invitation et pour l'intérêt que vous portez aux actions menées en direction des auteurs de violences conjugales ou familiales.

Ces actions vont de la condamnation à la prise en charge thérapeutique, en passant par des programmes à visée éducative ou par des stages de responsabilisation. Elles sont à notre sens essentielles pour lutter contre le fléau que sont les violences conjugales et, plus généralement, les violences intrafamiliales. C'est en effet en regardant du côté de la source de ces violences, les auteurs eux-mêmes, que nous pouvons agir en profondeur pour modifier les chiffres de la violence.

Ces violences sont à comprendre essentiellement dans leurs dimensions sociologique, historique et psychologique : la domination masculine, les représentations sociales sexistes et nombre de représentations sociales en sont de puissants ressorts. C'est également l'histoire des générations, et plus largement l'histoire des civilisations, qui nous permettent de saisir les racines de la violence, sa perpétuation et ses logiques de répétition : la violence engendre la violence.

Ces violences trouvent aussi leur origine dans les fragilités psychologiques, les difficultés du vivre avec l'autre, les facteurs de stress et de tensions, l'usage de drogue ou d'alcool. Également dans les failles psychologiques qui structurent les personnalités, perverses et psychopathiques en particulier, où la question de l'intégration de la loi et des

capacités d'empathie se posera pleinement dans la compréhension des passages à l'acte, leur cruauté et les bénéfices qu'en tire l'agresseur.

Si la lutte contre les violences conjugales et familiales est au cœur de la vocation de notre fédération, la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants en est le leitmotiv premier, ainsi que celui des tout premiers centres de prise en charge des auteurs de violences en France. Ceux-ci ont été créés en 1987, et j'ai eu la chance de pouvoir y travailler. Ce fut d'ailleurs, à l'époque, à l'initiative des administratrices de foyers pour femmes victimes de violences, notamment du foyer Flora Tristan à Châtillon, que ces centres virent le jour. C'est le constat d'une répétition de ces violences qui a conduit à la mise en place de ceux-ci. Aider les victimes était la première des nécessités, mais il fallait également s'occuper de ces hommes, pas seulement en termes de condamnation, mais pour sortir des spirales de la violence.

Plus tard, j'ai fondé la FNACAV, qui agit pour promouvoir la création ou le développement de structures d'intervention en direction des auteurs de ces violences, que ce soit dans le domaine de la prévention, de la prise en charge individuelle et collective ou du traitement thérapeutique. La FNACAV se veut un lieu ouvert de recherche, de partage et de propositions. En favorisant les échanges et les débats entre structures, la FNACAV fait émerger les pratiques pertinentes et les outils d'évaluation de ces pratiques. Elle contribue à la définition des référentiels de formation dans le domaine de l'intervention en direction des auteurs de violences conjugales et familiales. La FNACAV s'inscrit de surcroît dans une dynamique d'échange et de partenariat au niveau européen.

L'intervention auprès des auteurs de violences est complémentaire des actions de la justice. Elle n'est en aucun cas, à notre sens, une alternative à l'application de la loi. Dans leurs actions, les intervenants sont conscients des limites de leur travail ainsi que de la sécurité, tant des personnes reçues que de leur entourage. La lutte contre les violences conjugales passe par une co-construction des réponses apportées aux victimes comme aux auteurs.

Enfin, j'insisterai sur l'obligation de formation et de supervision des intervenants : nous aurons sûrement l'occasion de revenir sur ce point.

Le manque de moyens a toujours constitué un frein important à notre développement, et nous avons depuis longtemps pensé à l'intérêt d'ouvrir une permanence nationale pour l'écoute des auteurs de violences. Si le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales* nous a permis de trouver un nouveau souffle grâce aux moyens qui nous ont été attribués dans ce contexte, c'est la situation dramatique liée à la pandémie que nous vivons actuellement qui a été le déclencheur de la mise en place cette structure d'écoute.

Nous connaissons les chiffres qui montrent l'aggravation récente de ces violences, ce qui ne nous étonne guère du fait des difficultés particulières que pose le confinement, difficultés d'autant plus importantes lorsque de fortes tensions ou des violences existaient déjà auparavant.

Nos liens avec le secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes et avec le ministère de la justice nous ont conduits à penser à la nécessité de créer cette ligne d'écoute, avec l'idée qu'une partie des auteurs de violences serait susceptible d'appeler, du moins ceux qui ne souhaitent pas le passage à l'acte ou qui le regrettent après les violences.

Notre expérience de terrain montre que plus de la moitié des démarches en temps normal auprès du centre parisien – il n'en est pas de même partout – sont le fait d'auteurs déterminés à chercher de l'aide afin de ne pas réitérer leurs violences. Je les qualifie de « volontaires », même si en fait la démarche est initiée par la compagne qui les a quittés ou qui s'apprête à le faire. Pour qu'elle revienne, ou pour qu'ils puissent rester, ces hommes sont d'accord pour consulter. Certains s'adressent à nous en disant « *je viens pour lui faire plaisir* », ce qui laisserait à penser que le travail se présente mal ! Mais l'essentiel est qu'ils viennent et qu'ils poursuivent le travail. En ce sens, l'obligation de soin est un outil très utile pour nous. De plus, les obligations de soin sont délivrées pour une durée de dix-huit mois à deux ans, ce qui nous laisse du temps pour travailler avec ces hommes.

Certains prérequis existent en psychothérapie, notamment celui selon lequel qu'il faut être volontaire pour effectuer un travail thérapeutique. C'est en lien avec cette expérience de terrain et ses auteurs volontaires ou justiciables que nous avons pensé à cette plate-forme d'écoute. Même si les premières séances sont difficiles, au fil du temps, à quelques exceptions près, on avance et on passe de quelque chose qui est de l'ordre de la contrainte à une volonté personnelle de travailler sur soi, ce qui demande des techniques et une certaine spécialisation.

Les justiciables, pour un grand nombre d'entre eux, acceptent de faire ce travail sur eux-mêmes, pour peu que nous leur proposons un accompagnement, c'est-à-dire en partant de leur propre discours, en les confrontant aux implications de celui-ci.

Un exemple classique de tentative de justification de leurs actes par les auteurs de violence : « *ma femme est folle, hystérique* ». La réponse faite à cet homme doit s'intéresser à la raison pour laquelle il reste avec une personne qu'il ne supporte pas. Peu importe la vérité de son propos, c'est sa vérité psychique que nous écoutons : « *Qu'est ce qui fait que vous restez, Monsieur, avec cette personne qui vous apparaît insupportable, et depuis longtemps ?* ».

Qu'est-ce qui l'empêche de rompre ? Bien souvent, c'est la question des enfants qui est avancée. Lorsque nous expliquons à cet homme qu'en restant, et au vu de ce qu'il nous dit, ses enfants se construisent dans la

violence, les cris et les injonctions paradoxales et qu'il ne leur rend pas service, bien au contraire, nous aboutissons généralement au point névralgique de sa problématique. Derrière ces justifications, on perçoit le sentiment d'abandon, l'angoisse de la séparation chez quasiment tous ces hommes, ainsi que le manque d'estime de soi.

Il y a des hommes qui semblent avoir confiance en eux, qui sont même très directifs, mais en réalité il s'agit d'un comportement de défense contre un manque de confiance en soi.

Les auteurs de violences suivis en contrôle judiciaire, post ou pré-sentenciels, nous sont également envoyés. En ce moment, nous pouvons mettre en place des suivis par audio ou par visioconférence, avec des thérapeutes.

La permanence mise en place par notre fédération regroupe trente écoutants, tous professionnels, intervenant de façon régulière auprès d'auteurs de violence. Il s'agit de participants de structures de la FNACAV, psychologues pour la plupart, éducateurs et thérapeutes. Ils se répartissent la permanence sur les sept jours de la semaine, de 9 heures à 19 heures, par sessions de cinq heures. Les sessions sont rémunérées sur la base de 135 euros bruts par session. Le coût total de la permanence est de 60 000 euros pour huit semaines. Les appels sont gratuits, leur coût est inclus dans notre budget.

Ces appels se distinguent entre auteurs, victimes et personnes signalant des violences. On compte aussi des professionnels. Depuis l'ouverture de cette ligne, il y a une quinzaine de jours, un tiers environ des appels proviennent d'auteurs de violences.

La première et la deuxième semaine ont donné lieu chacune à une soixantaine d'appels qu'il est très difficile d'évaluer pour l'instant. Nous sommes en train de mettre au point notre organisation. Tous les lundi matin, je fais le point sur le nombre d'appels et le nombre d'auteurs, et chaque jeudi un rapport qualitatif est élaboré sur les appels qui ont été reçus et qui ont donné lieu à discussion et à orientation.

Beaucoup de victimes nous contactent. Ce qui est différent aujourd'hui par rapport aux appels habituels, c'est que, aussi bien du côté des victimes que des auteurs, ces appels surviennent dans l'urgence absolue, exigeant une demande de solution immédiate.

À l'issue de l'entretien, la personne - victime ou auteur - peut être orientée vers une structure adéquate, proche de son domicile si possible. Il peut s'agir de structures compétentes en addictologie ou en psychiatrie, par exemple.

Il est des cas où la personne est d'accord pour partir de son foyer et d'autres où elle y est contrainte par une procédure d'éviction. Afin d'éviter qu'une personne se retrouve à la rue, nous avons mis en place, avec le

ministère de la justice, le secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes et le groupe *Solidarité* un hébergement d'urgence dans des structures d'hébergement ou avec des nuitées d'hôtel. Nous avons déjà essayé ce partenariat, qui a très bien fonctionné.

En termes de temps d'écoute, c'est en moyenne une heure de temps de parole par situation lorsque le dialogue s'engage. Dans quelques situations, un « rappel à la loi » a semblé la dernière issue possible pour tenter d'empêcher une nouvelle violence, sans grand espoir que ceci ait eu un effet dissuasif.

Nous pensons pouvoir continuer cette écoute après le confinement, sous une forme toutefois allégée. Nous regrettons le peu de messages délivrés par les médias sur cette permanence, notamment par les chaînes publiques. Celles-ci pourraient probablement passer un *spot* de quelques secondes, à des heures de grande écoute, pour faire connaître notre numéro. Cela permettrait d'attirer l'attention du public sur les violences conjugales, exacerbées par la situation compliquée que nous vivons actuellement.

Je vais aborder maintenant la question plus générale de la prise en charge des auteurs de violences, qui représente l'essentiel du travail proposé par nos structures adhérentes.

Le questionnement autour des auteurs de violence et la création de centres spécialisés dans leur prise en charge découle de la nécessité de prévenir ces violences et leur répétition, aussi bien en termes de récurrence, sous quelque forme que ce soit, qu'en termes de répétition transgénérationnelle. La récurrence peut être constituée par les violences psychologiques qui se sont substituées aux violences physiques. Ces violences psychologiques sont, elles aussi, punies par la loi, mais beaucoup plus difficiles à prouver. La seule condamnation de ces faits et les mesures d'aide et de protection des victimes ne suffisent pas à prévenir les phénomènes de répétition. Ainsi, lorsqu'un auteur de violences n'est pas accompagné psychologiquement, il peut cesser les violences physiques mais exercer des violences psychologiques. Des techniques existent pour inhiber les comportements violents, mais la peur de la sanction, par exemple, ne suffit pas à modifier la façon d'être au monde d'une personne, ses traits de caractère et sa personnalité, sa façon de vivre, son rapport à elle-même et ses relations aux autres.

Dans certains cas, la condamnation et la sanction sans prise en charge psychologique peuvent même renforcer les sentiments paranoïdes qui habitent certains sujets et accroître leur violence. Je parle du sentiment, pour certains, de subir une triple peine : « *c'est de sa faute, c'est elle qui m'a conduit à la violence, les policiers m'ont maltraité et le juge n'a pas voulu m'écouter. Je suis trois fois victime : de ma compagne, de la police et de la justice* ». Sans accompagnement, ces personnes restent avec ce sentiment d'être eux-mêmes la victime, cela renforce leur violence.

L'inscription dans la loi de l'interdit spécifique de ces violences signifie clairement aux auteurs qu'ils se situent hors la loi, qu'ils ont franchi, par leur passage à l'acte, une limite et transgressé un interdit. C'est important également pour les enfants, qui intérioriseront cet interdit et se structureront avec lui.

Toutefois, il faut également intervenir au niveau des motivations qui président au passage à l'acte, s'intéresser à la personnalité des auteurs de violences et aux conditions qui déterminent la survenue de leur comportement. L'efficacité des réponses sociales et individuelles que nous pouvons apporter en dépend. La dénonciation de ces conduites et leur « pathologisation » concourent également à inciter les auteurs à reconsidérer leur conduite.

En ce qui concerne les victimes, les possibilités d'hébergement qui leur sont offertes leur permettent de se protéger, de fuir et de ne plus rester sous l'emprise de l'auteur de violences. Celui-ci, alors confronté à la solitude et à la perte de ses repères, vit souvent ce moment comme un choc qui peut le conduire à devenir demandeur d'une aide.

C'est là que se situe aujourd'hui l'action du psychologue qui pourra saisir, derrière la violence et la dureté des actes commis, la souffrance qui les a motivés.

Pour certains, cette souffrance se devine derrière la rigidité, la puissance, dans le manque d'empathie à l'égard des autres ou dans leur dépendance infantile à leur compagne, qui apparaît dans les épisodes dépressifs qu'ils traversent lorsqu'elle les quitte. Nous saisissons plus encore cette souffrance lorsque se révèle leur histoire personnelle et familiale.

Cependant, si la souffrance de l'auteur est centrale pour travailler avec lui, il y a ceux dont le moteur est la jouissance, pervers et psychopathes en particulier, pour lesquels nous n'avons que peu de moyens d'action.

Aujourd'hui, dans la plupart des structures, nous procédons à des prises en charge individuelles ou dans des groupes de parole, avec des visées éducatives ou thérapeutiques. Dans certains cas de figure - et nous sommes très prudents sur cet aspect des choses - nous avons recours aux thérapies de couple. Nous en sommes conscients, dans ce genre de thérapie, une situation peut très vite se retourner contre la victime ; il faut des intervenants vraiment formés dans le domaine des violences conjugales. C'est le cas, par exemple, à Marseille avec le centre *La Durance*, qui œuvre depuis plus de trente ans et qui propose, entre autres, parallèlement à des thérapies de couple, une thérapie spécifique pour l'auteur des violences.

J'en arrive à l'autre moyen dont nous disposons pour répondre à ces auteurs de violence : les stages de responsabilisation, qui sont à mon sens une vraie avancée. Dans un premier temps, j'ai d'abord considéré que ces stages présentaient peu d'intérêt, mais j'ai participé à des groupes expérimentaux et j'ai changé d'avis. Tout en les limitant à leur portée

sensibilisatrice et informative - on ne change pas une personnalité en seulement trois jours - ces stages permettent d'inciter les auteurs de violences à aller consulter et à faire par la suite un vrai travail sur eux-mêmes.

Toutefois, le système n'est pas parfait, loin de là. Telle structure propose un stage d'une demi-journée - alors que la loi prévoit trois jours - qui coûte néanmoins 300 euros à chaque participant ! Telle autre structure réunit les participants par groupe de vingt : cette pratique est inacceptable. Elle n'apporte rien aux auteurs de violences, voire est improductive en leur donnant des raisons de se sentir encore victimes.

Autre écueil : les stages de responsabilisation qui sont en fait des stages de culpabilisation. Je pense qu'il est inutile de condamner à nouveau les auteurs de violences, au risque de renforcer leur ressentiment, mais bien plus utile de partir de cette condamnation pour formuler de nouveaux objectifs de vie, dont le travail sur soi devrait être une conséquence logique. Pour beaucoup, il est important de reconnaître la nécessité d'une intervention policière et judiciaire pour mettre fin aux violences qu'ils commettaient. L'objectif doit être de leur faire reconnaître que c'est justement l'intervention de la police et de la justice qui a permis d'arrêter cette violence.

Au cours des stages de responsabilisation que nous proposons, nous projetons des films montrant l'effet des violences conjugales sur les enfants qui en sont témoins. La plupart de ces hommes n'avaient aucune conscience de l'effet désastreux de ces violences sur leurs propres enfants et sont le plus souvent étonnés, abasourdis par le constat des conséquences possibles de telles violences. Le renvoi à leur propre enfance est un lien qui peut s'opérer pour repérer les éventuels éléments de répétition transgénérationnelle.

Nous abordons également la question de la prise en considération de la victime, ce que les auteurs de violence ont du mal à faire ou à penser. Beaucoup d'entre eux, lorsqu'ils rencontrent des personnes qui s'occupent de victimes de violence, ont beaucoup de mal à engager le dialogue avec elles. L'intervention de professionnelles en lien direct avec les victimes, centres d'aide ou UMJ par exemple, permet aux auteurs de mieux comprendre au travers des témoignages, paroles et documents apportés, la gravité de leurs actes et le point de vue des femmes, souvent critiqué par eux, tout en portant un regard négatif sur la violence. Cela leur permet aussi de se rendre compte de leur responsabilité.

Être responsable, c'est accepter le poids de sa faute quand on franchit un interdit social pour lequel on devrait être sanctionné, mais également peser le dommage infligé à l'autre par l'exercice de sa violence. C'est en assumer l'énonciation, la sanction, voire la réparation. C'est accepter de souffrir en pensant les souffrances de l'autre, reconnaître qu'on en est l'auteur, éprouver, peut-être, les premiers mouvements empathiques

à l'égard de cet autre que l'on a blessé et comprendre que ce que l'on a fait n'est pas acceptable.

Nous n'attendons pas d'un homme qu'il nous dise qu'il ne recommencera pas parce qu'il ne veut pas aller en prison. Nous souhaitons qu'il soit capable de compassion, de sollicitude et d'empathie, capable de comprendre que la société a posé un interdit, une limite à la violence et qu'un couple exempt de violence est un progrès vers l'humanisation des relations entre les femmes et les hommes. Rendre responsable ne saurait se résumer à une énonciation de la faute et de la culpabilité.

L'objectif précis de ces stages est de prévenir la récurrence, de permettre aux participants d'avancer une réflexion sur les inégalités entre les sexes et sur les stéréotypes, sur les comportements violents et les mécanismes de contrôle et de domination ; les amener à distinguer les différentes formes de violences et les mécanismes qui y conduisent ; les sensibiliser aux risques psycho-sociaux et judiciaires de la violence ; et enfin les sensibiliser aux ressources personnelles, sociales et thérapeutiques qui permettent des évolutions et des changements.

Pour terminer, il me paraît absolument essentiel de distinguer, parmi les auteurs de violences, les « hommes violents » des « hommes auteurs de violence ». L'homme violent proprement dit qui se définit notamment par la structure de sa personnalité où la domination, l'emprise et le sadisme définissent son rapport à l'autre. L'auteur de violences se définit plutôt par sa difficulté à gérer ses émotions et des fragilités psychologiques. Pour les hommes violents, la jouissance et le contrôle sont les moteurs de sa violence, alors que dans le cas des hommes auteurs de violence, on trouve la souffrance à la source de leur violence. Ceux qui souffrent peuvent plus facilement bénéficier d'un travail thérapeutique ou autre.

Annick Billon, présidente. – Je vous remercie pour cet exposé.

Vous avez évoqué trente écoutants dans votre permanence, qui répondent aux appels de 9 heures à 19 heures. Vous avez aussi évoqué des situations d'urgence nécessitant des réponses rapides. Or nous savons que la nuit est propice aux comportements violents. Envisagez-vous d'élargir ces plages d'écoute ?

Vous nous avez indiqué procéder à un point hebdomadaire de l'activité de cette ligne d'écoute. Pouvez-vous nous éclairer sur la répartition géographique de ces appels, et comment se répartissent les efforts de la FNACAV sur les territoires, en métropole et en outre-mer ?

Dominique Vérien. – Pour m'être rendue dans des prisons où étaient enfermés des auteurs de violences sexuelles, j'ai pu constater que, même s'ils ne sont pas volontaires au départ, le fait d'être amenés à effectuer des stages les pousse à une réflexion, ce qui est positif.

Je voudrais revenir sur les appels que vous recevez et vous poser également la question de la répartition géographique des appels et de la manière dont vous orientez les personnes qui vous contactent. Avez-vous des relais dans chaque département, de façon à ce que ces personnes soient prises en charge le plus rapidement possible ? Je souhaiterais également savoir si, parmi ces appels, certains concernent des violences sur des mineurs ? Si c'est le cas, comment orientez-vous ces appels ?

Alain Legrand. - Nous ne sommes pour le moment pas en mesure d'établir des statistiques par origine géographique. Nous avons reçu entre 120 et 150 appels en une quinzaine de jours. Nous ne pourrions établir de statistiques sur la provenance des appels que lorsque les opérateurs téléphoniques nous feront remonter les chiffres.

Sur la question de l'orientation des personnes qui nous appellent, il y a des renvois vers des structures de prise en charge pertinentes, qu'elles concernent les auteurs de violences, ou qu'il s'agisse de structures *ad hoc* - addictions, psychiatrie, hôpitaux. Toutes les structures adhérentes à la FNACAV ont des relais départementaux et régionaux vers lesquels peuvent être orientées les personnes qui appellent.

S'agissant des mineurs, les femmes qui nous contactent en ce moment sont plutôt des mères qui se trouvent en difficulté avec leurs enfants. Ce sont des femmes victimes d'un homme violent, qui s'occupent de l'enfant de leur conjoint et qui peuvent être victimes de violences de la part de cet enfant. En revanche, je n'ai pas connaissance d'appels qui concernent des violences faites aux enfants directement.

Françoise Laborde. - Je pense que cette ligne d'écoute pour les auteurs de violences est intéressante pour préparer la suite. Vous dites qu'une obligation de soins permet de commencer à travailler avec l'auteur de violences. Mais nous savons que si l'auteur n'a pas envie de se faire soigner, ce travail n'aboutit pas. Le résultat de ce travail ne dépend-il pas du stade de violence à partir duquel se fait la prise en charge ?

Nous conseillons à nos filles de partir dès la première gifle et d'inciter l'auteur à se soigner. Vous parliez du manque d'estime de soi des auteurs de violences, qui les empêcherait de quitter leur victime : c'est également le manque d'estime de soi qui peut expliquer l'impossibilité pour la victime de quitter son conjoint violent.

Sur les stages de responsabilisation, je pense que la culpabilisation est quand même nécessaire puisque vous nous dites que c'est seulement lorsque l'on montre aux auteurs de violences les incidences qu'elles ont sur leurs enfants qu'ils prennent conscience de la gravité de leurs actes.

En raison de la pandémie actuelle, on a assisté à un certain nombre de sorties de prison. Je suppose que des hommes violents font partie des personnes libérées. Savez-vous combien de ces hommes sont sortis de

prison ? Je pense qu'il faudrait mettre en place un accompagnement pour eux.

Alain Legrand. – Je ne dispose pas de chiffres à vous communiquer sur le nombre d'hommes auteurs de violences parmi les personnes qui sont sorties de prison. Les structures adhérentes à la FNACAV sont en relation avec les centres pénitentiaires ; ces derniers savent que ces personnes peuvent téléphoner et avoir un suivi. Dans certains cas de figure, l'écouter peut communiquer son téléphone pour opérer un suivi à distance.

Je reviens sur la question du volontariat. Le dogme en psychothérapie est que si les gens ne sont pas volontaires pour ce travail psychologique, cela ne fonctionne pas. Toutefois, lorsque les soins sont dispensés sous obligation, le temps dont nous disposons nous permet de travailler dans la durée et d'évoluer de la contrainte à la demande de soins, comme le montrent les résultats obtenus dans l'accompagnement des auteurs.

Ces hommes ne sortent pas tous de la violence. Certains vont faire un travail de fond ; pour d'autres, le travail va se limiter à une prise de distance, qui leur permettra d'être un peu plus capables d'anticiper un passage à l'acte et de le prévenir, en allant faire un tour dehors, par exemple, lorsqu'il y a trop de tension. Nous pouvons leur fournir des conseils quant à la façon d'éviter de passer à l'acte, mais c'est à eux de les appliquer, pour autant qu'ils le puissent.

Pour les auteurs de violences, le plus généralement, c'est un débordement émotionnel qui fait que ces personnes n'arrivent plus à penser, passent à l'acte et ne parviennent pas à mobiliser les outils que nous leur avons fournis pour empêcher le passage à l'acte. C'est en cela que les programmes éducatifs ont leur limite.

Pour ce qui concerne le stade de violence et la prise en charge, il existe une forte corrélation entre niveaux de violences, psychopathologie, capacités d'élaboration, types d'actes commis et milieux d'appartenance. Plus que le niveau de violence, c'est la structure de la personnalité et l'engagement thérapeutique qui détermineront les chances d'un travail positif.

Laure Darcos. – Votre plateforme nous intéresse particulièrement en cette période sans précédent. Recevez-vous des appels de conjoints qui n'ont jamais eu de comportement violent avant le confinement mais qui, de par la difficulté de vivre en cercle restreint, vont, par exaspération, avoir un geste violent qu'ils ne reproduiront peut-être jamais ?

Pour ceux, en revanche, que l'on peut définir comme des « psychopathes », savez-vous s'il existe des moyens, des séances de psychothérapie par exemple, qui permettraient de continuer à suivre ces personnes dont l'arrêt des soins peut être dommageable ?

Lorsque vous recevez des appels de personnes violentes, avez-vous les moyens de demander aux forces de l'ordre de les faire sortir du domicile conjugal ? Comment s'opère l'articulation avec les autres organisations territoriales qui pourraient prendre ces personnes en charge pendant le confinement ?

Alain Legrand. – En ce qui concerne l'éviction du conjoint violent, nous faisons appel au groupe *Solidarité* qui propose des hébergements sur tout le territoire. C'est l'écoute qui met en relation l'appelant avec *SOS Solidarité*, qui lui trouvera une structure d'hébergement. Il peut arriver que l'on fasse appel à la police mais si nous n'avons pas les coordonnées de la personne qui appelle de façon anonyme, nous n'avons aucun moyen d'intervenir de cette manière.

Les pervers ou les psychopathes ne nous appellent pas et ne consultent pas : cela ne les intéresse pas. Pour eux, il n'y a que la sanction ou la condamnation qui puisse éviter un nouveau passage à l'acte. Pour ceux qui appellent avant le passage à l'acte, c'est le plus généralement parce qu'ils n'arrivent plus à se contrôler, se sentent exaspérés, dans l'urgence. Certains ont ainsi pu demander une solution pour pouvoir partir rapidement.

La majorité des appels que nous recevons concerne essentiellement des violences déjà commises, parfois réitérées.

Roland Courteau. – Je regrette que les médias ne fassent pas davantage état de votre travail. Nous devrions réfléchir par quel moyen nous pourrions les inciter à communiquer sur cette plateforme d'écoute.

J'ai lu que sans prise en charge des auteurs de violence, on constate un fort pourcentage de récurrence, alors qu'un suivi psychologique permet de faire tomber ce taux à un peu moins de 20 %. Je crois savoir que ces chiffres proviennent de votre fédération. Ils nous permettent de mesurer les effets concrets de cette prise en charge. Dispose-t-on d'études publiques sur ce point ?

Les structures comme la vôtre reçoivent-elles des dotations publiques ; celles-ci sont-elles suffisantes ?

Le Docteur Coutanceau a défini différents profils-type chez les auteurs de violences, notamment les immatures et les paranoïaques. Tous sont vulnérables et susceptibles d'être réceptifs à des prises en charge. Qu'en est-il des « pervers narcissiques » : sont-ils réceptifs à des soins ?

Y a-t-il lieu de généraliser le développement des places d'hébergement pour les auteurs de violences, qui aident à mettre la victime à l'abri et facilitent les soins sur l'auteur des violences ?

Plus de 60 % des personnes prises en charge par des associations comme la vôtre continuent leur vie de couple. Ces pourcentages vous paraissent-ils satisfaisants ? Est-il arrivé que surviennent des cas de récurrence malgré cette prise en charge ?

Alain Legrand. – Oui bien sûr, la prise en charge ne suffit pas à chaque fois à arrêter la violence. Dans la plupart des cas, la prise en charge permet de faire cesser les violences physiques, mais pas forcément les violences psychologiques. Pour certaines personnes, les insultes font partie de la vie « normale » car elles ont été construites comme cela et continuent de la même façon dans leur propre famille.

Le terme de « pervers narcissique » ne me satisfait pas totalement et il est particulièrement difficile de traiter ces cas. Certaines personnes ont des éléments de perversité qui se réfèrent à la jouissance dont j'ai parlé. En revanche, lorsque la totalité de la structure de la personnalité n'est pas soumise à des processus pervers, il y a moyen de travailler, de mettre en œuvre une prise en charge.

La catégorisation établie par le Docteur Coutanceau renvoie plutôt à des éléments psychopathologiques liés à des traits de personnalité. Les différentes catégorisations ne sont pour autant pas contradictoires les unes avec les autres, voire se complètent mais pour notre propos, nous avons besoin d'enrichir le registre clinique par des éléments plus articulés aux violences. La distinction entre auteur de violences et homme violent permet de distinguer ceux avec qui nous avons le plus de chance de pouvoir travailler. En ce sens, le caractère pervers est une contre-indication à un travail thérapeutique.

L'auteur de violences ne peut pas être réduit à sa violence. Il est capable d'amour, de compassion, de sympathie et d'empathie, l'empathie étant un des plus grands freins à la violence : quand vous avez mal pour l'autre, vous ne pouvez pas lui faire de mal (sauf dans un seul cas de figure, qui est le sadisme). Il y a beaucoup de sadisme chez les hommes violents. Les registres de la domination et de l'emprise sont toujours liés au sadisme et à la haine.

L'auteur de violences ne s'inscrit pas dans le registre de la dévalorisation systématique de l'autre, il ne se situe pas dans ce registre de violence sadique, mais dans celui de l'agressivité. Sa violence reste limitée, même si ses actes agressifs peuvent revêtir un caractère dangereux. Sa violence est plutôt contextuelle : elle renvoie souvent à une perte de contrôle liée à des fragilités psychologiques – le manque de confiance en soi et l'angoisse de l'abandon étant les plus communes. Ce qui conduit ces hommes à la violence, c'est leur propre souffrance et leur tendance à « rendre le mal pour le mal », ce qui fait baisser la tension, mais c'est seulement pour quelques instants...

L'auteur de violences base sa relation à l'autre sur le besoin situé dans le registre du vital (« si l'autre n'est pas avec moi, je vais mourir »), et non pas dans celui du désir, où l'autre peut exister indépendamment de soi. Nous allons donc travailler sur cette notion d'attachement et ces angoisses

d'abandon, de perte d'amour, qui sont des angoisses archaïques sous-jacentes motivant la violence.

Chez les hommes violents, la violence est permanente. L'homme violent n'a pas besoin d'exprimer sa violence physiquement. Il lui suffit d'un regard pour terroriser sa victime. On retrouve souvent chez ces hommes des personnalités narcissiques, psychopathiques ou perverses. La violence fait partie intégrante de leur façon d'être, elle n'est pas contextuelle mais structurelle. C'est leur sentiment de toute-puissance et de jouissance qui les pousse à mépriser l'autre, à le contraindre et à l'assujettir. Nous n'avons malheureusement aucun moyen d'action sur ces comportements, sinon d'enfermer les auteurs pour éviter qu'ils ne fassent du mal à l'autre.

Notre structure était l'année dernière au bord de la fermeture. Du fait du *Grenelle*, nous avons été enfin entendus et nous avons reçu des moyens pour exister. Aujourd'hui, la Fédération opère en partenariat avec le ministère de la justice et le secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes. Certains mouvements contestent notre action et les moyens financiers qui nous sont attribués, car ces structures considèrent comme essentielle l'aide aux victimes. Elle est essentielle mais insuffisante, et j'objecterai que 60 000 euros pour sauver ne serait-ce qu'une femme, ce n'est pas excessif !

Je ne sais pas quels vont être nos moyens par la suite, mais je suis confiant. Nous allons vraisemblablement pouvoir engager des actions à l'échelle nationale. Il y a des disparités importantes sur tout le territoire : certaines structures n'interviennent qu'auprès des justiciables, certaines régions ne disposent d'aucune structure... Il y a du travail en perspective !

La question de l'hébergement des auteurs de violences reste prégnante. Certains se retrouvent à la rue, parfois sans papiers, ce qui peut les entraîner à considérer qu'ayant tout perdu, ils n'ont plus rien à perdre. Pour éviter ces situations désespérées et désespérantes, il faut proposer des hébergements ; cela me semble très important pour prévenir les situations de violence et les féminicides. Car c'est, dans la plupart des cas, la non-acceptation de la séparation qui conduit au féminicide. Notre réponse permettra peut-être d'éviter de tels drames.

Françoise Laborde. – En ce qui concerne l'hébergement des auteurs de violences, je suis d'avis qu'il est parfois préférable que la victime parte, car elle ne peut pas toujours assumer le loyer, ou plus simplement parce qu'elle ne veut pas demeurer avec ses enfants dans un lieu chargé de mauvais souvenirs. Je suis d'accord avec vous sur le fait que si, grâce à un travail effectué sur les auteurs de violences, on peut éviter des féminicides, alors il faut le faire. Il est souhaitable, par conséquent, de travailler avec les victimes et avec les auteurs de violence.

En revanche, le problème de l'emprise m'incite à la plus grande réserve s'agissant de la thérapie de couple dans le contexte de violences, sauf si vous avez de bons arguments pour me convaincre de son efficacité.

Alain Legrand. – Lorsque nous avons à faire à des hommes dont la violence est structurelle, la thérapie de couple doit être à tout prix évitée, je suis d'accord avec vous. Ce sont des hommes manipulateurs, qui savent jouer avec les failles de la victime. De mon point de vue, il ne devrait pas y avoir de thérapie de couple pour ce genre de cas sauf si le conjoint violent, parallèlement au travail effectué en thérapie de couple, effectue parallèlement un travail personnel sur sa violence.

Victoire Jasmin. – Nous avons en Guadeloupe deux associations qui ont conclu des conventions avec le procureur de la République pour organiser les stages de responsabilisation que vous avez évoqués. L'une de ces deux associations, *Forces*, s'occupe, depuis quatre ans déjà, des auteurs de violences, car il y a malheureusement beaucoup de violences intrafamiliales et conjugales en Guadeloupe. La prise en charge se passe en groupe de douze personnes et pour trois jours de stage le prix est de 200 euros. Une organisation similaire existe à la Martinique.

L'une des difficultés identifiées depuis le début du confinement est qu'il n'y a pas de possibilité d'éviction du conjoint violent. Une autre difficulté est l'arrêt, du fait de la crise sanitaire période, des stages de responsabilisation.

L'association *Forces* ne peut plus faire fonctionner son accueil de jour mais le relais téléphonique a été réorienté vers une psychologue et une assistante sociale, de manière à ce qu'il y ait une possibilité de prise en charge à distance. D'après la gendarmerie, il y a eu, depuis le début de la crise sanitaire, beaucoup de situations compliquées. Un auteur de violences a été emprisonné et d'autres ont fait l'objet de comparutions immédiates. Nous manquons toutefois de données précises.

L'initiative de l'ouverture de la ligne d'écoute que vous gérez n'a pas fait l'objet de publicité, ni en Guadeloupe, ni en Martinique. L'aide s'y fait au niveau local ; le décalage horaire avec la métropole n'aide pas !

Alain Legrand. – Le décalage horaire est effectivement problématique, de même que le manque de moyens et de structures concernant les auteurs.

L'arrêt des stages de responsabilisation est également une difficulté au regard de nos objectifs et des moyens dont nous disposons. Mais il me semble plus important qu'au-delà des stages, un suivi soit proposé.

L'idée forte de ces stages de responsabilisation est « d'ouvrir des portes » chez ces auteurs de violences. Que font-ils ensuite ? Vont-ils consulter un psychologue ? Que font-ils dans les territoires dépourvus de structures pour leur proposer un suivi ?

Avant la mise en place d'une prise en charge dans des structures spécialisées, les auteurs de violences avaient trois possibilités de consultation :

- celle d'un psychiatre, qui donnait lieu à une prescription quasi systématique de *Prozac*, ce qui ne servait pas à grand-chose et pouvait même induire, chez certains patients, des comportements agressifs ;

- celle d'un psychanalyste, avec qui le dialogue était difficile car ces personnes ont « besoin » au départ d'être soutenu dans l'exercice de la parole, ce qui ne correspond pas au protocole psychanalytique ;

- et le suivi par un psychologue, notamment ceux qui pratiquent des méthodes basées sur le positivisme ou le comportementalisme, qui se sont avérées peu efficaces.

La FNACAV a, pour sa part, mis en place une formation pour des intervenants de terrain spécialisés dans le suivi des auteurs de violences conjugales.

Annick Billon, présidente. - Le confinement génère des problématiques nouvelles, auxquelles la lutte contre les violences doit s'adapter. Mais par ailleurs, il semble avoir permis que des moyens supplémentaires vous soient attribués. Pouvez-vous nous en indiquer le montant ? Vous avez parlé de trente écoutants : imaginez-vous ces moyens perdurer après la sortie du confinement ? Avez-vous chiffré tous vos besoins pour venir en aide aux auteurs de violences et aux hommes violents ?

Alain Legrand. - Nous poursuivrons sans doute cette permanence après le déconfinement, mais avec un nombre d'écoutants probablement réduit. Nous sommes en train de réfléchir à des horaires d'écoute plus étendus ; nous savons que la nuit est propice à des violences graves.

Annick Billon, présidente. - Votre association, et d'autres, sont en contact avec des personnes qui sont susceptibles passer à l'acte. Dans ces circonstances, vous arrive-t-il d'effectuer des signalements d'appelants ?

Alain Legrand. - Nous le faisons dans la mesure du possible, notamment en cas de maltraitances à enfants ou de viol.

Annick Billon, présidente. - Les écoutants qui envisagent que la personne au téléphone pourrait passer à l'acte ont-ils une obligation de signalement ?

Alain Legrand. - Si on ne le fait pas, il s'agit de non-assistance à personne en danger. Mais si nous n'avons ni le nom ni le numéro de téléphone de la personne qui appelle, cette démarche est difficile. Certaines personnes ne nous appellent qu'à la seule condition que l'on garantisse leur anonymat. Nous sommes dès lors face à un cas de conscience mais nous pensons qu'il vaut mieux que cette personne appelle, même si nous ne pouvons pas faire de signalement.

Annick Billon, présidente. – Sans signalement, il me semble que nous n'arriverons pas à lutter contre les terribles statistiques de féminicides...

Vous avez évoqué la prise en charge d'un certain nombre de nuitées d'hôtel pour évincer de leur foyer des auteurs de violences. Comment ces dépenses sont-elles imputées sur votre budget ?

Alain Legrand. – Dans le cadre du confinement, l'hébergement des auteurs de violences passe par le groupe *Solidarité*. Notre budget est destiné à la seule organisation de la permanence téléphonique.

Dominique Vérien. – Dans l'Yonne dont je suis élue, nous relogeons les hommes auteurs de violences et il leur revient d'acquitter le prix de la chambre ou du foyer. Notre idée est de les responsabiliser : cela passe par le paiement de leur loyer.

Alain Legrand. – Le plan que nous avons élaboré avec le secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit que les auteurs de violence payent, même *a minima*, leur prise en charge, y compris thérapeutique.

Annick Billon, présidente. – Je vous remercie, Monsieur le président, pour votre disponibilité et pour cet échange. L'expérimentation de cette ligne d'écoute pendant cette période de confinement est évidemment intéressante, elle fait partie des outils à mettre en place dans la lutte contre les violences conjugales ou intrafamiliales, sans pour autant que cela conduise à négliger les moyens indispensables aux victimes. Nous serons intéressés par les statistiques que vous aurez pu établir en termes de répartition géographique et sur la réussite de cette écoute.

Merci à tous.

Audition de Maître Isabelle Steyer, avocate

(4 mai 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons ce matin nos réunions sur les conséquences de la crise sanitaire sur les violences intrafamiliales, thème central de nos travaux depuis le début du confinement.

Nous entendons aujourd'hui Maître Isabelle Steyer, avocate spécialisée dans la défense des victimes de violences conjugales. Notre délégation, chère Maître, connaît bien votre engagement puisque vous êtes l'une de nos fidèles interlocutrices.

Nous avons suivi votre combat pour que la responsabilité de l'État soit reconnue dans le cadre d'une affaire de féminicide remontant à 2014 et mettant en cause la réactivité des forces de police. Nous comptons sur vous pour nous éclairer sur ce dossier. Pensez-vous que six ans après les faits, les choses aient évolué dans le bon sens, en ce qui concerne plus particulièrement la formation et la sensibilisation des forces de police ? Avez-vous connaissance de cas comparables, qui pourraient conduire à l'avenir à d'autres condamnations de l'État ?

Parallèlement à cet éclairage très attendu, nous attachons beaucoup d'importance à votre point de vue sur la situation des victimes depuis le début du confinement, dans ce « huis clos familial » qui peut être propice aux violences. Nous avons pris connaissance du témoignage publié dans le journal *Le Parisien* du 29 mars sur les « ruses » que vous êtes obligée de déployer pour que vos clientes puissent vous contacter.

Comment évaluez-vous les différents outils mis à la disposition de ces femmes : 3919, pharmacies, centres commerciaux ?

Comment anticipez-vous la situation à partir de la semaine prochaine ? Doit-on s'attendre à une remontée très forte des plaintes ? La justice sera-t-elle capable d'absorber ces nouveaux cas après quasiment deux mois d'interruption ?

Plus particulièrement, comment s'est déroulé, depuis le début du confinement, le suivi des victimes ayant reçu un Téléphone grave danger (TGD) ou concernées par une ordonnance de protection (OP) ?

Maître, nous vous écoutons avec beaucoup d'intérêt, puis nous vous poserons quelques questions.

Maître Isabelle Steyer, avocate. – Madame la présidente, je remercie la délégation de m'avoir invitée à cet échange. Je vous propose d'organiser cet entretien en trois points qui déclinent les axes du jugement rendu contre l'État, car l'affaire de Grande-Synthe¹ est symbolique de ce que vivent les femmes qui vont porter plainte :

- la disqualification judiciaire des violences faites aux femmes ;
- le dépôt des plaintes ;
- le suivi et l'instruction des plaintes, notamment en cas de féminicide.

Tous les dysfonctionnements de la police et de la justice ont été relevés dans cette affaire : c'est peut-être la raison pour laquelle l'État a été condamné, sur le fondement de l'article 141 du code de l'organisation judiciaire qui prévoit l'obligation pour l'État de « réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice ».

Je vais commenter cette affaire à la lumière de la situation de confinement que nous vivons actuellement.

La victime est allée déposer plainte alors qu'elle venait de faire l'objet d'une tentative d'homicide. Il s'agissait d'une tentative de meurtre par strangulation : elle en portait la marque sur le cou. Elle avait été tirée par les cheveux sur deux étages ! Elle portait également sur le corps les marques des coups qu'elle avait subis ainsi que des traces de coups antérieurs.

La plainte pour tentative de meurtre a été disqualifiée et requalifiée en plainte pour violences conjugales. Cela m'a amenée à réfléchir sur l'une des problématiques évoquées lors du *Grenelle de lutte contre les violences faites aux femmes*, à savoir les critères de gravité qui doivent être retenus lorsqu'une femme vient déposer plainte. Or dans ce dossier, particulièrement, tout était clair : « *il m'a étranglée, m'a prise par les pieds, m'a fait descendre par les escaliers, m'a mis des coups de pieds, et il m'a dit : " je me tuerai, mais je te tuerai avant" »*.

J'ai reçu très récemment un appel téléphonique d'une femme qui me disait : « *j'ai été battue, j'ai un œil au beurre noir, je vois mal de cet œil. Les services de police sont intervenus, ils m'ont demandé de partir de mon domicile. Je me suis réfugiée chez mes parents* ». Cette victime n'a pas pu déposer plainte car le commissariat dont dépendait son quartier était fermé pour cause de confinement. Elle aurait dû se déplacer dans un autre arrondissement, ce qu'elle n'a pas fait, il n'y a donc pas eu de dépôt de plainte.

¹ En 2014, un homme, pourtant sous contrôle judiciaire, a tué son ex-compagne et les parents de cette dernière.

Il faut impérativement éviter les disqualifications. Si, dans l'affaire de Grande-Synthe, les atteintes à la tête et sur une partie vitale du corps avaient été prises en compte, une instruction criminelle aurait été ouverte. On constate, dans ce type de plainte, une absence de considération, que nous dénonçons régulièrement, pour le risque vital encouru par la victime.

Dans la même logique, il faut que les services de police fassent preuve de réactivité en temps réel : il faut, lors d'une intervention, enregistrer la plainte, même brièvement, et inciter la victime à confirmer sa plainte au commissariat. Le policier qui intervient peut faire le lien avec celui qui accueillera ensuite la victime. On le voit, en 2014 comme en 2020, la disqualification des faits persiste ainsi qu'une absence de prise en compte, en temps réel, de leur gravité.

Il est nécessaire que les tentatives de meurtre ne soient pas requalifiées en violences simples. Notre législation est excellente, mais ce qui nous fait défaut, c'est l'aptitude des différents dispositifs à établir des liens les uns avec les autres : entre le commissariat et le procureur de la République, le juge des libertés et de la détention, le juge aux affaires familiales, le policier en intervention, celui qui va recueillir ensuite la plainte, et le procureur de la République de permanence. L'impression d'ensemble est celle d'un « camaïeu » de dispositifs qui ne communiquent pas.

Ma proposition est la suivante : comme il existe un procureur de la République spécialisé en matière de terrorisme, il faudrait qu'il existe un procureur de la République spécialisé dans les affaires de violences conjugales. Il me semble nécessaire également qu'un juge aux affaires familiales soit présent, non pas comme c'est le cas actuellement à Paris où la permanence a lieu tous les matins, mais également le week-end, comme nous avons une permanence assurée par un procureur et un juge des libertés et de la détention. Je plaide donc pour un guichet spécialisé dans les violences conjugales et pour sa disponibilité permanente.

Les violences, on le sait, se produisent principalement le week-end, moment pendant lequel le couple est constamment ensemble - c'est finalement un « mini confinement ». De plus, on sait que l'alcool vient parfois s'inviter... La femme, « confinée » avec son conjoint, ne peut pas s'échapper au motif du travail ; c'est aussi le cas pour les enfants quand l'école est fermée...

L'ouverture de nouveaux lieux de recueil de la parole pendant cette crise sanitaire est intéressante (il faut toutefois rappeler que, pendant cette période particulière, le 3919 est ouvert et qu'il fonctionne). Dans les pharmacies, une femme victime se confiera d'autant plus facilement qu'elle aura affaire à un professionnel de la santé. La pharmacie permet un accueil moins « direct » que le commissariat, c'est un lieu qui va lui permettre de parler sans nécessairement se poser la question du dépôt de plainte. Les victimes sont en effet fréquemment dans cette ambiguïté : je veux dire ce

que je subis, mais je ne veux pas déposer plainte. Cette plainte est pourtant indispensable pour déclencher une procédure et pour que la victime soit protégée...

Dans les pharmacies, les femmes peuvent donc se confier à un tiers qui va pouvoir appeler les services de police, témoigner du recueil des propos de la victime, et inviter les services de police à intervenir. Mais il peut aussi être le témoin de l'inaction des services de police - c'est sur ce chef d'accusation, je le rappelle, que l'État a été lourdement condamné dans l'affaire de Grande-Synthe. Ces nouveaux lieux de recueils de la parole des victimes - pharmacies, centres commerciaux - sont destinés à les aider ; ils pourront également permettre d'apporter des preuves du dysfonctionnement éventuel des services de police.

Les pré-plaintes par SMS ou par Internet sont aussi de réelles avancées, elles donnent la possibilité aux victimes, qui peuvent difficilement s'exprimer en présence de leur agresseur, de se signaler dès lors qu'elles disposent d'un moment d'intimité : la salle de bains par exemple, ou les parties communes de l'immeuble. Mais encore faut-il que l'agresseur ne leur ait pas confisqué leur téléphone portable, ce qui est très souvent le cas : l'homme violent s'attache à supprimer toute possibilité de communication autonome pour sa victime.

Je ne voudrais pas, cependant, que ces nouveaux dispositifs, malgré les progrès qu'ils représentent, viennent occulter le rôle de l'autorité qui doit intervenir, à savoir le service de police. Pour qu'il y ait une intervention, il faut que la femme se présente au commissariat, dépose une plainte, et qu'il y ait une réponse en temps réel. Aujourd'hui, on dit aux femmes : « *vous porterez plainte après le confinement* ». Mais si le dépôt de plainte a lieu trop longtemps après les faits, les traces en sont moins visibles et le désir de déposer plainte peut s'être émoussé - nous connaissons tous le fonctionnement des couples en proie aux violences conjugales : ils passent par des phases de « lune de miel » et de réconciliation, d'autant plus qu'en période de confinement il est quasiment impossible de s'éloigner de son agresseur.

Les lieux « bis », comme les pharmacies ou les centres commerciaux, sont utiles aux victimes, mais ils ne sont que des lieux d'expression. Il ne faudrait en aucun cas qu'ils constituent le délestage d'une justice qui n'est pas en mesure de répondre aux victimes et qui est aujourd'hui fermée du fait du confinement.

Notre système judiciaire fonctionne de façon extrêmement diverse selon les territoires. Actuellement, dans le Pas-de-Calais, les tribunaux sont fermés, il n'y a aucune possibilité d'accès à un juge aux affaires familiales (JAF) pour une ordonnance de protection (OP). À Paris, les JAF reçoivent les avocats désirant déposer une demande d'OP, deux matinées par semaine, pendant deux heures. L'ordonnance de protection doit être délivrée dans un

délai maximal de six jours¹, lors d'une audience. Les audiences ont lieu entre dix heures et midi et la victime doit y être présente. Le tribunal de Nanterre, quant à lui, ne fonctionne que par écrit. La demande d'OP est faite par courriel auquel répond le magistrat en communiquant une date pour l'audience. Je fais délivrer l'assignation par voie d'huissier, j'adresse mes pièces au greffe du tribunal et le magistrat statue sur dossier.

Ces modes de fonctionnement très différents influent sur le temps que je consacre à chaque démarche et me conduisent à m'interroger sur l'efficacité du droit pendant cette période particulière.

Nous sommes aujourd'hui à une semaine du déconfinement et je n'ai pas d'information sur la réouverture des tribunaux. Comment va-t-on parvenir à recueillir les plaintes de toutes les victimes auxquelles on a demandé de patienter ? Le confinement est venu s'ajouter à une période antérieure difficile - grève des transports, grève des avocats. Nous cumulons aujourd'hui cinq mois d'activité très ralentie des tribunaux. En juillet s'ouvrira la période des « vacances judiciaires », qui dure jusqu'à début septembre : l'accès à la justice sera impossible pendant un mois et demi. Les juges aux affaires familiales, absents pendant tout le mois d'août, sont remplacés en juillet par des magistrats qui ne sont pas spécialisés dans l'instruction des dossiers de victimes de violences conjugales : ce sont des magistrats dits « de vacation ».

Pour résumer, nous nous heurtons donc en tout premier lieu, en matière de violences, à la disqualification des faits et à la non-prise en considération de la situation de danger des femmes. Beaucoup d'associations connaissent des femmes en situation de danger ; elles pourraient les signaler aux commissariats, aux JAF et aux parquetiers. Je reçois des femmes auxquelles je conseille de quitter le domicile conjugal ; elles ont parfois déposé plainte. Mais malheureusement, la plainte n'empêche pas qu'une femme soit assassinée par son conjoint et il n'est pas rare que le juge d'instruction m'interroge alors sur ce que la victime m'avait confié. Mais c'est trop tard !

Dans l'affaire de Grande-Synthe, la situation de gravité était parfaitement connue et le système judiciaire avait bien fonctionné. L'agresseur avait été placé en garde à vue puis avait été présenté à un juge des libertés et de la détention qui avait prononcé un contrôle judiciaire.

Le contrôle judiciaire consiste en un document signé conjointement par le mis en examen, le juge et le greffier. Ce document impose au mis en examen d'aller pointer au commissariat ou à la gendarmerie selon un calendrier établi par le juge. Il lui est interdit de rencontrer sa victime, ce qui signifie qu'il est, de fait, évincé du domicile conjugal et qu'il ne doit pas se rendre sur le lieu où elle exerce sa profession. J'ajoute qu'il faudrait, systématiquement, qu'on interdise à l'agresseur de se rendre dans les

¹ Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

endroits où sont scolarisés les enfants du couple, voire étendre cette interdiction à la famille de la victime, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il faudrait donc établir une interdiction plus large qu'actuellement, le temps qu'un JAF soit saisi du dossier.

On renvoie trop souvent à son domicile une femme qui vient déposer plainte sans lui communiquer une date de comparution de son agresseur devant la justice. C'est elle qui doit donc organiser sa protection jusqu'à cette date ; cela peut durer trois jours, six jours, trois semaines ou trois mois, en fonction de la charge de travail du policier ou du gendarme qui a recueilli sa plainte. Il n'y a donc pas de réponse en temps réel.

Il faudrait que la justice réponde au dépôt de plainte de la victime dans les mêmes délais que ceux imposés en matière de délivrance des OP par la loi du 28 décembre 2019¹, à savoir dans les six jours suivant le dépôt de la plainte. Ces délais devraient être superposés.

Dans l'affaire de Grande-Synthe, l'agresseur allait pointer au commissariat, et il a sympathisé avec les policiers. J'ajoute que je déplore que la justice n'ait pas veillé à protéger de manière plus efficace la victime puisque aucune mesure d'éloignement n'avait été prise contre l'agresseur : les deux époux continuaient d'habiter le même village ! Cela a permis au mis en examen de continuer à harceler sa victime aussi bien de visu que par le biais de SMS explicites qu'il lui envoyait tous les deux jours : « *Ma chérie, n'oublie pas que je ne te quitterai jamais, je te laisse un peu de temps, profite de ce temps, récupère, mais je t'aime, je ne te quitterai jamais.* » Une femme subissant cette situation est une femme en danger de mort.

Dans une affaire de féminicide sur deux, des plaintes avaient déjà été déposées et des contrôles judiciaires avaient déjà été prononcés, mais ces dispositifs n'empêchent malheureusement pas les agresseurs de tuer leurs victimes : j'ai en tête l'exemple d'une femme, tuée il y a huit mois sur son lieu de travail par son conjoint, pourtant sous contrôle judiciaire.

Il me semble important que le contrôle judiciaire soit aussi l'occasion d'un contact régulier entre la police et la victime. Avant que l'agresseur se présente au commissariat au jour et à l'heure fixés par le juge, la police devrait appeler la victime pour lui demander comment se déroule le contrôle de son point de vue : nous n'avons en effet aujourd'hui que la version de l'agresseur sur sa manière d'agir pendant ce contrôle, jamais celui de sa victime.

Il faudrait également penser à utiliser plus souvent le bracelet électronique, comme le font nos voisins espagnols. On nous a opposé qu'il faut l'accord du mis en cause pour utiliser cet outil et que l'absence de consentement de l'agresseur pourrait être contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Mais l'Espagne utilise ce

¹ Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

procédé et elle est, tout comme la France, soumise au droit de la CEDH ! S'il n'y a eu aucun problème de compatibilité entre le droit espagnol et celui de la CEDH sur ce sujet, pourquoi cette question se pose-t-elle particulièrement en France ?

Une fois sur deux, lorsqu'il est simple, le contrôle judiciaire n'est pas respecté, par l'auteur lui-même, mais aussi par sa famille proche : sa mère, son frère, un ami, harcèlent la victime afin qu'elle retire sa plainte. Les enfants sont très souvent utilisés aussi comme argument pour culpabiliser la victime, sur laquelle on fait pression pour qu'elle les présente à leur père alors même qu'un droit de visite n'a pas été établi. La présentation des enfants se fera donc sans l'encadrement d'un JAF, ce qui permettra à l'agresseur de la revoir seule et de la persuader de retirer sa plainte.

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

Il faudrait un véritable suivi de la victime, dont la plainte devrait être instruite par un substitut spécialisé dans les affaires de violences conjugales, qui puisse lui-même saisir le JAF afin que ce dernier prononce une ordonnance de protection. Nous nous trouvons sans cesse face à une absence de lien entre les divers acteurs que sont la police et la justice. Cette absence de communication génère trop souvent une requalification de l'infraction criminelle en infraction délictuelle, voire contraventionnelle.

Dans l'affaire de Grande-Synthe, avant d'être assassinée, la plaignante s'était rendue au commissariat pour signaler qu'elle avait, une fois de plus, reçu des menaces de mort de la part de son ex-conjoint ; on lui a conseillé d'appeler le 17 ! Il est à noter qu'elle ne bénéficiait pas non plus d'un Téléphone grave danger (TGD), dans une région pourtant pionnière en matière de lutte contre ces violences conjugales, où exercent des magistrats spécialisés dans ces sujets. Il faut que la justice soit plus généreuse dans l'attribution des TGD. Pourquoi s'impose-t-on des limites alors que nous disposons des outils nécessaires ?

L'enregistrement de l'appel de la victime de Grande-Synthe aux services du 17 est sans équivoque : il était perceptible qu'elle se trouvait dans une situation de danger extrême pour sa vie. Les policiers ne sont pourtant pas intervenus, ce qui a permis à l'agresseur de s'enfuir pour se réfugier de l'autre côté de la frontière, en Belgique, dont il était originaire. Extradé en France, il s'est suicidé quelques jours après son retour, ce qui a éteint l'action publique.

Je propose que l'instruction se poursuive même en cas de décès de l'auteur - c'est ce pourquoi je me suis battue dans cette affaire de Grande-Synthe. C'est nécessaire pour que les familles soient informées du déroulement des faits ayant conduit au drame. C'est un devoir que nous avons à l'égard des familles ! Les services de police ayant prétendu qu'ils n'avaient pas réussi à « craquer » le code du téléphone de l'agresseur, ce qui est quand même très étonnant, c'est la cour d'appel de Douai qui en a autorisé l'exploitation. Les SMS ont prouvé que l'agresseur avait bien violé son contrôle judiciaire à de nombreuses reprises. Cela a permis de mettre en avant les dysfonctionnements de l'État dans ce dossier.

Il y a eu, rappelons-le, trois assassinats dans cette affaire : ces personnes ont été poursuivies dans la rue après avoir été épiées, des coups de feu ont été tirés sur la place du marché ; il aurait pu y avoir beaucoup plus de morts...

L'ouverture de l'information avait été faite pour assassinat : il y a eu guet-apens, course-poursuite, arme préparée, mais elle a été requalifiée en meurtre simple sans préméditation, ce qui n'est pas cohérent avec les faits. Les symboles sont extrêmement forts dans ce dossier et ils sont du sens : pourquoi cette disqualification, alors qu'il n'y avait plus de partie adverse, mis en examen et avocat, et que la requalification n'avait été sollicitée par aucune des parties ? Que s'est-il passé ? C'est moi qui suis intervenue devant la cour d'appel de Douai pour demander que les meurtres soient requalifiés en assassinats : c'était un vrai cauchemar judiciaire. Nous avons obtenu cette requalification, en vertu d'une jurisprudence de la Cour de cassation extrêmement établie : lorsqu'un agresseur part de chez lui pour tuer Mme X. et qu'il va tuer Mme Y., c'est l'intention criminelle qui compte ; s'il tue, " au passage ", d'autres personnes, il sera condamné pour assassinat.

Pourquoi doit-on, dans les dossiers de féminicides, se battre contre l'évidence ?

Sur la notion de « féminicide » et son éventuelle inscription dans le code pénal, je constate que l'utilisation de ce mot a permis que la société comprenne qu'il fallait cesser de qualifier ces assassinats de « crimes passionnels » ou de « drames familiaux ». Si le mot « féminicide » fait sens, nous avons toutefois dans le code pénal une circonstance aggravante qui est celle de la relation de couple, du lien objectif entre Monsieur et Madame, de la qualité de conjoint, pacsé, concubin, auxquels ont été ajoutées les

personnes entretenant une liaison sans cohabitation et les ex-conjoints. Cette qualification est objective, et elle permet de ne pas avoir à analyser ce qu'avait en tête l'agresseur au moment du passage à l'acte. C'est à ce caractère objectif que je tiens, car il nous épargne l'interprétation de la psychologie de l'agresseur. Dans un féminicide, il ne nous reste plus que la parole de l'agresseur ; il serait discréditant et, une nouvelle fois disqualifiant, de nous intéresser à son fonctionnement mental.

Le mot « féminicide » est né dans d'autres contextes juridiques : en Amérique du Sud, avec l'affaire des sœurs Mirabal¹ ; au Canada, avec l'assassinat de quatorze femmes à l'École polytechnique² ; ou encore avec les meurtres de Ciudad Juárez, au Mexique, où des milliers de femmes ont été assassinées depuis 1993 au seul motif qu'elles étaient des femmes. Aucune de ces femmes n'avait de lien objectif avec leur agresseur.

Le terme « féminicide » que nous utilisons se situe dans un autre cadre : c'est parce qu'elle voulait rompre le lien objectif avec son agresseur que la femme est tuée.

Je reviens à la période de confinement que nous vivons. Elle multiplie les difficultés que je viens d'évoquer. L'accès aux tribunaux est pour le moment restreint et la réouverture en sera progressive. De plus, il faut avoir conscience du fait que les salles d'attentes des JAF sont petites : les femmes y viennent très souvent accompagnées pour éviter de se trouver seule face à leur agresseur. Comment cela va-t-il se concilier avec les exigences de sécurité liées à la lutte contre l'épidémie ?

Il faudrait que la justice reprenne normalement son cours en utilisant les nouvelles technologies, comme nous le faisons en ce moment-même. Une circulaire de la garde des sceaux autorise à recourir à toute voie de communication nouvelle ; une affaire a été récemment jugée par visioconférence. Nous avons des demandes de remises en liberté devant les chambres d'instruction qui se font également par visioconférence, où l'avocat se trouve soit au côté de son client en détention, soit devant les magistrats sans son client. Il me semblerait utile, pour respecter les distanciations sociales imposées par la lutte contre le Covid-19, de continuer d'utiliser ces voies de communications.

Chaque avocat peut s'abonner au Réseau privé virtuel des avocats (RPVA) qui permet d'accéder au bureau virtuel des magistrats et d'y déposer toutes les pièces du dossier. Les audiences pourraient se tenir par visioconférence, chacun restant dans son cabinet et le magistrat au tribunal ; ce moyen permettrait d'obtenir une réponse pénale rapide pour chacune des deux parties. Les audiences écrites pratiquées par le tribunal de Nanterre ont

¹ Les sœurs Mirabal (*Patria, Minerva et María Teresa*) furent assassinées le 25 novembre 1960 par les partisans du dictateur Rafael Trujillo, qui dirigea la République dominicaine de 1930 à 1961.

² La tuerie de l'École polytechnique a eu lieu le 6 décembre 1989 à l'École polytechnique de Montréal, au Québec.

le mérite d'exister, mais l'audition des deux parties et la dimension orale sont fondamentales dans les affaires de violences conjugales.

Encore une fois, pourquoi ne pas utiliser les moyens qui sont à notre disposition ? La modernisation de la justice est indispensable pour qu'elle soit véritablement démocratique. La période de distanciation sociale que nous connaissons va durer un an, deux peut-être. Que va-t-il se passer si nous n'avons pas une justice active, comme c'est normal dans un État démocratique ?

Pendant cette période de confinement, les audiences de certains gardés à vue avaient lieu en visioconférence. Si c'est possible pour les gardés à vue et pour les affaires pénales, pourquoi la visioconférence ne pourrait-elle pas être utilisée avec les juges aux affaires familiales ou les juges pour enfants ?

Annick Billon, présidente. - Je vous remercie, Maître, pour votre exposé. Je retiens que, pour avancer dans la lutte contre les violences faites aux femmes, il faut qu'il y ait des condamnations. Les déficits que vous avez exposés dans les mécanismes devant conduire à la condamnation de l'auteur d'un féminicide montrent que les agresseurs bénéficient, encore aujourd'hui, d'une certaine impunité. Le regard de la société a évolué, mais pas suffisamment. Vos propos l'ont illustré : un parent violent n'est toujours pas synonyme, pour certains services de police et de justice, d'un mauvais parent qu'il faut écarter de ses enfants. Notre délégation en est convaincue : un conjoint violent ne peut pas être un bon parent.

Le fait que l'on encourage des femmes à reporter à la fin du confinement le dépôt de leur plainte est inquiétant : un fait de violence qui se sera produit au début du confinement conduira-t-il à une plainte après huit semaines de huis clos familial ? Il est à craindre que beaucoup de signalements ne soient pas suivis de plaintes.

Le *Grenelle* avait réuni tous les acteurs de la lutte contre les violences conjugales au dernier trimestre de 2019. Force est de constater que, malheureusement, ils ne sont pas aujourd'hui en capacité de travailler ensemble et que l'on n'a pas réussi à créer cette dynamique entre la police, la justice et les associations. Nous avons décidé, à la délégation aux droits des femmes, d'analyser, dans nos départements respectifs, la mise en place des mesures annoncées dans le cadre du *Grenelle*. Nous tenions beaucoup à ce bilan sous l'angle des territoires. Malheureusement, le confinement n'a pas permis que toutes les réunions programmées par mes collègues avec les acteurs de leur département puissent avoir lieu.

Pour ma part, j'ai découvert, dans mon département de la Vendée, que les services de police, de justice et les associations, qui s'étaient rencontrés au moment du *Grenelle*, n'étaient toujours pas en capacité de travailler ensemble. Cela nous renvoie à votre analyse. La volonté existe,

mais il manque le temps, les outils et la formation ; cette absence de lien est un vrai problème, vous avez raison de le souligner.

Vos différentes propositions sont très intéressantes, notamment celles qui concernent les délais de convocation de l'agresseur, par exemple.

Je vous rejoins également sur le contrôle judiciaire. Face à l'attribution très parcimonieuse des Téléphones grave danger, votre proposition d'un contrôle judiciaire élargi à la victime me paraît tout à fait convaincante, d'autant plus lorsque les deux parties habitent à peu de distance l'un de l'autre.

Marta de Cidrac. - Je vous remercie pour la description précise que vous avez faite de la procédure du contrôle judiciaire. Je vous remercie également pour vos propositions qui ne manqueront pas d'alimenter les réflexions de notre délégation.

Ma question portera sur un aspect qui n'a pas encore été abordé ce matin : il s'agit des suites données aux signalements d'actes de violence, notamment pendant cette période de confinement. Au-delà de la baisse des dépôts de plainte, il est difficile, pendant cette crise, d'établir des certificats médicaux et d'évincer les conjoints violents du domicile conjugal. Le signalement est important, mais il reste vain en l'absence de concrétisation par la justice.

Nous voyons en ce moment des *spots* qui nous invitent à signaler toute violence conjugale ou intrafamiliale que nous pourrions voir ou entendre. Dans la pratique, signaler n'est pas toujours sans conséquence pour le témoin, car son anonymat n'est pas assuré. Ne pensez-vous pas qu'il faille adapter et faire évoluer les procédures afin que le témoin soit certain que son identité ne sera pas divulguée ?

En période de confinement, le fait de ne pas signaler des violences intrafamiliales peut-il être assimilé à une non-assistance à personne en danger ? Je doute que cette notion soit beaucoup utilisée en matière de violences conjugales et intrafamiliales, confinement ou pas. Pouvez-vous nous éclairer sur ces deux points ?

Françoise Laborde. - Votre exposé montre bien que la période actuelle exacerbe un certain nombre de dysfonctionnements. Je pense plus particulièrement aux différents modes de fonctionnement des tribunaux : on a plus ou moins de « chance » selon l'endroit où l'on vit.

Je rejoins Marta de Cidrac sur l'appel à témoignages. Je l'ai relayé sur les réseaux sociaux pour que chacun, lorsqu'il entend ou voit des choses inadmissibles, puisse aider la ou les personnes en danger. Ce n'est pas de la délation, mais bien de l'aide à personne en danger. En revanche, le fait que le témoin ne soit pas anonyme me pose également problème.

Maître Isabelle Steyer. – Je reçois beaucoup d’appels téléphoniques de tiers - voisins, parents, amis – qui m’interrogent sur ce qu’ils doivent faire face à des situations de violences conjugales ou intrafamiliales. Le paradoxe du confinement est qu’il permet d’entendre mieux ce que l’on ne peut pas voir.

Le signalement est déterminant pour qu’il y ait un « déclic » chez les femmes victimes de violences pour leur faire dépasser la culpabilité constante, entretenue par leur conjoint, qu’elles éprouvent lorsqu’elles engagent une procédure. Si c’est un tiers qui constate que la femme est violentée et qu’il vient faire écho à son questionnement, cela peut servir de « déclic » à une procédure.

Le signalement fait preuve, il devrait remonter à un substitut formé aux questions de violences conjugales, afin qu’il convoque la femme pour lui proposer de délivrer une ordonnance de protection.

L’auteur du signalement pourrait témoigner. On pourrait imaginer – c’est prévu dans notre code pénal mais pas utilisé – que les services de police conservent ses coordonnées mais qu’elles ne soient communiquées qu’au juge instruisant le dossier, afin d’éviter que les témoins risquent de subir des violences de la part de l’agresseur.

Le signalement est trop souvent assimilé aux dénonciations de la période de la Seconde Guerre mondiale. Il faut distinguer la dénonciation, qui visait à envoyer des gens à la mort, du signalement qui permet à des victimes de rester en vie.

Signaler est une obligation citoyenne, mais l’article du code pénal¹ sur la non-assistance à personne en danger ou la non-dénonciation de crime n’est quasiment jamais employé. La qualification criminelle de faits dénoncés par les femmes n’est pas utilisée, la non-dénonciation de tiers l’est encore moins, alors que, dans bien des dossiers, les familles étaient au courant de la situation de violence.

Les femmes victimes de violences conjugales n’attendent bien souvent qu’une main tendue pour se décider à porter plainte.

Michelle Meunier. – Je pense, Maître Steyer, que vous connaissez bien les espaces *Simone de Beauvoir* et *Citad’elles* que la mairie de Nantes a ouverts à la fin de 2019 et qui, en partenariat avec les services de justice, de police, de gendarmerie, les associations et les services du département, accueillent et accompagnent les femmes victimes de violences.

Je partage votre constat sur l’organisation de la justice. Vous avez parlé de « camaïeu », je parlerais pour ma part de « morcellement » de toutes les informations nécessaires au traitement d’une affaire, ce qui fait le bonheur des auteurs de violences ! Tant que les différents services et

¹ Art. 223-6 du code pénal condamnant l’abstention volontaire de porter assistance à une personne en péril.

institutions ne parviendront pas à fonctionner ensemble, les agresseurs pourront continuer à agir avec une certaine impunité.

Que pouvons-nous faire, en tant que législateurs, pour que les choses progressent ? Nous avons voté des lois destinées à améliorer les dispositifs existants de lutte contre les violences. Je trouve désespérant, pour ma part, que les différents outils permettant la protection des victimes – ordonnance de protection, téléphone grand danger – soient toujours si peu utilisés.

Martine Filleul. – Le ministère de la justice a préconisé, pendant la période du confinement, que le conjoint violent soit systématiquement expulsé du domicile, afin que la victime n’ait pas à changer de résidence. Quelles leçons pourrait-on en tirer pour l’avenir ?

Maître Isabelle Steyer. – Je ne voudrais pas que mon intervention finisse par ressembler à un réquisitoire contre la justice. Je constate toutefois que les mesures issues du *Grenelle* n’ont fait que préciser ce que devrait être la décision des juges. Lorsque le juge sait que la femme est en grand danger, il sait en principe ce qu’il doit faire. De la même façon, attribuer l’autorité parentale à la famille d’un enfant dont la mère a été assassinée et la retirer au père est une mesure de bon sens. De même, l’obligation de respecter un délai de six jours pour rendre une OP devrait être une évidence. On ne devrait pas avoir à légiférer pour cela !

Il faudrait que le traitement de la plainte déposée par la victime soit formalisé dans un protocole prévoyant la collaboration du civil et du pénal. Or ces deux mondes n’arrivent aujourd’hui que très difficilement à se parler, car leurs logiques sont différentes. Il faut pourtant que l’on arrive à travailler ensemble. Il faudrait inscrire dans la loi que la réponse à une plainte doit s’inscrire dans un certain délai, tout comme le code pénal impose désormais au juge un délai maximum de six jours pour répondre à une demande d’OP. Si les réponses aux plaintes obéissaient à une obligation de délai, le policier devrait transmettre le dossier pénal à la fois au parquet des majeurs et des mineurs et au JAF. Il arrive souvent que le JAF ne dispose pas du dossier pénal, ce qui pose problème. Il faut superposer les deux réactivités, que le dossier pénal soit communiqué au juge civil, et que, lors de l’audition de la victime dans le cadre pénal, le juge aux affaires familiales soit automatiquement saisi.

L’expulsion du conjoint violent est une excellente solution, pour plusieurs raisons. Tout d’abord parce que la femme a toujours peur des conséquences de la plainte : l’homme va peut-être être condamné à de la prison. Si la décision d’éloigner l’agresseur est prononcée par l’État, cela exonère la victime de toute culpabilité quant à la suite. Et par sa décision, l’État signifie à l’agresseur, à la victime, et aux enfants, que cette violence est inadmissible.

Un temps de séparation obligatoire est prononcé, assorti d'une interdiction de communiquer. Ce temps permet à la victime de réfléchir avant de prendre une décision et d'élaborer un projet de vie : c'est important pour sa reconstruction.

Être un mauvais mari signifie que l'on n'est pas un bon père. Très souvent, lorsque son contrôle judiciaire est levé, le père s'installe près du domicile de la mère afin d'obtenir la résidence alternée des enfants. La justice prononce régulièrement des gardes alternées pour les enfants issus de foyers où la mère est victime de violences de la part du père. La coparentalité est un chemin de croix pour les victimes de violences conjugales car le maintien de ce lien permet à son agresseur de continuer sa maltraitance.

L'expulsion du conjoint violent est un signal fort donné au juge aux affaires familiales, mais aussi aux enfants, pour leur éviter de reproduire eux-mêmes ce schéma familial dans leur vie d'adulte : je reçois aujourd'hui les filles de certaines de mes clientes, victimes à leur tour d'un petit ami violent... Agir contre les violences conjugales, c'est donc aussi protéger la génération suivante, pour que les enfants ne deviennent pas eux-mêmes un homme violent ou une femme victime.

J'interviens dans des groupes de parole pour les hommes violents. La violence de ces hommes est bien souvent issue de traumatismes qu'ils ont eux-mêmes subis dans leur enfance et qui n'ont pas été traités. Ils comprennent ce qu'est la violence lorsqu'ils peuvent raconter leur histoire familiale, dire qu'ils ont été témoins de la violence de leur père sur leur mère, qu'ils l'ont vue, entendue ou en ont été victimes. Certaines femmes victimes de violences y amènent parfois leur propre frère, homme violent voire agresseur sexuel, qui nous dit : « *vous savez, j'étais derrière la porte, j'entendais tout, mais je n'ai jamais su l'ouvrir* ».

Maryvonne Blondin. – Merci pour les pistes stimulantes que vous proposez.

Nous faisons souvent référence à l'Espagne, qui a mis en place un plan tout à fait performant en matière de lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales. Mais ce pays y consacre beaucoup plus d'argent que ne le fait la France, y compris en ce qui concerne le financement des associations.

Dans notre pays, les associations ont la volonté d'agir, mais n'en ont pas les moyens. Je citerai par exemple l'association *Agora justice*, qui dans mon département accompagne les victimes du début de leur démarche jusqu'à la fin, ce qui représente un coût financier.

En ce qui concerne les Téléphones grave danger (TGD), je voudrai signaler que ce sont aussi les associations qui répondent aux appels des victimes ; il faut donc de l'argent pour payer le personnel qui assure les permanences.

Je voudrais également parler d'une autre forme de confinement qui est celui que vivent certaines femmes retraitées. Bien souvent, la retraite entraîne une aggravation des violences : *Agora justice* m'a signalé le cas d'une femme âgée de 82 ans.

Maître Isabelle Steyer. – Nous sommes d'accord, Madame la sénatrice. Lorsqu'il y a un accroissement des plaintes de 30 %, il faudrait un accroissement identique des effectifs de la police et de la justice. Nous savons que l'apparition du mouvement *#MeToo* n'a pas, malheureusement, entraîné une recrudescence des recrutements de personnels dédiés. Le manque de moyens financiers est aussi prégnant que celui de personnels spécialisés.

Je veux également parler du cas de femmes de tous âges qui souhaiteraient déposer plainte pour des faits de violences psychologiques ou de viols conjugaux subis pendant une grande partie de leur vie. Malheureusement, quand les faits sont anciens, les preuves n'existent plus. Le délit de violence psychologique existe dans la loi depuis dix ans, mais il est très difficile à prouver. Certaines femmes, après un divorce par exemple, souhaitent que leur témoignage des violences qu'elles ont subies soit entendu et recueilli ; elles veulent parler pour inciter les femmes victimes à dénoncer le plus tôt possible la violence, expliquer pourquoi elles se sont résignées, que c'est du fait de leur éducation qu'elles ont intégré la nécessité d'obéir et de se soumettre, y compris au viol conjugal. On a parlé, dans l'affaire d'Outreau, du savoir-être et du savoir-faire. Il faudrait accueillir ces femmes au commissariat avec de la compassion, qu'elles soient entendues par un JAF qui comprenne ce qu'elles dénoncent. La qualité de l'audience est plus importante que la peine. C'est ce que ne comprennent pas assez les interlocuteurs de ces victimes.

Antoinette Fouque disait : « *la vie c'est tout, tout le temps et jusqu'au bout* ». Il faut que les jeunes magistrats entendent ces femmes pour comprendre ce qu'était leur vie. Elles divorcent par consentement mutuel, par résignation souvent, parce qu'on ne peut pas faire valoir comme preuve ce qu'elles voudraient dénoncer. L'espérance de vie des femmes est aujourd'hui plus longue : celles qui prennent la décision de divorcer à l'âge de soixante-dix ans ont l'espoir d'« être tranquilles » pendant quelque vingt années.

Mais je reçois également de très jeunes femmes – dix-neuf, vingt, vingt-et-un ans – qui ont parfois déjà des enfants et qui dénoncent des violences conjugales. Elles le font avec beaucoup de maturité, encouragées par les témoignages qu'elles ont lus sur les réseaux sociaux.

Annick Billon, présidente. – Je vous remercie, Maître, pour toutes ces précisions.

Je voudrais rappeler que nous avons récemment voté le deuxième projet de loi de finances rectificative. Certains membres de la délégation aux droits des femmes ont porté des amendements sur les moyens de la justice et des associations. Nous avons demandé que les crédits annoncés par le Gouvernement soient inscrits dans ce PLFR, qu'il s'agisse de la lutte contre les violences faites aux femmes ou de la lutte contre les violences faites aux enfants.

Le million d'euros annoncé par la secrétaire d'État chargée de l'égalité n'a pas été acté dans le deuxième collectif budgétaire, pas plus que les 500 000 euros annoncés par Adrien Taquet. Les crédits seront pris sur d'autres lignes budgétaires pour pouvoir répondre aux nouveaux besoins liés au confinement. Malheureusement, les amendements adoptés au Sénat n'ont pas été repris par la commission mixte paritaire.

Je vous remercie, Maître, pour les propositions concrètes que vous avez faites.

Notre délégation est très engagée contre les violences faites aux femmes et aux enfants. Pour briser cette chaîne de violences, il faut des moyens financiers mais également humains : nous avons impérativement besoin de personnes spécialement formées à l'accueil, à l'écoute et à l'orientation des victimes. Je regrette que les moyens insuffisants de la police et de la justice renforcent l'impunité des agresseurs et nous laissent impuissant face aux terribles statistiques des violences faites aux femmes et aux enfants. Je remercie toutes les collègues qui sont intervenues au cours de cette audition.

Audition de Maître Carine Durrieu-Diebolt, avocate

(7 mai 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Nous poursuivons ce matin nos réunions sur les conséquences de la crise sanitaire sur les violences intrafamiliales, thème central de nos travaux depuis le début du confinement.

Nous entendons aujourd'hui Maître Durrieu-Diebolt, avocate spécialisée dans la défense des victimes des violences intrafamiliales.

Notre délégation, chère Maître, connaît bien votre engagement : nous vous avons auditionnée en 2018, dans le cadre d'un précédent rapport sur les violences faites aux femmes. Vous étiez intervenue pour nous parler d'une affaire de viol sur mineure très médiatisée. Nous avons pu mesurer votre implication pour défendre ces jeunes victimes.

Nous souhaitons connaître votre point de vue sur la situation des victimes - femmes et enfants - depuis le début du confinement, dans ce « huis clos familial » qui peut être propice aux violences.

Comment avez-vous, pendant cette période sans précédent, maintenu le lien avec vos clientes ? De nouvelles clientes ont-elles réussi à vous contacter ? Que pensez-vous des différents outils mis à la disposition de ces femmes depuis le début du confinement : 3919, pharmacies, centres commerciaux ? Les jugez-vous adaptés aux besoins et à la situation des victimes ?

Avez-vous eu connaissance de violences commises sur des mineurs, plus particulièrement dans le cadre familial ?

Comment anticipez-vous la situation à partir de la semaine prochaine, qui correspond au début du déconfinement progressif ? Doit-on s'attendre à une remontée très forte des plaintes ? La justice sera-t-elle capable d'absorber ces nouveaux cas après quasiment deux mois d'interruption ?

Maître, nous vous écoutons avec grand intérêt, puis après votre exposé nous vous poserons quelques questions.

Maître Carine Durrieu-Diebolt, avocate. – Avocate à Paris depuis 1995, j’assiste uniquement des victimes en matière de dommages corporels, principalement des victimes de violences sexuelles – viols ou agressions sexuelles – dont l’assistance représente 80 % de mon activité, j’interviens donc principalement devant les juridictions pénales – cours d’assises, cours criminelles et tribunaux correctionnels – ainsi que devant la Commission d’indemnisation des victimes d’infractions (CIVI). J’interviens peu en matière de violences conjugales et quasiment pas en droit civil.

Le confinement étant survenu brutalement, le contact avec mes client(e)s a été rompu pour certains d’entre eux ; le lien a été maintenu avec d’autres, mais avec difficultés et de manière peu satisfaisante, par courriel ou rendez-vous téléphonique. J’ai compté peu de visioconférences avec mes clients. Cette technique, appréciable pour les réunions à intervenants multiples, a concerné davantage les professionnels. Il n’y a eu bien entendu aucun rendez-vous à mon cabinet, alors même que le contact humain demeure indispensable pour des victimes qu’il faut parfois soutenir à bout de bras.

Une seule des douze audiences programmées pendant le confinement a été maintenue, devant le tribunal correctionnel de Meaux, pour juger un prévenu en détention, agresseur et violeur de dames âgées, faits pour lesquels il a été condamné ; les autres audiences ont été reportées *sine die*, à l’exception du procès en cour d’assises à Paris du « *serial violeur* » du 17^e, reporté au mois de juin afin d’éviter d’avoir à relâcher ce détenu, alors qu’il est urgent de le juger.

J’ai eu des contacts pendant le confinement avec deux nouvelles clientes, par mail puis téléphone, mais il demeure délicat d’assister ces personnes à distance et de leur apporter une réponse efficace sans pouvoir consulter tous les documents nécessaires. Pour information, habituellement j’ouvre deux à trois nouveaux dossiers par semaine. L’activité est donc, comme vous pouvez vous en douter, très ralentie... Il a été convenu que les contacts reprendraient après le confinement.

La situation des victimes de violences sexuelles pendant le confinement, telle que j’ai pu en avoir connaissance, concerne à la fois des victimes de faits survenus pendant cette période et celles que j’assistais déjà auparavant. Les premières ne relèvent que de violences ou agressions sexuelles intrafamiliales. Il s’agit de femmes victimes de viols conjugaux. Il s’agit aussi d’enfants, pour la plupart victimes d’un frère ou de leur père.

Avec le confinement, on ne relève pas, *a priori*, de viols ou d’agressions survenus lors de soirées, dans des bars par exemple. Les circonstances limitent les agresseurs potentiels à la famille réduite. Or dans ces situations les victimes révèlent très rarement les faits immédiatement après qu’ils ont été commis. Il s’agit de violences commises dans la contrainte morale, sans bruit, sans coup. Aussi le voisinage n’en est-il

pas nécessairement alerté ; serait-il d'ailleurs intervenu si tel avait été le cas ? Pour le moment, je n'ai pas été saisie en urgence de tels cas de violences intrafamiliales survenus pendant le confinement : il faut du temps aux victimes pour se décider à les révéler. Je ne dispose donc pas du recul nécessaire pour faire un bilan de cette période. La loi du silence, qui pèse sur les victimes, femmes et enfants, sert les agresseurs !

Concernant les moyens mis en œuvre pendant le confinement, j'ai suivi des formations assez éclairantes à l'École française du barreau (EFB) ainsi qu'auprès d'Ernestine Ronai, du Haut Conseil à l'égalité, que vous connaissez. J'ai aussi bénéficié d'un retour de terrain de policiers au cours de cette période ; le numéro d'appel d'urgence 17 était saturé, selon un témoignage que j'ai entendu. Il a dû être complété par le 114, moyen extrêmement efficace et discret, qui permet de procéder par SMS. Ce numéro était affecté à l'origine aux personnes malentendantes avant que son usage ne soit étendu. Il s'agit là d'un outil qui devrait selon moi être pérennisé au-delà de la crise sanitaire.

J'ai invité mes client(e)s à utiliser le portail Internet de signalement des violences sexuelles et sexistes pour signaler des faits lors d'une conversation par *tchat* avec un policier qui peut orienter si nécessaire vers un commissariat ou convenir d'un rendez-vous ultérieur pour déposer une plainte. Mes clientes y ont trouvé une écoute auprès de personnels formés et spécialisés, qui ne minimisent pas les faits qu'elles rapportent. Cet outil leur évite d'avoir à patienter longtemps dans une salle d'attente de commissariat et de décrire les faits en public à l'accueil avant d'être reçues. Cette plateforme, extrêmement efficace, est aussi très ouverte, car des mineurs, des voisins ou des proches peuvent l'utiliser à fins de signalement. C'est très positif.

Néanmoins ces nouveaux modes de signalement demeurent encore très confidentiels et leur existence devrait être davantage médiatisée pour qu'ils soient mieux connus du public. Mes clientes ne les connaissent presque jamais.

Pendant le confinement, les plaintes relatives à des violences intrafamiliales sont traitées en priorité. Depuis le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, un effort d'amélioration de la formation des policiers était prévu. J'ai eu l'expérience, il y a quatre mois, d'une confrontation opérée par des policiers non sensibilisés à ces sujets et de questions tout à fait inappropriées posée à la victime. Heureusement que j'étais là pour assister ma cliente. Un tel exemple montre que cet effort de formation demeure indispensable et qu'il ne doit en aucun cas ralentir après le confinement. Nous savons que les policiers sont actuellement submergés : des moyens humains dédiés doivent aussi être étoffés. Des refus de dépôt de plainte opposés aux victimes dans des commissariats m'ont aussi été rapportés, la difficulté d'accès à un avocat pendant le confinement ne leur ayant alors pas permis de lui faire procéder à un dépôt de plainte par saisine

directe du procureur de la République. De plus, il était difficile de saisir le Défenseur des droits de refus de plainte. Je n'ai engagé aucune de ces deux procédures pendant le confinement, les victimes non accompagnées ayant donc très certainement reporté leurs actions judiciaires à une date ultérieure. C'est préoccupant.

Les victimes de violences intrafamiliales ne les signalent que très rarement immédiatement après les faits. La plainte est le plus souvent reportée à plus tard. Il y a donc un risque réel de déperdition des preuves, puisque les constatations matérielles - ecchymoses, lésions vaginales, prélèvement de sperme - par des unités médico-judiciaires (UMJ) ne seront pas effectuées. Par ailleurs, l'accès aux UMJ n'est généralement autorisé qu'après dépôt de plainte et réquisition du parquet. Seules deux UMJ de la région parisienne acceptent de recevoir des victimes sans dépôt de plainte préalable. Aux États-Unis, ainsi que le relate un ouvrage sur les viols et agressions sexuelles sur les campus intitulé *Sans consentement*, les centres *First Aid* permettent à une victime de se présenter immédiatement après les faits pour procéder aux constatations post-viol et y conserver les preuves correspondantes, et ce, indépendamment du dépôt de plainte : je milite pour le développement d'un tel système en France.

En outre, l'évaluation du retentissement psychologique des violences conjugales et des violences sexuelles au sein des UMJ est souvent reportée au moment des faits et laissée sans suite. Il est fréquent qu'une victime n'obtienne aucun rendez-vous avant l'audience correctionnelle pour évaluer le retentissement psychologique et que l'affaire soit ainsi reportée, ce qui s'avère préjudiciable pour les victimes. Il faudrait un meilleur accès aux UMJ.

Concernant les dossiers traités à mon cabinet pour des faits antérieurs au confinement, il faut distinguer, d'une part, le cas des clientes qui s'interrogeaient sur les chances de succès d'une plainte et la recevabilité des éléments de preuves pour des faits relativement anciens, et d'autre part celles qui avaient déjà porté plainte. Les premières ont bien entendu reporté leur éventuel dépôt de plainte à la période post-confinement. Il faut dire que les victimes craignent souvent de ne pas être crues, qu'elles ont besoin d'être rassurées et que le dépôt de plainte peut nécessiter un véritable travail préalable.

S'agissant des clientes qui avaient déjà porté plainte, je voudrais parler du problème du défaut d'information des victimes pendant l'enquête. Du fait du secret de l'enquête (article 11 du code de procédure pénale), les victimes peuvent rester dans l'ignorance totale des suites données à leur affaire pendant des mois, parfois des années : ainsi, une cliente qui avait porté plainte contre un membre de sa famille pour des faits commis à son encontre entre l'âge de dix et seize ans est-elle demeurée sans nouvelles de la procédure policière pendant cinq ans avant d'être convoquée *ex abrupto* à une confrontation, avec un délai de prévenance de seulement deux jours :

cela relève d'une brutalité extrême, d'autant qu'elle a dû, dans un délai aussi court, contacter une psychologue et choisir un avocat. Les victimes restent donc parfois dans l'ignorance de l'enquête pendant très longtemps, ce qui les conduit même à penser que leur plainte a été classée sans suite.

Dans un tel cas, je leur conseille de contacter le policier en charge de l'affaire pour savoir où en est le traitement de leur dossier, notamment si ce dernier a bien été transmis au parquet ; les victimes non assistées ne le font généralement pas.

Je recommande donc une information des victimes sur l'avancée de l'enquête, tous les deux mois, sans violer le secret de celle-ci sur son contenu. Cette information devrait être systématique afin d'éviter le sentiment d'abandon de la victime. C'est d'autant plus important qu'une victime ne peut pas bénéficier de l'aide juridictionnelle au stade de l'enquête préliminaire.

Une autre cliente qui avait porté plainte contre son conjoint, dont elle était séparée, pour des faits d'inceste sur leur fille, sans lésions constatées, a vu son témoignage suspecté par les policiers au titre du « syndrome de l'aliénation parentale ». L'audition de l'enfant n'était pas concluante. Pendant la période de confinement, il a été indiqué à la mère que les droits du père devaient être maintenus et préservés pendant la durée de l'enquête ! Vous imaginez combien cette situation est pénible pour la mère. Il est dérangentant que les droits du père aient eu la priorité sur la protection de l'enfant. Au titre du principe de précaution, cette décision aurait dû être suspendue jusqu'à ce que l'enquête soit close afin de protéger l'enfant. Une telle démarche n'aurait pas constitué une violation de la présomption d'innocence. Il aurait été normal d'accélérer les procédures pour éviter de porter atteinte aux droits de l'enfant.

Dans un autre dossier, concernant des faits commis par un voisin, la victime a dû « faire semblant », après le dépôt de plainte, et essayer de maintenir des relations apparemment anodines avec son agresseur, afin de laisser à la police le temps d'entendre des témoins et d'éviter toute destruction de preuves de la part de l'auteur des faits... La situation de la victime a été très complexe pendant toute cette période. Il faut avoir conscience des conséquences de la lenteur des procédures pour les victimes.

Je traite en ce moment un dossier initié il y a douze ans, à l'encontre d'un médecin qui a utilisé toutes les voies de recours possibles pour retarder la procédure. L'instruction à elle seule s'est déroulée pendant plus de cinq ans à l'issue d'une longue enquête préliminaire qui a permis d'entendre d'autres patientes, victimes de ce médecin. L'affaire sera en définitive renvoyée devant la cour d'assises de Blois : j'attends cependant depuis un an et demi qu'une date d'audience soit fixée.

Les procédures devant une cour d'assises sont orales, les jurés et les deux magistrats assesseurs n'ayant pas connaissance du dossier. Les dépositions des témoins sont donc essentielles et, lorsque les procédures s'éternisent, le risque est grand que leurs souvenirs des faits s'étiolent. J'ai subi une grave déconvenue au cours d'une audience tenue huit ans après les faits devant la cour d'assises de Draguignan. La victime a été desservie par les témoignages lacunaires de ses confidentes, dont les souvenirs étaient totalement altérés après douze années. Lorsque les témoins ne se souviennent de rien, c'est une catastrophe pour la victime ! Cette procédure est complètement dévoyée par sa longueur.

Autre difficulté, les victimes ne bénéficient pas de l'aide juridictionnelle (AJ) pendant l'enquête préliminaire ni pendant la confrontation, alors même que la personne en garde à vue bénéficie du concours d'un avocat : cela crée un déséquilibre incompréhensible entre les parties.

Il faudrait donc que le bénéfice de l'AJ soit étendu aux victimes dès le dépôt de plainte et que celle-ci soit revalorisée, l'AJ octroyée aux avocats des victimes étant en outre moindre que celle dont bénéficient les avocats des mis en examen. Ainsi, pour une instruction qui nécessite de 25 à 50 heures de travail, l'AJ ne prend en charge que 470 euros bruts, moins que le SMIC horaire !

De même, la prise en charge financière au titre de l'AJ devant un tribunal correctionnel est forfaitaire, quelle que soit la durée de l'audience.

La question de l'AJ est pourtant essentielle pour permettre l'accès au droit et à la Justice, d'autant que c'est un droit pour les victimes de viol. La revalorisation de l'aide juridictionnelle, dès le stade de l'instruction, est donc indispensable.

Deux de mes audiences reportées à l'issue du confinement devraient se dérouler la semaine prochaine : l'une à Chaumont et l'autre à Amiens. Il est toutefois évident que le déroulement des audiences sera affecté par les contraintes de distanciation sociale. On peut attendre un étalement dans le temps des jugements.

Une affaire qui devait être jugée devant la cour d'assises de Paris début juin le sera peut-être devant une cour criminelle, car il est difficile de déplacer les jurés et de respecter les mesures de distanciation sociale. Je n'y vois pour ma part pas d'inconvénients, ayant plutôt de bonnes expériences de l'expérimentation des cours criminelles pour les victimes.

Je ne suis pas certaine que l'on constate un afflux de plaintes pour agressions ou violences sexuelles après le confinement, car ce ne sont pas des infractions qui suscitent une réaction immédiate des victimes. Comme je le disais précédemment, il leur faut du temps pour les signaler, *a fortiori* quand il s'agit de mineurs ou quand les faits concernent des viols conjugaux.

Annick Billon, présidente. – Merci beaucoup pour ces pistes d'évolution très concrètes. Je me demande toutefois si les moyens que suppose leur mise en œuvre pourront leur être consacrés.

Michelle Meunier. – Je partage la nécessité de développer la formation des policiers, gendarmes, personnels de la Justice et de la Santé, pour ne pas méconnaître les faits de violence, les nier, les minimiser ou les banaliser. C'est une exigence de base.

Je serais tentée d'envisager les conséquences du confinement sous un angle optimiste, en soulignant l'intérêt des nouvelles formules telles que la plateforme en ligne, le *tchat* avec des professionnels, que vous avez évoqué, ou les SMS au 114. Pensez-vous que l'utilisation des outils numériques est amenée à prospérer dans le traitement judiciaire des violences ?

Je suis par ailleurs sensibilisée aux possibilités d'alerte ouvertes dans les centres commerciaux ou les pharmacies pendant le confinement. Comment faire pour diffuser à tous ces nouveaux intervenants les informations nécessaires leur permettant d'aider les femmes qui les solliciteront ? J'espère que ces avancées contribueront à une indispensable prise de conscience des violences faites aux femmes.

Laure Darcos. – Les enfants victimes de violences étant le plus souvent confiés au parent jugé protecteur, ils ne sont pas forcément pris en compte par la Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP) et par le juge des enfants. De plus, dans certains cas, la résidence alternée d'enfants agressés par leur père peut perdurer sans que les enfants soient entendus par le juge malgré leurs demandes insistantes.

Céline Boulay-Espéronnier. – Il faut tirer les conséquences des expériences du confinement et prêter attention à tous ces nouveaux lieux d'expression mis en place pendant cette période. Ceux-ci ne doivent toutefois pas devenir des lieux de délestage de la Justice, comme le soulignait l'une de vos consœurs lors d'une précédente audition, mais favoriser l'expression des victimes.

Par ailleurs, quels sont les risques encourus par les parents en lien avec le syndrome d'aliénation parentale ?

Maître Carine Durrieu-Diebolt. – Tous les acteurs judiciaires doivent être formés aux violences conjugales et sexuelles ainsi qu'à la prise en compte du psychotrauma. Les études de droit étant exclusivement juridiques, elles ne comprennent aucune formation en psychologie ou en victimologie. Cela me semble regrettable car ces compétences doivent de ce fait s'acquérir en vertu d'une démarche personnelle. Les avocats peuvent se former pendant leur parcours professionnel. Pour les magistrats, cette formation peut intervenir pendant leur formation initiale ou en formation continue ; celle-ci n'est pas encore systématique. Cette remarque vaut aussi pour les policiers et les gendarmes.

Il me semble nécessaire que des magistrats soient formés à ce contentieux, que ce soit au sein du parquet ou parmi les cinq magistrats des cours criminelles ayant à juger des viols, et qu'ils soient spécialisés.

Les moyens, complémentaires et efficaces, mis en œuvre pendant le confinement pourraient être pérennisés ensuite (*tchat*, 114, relais dans les pharmacies et les centres commerciaux) car ils constituent des avancées dont mes clients expriment des retours très positifs. Toutefois, les nouveaux tiers amenés à intervenir (je pense plus particulièrement aux pharmaciens) ne sont pas formés pour répondre à toutes les interrogations des victimes. On ne peut donc envisager leur rôle que comme un point d'entrée et un premier relais de parole, avant que la victime accède à des structures judiciaires. Se posent néanmoins les problématiques liées à la gestion des signalements aux autorités policières ou judiciaires.

Je suis d'accord : actuellement la mère n'est pas suffisamment écoutée quand elle dénonce des faits commis sur ses enfants. Il est fréquent que le père continue à exercer son droit de garde et de visite, jusqu'à ce que l'on découvre d'autres victimes et que la mère ne soit plus soupçonnée de manipulation... Il faut donner une présomption de crédibilité aux mères en cas de possibles violences commises sur les enfants par le père, pendant la recherche de preuves.

Les enfants victimes de violences présentent souvent un état d'amnésie traumatique qui leur interdit de s'exprimer sur les faits pendant de longues années. C'est une réalité factuelle. Les souvenirs n'émergent alors que par le concours d'un psychologue. C'est le travail du psychologue et de l'avocat de permettre à la victime de prendre confiance en elle et en la justice.

Françoise Laborde. - J'ai été très sensible à vos propos sur la loi du silence dans laquelle se trouvent enfermés les femmes et les enfants victimes de violences ainsi qu'à vos remarques sur la lenteur des procédures.

Comment les victimes peuvent-elles se présenter à une UMJ si elles en ignorent l'existence ?

Une interrogation concrète : en Ile-de-France, une dérogation de l'employeur sera nécessaire pour emprunter les transports en commun aux heures de pointe ; savez-vous s'il est prévu une dérogation similaire pour se rendre à un rendez-vous chez un avocat ?

Maryvonne Blondin. - Comment avez-vous été contactée pour ouvrir les deux nouveaux dossiers pendant le confinement ?

Êtes-vous en lien avec l'association socio-judiciaire *Agora justice*, incontournable dans mon département du Finistère, où œuvrent trois juristes et une psychologue, tant pour l'accès au droit que pour l'aide apportée aux victimes et peut effectuer des missions mandatées par la Justice dans le suivi et l'écoute psychologique ? Cette association assure des permanences en

période de confinement dans le cadre du Plan de continuité de l'activité du ministère de la justice.

Existe-t-il des associations similaires, à votre connaissance, pour traiter des violences intrafamiliales ?

Dominique Vérien. – Les cours criminelles ont-elles atteint leur objectif d'accélération des procédures et permis d'éviter la correctionnalisation des viols ?

Victoire Jasmin. – Parmi les infractions graves commises en Guadeloupe pendant le confinement figurent des cas d'enfants placés dans des familles d'accueil afin de les éloigner de pères incestueux ; en l'absence de décision de justice, ces enfants ont néanmoins dû retourner dans leurs familles biologiques au motif de la préservation du lien familial. Ils en reviennent fortement perturbés !

Dans le contexte d'une situation de résidence alternée, un cas m'a été rapporté. Une mère a été poursuivie pour non-présentation d'enfant. Elle ne voulait que préserver son enfant de violences infligées par le père. Elle n'était pas parvenue à faire suspendre la résidence alternée.

Maître Carine Durrieu-Diebolt. – S'il devait être autorisé, l'accès direct aux UMJ devrait alors faire l'objet d'un plan de communication pour être connu du plus grand nombre et pour que la police puisse inciter les victimes à s'y présenter au plus vite, de sorte que les éléments matériels constitutifs de l'infraction soient préservés. L'avocat devrait aussi avoir accès aux résultats et constatations des UMJ pour conseiller les victimes en vue d'un dépôt de plainte, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement.

S'agissant de mon activité, je recevrai à nouveau des clients à partir de la semaine du 18 mai. J'appliquerai naturellement les mesures individuelles de distanciation sociale et de prévention.

Les nouveaux dossiers ouverts pendant le confinement l'ont été exclusivement par courriel et téléphone ; l'un concerne une cliente résidant à l'étranger qui, victime d'un viol en France en décembre, a porté plainte. Alors même qu'une enquête préliminaire est en cours, elle a reçu du commissariat en charge du dossier une décision, fort étonnante, de destruction des scellés ; je lui ai conseillé de s'y opposer et me suis rapprochée du parquet à sa demande.

La vie judiciaire a continué pendant le confinement, les magistrats avaient plus de temps pour étudier les dossiers au fond et apurer un certain retard.

Je n'ai pas été en relation avec l'association *Agora justice*, dont l'action doit concerner un territoire précis. En région parisienne, travaillent au sein des commissariats : des psychologues, des intervenants sociaux, des associations d'aide aux victimes, similaires je pense à *Agora justice*, qui peuvent proposer les services d'un juriste. L'action de celui-ci est

complémentaire et ne se substitue pas à l'avocat dont les champs d'intervention sont spécifiques (accès au dossier pénal d'instruction, rédaction de plainte avec constitution de partie civile ou non).

La première audience d'une cour criminelle s'est déroulée en septembre 2019, à Caen. J'ai assisté une cliente pour la première session de la seconde cour criminelle, celle de Bourges, en octobre 2019, puis à Versailles.

Mes deux expériences devant des cours criminelles ont été positives. J'ai apprécié la fixation d'audience très rapide (seulement quatre mois de délais), très appréciable pour les victimes. À titre de comparaison, il faut habituellement compter devant la cour d'assises de Versailles entre un an et un an et demi entre l'ordonnance de mise en accusation et le procès. Chaque audience s'est déroulée sur deux jours, ce qui m'a paru satisfaisant. Je considère que chacun, victime, témoin ou expert, a pu s'exprimer. J'ai trouvé le déroulement de ces procès très proche de ce que l'on observe aux assises, à ceci près que les jurés y étaient absents et que les cinq magistrats avaient accès au dossier pénal. Ce point me semble essentiel pour des affaires de violences sexuelles, très techniques et qui nécessitent une formation spécifique pour apprécier justement des réactions parfois contre-intuitives qui pourraient parfois desservir les victimes.

Le délibéré est également survenu plus rapidement qu'en cour d'assises. Mes clients se sont déclarés satisfaits de ces procès. Ils ont eu le sentiment d'avoir été entendus.

Paris n'est cependant pas encore concerné par les cours criminelles. La correctionnalisation des viols, déqualifiés en agression sexuelle, demeure une aberration juridique, très mal vécue des victimes, qui la vivent comme une « sous-justice » à leur égard. À mon avis, les cours criminelles sont plus proches des cours d'assises que des tribunaux correctionnels. Si l'expérience des cours criminelles permettait de mettre fin à la correctionnalisation des viols, ce serait à mon sens très positif.

Concernant les enfants victimes de pères incestueux qui continuent cependant à bénéficier d'un droit d'hébergement, il faut savoir qu'un jugement de condamnation peut retirer l'autorité parentale au père.

Si le père incestueux se voyait octroyer le bénéfice d'un droit de visite par le JAF, il faudrait que ce droit s'exerce dans un lieu médiatisé. Selon moi, les droits de l'enfant devraient primer sur ceux du père. Le témoignage d'une mère qui porte une accusation d'inceste sur le père de son enfant devrait, comme je l'ai dit précédemment, se voir conférer une présomption de crédibilité, afin de suspendre ses droits parentaux pendant l'enquête préliminaire, sans attenter à la présomption d'innocence puisqu'il faut prouver la culpabilité du mis en cause.

Marta de Cidrac. - Comment inviter le voisinage à témoigner contre des faits possibles de violences à l'encontre de femmes ou d'enfants ? Ne devrait-on pas mettre en avant la non-assistance à personne en danger quand le voisinage ne joue pas son rôle d'alerte ?

Maître Carine Durrieu-Diebolt. - Mon action est circonscrite aux cas de violences sexuelles, lesquelles sont généralement commises dans le silence ; dès lors, le voisinage peut difficilement en être informé. Il arrive que des enfants ou des adolescents se confient à un ami ou à un proche, mais c'est souvent sous le sceau du secret. Les jeunes gardent le secret de ces confidences. Cela n'aide pas à les dénoncer...

Il est hautement improbable qu'un procureur poursuive le voisinage pour non-dénonciation de violences sexuelles. Lorsque ces dernières sont exercées sur un enfant, une mère qui affirme ne s'être rendu compte de rien n'est pas poursuivie : dès lors comment concevoir que des voisins le soient ?

Annick Billon, présidente. - Maître, je vous remercie pour votre intervention et pour les propositions concrètes que vous avez formulées.

Audition de Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations

(13 mai 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes, et de M. Michel Magras, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Nous allons procéder à l'audition de Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations.

Je voudrais tout d'abord remercier Marlène Schiappa de s'être rendue disponible, malgré un emploi du temps contraint, pour nous permettre de faire le point sur les conséquences du confinement sur les violences faites aux femmes et sur les enjeux, dans ce domaine, du déconfinement.

Comme c'est le cas depuis le début du confinement, cette réunion a lieu par visioconférence. Merci d'être indulgents si des problèmes techniques surviennent : nos équipes veilleront à les résoudre au plus vite.

Depuis le début du confinement, la délégation aux droits des femmes a centré ses réflexions sur les violences. Ce programme de travail se poursuivra dans les semaines qui viennent, parallèlement au déconfinement qui constitue un défi majeur.

Il nous a donc paru important de vous entendre sur la question des violences dans cette période décisive de la crise sanitaire. Notre délégation travaillant régulièrement sur les questions des violences en synergie avec la délégation aux outre-mer, nous avons souhaité vous inviter, Madame la secrétaire d'État, à un échange commun à nos deux structures.

L'éclairage que nous apportent nos collègues ultramarins est toujours particulièrement riche ; les difficultés de la période actuelle soulignent l'intérêt de ces « regards croisés » sur les violences intrafamiliales.

Madame la secrétaire d'État, nous avons besoin de faire le point avec vous sur la situation actuelle. Quel est le bilan statistique de la période du confinement ? Quelles ont été les conséquences de celui-ci sur les violences ? Comment anticipez-vous la période du déconfinement ? À plus long terme,

quelles leçons peuvent être tirées de la période actuelle sur l'avenir de la politique publique de lutte contre les violences intrafamiliales ?

Après l'intervention de mon collègue Michel Magras, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, nous vous entendrons, puis nous aurons un temps d'échanges. La plupart de nos questions portent sur les violences et la prostitution, mais certains collègues ont souhaité élargir notre débat aux risques d'une aggravation des inégalités en raison de la crise sanitaire.

Je précise que nos collègues Éric Bocquet et Renaud Bazin, rapporteurs spéciaux de la commission des finances, qui travaillent actuellement sur les crédits du programme 137, ont été associés à cet échange. Ils m'ont confié une question que je poserai en leur nom.

J'aimerais par ailleurs vous poser d'emblée une question : le 29 avril dernier, Madame la secrétaire d'État, vous avez assisté à l'installation du Comité national contre les violences intrafamiliales, auquel vous avez apporté votre soutien. Cet organisme, composé de représentants des professions médicales – médecins, pharmaciens, chirurgiens–dentistes, infirmiers, sages-femmes – de la Haute Autorité de santé, du Conseil national des barreaux, de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) et de certaines associations comme la *Fédération nationale solidarité femme* (FNSF) émettra prochainement des recommandations concernant le déconfinement et la sortie de la crise sanitaire. Cette structure est-elle amenée à perdurer au-delà de la crise sanitaire ? N'y a-t-il pas un risque de redondance par rapport à des organismes qui existent déjà, comme la MIPROF et le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE), dont on sait combien la commission « Violences » est active et apte à émettre des recommandations ?

Je donne sans plus tarder la parole à Michel Magras.

Michel Magras, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. –Je veux à mon tour remercier Mme Marlène Schiappa de cette audition commune, compte tenu des répercussions des semaines de confinement que nous venons de vivre sur le quotidien des familles, que ce soit dans l'Hexagone ou dans nos outre-mer.

Je tiens à saluer également, chère Annick Billon, l'initiative prise par la délégation aux droits des femmes de mener ce travail conjoint sur la lutte contre les violences faites aux femmes.

Cette fructueuse collaboration a bénéficié de l'engagement plein et entier de nos collègues membres des deux délégations – Victoire Jasmin, Nassimah Dindar, Viviane Malet et Guillaume Arnell, que je remercie sincèrement –, autour d'un sujet particulièrement sensible dans nos territoires.

Nous en avons pris la mesure avec nos auditions conjointes sur les résultats des enquêtes *Virage Dom* menées dans les départements de La Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe. Elles nous ont permis de mieux connaître ce phénomène et son ampleur. L'état des lieux montre un niveau de violence plutôt plus élevé dans les territoires ultramarins que dans l'Hexagone.

Fin 2019, nous avons accueilli au Sénat la responsable du groupe de travail dédié aux outre-mer, dans le cadre du *Grenelle* que vous aviez organisé, Madame la secrétaire d'État, et nous savons que, vous-même, vous vous êtes rendue à La Réunion pour annoncer une panoplie de mesures.

Mes collègues vous interrogeront et vous feront part de leurs témoignages dans le contexte du confinement, en particulier sur les facteurs d'augmentation des risques que sont les conditions d'habitat, la crise économique et les fragilités sociales.

Avec le déconfinement, les craintes restent fortes, car nous allons certainement découvrir d'autres conséquences, moins apparentes, mais aux effets réels et durables, nécessitant des moyens d'accompagnement adaptés.

Je ne doute pas que mes collègues auront donc beaucoup de questions à vous poser, et je m'arrêterai là afin de permettre à chacun de s'exprimer.

Marlène Schiappa, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations. – Mesdames, Messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre engagement. Vous êtes nombreux à avoir procédé à des remontées régulières de terrain, qui nous ont permis d'ajuster nos dispositifs pendant la crise. Je répondrai donc bien volontiers à vos questions, même si nous n'avons qu'une heure devant nous : je devrai vous quitter à dix-sept heures trente.

Depuis le début du confinement, de nombreux faits déclarés de violences conjugales ont été relevés en métropole comme en outre-mer. Nous savons que le confinement est un terrain propice aux violences conjugales. Dès le début de la crise sanitaire, nous avons décidé de mettre en place des mesures d'urgence pour soutenir les femmes confinées avec un conjoint violent. Nous avons adapté le 3919, désormais ouvert du lundi au dimanche. Cela n'a pas été chose aisée techniquement. Nous avons dû livrer un à un les téléphones au domicile des écoutantes, qui ont poursuivi leur engagement en gardant leurs enfants et en étant confinées chez elles. Nous avons renforcé l'information sur la plateforme *Arrêtons les violences*, ouverte 24/24, 7/7, qui a reçu cinq fois plus de signalements qu'habituellement. Nous avons également immédiatement lancé une enquête sur les centres d'hébergement pour nous assurer qu'ils pouvaient accueillir des femmes en respectant, bien évidemment, les mesures barrières et en leur fournissant les matériels nécessaires à cela.

À partir du 30 mars, nous avons engagé une deuxième phase de ce plan, avec de nouvelles mesures et de nouvelles initiatives : financement de 20 000 nuitées d'hébergement pour les femmes, en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou en hôtel, mais aussi financement de nuitées pour les auteurs de violences conjugales. Cela nous a permis de faire de l'éviction du conjoint violent une réalité, alors qu'elle reste malheureusement trop souvent un souhait car trop fréquemment on ne sait pas où envoyer l'auteur des violences quand il faut mettre fin à une cohabitation dangereuse.

Nous avons, par ailleurs, créé un soutien d'un million d'euros aux associations locales de terrain, qui ont mené un travail remarquable pour accompagner les femmes et les protéger. Il s'agit d'une spécificité française. J'ai beaucoup échangé avec mes homologues d'autres pays : tous n'ont pas la chance d'avoir un tissu associatif aussi dense que le nôtre, engagé et qui se mobilise en reposant beaucoup sur le bénévolat. Cette dotation n'est à ce jour pas entièrement utilisée. N'hésitez donc pas à nous indiquer des associations ayant besoin de subventions supplémentaires en lien avec le confinement et le déconfinement, car il nous reste des sommes à engager.

Nous avons également mis en œuvre durant ce confinement des partenariats, notamment avec les centres commerciaux et les hypermarchés. C'est une mesure innovante. Nous avons saisi l'opportunité de partenariats avec le groupe *Unibail-Rodamco-Westfield* (URW) qui nous a aidés en termes de mise à disposition de locaux. Nous avons, avec les services de l'État, département par département, mis en lien les associations avec ces partenaires : centres commerciaux et hypermarchés, *Auchan*, *Ceetrus*, *Carrefour*, *Leclerc*, etc., qui se sont engagés en métropole et en outre-mer. Quatre-vingt-dix points d'accueil ont ainsi pu ouvrir dans les centres commerciaux et les hypermarchés, qui ont pris en charge et orienté 400 personnes : des femmes et des enfants, mais aussi quelques hommes, qui sont venus trouver de l'information ou un accompagnement et, parfois, qui ont pu être mis en lien avec un hébergement d'urgence.

En ce qui concerne la grande distribution, nous avons mis en place un partenariat avec *Monoprix*, *Franprix*, *Naturalia* et *Sarenza*, qui ont diffusé des messages sur les tickets de caisse et sur les factures, rappelant les démarches à suivre en cas de violence et les numéros à contacter. Toute personne qui y a fait un achat pendant le confinement a pu voir les messages adressées aux femmes victimes de violences sur son ticket de caisse (3919, plateforme en ligne, etc.).

Nous avons également ouvert une ligne téléphonique gérée par la *Fédération nationale des associations et des centres de prise en charge d'auteurs de violences conjugales et familiales* (FNACAV), le 08 019 019 11. Vous connaissez cet acteur, puisqu'il s'est engagé dans le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*. Bien que ne bénéficiant pas de la même notoriété que le 3919, cette

ligne, disponible tous les jours de 9 heures à 19 heures, a reçu plus de deux cents appels.

Il s'agit d'aider et de proposer des solutions, non aux pervers – des hommes, mais parfois aussi des femmes – qui prennent plaisir à frapper et à faire peur à leur conjoint, mais aux personnes qui ne savent pas gérer leurs accès de colère et qui ne veulent pas devenir violentes. Ces personnes sont aptes à se prendre en mains afin d'éviter de passer à l'acte. On a pu leur proposer un hébergement à l'extérieur, un accompagnement psychologique, pour faire en sorte qu'ils ne passent pas à l'acte, qu'ils ne frappent pas. C'est une nouvelle manière d'envisager les choses. Cette ligne est financée par plusieurs ministères, notamment par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance. Sa création n'a donc pas retiré un euro aux associations engagées dans la défense des droits des femmes, je tiens à le dire.

Un dispositif d'alerte en pharmacie a également été instauré, grâce à un partenariat entre le ministère de l'intérieur et l'Ordre national des pharmaciens, en lien avec le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'idée est qu'une femme victime de violences ou un témoin se rende dans une pharmacie pour alerter et le pharmacien compose le 17. Ce dispositif a été créé il y a quelques semaines à peine. Il faut encore le faire connaître, mais il a d'ores et déjà donné lieu à des signalements, à des gardes à vue ou à des propositions de relogement. Nous avons aussi doté les pharmaciens des outils pédagogiques du *Grenelle des violences conjugales*, pour que ceux d'entre eux qui souhaitent aller plus loin puissent le faire et diffuser autour d'eux l'ensemble des numéros utiles aux femmes victimes de violences. Ces derniers ont par ailleurs été de nouveau rappelés dans les lieux publics, les préfectures, les commissariats et dans certains magasins, comme ceux de l'enseigne *Nicolas*.

Nous avons enfin, à la demande de plusieurs associations et de plusieurs élus, ouvert le numéro de SMS 114, conçu pour les personnes sourdes et malentendantes, aux femmes victimes de violences conjugales qui ne sont pas en mesure de téléphoner. Ce numéro existait déjà. À la demande de plusieurs associations et d'élus, nous avons proposé son extension aux femmes victimes de violences qui ne sont pas en capacité de téléphoner. Pendant un mois et demi, environ 2 000 alertes ont été reçues par SMS. Dans beaucoup de cas, ces messages émanaient de témoins, ce qui est positif : cela témoigne d'une prise de conscience collective à cet égard.

Pour répondre à la question souvent posée de savoir s'il y a eu durant le confinement une réelle augmentation des violences conjugales, je note qu'en termes de féminicides les chiffres transmis seraient moins importants qu'habituellement : il y aurait eu trois à quatre féminicides en l'espace de deux mois. Je dis cela au conditionnel, avec beaucoup de prudence, car nous ne savons bien évidemment rien des situations que nous risquons de découvrir avec le déconfinement. Ces statistiques sont moins élevées que ce que l'on constate habituellement, même si c'est beaucoup

trop ! Ces chiffres sont toutefois à prendre avec beaucoup de précaution, je le répète.

J'ai d'ailleurs confié une mission de quantification de la prévalence des violences conjugales à Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la MIPROF, que vous connaissez. Elle rassemblera ces indicateurs dans la durée et présentera au mois de juillet l'ensemble de ces données. Ces tableaux statistiques nous livreront une analyse plus fine de cette période.

L'ensemble de ces dispositifs est applicable à la fois en métropole et aux outre-mer. Les territoires ultramarins sont une préoccupation constante. Ils sont en relation étroite avec ma collègue Annick Girardin, ministre des outre-mer. Nous y avons consacré un groupe de travail à part entière lors du *Grenelle des violences conjugales*, car les territoires ultramarins font face à des difficultés structurelles. Je parle sous le contrôle des sénateurs et sénatrices qui connaissent particulièrement ces territoires. Les données chiffrées sur les violences conjugales dont nous disposons justifient une prise en compte spécifique. On trouve, par exemple, deux territoires ultramarins parmi les douze départements où ont eu lieu plus de quatre féminicides en 2018 : La Réunion et la Polynésie française. La Guyane et la Martinique comptent pour leur part deux cas chacun. Ces territoires font partie de ceux qui présentent les taux de mort violente au sein du couple les plus élevés – 0,24 pour la Guadeloupe et 1,42 pour la Polynésie française. Onze permanences associatives ont été mises en place dans les hypermarchés en outre-mer. C'était très important pour nous. Nous veillons donc à faire en sorte que ces territoires soient pleinement intégrés aux politiques publiques, tout en étant attentifs à leurs spécificités.

Je voudrais préciser à Mme Annick Billon que le Comité national contre les violences intrafamiliales est une initiative du Conseil national de l'ordre des médecins, qui a décidé de créer un comité pluridisciplinaire de lutte contre les violences conjugales, comme il en existe d'ailleurs dans plusieurs secteurs – justice, forces de l'ordre. Il s'agit d'une initiative très positive, que nous soutenons et qui a vocation à se coordonner avec l'ensemble des dispositifs mis en œuvre. Tous les engagements du *Grenelle* perdurent en effet pendant le confinement.

Pour finir, j'insiste sur un point : il nous reste des fonds destinés au soutien des associations. Si vous en connaissez certaines qui ont besoin de moyens supplémentaires, n'hésitez pas à nous les faire connaître, pour que des associations de terrain aient accès à ces subventions.

Comme nous avons peu de temps, je répondrai évidemment à toutes les questions que vous m'adresserez par écrit, mais je suis également disponible, avec mon cabinet, pour répondre par téléphone aux parlementaires qui souhaiteraient me poser des questions.

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Nous avons été informés très tardivement du temps que vous pourriez finalement consacrer à cette audition. Certains de nos collègues, quelque peu déçus du format réduit de cette réunion par rapport à nos attentes et à ce qui était convenu en amont, vous adresseront leurs questions par courrier.

Marlène Schiappa, secrétaire d'État. – Je suis actuellement dans mon ministère, avec quatre enfants dont deux doivent être raccompagnés chez leurs parents à 18 heures. Pour moi, il a toujours été question que cette audition dure une heure... Je m'organise, comme tous les parents vivant en zone rouge, avec des collèges fermés et des gardes tournantes avec d'autres parents. Je suis aussi un être humain avec ses propres contraintes. Je suis désolée que vos collègues en prennent ombrage, mais je « jongle », moi aussi, avec des difficultés d'organisation.

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Nous « jonglons » tous avec nos contraintes, et les femmes parfois encore plus !

La délégation a mené de nombreux travaux, avant cette audition, sur les conséquences du confinement sur les violences et sur le suivi des politiques publiques de lutte contre les violences dans ce contexte. Nous avons ainsi entendu, le 20 avril dernier, le président de la FNACAV dont vous avez évoqué la plate-forme d'écoute destinée aux auteurs de violences.

Je donne la parole à mes collègues pour une première série de questions, qui portent sur la politique publique de lutte contre les violences.

Laurence Cohen. – Vous avez évoqué les dispositifs mis en place dans les pharmacies et dans les centres commerciaux. Dans mon département du Val-de-Marne, les remontées sont plutôt positives, même s'il est compliqué pour les pharmaciens de respecter la confidentialité et le secret. Comptez-vous pérenniser ces dispositifs au-delà de la pandémie ? Dans quelles conditions ?

Vous avez parlé du million d'euros destiné aux associations. S'agit-il d'une dotation supplémentaire par rapport aux moyens annoncés à l'issue du *Grenelle des violences*, pour lequel il aurait plutôt fallu selon moi débloquer un milliard d'euros ? Cette somme pourra-t-elle servir à couvrir les investissements réalisés par les associations pour développer le télétravail ? Je pense, notamment, au matériel informatique qu'elles ont dû acquérir pour faire face aux besoins liés au confinement.

Françoise Cartron. – Vous avez parlé du 3919. Quel est le nombre exact des appels d'urgence adressés à ce numéro pendant le confinement ? Concernant l'aide d'un million d'euros que vous avez rappelée, avez-vous fait part aux départements et aux préfetures de région de cette opportunité ? Les délégués régionaux aux droits des femmes pourraient mener ce travail d'identification des besoins et de recueil des demandes des

associations, voire peut-être les aider à formuler leur projet. Les dossiers de demandes de subvention peuvent être parfois compliqués à constituer...

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – D'autres questions concernent le dépôt de plainte et la protection des victimes.

Laurence Cohen. – Ma question porte sur la simplification du dépôt de plainte. Si le dispositif d'alerte dans les centres commerciaux et des pharmacies est pérennisé, est-il possible d'envisager la simplification du dépôt de plainte en ligne ?

Roland Courteau. – Au sein de la délégation, nous avons à plusieurs reprises appelé de nos vœux l'organisation d'une campagne d'évaluation des conditions d'accueil des victimes de violences dans les commissariats et les gendarmeries, de jour comme de nuit. Cet accueil est-il adapté ? Les victimes sont-elles encouragées à déposer plainte ou subissent-elles des pressions pour se satisfaire d'une simple main courante ? Sont-elles orientées vers un parcours social et sanitaire ?

Ces différents critères varient selon les gendarmeries et les commissariats. Quel est l'état d'avancement de l'audit national annoncé lors du *Grenelle des violences conjugales* ?

Dans le cadre de nos travaux, nous avons également beaucoup insisté sur un certain nombre d'angles morts dans les politiques publiques, comme le nombre insuffisant de structures destinées aux soins en faveur des victimes ou à la prise en charge des auteurs de violences. À cet égard, qu'en est-il de la création de deux centres spécialisés par région, qui faisait partie des conclusions du *Grenelle* ?

Michelle Meunier. – Outre les aspects liés à l'hébergement et à la cohabitation, je suis convaincue de la nécessité de réfléchir aux effets de l'alcoolisme sur l'environnement familial. L'année dernière, j'ai alerté Mme Buzyn, alors ministre de la santé. Ce fléau est aggravé par le confinement. D'après les spécialistes, il s'agit d'une maladie susceptible d'avoir des répercussions sur tous les proches de la personne atteinte : violence, épuisement, précarité, échec scolaire, etc.

Madame la secrétaire d'État, un collectif de proches des malades alcooliques (CoPMA) vous a interpellée, lors du *Grenelle des violences conjugales*, sur la prise en compte globale de cette problématique, en particulier sur la reconnaissance des victimes - essentiellement des femmes - de l'alcoolisme d'un proche. Ce sujet se situe certes à la lisière de vos attributions et de celles du ministre de la santé, mais nous n'avons pas reçu de réponse de votre part.

Marlène Schiappa, secrétaire d'État. – À l'attention de Mme Cohen, je préciserai que la quasi-totalité des dispositifs mis en œuvre pendant le confinement, tels que le signalement en pharmacie, l'appel au 114 ou la ligne

d'accompagnement des auteurs de violences mise en place avec la FNACAV ont vocation à être pérennisés. Seule l'existence des permanences au sein des centres commerciaux sera remise en question à la fin du mois de septembre. Pour le reste, nous établirons un bilan de la situation, conjointement avec le ministre de l'intérieur, l'Ordre des pharmaciens et les acteurs concernés, et envisagerons les améliorations possibles.

Le million d'euros destiné aux associations vient s'ajouter aux moyens qui sont habituellement distribués. Toutes les associations de lutte contre les violences sexistes ou sexuelles ont conservé leurs subventions habituelles, lesquelles ont même parfois augmenté - c'est le cas du *Mouvement du Nid*. Quant aux déléguées régionales, elles sont également déléguées départementales dans les préfetures, puisqu'elles appartiennent aux services déconcentrés de l'État ; elles contribuent donc au recensement des demandes de subvention, tout passe par elles. J'ai conscience toutefois que les élus sont en mesure d'identifier des besoins qui ne sont pas nécessairement connus des préfetures. C'est pourquoi j'ai suggéré que vous nous indiquiez des associations que vous connaissez et qui ont besoin de moyens supplémentaires en lien avec la période de confinement/déconfinement. Enfin, l'achat de matériel nécessaire au télétravail ou d'un véhicule, fort utile par exemple pour accompagner une femme au commissariat, fait tout à fait partie des dépenses susceptibles d'être couvertes par cette enveloppe. Je pense aussi aux dépenses liées à un forfait téléphonique.

J'en viens aux dépôts de plaintes. Comme cela a été annoncé lors du *Grenelle des violences conjugales*, nous travaillons sur les démarches en ligne, dont les prémices existent *via* la plate-forme *Arrêtons les violences.gouv.fr* et sur les conventionnements en vue du dépôt de plainte à l'hôpital. Toutefois, si de nombreux départements ont accepté de participer à cette démarche contractuelle, ce n'est malheureusement pas le cas partout en France - je transmettrai ultérieurement à Mme la présidente de la délégation les chiffres exacts d'ici demain.

L'audit des commissariats et des gendarmeries faisait également partie des annonces du *Grenelle des violences conjugales*. Je vais partager avec vous les premiers chiffres dont je dispose, qui s'échelonnent du second semestre 2019 au premier semestre 2020. Ils ont été enregistrés par L'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) et par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN).

Deux études croisées, reposant sur le « client mystère » et sur les « questionnaires qualité » par téléphone auprès des victimes elles-mêmes. Ces deux méthodes ont été croisées. Les résultats portent sur 600 cas : 411 unités de gendarmerie et 235 victimes ; 40 sites de police et 400 victimes. Selon le bilan partagé par le ministre de l'intérieur, 10 % des victimes se déclarent insatisfaites de l'accueil reçu, 90 % en sont satisfaites ; 76 % jugent satisfaisants les délais d'attente et 75 % la confidentialité des locaux. Moins

de 2 % des victimes indiquent avoir ressenti une discrimination ou un préjugé de la part du policier ou du gendarme, et 90 % d'entre elles ne font état d'aucune difficulté pour enregistrer leur plainte.

Plusieurs associations ont contesté ces chiffres. À titre personnel, pour travailler depuis vingt ans sur ces questions, je reconnais que des dysfonctionnements existent encore, mais de moins en moins. Avec Christophe Castaner, j'ai mis en place les 120 heures de formation pour les policiers et les gendarmes. Certes, des refus de dépôt de plainte sont parfois opposés aux victimes, mais dans ce cas, on en entend beaucoup parler, et c'est bien normal. Notre objectif est que toutes les victimes soient bien accueillies et que 100 % des plaintes soient prises en compte. L'effort destiné aux intervenants sociaux en commissariat ou en gendarmerie s'inscrit dans cette volonté.

La dimension de l'alcool a bien été prise en compte par le *Grenelle des violences conjugales*, au travers de la mesure 23 : « Prévenir et prendre en charge les violences conjugales liées aux addictions », notamment à l'alcool, par la formation « des professionnels en addictologie » et « des acteurs prenant en charge les victimes de violences conjugales ».

De nombreuses associations se sont engagées dans le *Grenelle des violences conjugales*, au niveau national ou local. Je vous propose donc, Madame la sénatrice, d'établir le lien avec le collectif dont vous avez parlé ; je me rapprocherai ensuite du ministre de la santé pour réfléchir à des stratégies d'accompagnement.

Roland Courteau. - Je me suis déjà exprimé sur la prise en charge des auteurs de violence, mais Mme la secrétaire d'État n'a pas répondu à mes interrogations.

Marlène Schiappa, secrétaire d'État. - Monsieur le sénateur, vous avez tout à fait raison d'évoquer la nécessité d'une prise en charge des auteurs de violences conjugales. Certaines associations se sont offusquées de notre volonté de mettre en place un dispositif d'accompagnement des agresseurs. Il y a donc en quelque sorte un combat culturel à mener dans ce domaine. En traitant l'auteur de violences, on s'inscrit dans une démarche de prévention, on pense à l'avenir.

Le numéro que nous avons créé avec la FNACAV est un succès important, puisque 200 appels ont été passés en quelques semaines, permettant l'éloignement du domicile conjugal de plusieurs dizaines d'auteurs de violences, grâce à un dispositif que le Gouvernement a mis en place en partenariat avec le groupe SOS.

Lors du *Grenelle des violences conjugales*, nous avons lancé un appel à projets, qui est toujours d'actualité, en vue d'ouvrir d'ici à la fin du quinquennat au moins deux centres par région pour héberger et accompagner les auteurs de violences conjugales. Le centre d'Arras, par

exemple, que j'ai visité dans le cadre du *Grenelle*, a permis de faire diminuer la récurrence de 60 %.

Vous avez raison, Monsieur le sénateur, il s'agissait jusqu'à présent en quelque sorte d'un angle mort des politiques publiques, mais notre action dans ce domaine prend beaucoup d'ampleur en ce moment.

Maryvonne Blondin. – Madame la secrétaire d'État, vous avez déclaré dans *Aujourd'hui en France* le 29 mars dernier : « *Mon obsession est de multiplier les points de contact avec les femmes pour ne rien laisser passer, en partenariat avec des associations locales* ». Vous avez en outre salué dans votre propos liminaire la richesse exceptionnelle de nos associations, qui ne manquent ni de bras ni de volontés, à défaut de trouver les financements pour accompagner les victimes de violences.

Le million d'euros a peut-être été débloqué et mis à la disposition de certaines associations, mais les associations de mon département se heurtent toujours à des difficultés financières. Sans doute est-ce la conséquence de l'absence de délégué départemental. Nous attendons donc impatiemment la décision du ministère pour la mise en place de cet acteur indispensable. Pour en revenir à la question des moyens, d'où vient le million d'euros que vous avez annoncé ? S'agit-il de crédits supplémentaires ? Figuraient-ils déjà dans votre budget ?

Laurence Rossignol. – J'orienterai mon propos sur la difficulté, pour les femmes, d'accéder à l'IVG depuis le début du confinement et, probablement, jusqu'à la fin de l'état d'urgence.

Le Gouvernement a allongé les délais d'accès à l'IVG médicamenteuse et facilité la téléconsultation. Toutefois, ce matin encore, le *Planning familial* et *La Maison des femmes* de Saint-Denis tenaient une conférence de presse sur le sujet de l'accès à l'IVG. Des députés, y compris de la majorité présidentielle, ont soutenu, comme à chaque fois que le Parlement examine un projet de loi d'urgence pour faire face aux conséquences de l'épidémie, un amendement en faveur, d'une part, d'un allongement de deux semaines des délais légaux, et, d'autre part, de la suppression de l'obligation, en cas de dépassement du délai légal pour une interruption médicale de grossesse, de la décision du médecin de pathologie fœtale. Madame la secrétaire d'État, le Gouvernement a-t-il l'intention de rendre cette mesure effective rapidement,

Max Brisson. – À l'instar de Mme Blondin, je m'interroge sur le soutien aux associations, dont le rôle est toujours aussi essentiel en période de déconfinement, ainsi que sur la manière dont les subventions sont attribuées. Dans ce domaine, les organismes de défense des victimes se lancent chaque année dans un véritable « parcours du combattant » en raison de l'implication de plusieurs ministères dans l'appréciation des demandes, des différences dans les calendriers d'instruction des dossiers et de la complexité des procédures.

Madame la secrétaire d'État, ne pensez-vous pas qu'il serait utile, dans le cadre de cette « grande cause nationale » confirmée par le *Grenelle des violences conjugales*, et pour assurer une meilleure visibilité des financements, d'envisager des conventionnements pérennes et de prévoir les moyens correspondants ?

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Pour compléter ces questions sur les moyens, nos collègues Éric Bocquet et Arnaud Bazin, rapporteurs spéciaux de la commission des finances, se sont également interrogés sur le million d'euros affecté à la mise en œuvre de nouvelles mesures destinées à protéger les femmes victimes de violences en cette période de confinement. Ils m'ont confié leurs questions.

Nos collègues souhaiteraient que vous confirmiez que ces crédits ne constituent pas des crédits nouveaux pour le programme 137 et que vous indiquiez les actions « sacrifiées » de votre ministère qui ne pourront pas être financées par ce million d'euros. Autre question : quel est le taux de consommation de ce fonds, à la date d'aujourd'hui, et quelles mesures a-t-il permis de financer ?

Pourriez-vous nous indiquer si les différentes mesures mises en œuvre pendant le confinement sont financées uniquement par le programme 137 ou par d'autres programmes budgétaires (Cohésion des territoires, Justice...), et à quelle hauteur ?

Enfin, nos collègues vous demandent si, pour financer ces mesures de lutte contre les violences, une ouverture de crédits supplémentaires est prévue dans la prochaine loi de finances rectificative, s'agissant du programme 137 ou d'autres programmes budgétaires ?

Marlène Schiappa, secrétaire d'État. – Il nous reste quelques minutes, donc je vais m'efforcer d'aller droit au but. Le million d'euros est un million en plus. Rien n'a été sacrifié : tous les ans, des enveloppes sont consacrées à différents projets. En l'occurrence, nous avons voulu créer un fonds pour la période de l'urgence, car l'ensemble des crédits du programme 137 n'avaient pas été utilisés, grâce à une gestion rigoureuse et prévoyante de « bon père de famille », ou plutôt de « bonne mère de famille », si je peux m'exprimer ainsi, qui permet de faire face à une période difficile.

Le programme 137 finance 1 700 associations, et aucune de celles qui sont engagées dans la lutte contre les violences sexistes et sexuelles n'a connu une diminution de ses subventions nationales depuis que je suis au Gouvernement, donc depuis trois ans : je le dis solennellement. Certaines ont même vu leurs crédits augmenter, parfois plusieurs fois dans l'année, comme le *Mouvement du Nid* et l'association qui gère le numéro 3919, qui a connu deux augmentations de subventions au cours de l'année écoulée. Sur un million d'euros, 525 000 euros ont été dépensés. Il reste donc 475 000 euros pour soutenir les associations qui connaissent de réelles difficultés.

Qu'elles nous adressent leurs demandes, puisque nous avons les fonds pour subvenir à leurs besoins !

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Je serais extrêmement ennuyée que la brièveté de notre réunion empêche nos collègues des territoires ultra-marins de prendre la parole ou obtenir de réponses de votre part, alors qu'ils se sont connectés en dépit des contraintes du décalage horaire.

Michel Magras, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – Madame la secrétaire d'État, je vous remercie d'avoir évoqué les outre-mer dans votre propos liminaire. Vous avez réalisé, le 5 mai dernier, avec Annick Girardin, ministre des outre-mer, un bilan des violences faites aux femmes dans les territoires ultramarins, violences que la crise sanitaire a aggravées.

Cet éclairage récent n'a néanmoins pas épuisé les questions que nous nous posons sur les difficultés spécifiques rencontrées dans nos territoires pour venir en aide aux victimes. Plusieurs de mes collègues souhaitent donc vous interroger pour approfondir des sujets qu'ils connaissent particulièrement bien.

Marlène Schiappa, secrétaire d'État. – Mesdames, Messieurs les sénateurs, je peux répondre à vos questions, mais très brièvement, puisque le temps que je peux consacrer à cette réunion touche à sa fin. Si vous le préférez, nous pouvons prendre un nouveau rendez-vous ou procéder par écrit.

Nassimah Dindar. – Je remercie madame la présidente Annick Billon et monsieur le président Michel Magras de cette audition. Je cède volontiers la parole à ma collègue Victoire Jasmin, car La Réunion a signé une convention-cadre de partenariat avec l'État dans le cadre du *Grenelle*, en novembre 2019, pour renforcer la lutte contre les violences conjugales.

Dominique Théophile. – Je laisse à Victoire Jasmin le soin de présenter les questions concernant notre département de la Guadeloupe.

Victoire Jasmin. – Madame la secrétaire d'État, de nombreux cas de violences conjugales ont été signalés dans les outre-mer durant cette période de confinement. Les violences intrafamiliales s'exercent aussi sur les enfants. Psychologiques, physiques ou même sexuelles, ces violences aboutissent dans certains cas au placement en famille d'accueil.

Pour remédier à ces situations, le Gouvernement met en place des formations, et, vous l'avez souligné, des dispositifs dans les hypermarchés pour venir en aide aux victimes. Quels moyens supplémentaires comptez-vous mettre en œuvre pour éloigner les conjoints violents ? En Guadeloupe, il n'y a pas de solution d'hébergement pour les conjoints violents, donc leur éviction du foyer est impossible !

Guillaume Arnell. – Madame la secrétaire d’État, nous souhaiterions obtenir l’assurance d’une réponse écrite au rapport que nous vous ferons parvenir sur la situation préoccupante à Saint-Martin : absence de structures dédiées aux femmes victimes de violence, difficultés avec le milieu médical, notamment à l’hôpital, où la consultation est payante, alors que ces femmes se trouvent déjà en situation de fragilité. Enfin, une enveloppe spécifique devrait être affectée à la mission des bénévoles à Saint-Martin.

Marlène Schiappa, secrétaire d’État. – Je remercie tous les sénateurs de l’outre-mer de leur mobilisation. Monsieur Arnell, je vous propose que nous convenions d’un rendez-vous téléphonique pour aborder plus spécifiquement la question de Saint-Martin.

Guillaume Arnell. – Merci, madame la ministre.

Marlène Schiappa, secrétaire d’État. – De nombreuses permanences ont été ouvertes outre-mer : deux en Guyane, sept à La Réunion, deux à la Martinique. De plus, nous nous sommes lancés dans le bilan de la convention-cadre qui a été signée en 2019 à La Réunion avec Mme la sénatrice Nassimah Dindar et les acteurs locaux, en vue de l’installation de structures d’accueil pour les victimes.

À cet égard, nous organisons le système d’alerte des pharmacies grâce à l’engagement des pharmaciens et des forces de l’ordre. Quant à notre objectif de doubler le nombre des travailleurs sociaux dans les commissariats à La Réunion, tel qu’il figurait dans cette convention, il a bien été atteint, au travers d’un financement conjoint entre l’État et le conseil départemental.

Nous voulons aussi améliorer l’accueil du 3919. Ce numéro d’urgence, qui devrait faire l’objet d’un marché public dans les prochains mois, sera joignable 24/24 et 7/7, afin de répondre dans les meilleures conditions aux difficultés des territoires ultramarins, et cela en dépit du décalage horaire.

Par ailleurs, des crédits du programme 167 seront destinés à la création d’une structure d’accueil supplémentaire pour les femmes victimes de violences à l’est de l’île de La Réunion. Vous le voyez, toutes les mesures ne sont pas financées par le programme 137 ; certaines relèvent du ministère de la justice, d’autres, comme l’hébergement d’urgence, sont prises en charge par le ministère du logement.

Par ailleurs, je vous indique que 111 appels ont été reçus au 3919 pendant le confinement depuis l’outre-mer, c’est-à-dire entre 1,7 % et 2 % des appels, avec une forte prédominance des appels provenant de La Réunion, mais aucun provenant de Polynésie française, peut-être en raison du décalage horaire. À Mayotte, l’*Association pour la condition féminine et l’aide aux victimes* (ACFAV) dispose d’un numéro vert gratuit et accessible 24/24, le 55 55.

Les territoires d'outre-mer peuvent évidemment bénéficier des crédits disponibles du fonds supplémentaire d'un million d'euros. Toute association située dans un territoire d'outre-mer qui rencontre de nouveaux besoins, comme c'est prévisible pendant la période du déconfinement en raison de l'augmentation probable des demandes de divorces et des séparations – beaucoup de femmes ont besoin de connaître leurs droits – pourra obtenir des financements par le biais de ces dispositifs.

Enfin, Madame Rossignol, j'ai bien pris connaissance des propositions qui ont été formulées au sujet de l'IVG et j'y travaille avec le ministre de la santé, qui est tout à fait sensibilisé à ces questions. Les femmes peuvent avoir accès à la pilule contraceptive sans passer par un médecin et sans renouvellement d'ordonnance, ainsi qu'à l'IVG médicamenteuse, à 100 % en téléconsultation pendant le confinement et la période qui suit. Nous travaillons avec le ministre de la santé, très sensibilisé à la question de l'IVG et de l'IMG, pour que toutes les femmes qui le souhaitent puissent avoir accès à une IVG, car le confinement a produit des situations bien particulières. Mon souhait est que l'on trouve une solution pour ces femmes, dans le cadre de la loi bien sûr. Je vous informe toutefois que le Conseil d'État a été saisi au sujet des délais de l'IVG médicamenteuse, notamment par l'association *Alliance VITA*, que vous connaissez. La décision est attendue vers le 18 mai. On espère vivement que le Conseil d'État n'ira pas dans le sens de la demande relative aux délais de l'IVG médicamenteuse.

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Nos collègues avaient encore de nombreuses questions à vous poser. Nous regrettons que vous ne puissiez pas leur répondre au cours de cette audition, qui est selon nous bien trop courte. Pourriez-vous décaler vos obligations ou nous proposer un autre rendez-vous, Madame la secrétaire d'État ?

Marlène Schiappa, secrétaire d'État. – Ce malentendu est regrettable, mais j'ai toujours pensé que l'audition durerait une heure et prendrait fin à 17h30. J'ai deux petites filles à raccompagner chez leurs parents. Je reste, comme toujours, à la disposition des parlementaires pour répondre à leurs interrogations. Il n'y a jamais eu un courrier ou un appel qui m'aient été adressés et qui soient restés sans réponse.

Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Madame la secrétaire d'État, nous vous remercions pour cette audition, mais nous restons sur notre faim, car certains de nos collègues, dont Claudine Lepage et Céline Boulay-Espéronnier n'ont pas pu vous poser leurs questions. D'autres, comme Michelle Meunier, avaient des questions supplémentaires à vous adresser. Nous allons réfléchir à la façon dont nous pourrions vous les faire parvenir et recueillir vos réponses.

Audition de Mme Ernestine Ronai, responsable de l'Observatoire des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis, et de M. Édouard Durand, juge des enfants au TGI de Bobigny, co-présidents de la commission Violences de genre du Haut Conseil à l'égalité

(20 mai 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Chère Ernestine Ronai, cher Édouard Durand, mes chers collègues, nous poursuivons cet après-midi nos réunions sur les conséquences de la crise sanitaire sur les violences faites aux femmes et aux enfants, thème central de nos travaux depuis le début du confinement.

Nous entendons aujourd'hui Ernestine Ronai et Édouard Durand, que je remercie très chaleureusement pour leur disponibilité.

Ernestine Ronai et Édouard Durand sont non seulement des interlocuteurs qui font autorité sur les sujets qui nous préoccupent, mais aussi des partenaires fidèles de la délégation. Je tenais à le souligner d'emblée.

Nous attachons donc beaucoup d'importance à votre éclairage sur les violences à l'épreuve de cette crise si particulière. Comme vous le savez, mes collègues et moi-même sommes extrêmement préoccupés par la situation non seulement des femmes, mais aussi des enfants qui en sont, eux aussi, les victimes.

Nos interrogations concernent différents axes.

Tout d'abord, où en était, à votre connaissance, la mise en œuvre des mesures annoncées lors du *Grenelle* lorsque le confinement a débuté ? Les urgences liées au déconfinement ne risquent-elles pas d'affecter les agendas alors définis ? Quel est actuellement le bilan, par exemple, d'après les informations dont vous disposez, du dépôt de plainte à l'hôpital, de la mise en place de 172 procureurs référents spécialisés et de l'expérimentation des chambres d'urgence – supposée se mettre en place à Créteil – sur le modèle espagnol ?

S'agissant du confinement, ensuite. Comment évaluez-vous l'impact de cette période sur la situation des femmes et des enfants contraints à un huis clos terrible dans un foyer violent ? Que pensez-vous des outils mis à la disposition des victimes au cours de cette période (SMS au 114, alertes en pharmacies et dans les centres commerciaux, etc.) ? Jugez-vous utile la

pérennisation de certains de ces outils, annoncée par la secrétaire d'État lors de son audition du 13 mai ?

Enfin, quels sont selon vous les priorités du déconfinement en termes de politiques publiques de lutte contre les violences ? Je pense par exemple au dépôt de plaintes plus nombreuses, au nécessaire développement de l'hébergement d'urgence ou à la prise en charge des auteurs de violences.

Quels doivent être à votre avis les principaux points de vigilance pour l'avenir, à la lumière de l'expérience du confinement et du déconfinement ?

La justice sera-t-elle en mesure d'absorber les nouveaux cas liés au confinement après quasiment deux mois d'interruption ? Plus particulièrement, comment s'est déroulé, depuis le début du confinement, le suivi des victimes ayant reçu un téléphone grave danger ou concernées par une ordonnance de protection ?

Par ailleurs et de manière générale, quelles pistes pourriez-vous nous indiquer pour mieux évaluer l'action de la justice contre les violences intrafamiliales, pour améliorer son efficacité à plus long terme et pour renforcer la protection des victimes de violences sexuelles ?

Nous vous laissons vous organiser comme vous le souhaitez pour intervenir à deux voix, puis nous vous poserons quelques questions.

Édouard Durand, juge des enfants au TGI de Bobigny, co-président de la commission *Violences de genre* du Haut Conseil à l'égalité. – Merci beaucoup, Madame la présidente, Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, pour votre invitation. C'est un honneur et un plaisir pour nous de participer aux travaux de la délégation aux droits des femmes du Sénat.

Avant de laisser la parole à Ernestine Ronai, je voudrais vous faire part de quelques généralités, que vous avez certainement toutes et tous à l'esprit, concernant les violences faites aux femmes et aux enfants pendant la période de confinement.

Nous pouvons dire que le confinement est un facteur de dangerosité dans les foyers où vit un sujet violent, pour deux raisons. La première – et d'une certaine manière, c'est un paradoxe – est que le confinement est au service de la stratégie de l'agresseur, puisqu'il lui offre l'isolement de ses victimes avec le sien. Nous savons que les sujets violents ont, dans leurs traits de personnalité, l'intolérance à la frustration ; or le confinement est en soi une frustration. Il met à la disposition de l'agresseur, isolés avec lui dans le foyer et soumis à des restrictions de déplacement, la femme et les enfants qui sont ses victimes. C'est pourquoi nous avons craint, dès les premières heures du confinement, une augmentation très importante des passages à l'acte.

La deuxième raison est que le confinement nous a fait perdre nos yeux : d'une certaine façon, il a augmenté la cécité des institutions et des professionnels de la protection. S'agissant par exemple, pour le juge des enfants que je suis, du repérage des violences faites aux enfants, en perdant l'école, nous avons perdu l'institution qui est en première ligne dans les processus de signalement des enfants en danger.

Il y a donc ce double effet qui accroît potentiellement dans des proportions considérables le danger pour les victimes au sein des foyers : d'une part, l'augmentation de l'isolement et de la frustration de l'agresseur et, d'autre part, la diminution de nos capacités de repérage. Ce sera, je pense, une des leçons à tirer et une des dimensions à anticiper pour des situations similaires à l'avenir : anticiper et prévenir le passage à l'acte dans une situation de confinement.

Il me semble pour ma part qu'il est encore trop tôt pour analyser les tendances. Nous disposons bien sûr d'éléments de principe et de statistiques qui nous ont été communiquées par le ministère de l'intérieur, en ce qui concerne l'augmentation des interventions à domicile, et par le secrétariat d'État à la protection de l'enfance, en ce qui concerne l'augmentation considérable des appels au 119 pour le signalement d'enfants en danger.

Nous savons qu'il y a eu une forte augmentation du risque de passage à l'acte pour les violences conjugales et les violences faites aux enfants pendant le confinement et qu'il y a eu un accroissement très important des appels au 119. Pour ma part, je ne vois pas encore, au moment où je vous parle, les effets de ces chiffres dans mon cabinet de juge des enfants car je n'ai pas encore reçu les requêtes correspondantes. L'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) vient de publier les premières observations sur la gestion de la protection de l'enfance pendant le confinement. Elles montrent que, dans certains départements, les Cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) avaient été amenées, en raison de leur fonctionnement réduit, à prioriser les urgences selon les faits, l'âge des enfants ou la situation familiale. En ce qui me concerne, j'ai dû gérer des urgences – soit de mon domicile, soit depuis le tribunal – pour des femmes et des enfants victimes de violences qui se trouvaient déjà sous le regard des institutions de protection avant le début du confinement.

Je pense que le confinement a créé un écart entre deux types de situations radicalement différentes. Il faut distinguer la situation des familles déjà connues par les institutions, pour lesquelles des professionnels de la protection de l'enfance étaient déjà désignés et qui m'ont sollicité pour des placements en urgence lors des moments de crise, de la situation des familles qui n'étaient pas repérées par les institutions de protection. Pour ces familles, de mon point de vue, la cécité est quasiment complète.

Le dernier point que je voudrais évoquer est le lien, qui est toujours à faire, entre les violences conjugales et les violences faites aux enfants : dans les deux cas, les agresseurs présentent les mêmes traits de personnalité : intolérance à la frustration, défaut d'empathie, etc. Les violences subies par sa mère nuisent considérablement au bien-être et au bon développement de l'enfant. En temps de confinement, c'est encore pire puisqu'il ne peut pas en parler. Il y a une corrélation entre les violences conjugales et les violences physiques, psychologiques et/ou sexuelles faites aux enfants.

Si la violence est un instrument aux mains du violent conjugal pour obtenir le pouvoir, il obtient aussi ce pouvoir par la violence qu'il exerce contre les enfants.

Ernestine Ronai, responsable de l'Observatoire des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis, co-présidente de la commission Violences de genre du Haut Conseil à l'égalité. – Je vous remercie à mon tour, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les sénateurs, pour votre invitation. Nous sommes sensibles à l'engagement de la délégation aux droits des femmes du Sénat ; il y a quelque chose de l'ordre du partenariat entre votre travail et le nôtre.

Le confinement est arrivé après le mouvement #MeToo, après le comptage des féminicides par les associations féministes et après le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, c'est-à-dire dans un contexte de sensibilisation déjà forte de l'opinion publique, des institutions et des responsables publics. Nous avons sans doute, grâce à cela, beaucoup mieux géré la situation – même si, comme vient de le dire Édouard Durand, nous ne disposons pas pour l'instant de suffisamment d'éléments d'analyse. Nous avons tout lieu de penser que cela aurait pu être bien pire. Nous sommes en effet certains que, dans le cadre de ce confinement, les violences au sein de la famille ont augmenté, même si nous ne connaissons pas encore les chiffres.

Il y a eu une très forte communication sur l'existence des numéros d'appel d'urgence et des plateformes destinées à recueillir les signalements de victimes de violences conjugales ou de violences faites aux enfants. Cette campagne s'est révélée très utile : pour le 3919 par exemple, on a relevé 12 000 appels en avril 2020 contre 5 000 en avril 2019. Ces chiffres révèlent que les femmes étaient mieux informées de l'existence de ces outils.

France victimes, association généraliste d'aide aux victimes, a constaté une augmentation de 30 % des appels de victimes de violences conjugales. Le nombre de *tchats* sur la plateforme *Arrêtonslesviolences.gouv.fr* a été multiplié par cinq. Le 114, numéro d'appel SMS, à l'origine destiné aux personnes sourdes et malentendantes, a été élargi pendant le confinement aux personnes victimes de violences ; il a reçu 2 000 messages pour le seul mois d'avril 2020, dont un tiers signalant un danger immédiat, qui ont donné lieu à un appel au 17. En Seine-Saint-Denis, à l'initiative de l'État et du conseil départemental, les bailleurs sociaux ont apposé, dans les halls des immeubles, les affichettes sur le numéro d'appel 3919.

Le nombre de téléphones grave danger (TGD) a augmenté. Le 15 mars 2019, on comptait un total de 849 téléphones déployés sur le territoire français, mais seulement 330 de ces appareils étaient attribués. Une circulaire de la garde des sceaux, en mai 2019, a demandé que les TGD soient davantage déployés et que les ordonnances de protection (OP) soient délivrées en plus grand nombre. Le 5 mars 2020, le nombre de TGD déployés est passé à 1 326 pour l'ensemble du territoire, dont 897 sont attribués, c'est-à-dire presque trois fois plus que l'année précédente. Au 4 mai 2020, le nombre de TGD déployés est passé à 1 392, dont 1 026 sont attribués, et une centaine pendant la période du confinement.

Cela signifie que lorsqu'il existe une politique publique volontariste, claire, on obtient des résultats. Les instructions de la garde des sceaux de mai 2019 ont porté leurs fruits : il a fallu six ans pour que les magistrats s'approprient le Téléphone grave danger, mais aujourd'hui l'outil est utilisé et il fonctionne.

En revanche, les avocats ne recevant plus que par téléphone et les tribunaux étant fermés, le dépôt d'une requête pour la délivrance d'une OP était extrêmement compliqué. Le TGI de Bobigny a enregistré 38 requêtes pendant les deux mois de confinement ; 23 OP ont été délivrées et sept demandes ont été rejetées, soit 76 % de résultats positifs. Lorsqu'il y a une politique partenariale forte, on obtient des résultats, confinement ou pas.

Les 23 OP délivrées pendant la période de confinement sont moins nombreuses que d'habitude mais on relève également moins de plaintes : en Seine-Saint-Denis, au début du confinement, on constatait 23 % de plaintes en moins par rapport à la même date de 2019 et 8 % de moins à la fin du confinement. Cette baisse du nombre des plaintes a été constatée sur tout le territoire français.

Cela veut dire, comme disait Édouard Durand à l'instant, qu'au début du confinement, à cause d'un phénomène de sidération très fort, les femmes avaient beaucoup plus de mal à révéler les violences ; au fil des jours, elles ont pu sortir et déposer plainte. Par contre, les interventions au domicile ont été plus nombreuses. On nous dit que les violences ont augmenté pendant le confinement. Nous n'avons pas tous les chiffres aujourd'hui mais on peut dire que malgré les risques sanitaires, les policiers et les gendarmes ont continué d'intervenir à domicile, dans toute la France, ce qui est positif.

Vous vous souvenez sans doute que Luc Frémiot avait créé, dans le département du Nord, chez *Emmaüs*, donc sans trop de confort, un lieu d'hébergement pour les agresseurs. Il nous a semblé, au début du confinement, que pour la victime, quitter le domicile et partir dans l'errance avec ses enfants, dans une chambre d'hôtel où elle ne pourrait pas préparer de repas, où les enfants seraient privés de leurs jouets, était impensable.

Il n'était pas possible de contraindre une femme à vivre dans ces conditions terribles.

Nous avons donc travaillé et proposé – c'était une innovation – que des chambres d'hôtel soient attribuées aux hommes violents, non pas pour leur confort, mais pour que la victime puisse rester en paix et en sécurité dans son logement, pour que son agresseur en soit évincé par une mesure judiciaire qui permette de le localiser et pour que soit mis en place un contrôle judiciaire efficace, le contrôleur pouvant téléphoner à l'hôtelier pour vérifier que l'agresseur y est bien présent. La victime était prévenue que son agresseur était hébergé à l'hôtel et qu'il ne n'avait pas le droit de se présenter à son domicile. Pour ce que j'en sais, début mai, au niveau national, 89 chambres d'hôtel avaient été attribuées. Le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis a ainsi assuré le financement de dix chambres d'hôtel, dont huit sont occupées par des hommes violents.

Cette mesure étant nouvelle, il a fallu un peu de temps pour qu'elle fonctionne, mais les parquets et les juges des libertés et de la détention ont joué le jeu. C'est une mesure dont le bilan est positif et qu'il faut faire perdurer.

Annick Billon, présidente. – Je vous remercie tous les deux pour cette présentation très étayée des outils mis en place dès le début du confinement. Je relève dans vos propos, chère Ernestine, que les ministères de la justice et de l'intérieur ont fait preuve d'efficacité. Souhaitez-vous que les outils déployés pendant le confinement perdurent ? Ont-ils vocation à être développés, améliorés, et si oui comment ? L'utilisation du TGD est-elle suffisante sur tout notre territoire, ou est-elle concentrée sur quelques départements ?

Ernestine Ronai. – En ce qui concerne le TGD, cela commence à prendre sur tout le territoire. Certains départements comme la Seine-Saint-Denis ont un peu d'avance : nous disposons aujourd'hui de 47 appareils, dont certains nous ont été donnés par des départements qui en avaient moins besoin. Il y a eu, pendant le confinement, une véritable prise de conscience de la dangerosité des hommes violents. À ma connaissance, ce déploiement concerne également les outre-mer, qui l'attendaient depuis longtemps, et cela me semble positif.

Notre objectif est d'atteindre un nombre de 1 500 TGD au moins pour 2020, voire plus si nécessaire. La justice semble avoir bien intégré l'idée que cet outil est un véritable moyen de protection des victimes.

Annick Billon, présidente. – Au regard de la présentation très complète que vous avez faite – numéros d'appel, visites à domicile, etc. – je constate que, finalement, l'amélioration que l'on perçoit aujourd'hui dans la lutte contre les violences faites aux femmes tient essentiellement à l'action des ministères de l'intérieur et de la justice.

Ernestine Ronai. – Le secrétariat d’État a développé des initiatives intéressantes. Les SMS au 114 ont remarquablement bien fonctionné, et nous devons maintenant bien le positionner : il s’agit d’un numéro d’urgence permettant des appels discrets quand la victime a du mal à s’isoler. Il ne faut pas qu’il agisse en doublon du 3919, qui est dédié à l’écoute des victimes. Je pense qu’il serait préférable que les deux outils perdurent dans le respect de leurs périmètres respectifs : l’écoute et l’orientation des victimes pour le 3919, l’urgence pour le 114.

Il faut relever que le 114, auparavant destiné à l’usage des personnes sourdes et malentendantes, avait vocation à signaler toutes les violences qu’elles subissaient. Si l’usage pour les femmes victimes de violences devait perdurer, je préconise que les professionnels soient spécifiquement formés à l’écoute des femmes victimes de violences conjugales afin qu’ils soient aptes à déceler l’urgence des situations et à agir en conséquence.

En ce qui concerne les chambres d’hôtel, il me semble nécessaire que ce dispositif perdure ! Nous avons en réalité un problème : on demande toujours aux hommes violents s’ils ont un lieu où aller ; ils commencent par répondre non. Lorsqu’on leur précise qu’ils sont sous le coup d’une éviction et qu’ils vont donc être obligés de quitter le logement, ils se rendent généralement (je ne parle pas de la période du confinement) chez leur mère, chez un ami ou ailleurs. Si l’on en revient à cette pratique, les chambres d’hôtel seront moins employées. Or de mon point de vue, il est très important que l’on sache où se trouvent les hommes violents, qu’ils fassent l’objet d’un contrôle judiciaire efficace et qu’ils ne puissent pas choisir l’endroit où ils ont envie d’aller. Il faut qu’ils soient assignés à résidence, que leur situation soit contraignante pour qu’ils prennent conscience des conséquences de leurs actes. Le fait de proposer une chambre d’hôtel à un homme violent qui n’a pas de solution d’hébergement permet d’éviter qu’il culpabilise sa victime ou même ses enfants en les accusant d’être responsables de sa situation.

Lorsqu’un homme violent sort de prison, le Service pénitentiaire d’insertion et de probation (SPIP), lui demande s’il sait où aller : beaucoup de ces hommes répondent qu’ils veulent retourner chez leur victime. Proposer une chambre d’hôtel à ces hommes éviterait qu’ils exercent un chantage sur leur famille.

20 000 nuitées d’hôtel ont été financées par le secrétariat d’État à l’égalité : elles ont dans l’ensemble été utilisées et se sont révélées très utiles pendant cette période de confinement. Je souhaiterais que cet outil perdure, mais nous ne voulons pas seulement des chambres d’hôtel pour les victimes, nous voulons aussi des lieux d’hébergement, avec du personnel formé ; vous savez qu’il persiste un déficit dans ce domaine.

Annick Billon, présidente. – Nous passons à notre temps d’échanges.

Michelle Meunier. – Je salue Ernestine Ronai et Édouard Durand, que j’ai toujours beaucoup de plaisir à entendre. Vous avez, Édouard Durand, parlé de « paradoxe ». Il est vrai que cette situation de pandémie en a révélé beaucoup : la période du confinement a été difficile, celle du déconfinement semble l’être tout autant. On observe une recrudescence des théories masculinistes et virilistes : je reçois, comme d’autres collègues, des mails d’associations ou de parents – de pères notamment – qui, au travers de la promotion de l’égalité parentale systématique, qui passe par la résidence alternée, tentent d’exercer des pressions.

La grande violence, qui pour moi est un outil supplémentaire et complémentaire de la violence envers les femmes, est la violence exercée sur les enfants, donc sur les mères. Je souhaiterais vous entendre, M. Durand, sur ce sujet auquel je sais que vous êtes très sensibilisé. Que pouvez-vous nous dire aujourd’hui sur la formation et la sensibilisation des magistrats sur les violences faites aux enfants ? Si ce n’est pas pris dès le départ, on peut encore se faire piéger, le paradoxe est encore là : pourquoi priverait-on un père de ses enfants ? Je suis pour ma part persuadée qu’un homme violent ne peut pas être un bon père.

Édouard Durand. – Merci, Madame la sénatrice, pour cette question très importante. J’imagine qu’en tant que parlementaires, vous devez tous faire l’objet de pressions très intenses et récurrentes de la part de ces lobbies qui sont à la fois très puissants et très tenaces. Je vous remercie d’autant plus que je souhaitais aborder ce point en lien avec les questions évoquées par la présidente dans son propos introductif sur les avancées du *Grenelle* et du post-*Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, sur la loi Pradié¹ et la proposition de loi Couillard-Gouffier-Cha².

Il y a dans ces deux textes des avancées, notamment en ce qui concerne la parentalité, par les modalités d’exercice de l’autorité parentale, la protection des femmes victimes de violences, la souplesse apportée dans l’attribution des OP, la fin de l’obligation alimentaire pour les enfants de pères féminicides, et la tentative d’accentuer le retrait de l’autorité parentale par la voie qui avait été annoncée par le Premier ministre dès l’ouverture du *Grenelle*, à savoir le retrait de l’exercice de l’autorité parentale par le juge pénal.

Depuis plus de dix ans, on constate une évolution cohérente de la législation et des politiques publiques. Le problème est que nous n’en voyons pas suffisamment les effets dans les décisions de justice.

Peut-être faut-il que nous parvenions à une législation plus impérative. Il n’est pas normal qu’une femme ou des enfants soient plus ou moins bien protégés selon que les professionnels qu’ils rencontrent – avocats,

¹ Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

² Proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales, inscrite à l’ordre du jour du Sénat du mardi 9 juin 2020.

procureur, juge – sont sensibilisés ou pas aux violences conjugales. Pour limiter cet aléa, il faut utiliser les outils qui existent.

Je crois pouvoir dire en nos deux noms, et moi en tant que juge, que nous sommes tout à fait soucieux du respect des principes fondamentaux, mais qu'ils doivent être mis en œuvre dans une culture de la protection des victimes de violences.

C'est ce que j'entends dans la question que vous posez, Madame la sénatrice, sur les mouvements virilistes, la résidence alternée et les droits des pères. Je ferai deux observations sur ce sujet. La première est que, s'agissant des questions de parentalité, il faut regarder deux choses : l'existence de violence et la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant. Laurence Rossignol, lorsqu'elle était ministre, avait initié la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants en protection de l'enfance : voilà un socle à partir duquel nous pouvons mieux penser la protection des enfants.

Ces deux éléments – la violence et la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant – nous obligent à voir que la résidence alternée n'est jamais possible quand il y a violence et qu'elle ne peut pas, par principe, répondre aux besoins fondamentaux des enfants. Il est assez consensuel de dire que jusqu'à l'âge de six ans, la résidence alternée est prématurée en terme d'attachement et de sécurité affective. Nous sommes précautionneux pour beaucoup de choses, soyons-le pour la protection des familles.

Malheureusement, le droit de la famille est en train de devenir à mon avis un champ de ruines. Sous l'effet d'une poussée libérale extrêmement puissante, il est entré dans un processus de dérégulation très fort. Il va finir par être un terrain vague où il sera possible de demander n'importe quoi, où toute demande sera perçue comme légitime, y compris celle d'une garde alternée pour un enfant âgé de quelques semaines. C'est pourquoi je parle de la nécessité d'une législation plus impérative. Les magistrats ont besoin que le législateur fixe un cadre très clair pour que le droit de la famille soit protecteur, qu'il ne soit pas un espace où les violents vont pouvoir utiliser le droit pour conserver le pouvoir.

J'ai un regret sur le retrait de l'autorité parentale annoncé en conclusion du *Grenelle*, pour deux raisons. La première est que ce n'est pas le métier du juge pénal. Certes, il est aussi sensible qu'un autre aux questions de sécurité, mais il manie assez peu la question du champ familial. La deuxième raison est que le taux des plaintes (19 %), dans les situations de violences conjugales, est très faible. Si le juge pénal est l'autorité compétente en matière de retrait de l'exercice de l'autorité parentale, son champ ne pourrait couvrir, au maximum, que 19 % des situations de violences conjugales, alors que dès qu'il y a une séparation des parents, il y a une

audience devant le juge aux affaires familiales. Il faut qu'on arrive à mieux traiter l'ensemble des situations.

Il me paraît tout à fait conforme à nos principes fondamentaux et à l'esprit de notre législation d'écrire dans le code civil que lorsqu'il y a violence conjugale et sauf décision contraire et spécialement motivée, l'auteur des violences conjugales ne peut pas rencontrer son enfant sans contrôle social. De même qu'il me paraît tout à fait possible et conforme à nos principes fondamentaux de modifier le code civil de sorte que dès lors qu'il y a violence conjugale et sauf décision contraire et spécialement motivée, la mère victime des violences conjugales se voit attribuer l'exercice exclusif de l'autorité parentale.

Il faut renverser les principes : lorsqu'il n'y a pas de violence, le principe est la coparentalité, lorsqu'il y a violence, le principe est l'exercice exclusif de l'autorité parentale pour la mère.

Madame Meunier l'a rappelé à l'instant : « un mari violent ne peut pas être un bon père ». Je suis absolument d'accord avec vous ! Le Premier ministre, lui aussi, l'a affirmé le jour de la clôture du *Grenelle*. Je pense donc qu'il est possible d'inscrire ce principe dans le code civil, c'est-à-dire de créer une présomption légale. Vous, législateur, diriez au juge que lorsqu'il y a violence conjugale, il ne peut pas y avoir d'exercice conjoint de l'autorité parentale, et que le père agresseur ne peut pas rencontrer son enfant sans contrôle social, c'est-à-dire sans protection pour l'enfant.

Je voudrais suggérer que les violents conjugaux, compte tenu de leur dangerosité, de la gravité des violences pour les victimes et du coût social de ces violences, ne soient jamais laissés sans contrôle social. Il faut privilégier le sursis avec mise à l'épreuve plutôt que le sursis simple, privilégier le contrôle judiciaire à l'absence de contrôle judiciaire jusqu'au jugement, privilégier les espaces de rencontres protégés ou les mesures d'accompagnement protégé, tous les espaces où le père ne peut pas être en présence de ses enfants sans la garantie d'un tiers qui protège.

Laure Darcos. – Pendant le confinement, j'ai été confrontée à la situation d'une mère obligée d'accepter une garde alternée avec un mari violent, donc un père violent. Selon le CIDFF de l'Essonne que j'ai contacté, il est toujours très difficile de prendre en compte les violences sur mineurs lorsqu'un des parents a la capacité de protéger l'enfant. Plusieurs associations de mon département le confirment. Souvent, ce simple fait suffit à interrompre les démarches de la CRIP et du juge pour enfants, alors même que le parent auteur exerce un droit de visite ou d'hébergement pas toujours médiatisé. D'une certaine manière, la parole de l'enfant n'est pas prise en compte.

Une avocate, lors d'une audition antérieure, avait évoqué devant nous la présomption de crédibilité de la victime, mais pour un mineur, c'est extrêmement complexe. À partir du moment où l'on estime que les enfants

sont hébergés, la plus grande partie du temps, par un parent capable d'assurer leur protection, les visites du parent violent ne sont pas toujours contrôlées ni médiatisées.

Françoise Laborde. – Cette audition très intéressante confirme que nous devons être assez vigilants au sortir de la crise sanitaire pour conserver les outils qui ont bien marché – numéros d'appel et signalement par SMS au 114 notamment. Il serait dommage d'abandonner ces outils alors qu'ils commencent à bien fonctionner après une mise en place qui a demandé du temps.

En ce qui concerne le droit de la famille, je voudrais revenir sur la problématique de la résidence alternée. J'y suis à titre personnel favorable, à partir d'un certain âge, si l'enfant pense que ce système est bon pour lui - malheureusement, on oublie souvent de demander leur avis aux enfants. Mais j'ai toujours considéré qu'il était totalement impensable d'envisager cette organisation dans un contexte violent, pour toutes les raisons énoncées précédemment, notamment l'emprise du parent violent sur son enfant et, à travers ce dernier, sur la mère.

Vous travaillez tous les deux à Bobigny, c'est-à-dire en milieu urbain. Dans les périphéries des villes et dans les communes rurales, nous avons parfois du mal à évincer un conjoint violent de son domicile ou à trouver un hébergement dans un hôtel pour les victimes. Même si, pendant la période du confinement, les appels des victimes de violences conjugales ont été mieux accueillis, la mise en place de ces outils n'est pas toujours facile. Disposez-vous de chiffres concernant les milieux périurbains ou ruraux ?

Édouard Durand. – Merci pour vos questions. Je salue votre combat contre les lobbies qui défendent la résidence alternée quel que soit le contexte. Je le répète, la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant est absolument centrale. La violence est selon moi l'indicateur principal pour penser la famille.

L'enfant victime de violences conjugales, comme vous le savez et comme le dit la psychologue Karen Sadlier, dont nous connaissons l'engagement contre les violences, est non pas dans un conflit de loyauté mais dans un conflit de protection. Il peut, lui aussi, être sous l'emprise d'un père violent et omnipotent. L'une des étudiantes du Diplôme universitaire « Violences faites aux femmes » que nous coordonnons à Paris 8 avait rédigé un mémoire dans lequel elle parlait de la « figure omnipotente » du père agresseur et du mari violent. La parole de l'enfant se fait parfois sous la dictée de son père.

Vous évoquez, Mme Darcos, la situation à laquelle vous avez été confrontée dans votre département de l'Essonne, pour laquelle il y a eu violences conjugales et résidence alternée. Dans une telle situation, c'est une organisation judiciaire de la vie familiale absurde, sur-victimisante pour la

mère et les enfants et contraire tant à la raison qu'à l'état des connaissances. C'est pourquoi je m'adresse au législateur que vous êtes pour vous demander d'instituer une législation plus impérative dans ce domaine.

Pendant le *Grenelle*, au secrétariat d'État à l'égalité et au Haut Conseil à l'égalité, nous avons reçu un grand nombre de femmes victimes. Toutes disaient : « À partir du moment où j'ai fait appel à l'institution judiciaire, cela a été encore pire ». Il faut faire quelque chose de ces témoignages !

Mme Meunier parlait tout à l'heure de la formation des magistrats. Nous continuons, Ernestine Ronai et moi-même, de former des magistrats. Mais après dix ans passés à faire de la formation, j'estime que ce n'est pas suffisant. Il faut que la loi fixe un cadre plus protecteur pour que ces situations ne soient plus possibles.

L'état des connaissances nous permet d'anticiper - et c'est quand même le principe des décisions politiques et judiciaires - la violence contre les enfants par un violent conjugal : 40 à 60 % des enfants sont directement victimes de violences physiques ; la fille d'un violent conjugal court 6,5 fois plus de risques qu'une autre fille d'être victime de violences sexuelles incestueuses. Je vous assure qu'il est dans la culture des institutions chargées de la protection de l'enfance de prévoir des visites médiatisées pour un risque beaucoup moins important que ceux-là. Ernestine Ronai et moi continuerons à faire des formations, mais nous avons besoin d'une législation plus impérative.

Vous avez parlé du lien entre la sphère de l'organisation familiale - le juge aux affaires familiales - et celle de la protection de l'enfance. Là aussi, la sphère de la protection de l'enfance peut être un espace où, si la violence n'est pas prise en compte, on va laisser le violent familial exercer son emprise sur sa famille, même après la séparation. C'est pourquoi ce n'est pas la sphère de la protection de l'enfance qui est prioritaire, mais l'intervention du juge pénal et du JAF pour fixer un cadre protecteur. Si une CRIP reçoit une information préoccupante qui contient des éléments faisant état de violences conjugales, elle doit prévenir le procureur pour qu'il saisisse le juge des enfants en assistance éducative et pour qu'il exerce des poursuites pénales contre le délinquant ou le criminel. Ceci me paraît crucial, car le risque est d'aller chercher dans la protection de l'enfance ce qu'on ne peut pas y trouver.

Ernestine Ronai. - Ce que l'on sait des violences conjugales en milieu rural, c'est qu'elles sont aussi nombreuses qu'en milieu urbain, et que les femmes des milieux ruraux s'adressent davantage aux médecins qu'aux associations, moins présentes dans les territoires ruraux. Nous devons évaluer si le dispositif de relais des pharmacies, mis en place au début du confinement, a fonctionné dans les milieux périurbains et ruraux ; on suppose que peu d'officines ont finalement participé à ce dispositif car les pharmaciens n'ont pas été véritablement formés à l'accueil de ces femmes et,

comme pour tout nouveau dispositif, il faut parfois un peu de temps avant que les choses fonctionnent.

Je pense que si les pharmaciens bénéficiaient de formations – initiale et continue – que l'on doublait par l'apposition d'affichettes dans les officines, leur rôle à l'égard des victimes de violences pourrait se développer. Toutes les pharmacies disposent d'un lieu de confidentialité dans lequel la victime pourrait être mise à l'abri en attendant l'arrivée des secours, ou pour l'orienter vers le 3919 si elle a besoin d'information et de conseils. Les pharmaciens peuvent intervenir sans sortir de leur compétence si la victime veut parler à quelqu'un. Dans les milieux ruraux, souvent la femme n'a pas de voiture, ce qui limite son autonomie de déplacement. De plus, la séparation peut être compliquée si les ex-conjoints sont tous les deux agriculteurs, dans un espace de travail commun. La pharmacie est un lieu de proximité qui me paraît tout à fait approprié, comme le cabinet médical, pour permettre à la victime de se signaler.

Laurence Cohen. – Je tiens à remercier Mme Ronai et M. Durand pour leur implication et leurs propos.

L'hébergement des conjoints violents dans des chambres d'hôtel est un dispositif très important. Cette période de confinement a eu des conséquences dramatiques mais des dispositifs intéressants ont émergé. J'espère qu'ils vont perdurer.

En ce qui concerne le dispositif mis en place dans les pharmacies, mon bilan est plus contrasté. Je continue à penser que c'est une très bonne idée, mais il semblerait qu'il y ait peu de retours alors que, paradoxalement, mais il faudra le vérifier, les dispositifs installés dans les centres commerciaux – je parle de mon département du Val-de-Marne – semblent avoir mieux fonctionné. Il apparaît que les femmes se sont plus facilement approprié ce dispositif, car l'accueil y était assuré par des personnes formées à l'écoute et à l'accompagnement des femmes victimes de violences par des associations spécialisées.

En ce qui concerne les violences commises dans le cadre familial à l'encontre des femmes et des enfants, j'ai été très intéressée, M. Durand, par vos propos, mais il faut remettre les choses dans leur contexte. Vous avez évoqué les évolutions qui ont laminé le droit de la famille. Je voudrais aussi souligner le recul, par exemple, de tout ce qui relève de l'analyse psychologique et psychanalytique. Paradoxalement, il y a une vraie vulgarisation de ces notions, mais je constate que nous sommes en retrait quand il s'agit de mobiliser les connaissances héritées de la psychologie quand on entre dans le champ des décisions concrètes – par exemple, un petit enfant peut-il être en résidence alternée avant l'âge de six ans ?

Le confinement a été un choc pour tout le monde, les enfants y compris. Toutes les sociétés savantes se sont prononcées pour qu'ils retournent à l'école, c'est-à-dire que le virus a été considéré comme moins

dangereux pour les enfants que le danger psychologique qu'ils encouraient à cause du confinement – la peur, la tendance à un comportement violent. Certains enseignants ont vu revenir des enfants dans des états psychologiques un peu difficiles, liés par exemple à leur socialisation. Les gestes barrières et les recommandations de sécurité sanitaire empêchent les enseignants d'aller à la rencontre de ces enfants, dans un vrai rapport d'humanité. Je pense que cela va également avoir des incidences sur l'intrication entre la famille et l'école. D'où l'importance d'avoir un panel de professionnels de la justice et de la police à l'écoute, quand il y a présomption de violences psychologiques et physiques.

On peut dire que pour limiter les conséquences du décrochage scolaire, il faudrait un plan de rattrapage en septembre. Mais ne faudrait-il pas envisager aussi des accompagnements renforcés pour sécuriser les enfants ? Cette dimension de l'école est très importante. C'est ce qui me tient à cœur en ce moment.

Christine Prunaud. – M. Durand, avant de vous entendre, je pensais que la résidence alternée était le meilleur modèle possible en cas de séparation. Mais lors d'une audition devant la délégation il y a quelques années, vous m'avez ouvert les yeux en affirmant avec conviction qu'un mari violent ne pouvait pas être un bon père. Vos propos m'ont permis d'évoluer sur ce point.

Vous avez parlé, Mme Ronai, de 20 000 nuitées pour l'ensemble du territoire. J'ignore comment elles ont été réparties. Dans mon département des Côtes-d'Armor, nous disposons de 62 places. 107 personnes, dont des enfants, y sont hébergées, les structures d'accueil étant saturées pendant le confinement. Les associations – *Planning familial*, Maison des femmes, Espace familles Dinan – s'inquiètent beaucoup car elles anticipent un afflux de femmes victimes de violences dont les démarches ont été contraintes pendant le confinement.

Marlène Schiappa, dans un courrier du 30 mars dernier adressé à tous les parlementaires, assurait que les départements se verraient attribuer des places supplémentaires. Cela a suscité beaucoup d'espoir auprès des associations, mais nous n'avons rien vu arriver. Je m'interroge par ailleurs : lorsqu'une femme est hébergée seule dans une chambre d'hôtel, est-ce vraiment sécurisant pour elle ? Notre délégation a parfois l'impression, sur ces sujets, de parler dans le vide.

Ernestine Ronai. – Le chiffre de 20 000 se réfère à des nuitées d'hôtel, pas à des places d'hébergement. Cela représente 33 nuitées par département, ce qui est déjà bien, mais nous avons aussi besoin d'hébergements spécialisés supplémentaires. Nous avons pensé pendant longtemps que c'étaient les femmes victimes de violences qui devaient partir. Il est vrai qu'un certain nombre d'entre elles, lorsqu'elles ont peur, quittent effectivement le domicile ; elles pourraient toutefois y revenir si la décision

était prise d'évincer le conjoint violent. Cela rejoint ce que disait Édouard Durand sur l'importance d'une politique plus contraignante et plus précise sur les violences.

Nous ne connaissons pas aujourd'hui le nombre de conjoints violents qui ont été évincés de leur domicile, car le ministère de la justice ne dispose pas d'un logiciel leur permettant de calculer cette statistique : les comptes sont fait manuellement ! Si nous connaissions ce chiffre, cela donnerait de la force à cette politique publique.

Sur la remarque de Mme Cohen concernant les dispositifs mis en place dans les centres commerciaux, il y a eu en réalité très peu de prises de contact réelles. Ce qui a, en revanche, très bien fonctionné, ce sont les affichettes qui étaient apposées sur les lieux d'accueil, qui ont permis à beaucoup de femmes d'appeler les numéros dédiés.

D'une manière générale, il faut informer bien davantage sur les lieux d'accueil, sur les numéros d'appel, etc. Les centres commerciaux sont en cela très utiles pour informer les femmes sur ce qu'elles peuvent faire si elles sont victimes de violences. Je pense que c'est une des leçons que l'on peut tirer de cette expérimentation : peu de prises en charges, certes, mais une information qui a été extrêmement utile et qui, je le crois, pourrait perdurer.

Édouard Durand. – Vous avez raison, Mme Cohen, ce confinement a été un choc pour les adultes comme pour les enfants. Je disais dans mon introduction qu'il était encore un peu tôt pour analyser les tendances. Selon certaines sources, il semble qu'il y ait eu des enfants suivis en pédopsychiatrie qui allaient bien ; le confinement pourrait avoir eu pour eux une dimension sécurisante. Nous avons aussi des publications qui montrent que les enfants pour lesquels il y a eu, du fait du confinement, une interruption des rencontres avec un parent violent, allaient mieux. Il faut prendre en compte cette information.

Les propos que vous avez tenus sur la résidence alternée, Mme Prunaud, rejoignent ceux de Mme Cohen sur la question des savoirs. Vous avez évoqué la psychanalyse et la psychologie, on peut parler de la pédopsychiatrie, de la clinique de l'attachement, et voir en quoi le savoir nous contraint.

Les connaissances sur le développement de l'enfant et sur la violence vous limitent dans ce que vous pouvez faire comme législateur, tout comme elles me limitent dans ce que je peux faire comme juge, parce que je ne peux pas m'affranchir de ces connaissances. S'agissant de la résidence alternée, on peut toujours partir des besoins fondamentaux des enfants. On a identifié, dans cette démarche de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants en protection de l'enfance, plusieurs types de besoins : les besoins universels de tous les enfants, partout dans le monde, les besoins particuliers, par exemple pour les enfants porteurs d'un handicap, et les besoins spécifiques,

pour les enfants victimes de violences, qui ont besoin de réponses spécialisées et de soins en psychotrauma.

Dans les besoins universels des enfants, nous avons identifié plusieurs formes de besoins qui viennent, assez intuitivement, à l'esprit : les besoins physiologiques et de santé ; les besoins d'estime de soi ; les besoins d'exploration ; les besoins de limites ; les besoins d'être inscrit dans une communauté familiale ou amicale. Mais il y a un besoin qui conditionne la satisfaction de tous les besoins fondamentaux des enfants, c'est le besoin de sécurité. Il permet de comprendre en quoi la violence et les violences conjugales sont une transgression très grave de l'autorité parentale et nuisent au besoin de sécurité de l'enfant.

Ce besoin consiste non seulement à ne pas être confronté à la violence, mais aussi à avoir une continuité relationnelle avec une figure sécurisante. La figure d'attachement prioritaire pour les humains, le plus souvent, c'est leur mère. Nous avons tous eu ce besoin dans les premières années de notre existence et les enfants ont tous besoin de continuité relationnelle avec leur figure d'attachement prioritaire.

Lors de certaines de mes interventions à l'École de la magistrature, j'étais accompagné d'un pédopsychiatre. Certains de mes collègues parlaient de situations où de tout petits enfants étaient en résidence alternée. La réponse du pédopsychiatre était : « *De mon point de vue, c'est de la folie* ». Nous devons réduire cet écart trop grand entre l'état des connaissances et ce terrain vague que risque de devenir le droit de la famille.

Victoire Jasmin. – Lors d'une précédente audition, j'avais évoqué la situation d'enfants placés dans une famille d'accueil et qui, compte tenu de l'absence de décision de justice, étaient contraints d'aller de façon régulière dans leur famille, alors qu'ils y subissaient des violences sexuelles de la part de leur père. J'en avais été alertée par la famille d'accueil.

En Guadeloupe et à la Martinique, il n'y a pas d'éviction du conjoint violent. Le plus souvent, les hommes violents sont maintenus à proximité ou dans les familles, ce qui leur permet d'exercer de fortes pressions sur les victimes. Or nous avons vu dans différentes enquêtes, *Virage Dom* notamment, que le taux de violence dans les outre-mer est très nettement supérieur à celui de la métropole.

On nous a annoncé que toutes les mesures, notamment sanitaires, avaient été mises en place pour que les enfants retournent à l'école. Beaucoup d'enfants ne sont pas revenus et nous savons que certains sont en danger dans leur famille. Les maires n'ont pas forcément intégré ces situations dans les mesures qu'ils ont prises en vue du retour en classe. Les enfants de soignants ou de certains professionnels de santé ont été prioritaires mais nous devons travailler avec les différents services de l'Éducation nationale, sensibiliser les maires à ces problématiques et discuter

du rôle que pourraient jouer les Centre communaux d'action sociale (CCAS) dans la lutte contre les violences faites aux enfants.

Le Gouvernement, à travers le Premier ministre et la secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes, a montré avec le *Grenelle* sa volonté de lutter contre les violences conjugales. Mais nous devons proposer qu'il y ait un vrai travail avec l'Association des maires de France pour les sensibiliser à ces questions, que nous soyons écoutés et entendus, et que les mesures qui seront prises désormais soient partagées par l'ensemble des personnes ressource qui interviennent auprès de ces enfants et des familles.

Roland Courteau. – Il y aurait eu dans mon département de l'Aude, pendant le confinement, une augmentation de 100 % des interventions de police et de gendarmerie. Dans la très grande majorité des cas, les alertes ne sont pas venues du 114, du 3919 ou des pharmacies, mais des voisins qui savaient donc ce qu'il y avait lieu de faire face à ces situations de violence. C'est assez nouveau et intéressant, cela prouve que l'information a bien circulé et il faut que cela continue. Je rappelle que pendant très longtemps le voisinage se gardait bien de réagir, certains se disant qu'il s'agissait là de problèmes relevant de la sphère privée, dont il ne fallait pas se mêler.

Une annonce avait été faite, lors du *Grenelle*, sur la mise en œuvre d'une campagne nationale d'audit destinée à évaluer l'accueil réservé aux victimes de violences dans les commissariats et les gendarmeries. Nous nous demandons souvent, au sein de la délégation, si cet accueil est adapté et suffisant, si l'on ne dissuade pas la victime de porter plainte en la persuadant plutôt de déposer une main-courante. La ministre, lors de son audition devant la délégation, a répondu que les conclusions de cette enquête étaient satisfaisantes. Avez-vous eu connaissance des premiers résultats de cette enquête ; qu'en pensez-vous ?

Qu'en est-il par ailleurs des procédures de suivi renforcé expérimentées en 2019 par le parquet de Saintes pour prévenir la récurrence chez les auteurs de violences ? Qu'en est-il également du suivi des personnes sortant de prison mis en place à Toulouse ? Ces deux initiatives figuraient dans le document de clôture du *Grenelle*. Avez-vous des précisions à nous apporter sur ces deux procédures ? En quoi consistent-elles ?

Édouard Durand. – Je n'ai malheureusement aujourd'hui pas d'éléments de réponse sur ces deux procédures, mais je vais faire des recherches et je vous en communiquerai très volontiers les résultats.

Le *satisfecit* que s'est accordé le Gouvernement sur l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries des femmes victimes de violences conjugales ne me convainc pas. Le nombre de plaintes a augmenté, mais ce qui nous intéresse, c'est la capacité des professionnels à recevoir les plaintes et à les traiter. C'est le seul moyen d'une issue pertinente pour les plaintes déjà déposées, et c'est même le seul pour aller dans le sens de l'augmentation du nombre des plaintes, indispensable à un meilleur

traitement des violences. Le problème est la confiance des femmes victimes de violences conjugales dans les institutions qui sont censées les protéger. Je ne crois pas que dire que 90 % des femmes victimes de violences sont satisfaites de l'accueil qui leur est donné dans les commissariats et les gendarmeries sera de nature à les rassurer. Je reste extrêmement dubitatif.

Vous avez évoqué, Mme Jasmin, la question importante de l'école, des enfants placés et des droits de visite et d'hébergement. L'état du droit est celui-ci : en principe, les enfants doivent rester chez leurs parents, qui ont la charge de les protéger et de les éduquer. C'est un principe de civilisation. Par exception, la société prend le relais si les enfants sont en danger auprès de leurs parents, mais ces derniers vont pouvoir continuer à voir leurs enfants même s'ils sont dans une famille d'accueil ou une maison d'enfants. Par exception, les rencontres sont supprimées ou réalisées en présence d'une tierce personne.

Vous avez raison, nous avons du mal à penser la protection des enfants. Il m'a fallu du temps, je l'avoue, pour parvenir à penser que même une seule heure de visite par mois avec un parent pouvait anéantir un mois entier de sécurité dans une famille d'accueil. Et c'est encore pire dans la situation que vous évoquiez, où un père incestueux va recevoir son enfant chez lui.

Cela me conduit à évoquer deux choses. La première est celle de la protection réelle des enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) par le juge ; la seconde est celle des violences sexuelles. Le pédopsychiatre Jean-Louis Nouvel, lors de son audition dans le cadre de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants, a fait la différence entre le lien et la rencontre. Il dit : « *Le lien c'est psychique, la rencontre c'est physique* ». Il faut absolument arriver à dissocier ces deux éléments pour mieux protéger les enfants. Il faut parfois travailler le lien sans la rencontre, aider l'enfant à se délier, c'est-à-dire à ne plus être envahi par la figure omnipotente et terrorisante du père violent. J'ai dans mon cabinet autour de moi des dossiers d'enfants qui, toutes les nuits, font des cauchemars car ils sont toujours envahis par la présence de ce père violent. Malheureusement, c'est souvent au moment où l'enfant commence à se délier de son parent violent que les professionnels interviennent pour dire « *on va créer du lien, on va ressortir les photos* » ; je suis d'accord avec vous, nous devons encore beaucoup progresser.

Je fais généralement la distinction entre ce que j'appelle « les quatre registres de la parenté » : la filiation, l'autorité parentale, le lien et la rencontre. Nous avons tendance à penser que dès lors qu'il y a la filiation, il faut qu'il y ait l'autorité parentale, le lien et la rencontre. C'est un principe, mais il faut arriver à penser les exceptions à ce principe, et la violence en est une.

S'agissant de l'école, je suis d'accord avec vous. Dans la limite des possibilités des enseignants, à qui nous confions de lourdes tâches, je crois qu'il va falloir effectuer un travail important, dans ce déconfinement, pour repérer ce que les enfants ont pu vivre et signaler les enfants qui ne reviennent pas à l'école.

Ernestine Ronai. - Je partage entièrement les propos d'Édouard Durand. Dans la période actuelle, et sans doute dans l'avenir, si l'on veut mieux protéger les enfants, on a absolument besoin de personnes ressource auxquelles les enfants vont pouvoir révéler les violences qu'ils ont subies : infirmières scolaires, médecins scolaires, psychologues scolaires. Il faudra former ces personnels lorsqu'ils existeront, mais nous en sommes malheureusement assez loin.

Il faut absolument intégrer, dans la formation initiale des enseignants ce sujet des violences faites aux femmes. Vous avez inscrit dans la loi en 2010, en 2014, en 2016 et en 2018, la nécessité d'une information des élèves dans le cadre scolaire. Nous sommes en 2020 et cet enseignement n'est toujours pas généralisé à l'ensemble du territoire national. Ces modifications du code de l'éducation nationale étaient extrêmement importantes, mais on ne peut pas dire aujourd'hui que les séances d'information prévues dans les établissements scolaires soient effectives.

Vous l'avez dit, Mme Jasmin, il n'est pas simple, dans une île, d'évincer un conjoint violent. Il faut absolument, dans les DOM-TOM, des lieux d'éviction pour confiner les hommes violents. Sur une île, il est encore plus important de savoir où se trouvent ces hommes. Il faut donc délivrer des assignations à résidence. Je vous rejoins dans votre proposition de travailler avec les mairies et les CCAS, qui sont des lieux de proximité tout à fait intéressants.

Depuis 2019, le code civil précise que « l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques et psychologiques » : il était important de le rappeler. J'ai entendu ces mots lus par un maire lors d'un mariage ; j'ai trouvé ça très bien et j'ai pensé à vous.

Je partage ce que vous avez dit, M. Courteau, sur les interventions après signalement par les voisins. Vous avez raison, c'est une avancée qu'il faut poursuivre.

Je voudrais également redire combien il est important qu'il y ait des lieux, pour les femmes et les enfants victimes de violences, où les soins somatiques et psychologiques soient pris en charge à 100 %. Nous n'y sommes toujours pas. Dix centres de psychotrauma ont été créés, dont un à la Martinique, mais ce n'est pas suffisant. Il faut créer un lieu avec des personnels formés dans chaque région.

Nous avons en France 48 unités médico-judiciaires pour 105 départements. Il faut peut-être envisager la création d'antennes qui permettent d'accéder à la médecine légale. Il faudrait aussi donner la

possibilité aux femmes victimes de violences d'être reçues dans les UMJ sans réquisition, c'est-à-dire sans qu'elles aient porté plainte, et que l'on conserve les éléments de cette plainte. Nous savons qu'il y a eu une inspection des services de la justice sur ce sujet mais les résultats n'en ont pas été publiés ; nous ne savons donc pas ce que contient le rapport. L'une des étudiantes du DU « Violences faites aux femmes » de l'université Paris 8 que nous co-dirigeons Édouard Durand et moi-même, avait rédigé un mémoire sur les UMJ : son enquête portait sur 38 de ces structures. 18 UMJ acceptaient de recevoir les femmes victimes de violences sans qu'il y ait eu dépôt de plainte. Le problème reste toujours la question du financement : aujourd'hui, tant que l'on n'est pas au stade judiciaire, c'est le ministère des solidarités et de la santé qui finance ; dès que la justice intervient, les dépenses lui sont imputées. Je déplore que la France soit aussi lente à étendre l'accès aux UMJ aux femmes victimes de violences qui n'ont pas porté plainte.

Je voudrais terminer sur une précision d'ordre terminologique. Lorsque l'on parle de violences intrafamiliales, on fait disparaître les femmes et les enfants, c'est-à-dire les victimes. Nous nous sommes appliqués à ce qu'il y ait des lois sur les violences faites aux femmes – notamment en 2010, avec la loi relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants. Il ne faut pas revenir en arrière et englober ces violences spécifiques dans le terme générique de « violences intrafamiliales ».

Certains hommes violents ont certainement besoin de soins, notamment dans le cas de conduites addictives. Pour les autres, je rejoins la proposition d'Édouard Durand d'un contrôle social suffisamment fort pour les contenir afin d'éviter toute récurrence. Vous avez sans doute eu connaissance du numéro d'appel mis en place pour les hommes violents, *Appelez avant de frapper*. Je pense pour ma part que si un homme est en capacité d'appeler avant de taper, c'est qu'il n'est pas dans la violence, qui se caractérise par l'intention de faire mal, de dominer et de prendre le pouvoir et le contrôle sur l'autre, mais dans le conflit. Si l'homme peut appeler avant de taper, c'est qu'il n'est pas le conjoint violent dont nous parlons.

La contrainte sociale, par la loi et par la réponse judiciaire, me paraît beaucoup plus importante. Pour moi, la répression fait aussi partie de la prévention.

Annick Billon. – Je vous remercie, Ernestine Ronai et Édouard Durand, de ne pas avoir ménagé votre temps et votre disponibilité pour cette audition. Quelques jours seulement après le déconfinement, il est effectivement trop tôt pour tirer un bilan complet de la période du confinement.

Vous nous avez ouvert des pistes de réflexion. Nous vous rejoignons sur la question des UMJ. Nous avons auditionné, pendant la période de confinement, deux avocates qui ont fait cette proposition que le dépôt de

plainte ne soit pas une condition pour accéder à une UMJ, dont la faible répartition sur notre territoire constitue d'ailleurs en elle-même un sujet.

Je salue, au nom de la délégation, votre implication dans la défense des femmes et des enfants victimes de violences.

**Audition de M. Luc Frémiot, magistrat honoraire,
ancien procureur de la République**

(28 mai 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Frémiot, magistrat honoraire, que je remercie pour sa disponibilité. Notre délégation a entendu M. Frémiot le 29 janvier 2015, dans le cadre d'un précédent rapport sur les violences conjugales. M. Frémiot était par ailleurs parmi nous le 10 octobre 2019, lors de la célébration de notre 20^e anniversaire : nous avons été très sensibles à sa présence au Sénat en cette journée si importante pour nous.

Pour l'information de M. Frémiot, je précise que les violences sont traditionnellement au cœur de l'agenda de notre délégation. Depuis le début de cette mandature (en novembre 2017), nous avons consacré à ce grave sujet pas moins de cinq rapports, qui ont porté sur des aspects divers de cette problématique (outre-mer, handicap, mutilations sexuelles...).

Dès le début du confinement, notre programme de travail s'est à nouveau centré sur les violences intrafamiliales : ce choix s'est tout naturellement imposé. Nous sommes en effet extrêmement préoccupés par la situation non seulement des femmes, mais aussi des enfants, confinés dans un foyer violent.

Votre expertise, Monsieur Frémiot, est pour nous particulièrement précieuse car nous connaissons votre engagement contre ce fléau, non seulement comme magistrat mais aussi comme auteur. Votre expérience vous a en effet inspiré des essais, comme vos *Confidences d'un magistrat qui voulait être libre*, mais aussi, plus récemment, des romans. Je n'en dis pas plus et je laisse mes collègues découvrir votre imposante bibliographie !

Lorsque vous étiez procureur à Douai, entre 2003 et 2010, vous avez réussi à faire baisser le taux de récurrence en matière de violences conjugales à 6 %. C'est donc que des solutions existent sans qu'il soit systématiquement nécessaire de modifier la loi !

Nous avons besoin de votre expertise pour évaluer les différents outils de lutte contre les violences, compte tenu des orientations définies lors du *Grenelle* et des mesures adoptées dans le cadre de la crise sanitaire.

S'agissant plus particulièrement du fonctionnement de la chaîne judiciaire, vos alertes ont été pionnières.

Vous avez plaidé, entre autres améliorations possibles, contre la médiation pénale dans le contexte de violences et pour la création d'unités de médecine légale au sein des juridictions. Vous avez qualifié devant nous, en 2015, les mains courantes d'« appels au secours qui restent sans écho » et vous avez déploré que les dépôts de plainte restent souvent sans suite. Vous avez défendu l'idée d'un contrôle judiciaire renforcé, intervenant à la fois sur les auteurs des violences et auprès des victimes. Vous avez regretté l'absence de communication entre le parquet et le JAF.

Vous êtes par ailleurs un ardent partisan de la prise en charge des auteurs de violences, dans une logique de prévention et de protection des victimes. La délégation est très sensibilisée à cette question : en avril dernier, nous avons entendu le président de la FNACAV sur la récente mise en place d'un numéro d'écoute destiné aux auteurs de violences.

Les divers axes de progression que vous préconisiez se retrouvent aujourd'hui dans les conclusions du *Grenelle* et dans le *Rapport de l'Inspection générale de la justice sur les homicides conjugaux*, rendu public en octobre 2019.

Nous aimerions avoir votre avis sur diverses évolutions récentes de la chaîne pénale : que pensez-vous par exemple des cours criminelles, dont un avocat estimait récemment dans *Le Monde* qu'elles préfiguraient la « mort de la cour d'assises »¹ ? Quel est votre point de vue sur l'expérimentation de filières d'urgence, comme à Créteil, pour accélérer le traitement des dossiers de violences conjugales, et sur la mise en place de 172 procureurs référents spécialisés ?

Selon vous, la justice est-elle en capacité de relever le défi de la lutte contre les violences, *a fortiori* après la longue période de suspension due au confinement, et avec la perspective d'un nombre de plaintes accru dans les semaines qui viennent ?

Nous vous laissons vous organiser à votre guise pour aborder ces différents sujets, puis nous vous poserons quelques questions.

Luc Frémiot, magistrat honoraire, ancien procureur de la République de Douai. – Je suis très sensible à votre invitation de ce jour, reflet de la confiance que vous voulez bien m'accorder ce dont je suis très honoré.

Je suis avec attention l'évolution récente en matière de lutte contre les violences notamment pendant la période extrêmement troublée liée au confinement, mais souhaite revenir sur le contexte de l'évolution des lois, du climat social et aussi de l'interprétation que peuvent en faire certains commentateurs. Je crains que nous vivions désormais dans une période où les mots ne veulent plus dire grand-chose, certains s'enivrant d'un discours ne correspondant pas à la réalité, ce qui les conduit à des constats faux générant des applications qui le seront également.

¹ Maître Denis Fayolle, *Le Monde* du 19 mai 2020.

Je voudrais revenir sur la formule « libération de la parole » maintes fois utilisée, notamment sur les réseaux sociaux, en lien avec les mouvements *#Metoo* ou *#balancetonporc*.

L'émergence de ce type de communication est la preuve que la « libération de la parole » n'existe pas encore en France, ces mouvements étant les conséquences de la carence, de la passivité, parfois de l'incompétence et de l'indifférence des institutions, notamment de certains personnels des services de police et de gendarmerie, mais aussi de certains magistrats enclavés dans des conceptions qui ne correspondent pas à la réalité des choses.

La parole des femmes ne sera vraiment libérée que lorsqu'une femme pourra vraiment se rendre en confiance dans un commissariat de police, qu'elle y sera reçue dignement par une personne formée, qu'elle pourra y formaliser sa plainte sans être aiguillée vers une main courante, et que cette femme pourra effectuer ces démarches parce que la société la protège et que le parquet et les procureurs de la République donneront à sa plainte une vraie réponse. On ne peut en effet se contenter de demi-mesures. C'est pourtant une tendance assez générale dans nos institutions, qui usent parfois de formules « chocs » mais bien souvent creuses au fond.

Les réseaux sociaux ont permis aux femmes de s'exprimer. Ils ont encouragé aussi une mobilisation de l'opinion publique. C'est positif, mais cela ne peut remplacer la prise en charge judiciaire d'une victime et des procédures menées, comme il convient, dans le respect du contradictoire ; à défaut, la victime peut se retrouver traînée par son agresseur devant le tribunal correctionnel pour dénonciation calomnieuse : il faut donc être très vigilant sur ce point, comme une affaire récente nous l'a rappelé.

Paradoxalement, le confinement que nous venons tous de subir a permis à l'opinion de mieux appréhender le vécu de toutes ces femmes enfermées à longueur de journée avec un agresseur physique ou sexuel. L'opinion s'en est émue, mais elle ne voit que d'un œil. La réalité, c'est que le confinement est la triste situation de femmes qui vivent dans la camisole de force de l'emprise psychologique, qui les empêche d'accéder à des institutions, entrave leur liberté et les maintient sous le joug quotidien d'un agresseur.

Ce constat de la permanence de leur confinement concerne la plupart des victimes de violences. Alors que j'étais procureur à Douai, j'avais été invité à intervenir à une conférence par la présidente d'une association de femmes venant d'Afrique, et notamment du Maghreb. Je me souviendrai toujours de cette femme qui, baissant son voile, a fait apparaître un visage déformé par des fractures mal consolidées. « *Je vous écoute, mais ce que vous dites ne me concerne pas* », a-t-elle affirmé. « *Mon mari et moi habitons au quinzième étage d'une tour. Il a calculé qu'il me fallait trois minutes pour descendre lorsque l'ascenseur fonctionne, six ou sept minutes quand je dois descendre à pied, tant de minutes pour aller au petit supermarché du coin, tant de minutes pour faire*

les courses, tant de minutes pour revenir. Quand je suis en retard d'une minute, je suis frappée. »

Voyez-vous, c'est cela, le confinement ! Tant que nous n'aurons pas pris conscience de cette réalité, il nous manquera la volonté de mener une politique criminelle qui soit efficace et sans concessions !

Je salue les récentes avancées législatives, dont la loi du 28 décembre 2019¹ qui a permis des avancées. On constate actuellement une certaine inflation de mesures et de propositions de loi qui traduit une prise de conscience au sein des institutions. Mais je pense que comme d'habitude, la volonté de mettre en exécution ces nouvelles dispositions va probablement manquer. Aujourd'hui, je ne perçois pas dans ce domaine une volonté affichée du ministère de la justice. Si l'on ne soumet pas à un contrôle extrêmement strict les agents qui auront à mettre en application ces nouvelles dispositions législatives, on n'avancera pas !

Pour mieux lutter contre ces violences, il faut développer le présentiel : la pose d'un bracelet anti-rapprochement, dès la mise en garde à vue, est une excellente chose, de même que toutes les mesures à prendre pendant cette période qui sépare la décision du parquet d'engager des poursuites de l'audiencement d'une affaire et de son jugement.

Encore faut-il pour cela que la plainte puisse être déposée par la victime ! Or je reçois encore de nombreux messages de victimes et d'avocats comme Maître Isabelle Steyer, dont vous connaissez l'implication dans ce combat, qui font état de refus opposés aux dépôts de plaintes dans les gendarmeries ou commissariats ! Rien n'avancera tant qu'il n'y aura pas un véritable contrôle sur les forces de police et de gendarmerie et sur les magistrats, signe d'une réelle volonté d'agir des ministères de l'intérieur et de la justice.

J'ai signé avec Eva Darlan une pétition, au cours de l'été 2019, demandant une enquête de l'Inspection générale des services judiciaires sur les féminicides survenus en 2018 et 2019. La suite qui y a été donnée concerne les féminicides commis au cours des années 2016 et 2017, quand l'actuelle garde des sceaux n'était pas encore aux affaires. Ces analyses ont conforté à la fois le constat que je faisais et les solutions que je préconisais, mais je ne pensais pas que l'on en était arrivé à un tel point, s'agissant de l'absence de suites données à certaines plaintes. L'Inspection a aussi noté qu'un certificat médical pouvait être exigé par les forces de sécurité préalablement au dépôt d'une plainte, alors même que ce document n'est pas nécessaire à ce stade et peut être adressé ultérieurement.

Je me réjouis d'apprendre qu'une formation générale en matière d'accueil va être organisée auprès des forces de police et de gendarmerie, car c'est un élément déterminant du traitement des violences. On reste en effet

¹ Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences faites aux femmes.

dans le marécage des mains courantes : on bloque toujours sur ce sujet-là, ce qui est regrettable même si le dépôt de plainte n'est que le premier maillon de la chaîne judiciaire.

Il est vraiment indispensable que l'activité des procureurs de la République dans le domaine des violences soit très étroitement encadrée, que leur soit demandé tous les trimestres un état récapitulatif de ce qu'ils ont pu faire en la matière : nombre de plaintes et de mains courantes, suites qui y ont été données, par exemple l'éviction du domicile familial de l'auteur des violences. Sur ce point, la création de places d'hébergement pour les femmes ne traite que les conséquences, sans rien résoudre en réalité !

L'annonce du Premier ministre tendant à la création de centres destinés aux auteurs de violences dans chaque région est une avancée. Encore faut-il que ces établissements soient mis en place d'urgence, car les femmes sont en danger tant que leur agresseur demeure à leur domicile : il peut continuer à faire pression sur elles, ce qui dissuade beaucoup de ces femmes de porter plainte. De plus, même lorsqu'une femme est hébergée dans une structure d'accueil, elle reste terrifiée que son agresseur ne la retrouve.

Accueillir des auteurs de violences dans des centres dédiés permettrait à des psychologues et psychiatres spécialisés de leur faire prendre conscience des conditions de leur passage à l'acte. Ce travail sur les causes des violences donne de très bons résultats au Canada. Pour les violents pathologiques, dont le profil psychologique ne peut conduire qu'à l'emprisonnement, on constate un taux effrayant de récurrence de 45 %, à comparer à celui de 6 à 8 % que l'on obtient en appliquant les outils que je préconise !

Certaines manières d'accommoder la loi dans notre pays ne sont pas acceptables. Je pense aux stages de responsabilisation des auteurs de violences, qui peuvent ne durer que deux jours. C'est de la malhonnêteté intellectuelle ! En effet, cette prise en charge nécessite plusieurs mois de suivi. Celui-ci devrait débuter dès que le parquet décide d'engager des poursuites, dans le contexte présentiel, et se poursuivre ensuite par des mesures décidées par le juge d'application des peines après la comparution à l'audience. Que des magistrats prétendent effectuer un suivi des auteurs de violences sur la base de tels stages est un subterfuge qui justifie un contrôle étroit de leur activité, assorti s'il y a lieu de sanctions.

J'ai encore en mémoire le récit de la sœur d'une femme décédée sous les coups : après avoir porté plainte à de nombreuses reprises, cette victime a été reçue par le procureur qui lui a affirmé que le parquet n'était pas le « bureau des pleurs » des femmes victimes de violences... C'était là une faute lourde ! Croyez-vous que l'institution ait réagi ? Bien sûr que non !

S'agissant de votre question sur les cours criminelles, j'ai toujours été un ardent défenseur des cours d'assises, qui permettent un contact direct

avec les citoyens dans le cas des affaires les plus graves. C'est d'ailleurs l'une des rares juridictions qui fonctionne vraiment bien, car les cours d'assises permettent un débat contradictoire et le réexamen total d'une affaire. Les difficultés d'audiencement et de coût justifient sans doute que certaines affaires soient traitées en cour criminelle, mais cela reste une question de dosage : il ne faudrait pas que les cours criminelles connaissent une inflation de leurs compétences.

Si la création de filières d'urgence permet de traiter plus rapidement les plaintes des victimes, il est important de les promouvoir. Je trouve toutefois inquiétant qu'il ait fallu attendre 2020 pour s'en apercevoir ! L'urgence à traiter la plainte d'une femme victime de violences devrait en effet être une évidence pour tout parquet. La création de procureurs référents en charge des victimes de violences, formés, veillant à rendre effective l'éviction du conjoint violent et travaillant en réseau avec les maires, les bailleurs sociaux, les unités de médecine légale et les psychologues qui prendront en charge ces auteurs, serait une bonne chose. Mais on peut craindre que, en fonction des juridictions, cette orientation soit en réalité une avancée factice.

En ce qui concerne les moyens, certes la justice est l'otage de la crise économique. Toutefois, une volonté sincère d'aboutir et un travail en réseau avec des municipalités peuvent, par-delà la question des moyens, permettre d'avancer. Si je me réfère à l'exemple de la création de centres d'hébergement pour les auteurs, le *Home des Rosati* d'Arras en témoigne. La maire d'Arras a été très investie dans ce projet. Marlène Schiappa, qui s'y est rendue à l'occasion du *Grenelle*, a reconnu l'importance de telles structures. J'en suis convaincu, les violences faites aux femmes ne doivent pas rester une fatalité ! C'est d'abord une question de volonté politique.

Annick Billon, présidente. – On constate effectivement une inflation législative pour réduire les violences faites aux femmes. Divers partis politiques veulent avoir leur part dans ce combat, qui rejoint les aspirations de l'opinion. Mais je suis d'accord avec vous : l'application de ces dispositions législatives ne fait pas l'objet d'un véritable contrôle. Or celui-ci est essentiel.

La grande cause du quinquennat ne doit pas être réduite à une formule incantatoire, mais recevoir les moyens humains et financiers qu'elle mérite !

Marie-Pierre Monier. – Alors qu'en France, le parcours des victimes de violences est un véritable parcours du combattant, ne serait-ce que pour le dépôt d'une plainte, il semble qu'en Australie une victime de viol se voie conférer le statut de témoin, ce qui ne nécessite pas le recours au ministère d'avocat. Ne pourrait-on pas s'en inspirer en France et changer de paradigme ?

La spécialisation des policiers et gendarmes chargés de recevoir les victimes de violences, de même que les magistrats qui seront en charge du traitement de l'affaire, vous paraissent-elles pas une piste prometteuse ?

J'ai été confrontée, dans mon village, au non-respect par un auteur de violences d'une décision de justice lui interdisant tout contact avec sa victime : ce manquement à son obligation n'a pas été suivi d'effet. C'est très choquant.

Luc Frémiot. – Si le terme de victime peut être considéré comme dévalorisant et réducteur, ces femmes n'en sont pas moins victimes de l'auteur d'une infraction. Je trouverais regrettable que l'on revienne sur le statut de victime, qui est extrêmement protecteur. Dans le même esprit, bénéficier du concours d'un avocat exerçant pleinement son ministère de soutien, d'accompagnement, d'information, d'analyse des faits et de préparation à l'audience, est favorable aux intérêts de la victime.

Quant à s'assurer qu'un auteur de violences évincé du domicile respecte cette obligation, cela nécessite une surveillance qui peut être réalisée par la pose d'un bracelet anti-rapprochement.

La nécessité de la formation des policiers et gendarmes, prévue par la loi de décembre 2019, est bien présente à l'esprit des hiérarchies de ces personnels. Elle doit cependant être déclinée auprès des personnes en charge de l'accueil. Les enquêtes, elles aussi, doivent être menées par des professionnels formés. Cette formation se développe, mais elle n'est pas encore généralisée. La culture du doute, qui fait que dans l'esprit des policiers et des gendarmes une femme victime de violences a une part de responsabilité, ne doit plus prévaloir !

Michelle Meunier. – Pourquoi votre travail et votre combat de procureur à Douai n'ont-ils pas suscité d'émules parmi vos collègues ? Je rêverais d'une coordination nationale de tous les procureurs sur le sujet des violences ! Vous avez parlé d'inflation législative : les outils créés par la loi doivent-ils encore être complétés pour mieux combattre et prévenir les violences faites aux femmes ?

La répartition des moyens affectés au traitement des violences faites aux femmes relève d'un pilotage interministériel entre Justice, Intérieur et Santé : qu'en est-il ?

Luc Frémiot. – J'ai créé un module de formation continue sur ces questions à l'École nationale de la magistrature et j'en ai assuré plusieurs sessions. Un séminaire de formation initiale sur les violences faites aux femmes est aussi dispensé à l'ENM, mais je ne suis pas certain qu'il soit obligatoire d'y assister. Des formations sur ce sujet sont aussi dispensées à l'école de la gendarmerie de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.

Il est très difficile de faire des émules alors que la Chancellerie demeure silencieuse depuis des années. De plus, les magistrats se méfient de

la médiatisation à laquelle j'ai eu recours pour alerter l'opinion et les pouvoirs publics – plus particulièrement les assemblées parlementaires – pour rendre visibles les victimes mieux faire connaître la politique pénale dans ce domaine.

Un guide de bonnes pratiques élaboré par le ministère de la justice reprend l'intégralité des dispositifs que j'ai préconisés, mais leur application reste à la discrétion des procureurs, qui disposent d'une très large autonomie et d'un large pouvoir d'appréciation, notamment dans l'interprétation des circulaires.

On peut trouver des moyens financiers quand existe la volonté politique de mettre en place une politique publique exigeante. Il ne faut pas se plaindre à l'excès : il y a des juridictions qui fonctionnent bien, sous le contrôle de chefs dynamiques qui savent gérer leur budget de manière satisfaisante. Ceci impose cependant un contrôle rigoureux, qui ne laisse rien passer, même si cette approche ne semble pas concevable dans le domaine de la justice ! De même, bien que ce ne soit pas l'usage on doit pouvoir commenter une décision de justice, qui relève d'un fait sociétal !

Laurence Cohen. – Pour les femmes victimes de harcèlement et de violences sexuelles et sexistes dans le cadre de leur travail, c'est « parole contre parole ». Celle des victimes est systématiquement remise en cause, le harceleur détient le pouvoir et exerce une véritable emprise en menaçant ces femmes de leur faire perdre leur emploi : celles qui osent déposer plainte sont d'ailleurs bien souvent licenciées, alors que leur harceleur ne subit aucune sanction, puisqu'il occupe bien souvent une position clef au sein de l'entreprise. Faut-il selon vous modifier la loi pour remédier à cette situation ?

On m'a par ailleurs rapporté le cas d'une victime de harcèlement qui avait pu réaliser des enregistrements des agissements de son harceleur. Lorsqu'elle a porté plainte, des juges ont estimé que ces enregistrements n'étaient pas recevables en tant que preuve et qu'il faudrait pour cela modifier la loi. Qu'en pensez-vous ?

Luc Frémiot. – Le vote de dispositions législatives destinées à combattre le harcèlement sexuel et les violences psychologiques dans les entreprises s'est révélé ardu en raison des réticences des syndicats de magistrats et de la chancellerie. S'il est certes difficile d'établir le délit de harcèlement il ne faut cependant pas y renoncer, sauf à considérer que policiers et magistrats n'ont vocation qu'à traiter des affaires telles que des vols de vélos...

La harcèlement moral au travail sévit depuis longtemps et a précédé l'inscription dans la loi du harcèlement sexuel. Il procède des mêmes difficultés et se heurte notamment à une position très négative de la hiérarchie des entreprises vis-à-vis des victimes. J'ai en effet pu constater que bien souvent, les plaignantes sont évincées de leur poste, voire licenciées,

alors que les cadres responsables demeurent en place, ce qui est extrêmement inquiétant !

Le harcèlement revêt des formes variées : discrimination, violences psychologiques qui prospèrent parfois sous couvert d'une culture d'entreprise. Établir la matérialité des faits peut être difficile et nécessite d'obtenir des témoignages de collègues courageux et le soutien de syndicats ou des instances représentatives du personnel. Toutefois, les moyens de preuve sont multiples : je suis donc très surpris qu'un enregistrement n'ait pas été retenu comme élément probant dans l'affaire dont vous parliez. Lorsqu'une personne essaie d'obtenir des avantages sexuels, l'enregistrement est bien un élément de présomption, comme le seraient une photographie, un SMS ou des témoignages. Sans doute la personne que vous citez a-t-elle eu affaire à un magistrat à la vision extrêmement restrictive. Je pense qu'en la matière tous les modes de preuve sont acceptables.

Sans doute faudrait-il engager la coresponsabilité pénale du chef d'entreprise qui ne sanctionnerait pas un cadre se livrant à des faits de harcèlement.

Roland Courteau. – Je salue votre engagement remarquable contre le fléau des violences faites aux femmes.

Pour témoigner du dysfonctionnement de la chaîne pénale, notamment lors des phases d'accueil et de dépôt de plainte puis lors de l'enquête, je voudrais citer le cas d'une femme qui a porté plainte dans un commissariat en novembre dernier et qui est décédée depuis sous les coups de son compagnon. La plainte n'a pas permis de la protéger.

Marlène Schiappa nous a précisé, lors de son audition, que l'audit sur l'accueil des victimes par les commissariats et postes de gendarmerie avait montré un très fort pourcentage de satisfaction (90 %). Les retours des associations de terrain et des victimes sont très différents...

Concernant les violences psychologiques, à l'occasion de l'examen des débats sur la première loi sur ce sujet en 2006, un ancien garde des sceaux m'avait reproché de vouloir « faire entrer l'arbitraire dans la loi ». C'est très éclairant.

Les associations déplorent que le traitement de ces affaires soit très variable selon les juridictions, notamment dans l'application des dispositions relatives à l'ordonnance de protection. Le traitement de ces affaires est très aléatoire, ce qui est inconcevable. Une instruction ministérielle serait-elle nécessaire pour aboutir à une harmonisation des pratiques judiciaires sur tout le territoire ?

Luc Frémiot. – Il faut effectivement un contrôle extrêmement sérieux et étroit des activités des juridictions. L'Inspection générale de la justice pourrait le mener. Il faudrait des visites impromptues des juridictions pour remédier à cette disparité de traitement. Certains procureurs de la

République ont mis en œuvre des dispositifs satisfaisants, guidés par une volonté certaine d'aboutir. D'autres ne le font pas : c'est une véritable loterie judiciaire, en fonction du magistrat en charge de votre affaire mais aussi de votre avocat. Beaucoup de ces derniers ne sont pas formés à ces dossiers particuliers et les traitent comme le seraient des problèmes de voisinage devant un tribunal d'instance ! Comme il n'est toutefois pas possible de changer de juridiction, face à des magistrats non formés ou en présence d'un dysfonctionnement majeur, il reste la solution d'écrire aux procureurs généraux dont ils dépendent. Ceux-ci sont, en général, attentifs à la politique pénale de leur juridiction, d'autant qu'ils savent qu'ils auront des comptes à rendre sur ce sujet.

Que dire des propos rapportés par M. Courteau d'un ancien garde des sceaux selon lequel suggérer de réprimer des violences psychologiques revient à faire rentrer l'arbitraire dans la loi ? Ces propos montrent qu'il reste encore un long chemin à parcourir ! L'arbitraire est selon moi, plutôt du côté du cadre ou du chef d'entreprise qui met à profit sa place dans la hiérarchie pour exercer des brimades et vexations ou pour obtenir des faveurs sexuelles...

Il faut bien comprendre que le temps est l'ennemi des victimes. Ce facteur déterminant doit être gravé dans le marbre. Plus on tarde à agir, plus la victime s'enfonce dans l'emprise et moins elle pourra trouver des solutions pour sortir de cette situation, plus l'auteur se verra quant à lui conforté dans un sentiment d'impunité et plus il sera difficile d'établir des éléments de preuve mobilisables dans le cadre judiciaire.

Les dispositions législatives qui ont permis de réduire à six jours le délai pour délivrer une ordonnance de protection sont excellentes car elles permettent d'encadrer les actions des magistrats dans des délais stricts. On ne doit pas leur accorder toute liberté sur l'organisation de leur temps de travail.

Victoire Jasmin. - J'apprécie votre franc-parler et vos propos clairs et précis.

Je suis très préoccupée par la trop courte durée des stages de responsabilisation destinés à faire prendre conscience aux auteurs de violences faites aux femmes de la gravité de leurs méfaits et des conséquences de ceux-ci pour les victimes. Souvent, la durée de ces stages est comprise entre une demi-journée et quelques jours. Selon vous, quatre à six mois sont nécessaires. Cette différence explique-t-elle les fréquentes récurrences constatées chez ces auteurs ? Par ailleurs, la durée excessivement brève de ces stages résulte-t-elle principalement de raisons de coût, notamment pour les auteurs ?

Je vous félicite de ce que vous avez développé à Arras en partenariat avec des élus locaux impliqués dans un combat commun !

Luc Frémiot. - Je suis atterré d'entendre parler de stages de responsabilisation de seulement quelques jours. C'est une question de bon sens et de logique : face à une personne dont le seul moyen de communication au sein de son couple se résume à exercer brimades, pressions, violences psychologiques ou physiques, peut-on sincèrement penser que quelques heures suffiront à favoriser un changement d'état d'esprit ? Cela relève d'une supercherie ! Un stage aussi bref ne sert à rien face à des auteurs pour qui exercer des violences est la manifestation d'une toute puissance doublée d'un sentiment d'impunité. Ces stages permettent juste de « cocher une case » lors de la rédaction du rapport de politique pénale !

Les stages de responsabilisation mis en place à Douai ont été développés en collaboration avec le Dr Coutanceau, sur la base du constat qu'une relation dominant/dominé au sein d'un couple, qui s'est cristallisée au fil du temps, concourt à la naissance et l'exacerbation de violences ; leur analyse nécessite un long travail d'appréciation.

Des protocoles ont été définis avec l'association *Le Cheval bleu* de Béthune, qui a pris contact avec des professionnels du Québec aux travaux précurseurs. L'objectif était d'étudier les conditions de passage à l'acte et non d'éradiquer la violence. En effet, si nous avons tous en nous une violence latente, du moins pouvons-nous apprendre à la contenir, la gérer, la discipliner, ce que les auteurs ne savent pas faire. Ils doivent donc être éduqués lors de stages au long cours, qui doivent débiter lorsque le parquet décide des poursuites et se poursuivre jusqu'au jugement. À Douai, ces stages se déclinaient sous la forme d'un suivi régulier, à raison d'une séance de trois heures par semaine, les psychiatres et psychologues prenant en charge des groupes de dix personnes, dont huit sous main de justice, que je leur adressais, les deux autres hommes provenant de leur patientèle privée. Il s'agissait d'hommes qui, se sachant violents, avaient décidé de prendre les devants avant qu'un passage à l'acte n'intervienne.

Le jugement du tribunal était ensuite assorti d'un sursis de mise à l'épreuve, suivi par le juge d'application des peines pendant douze à quinze mois.

C'est un travail de longue haleine qui doit surmonter des obstacles davantage organisationnels que financiers. Les financements peuvent en effet provenir de multiples sources - frais de justice ou moyens affectés aux politiques de la ville, en partenariat avec les élus.

Joëlle Garriaud-Maylam. - Je vous remercie pour votre engagement dans la défense des femmes victimes de violences.

J'aimerais évoquer la question des violences morales et psychologiques exercés sur beaucoup d'enfants de couples binationaux. Ce sujet n'intéresse en général pas les magistrats, même les magistrats de liaison dans des pays où ces problèmes se posent de manière assez grave,

comme le Japon ou l'Allemagne, ou dans des pays où existent des structures parfaitement organisées (je pense au *Jugendamt* d'outre-Rhin, qui octroie systématiquement le droit de garde au parent de nationalité allemande).

Pendant fort longtemps, l'ENM n'a pas dispensé de cours de droit international de la famille ; or, le nombre de ces cas croît de manière dramatique.

Luc Frémiot. – Au risque de vous décevoir, je n'ai pas actuellement d'éclairage sur ce sujet mais il me semble que l'intérêt supérieur de l'enfant doit prévaloir sur celui des parents. C'est le fil rouge vers lequel on tend petit à petit, notamment lorsque l'on évoque la suspension ou la suppression de l'autorité parentale, même si encore actuellement les droits de l'enfant passent après ceux des parents.

Une binationale franco-japonaise dont le droit de garde et d'hébergement ainsi que l'autorité parentale sont partagés avec son ex-conjoint, l'enfant ayant la nationalité française, a récemment attiré mon attention sur les difficultés qu'elle rencontrait pour respecter l'obligation de présentation de l'enfant qui ne veut plus voir son père. La mère demeure en effet au Japon et l'ex-conjoint à Paris. De plus ce dernier la menace de non présentation d'enfant. Ces dossiers ne sont pas spécifiques aux binationaux. Ils soulignent l'ignorance de l'institution sur la nécessité de faire prévaloir les droits de l'enfant. Ce sont des sujets très complexes, car les magistrats de liaison n'ont pas de pouvoir décisionnel face à des législations dont les dispositions ne sont pas conciliables et avec une imbrication des droits nationaux et du droit international.

Annick Billon, présidente. – En matière de violences conjugales, je déplore vivement que l'accueil des victimes et le suivi de leur plainte par la chaîne pénale dépende de la plus ou moins grande sensibilité des professionnels qui les reçoivent. Il en résulte une inégalité inacceptable en fonction des territoires. Maître Isabelle Steyer, que nous entendions récemment, a évoqué avec nous l'affaire de Grande-Synthe et la mise en cause de la responsabilité de l'État pour faute lourde dans cette douloureuse affaire. Je suis d'accord avec vous, il est déterminant de prévoir des sanctions lorsque de graves fautes ou des dysfonctionnements conduisent à de telles tragédies. Qu'un féminicide survienne après une main courante est insupportable !

Luc Frémiot. – Je vous invite à regarder le 2 juin sur France 2 un téléfilm sur les violences faites aux femmes qui sera suivi d'un débat auquel j'assisterai.

Je vous remercie de votre accueil et de votre confiance et reste à votre disposition pour toute précision que vous souhaiteriez obtenir.

Annick Billon, présidente. – C'est nous qui vous remercions pour votre disponibilité, vos propos éclairants et votre engagement.

**Audition de M. François Molins,
procureur général près la Cour de cassation**

(11 juin 2020)

Présidence d'Annick Billon, présidente

Annick Billon, présidente. – Monsieur le procureur général, mes chers collègues, nous terminons aujourd'hui notre cycle de réunions sur les violences conjugales et les violences faites aux enfants, ce thème s'étant inscrit au cœur de notre agenda, actualité oblige, dès le début du confinement.

Nous avons ainsi entendu, outre Adrien Taquet et Marlène Schiappa :

- Alain Legrand, président de la FNACAV (Fédération nationale des associations et des centres de prise en charge d'auteurs de violences conjugales et familiales), sur la plateforme d'écoute créée en avril 2020 à l'attention des auteurs de violences ;

- deux avocates spécialisées dans la défense des victimes de violences (maîtres Isabelle Steyer et Carine Durrieu-Diebolt) ;

- Luc Frémiot ;

- Ernestine Ronai et Édouard Durand, que vous connaissez bien.

Malheureusement, le calendrier législatif fait que la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales était inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée avant-hier.

Nous ne pourrions donc pas tirer les conséquences de cette audition pour améliorer ce texte, à moins que l'inflation législative qui semble être la règle ces dernières années en matière de violences nous permette bientôt de traduire nos échanges par de nouvelles modifications des codes en vigueur...

Monsieur le procureur général, je vous remercie infiniment de vous être rendu disponible pour nous ce matin. C'est la troisième fois depuis décembre 2015 que nous avons le plaisir de vous entendre sur les violences faites aux femmes et aux enfants, et à chaque fois vous nous avez beaucoup éclairés.

Nous connaissons votre implication et votre engagement dans la lutte contre ces violences et pour la protection des victimes. Vous avez beaucoup fait dans ce domaine, à Bobigny puis à Paris, et notre délégation y est très sensible.

Nous avons besoin de vous entendre dans le contexte actuel, marqué non seulement par la prise de conscience du fléau des féminicides, qui a caractérisé l'année 2019, mais aussi par le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, qui a beaucoup mobilisé les acteurs entre septembre et novembre 2019 et, enfin, par les défis du confinement et du déconfinement.

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

Pour améliorer le traitement de ces violences, le rapport de l'Inspection générale de la justice sur les homicides conjugaux, publié en octobre 2019, a pointé diverses insuffisances dans le traitement judiciaire des violences, parmi lesquelles :

- le déroulement de l'enquête préliminaire, au cours de laquelle l'auteur des faits n'est pas systématiquement auditionné ;
- une incapacité des acteurs de la chaîne judiciaire à repérer les situations de violences du fait d'un cloisonnement ou d'une mauvaise coordination entre les services ;
- l'absence d'exploitation des « mains courantes » et la qualification parfois erronée des faits qui y sont mentionnés (« différend familial » au lieu de « coups et blessures », par exemple) ;
- le faible taux de plaintes transmises au parquet.

Par ailleurs, dans le cadre du *Grenelle*, le groupe de travail *Justice* a souligné l'intérêt de pratiques concernant :

- le suivi des violents conjugaux (TGI de Saintes et de Clermont-Ferrand) ;
- le suivi des sortants de prison (à Toulouse) ;
- la mise en place de filières d'urgence pour le traitement des violences conjugales (TGI de Créteil, Rouen ou Angoulême).

Mais ce rapport a aussi souligné « la nécessité de passer des bonnes pratiques à la mise en œuvre d'une politique publique cohérente de lutte contre les violences conjugales ».

La mise en œuvre de cette « politique publique cohérente » est-elle selon vous en bonne voie ?

Quelles suites ont, à votre connaissance, été apportées aux recommandations de ces rapports par le ministère de la justice ?

Enfin, quelles sont selon vous les priorités du déconfinement en termes de traitement des violences ? Je pense par exemple au dépôt de plaintes plus nombreuses ou à la prise en charge des auteurs de violences.

La justice sera-t-elle selon vous en mesure d'absorber les nouveaux cas liés au confinement, après quasiment deux mois d'interruption ?

Dernière question : que pensez-vous de la mise en place d'un parquet spécialisé dans les violences conjugales, comme c'est le cas pour le terrorisme et comme l'ont suggéré certains des experts que nous avons récemment entendus ?

Après votre intervention, nous aurons un temps d'échanges avec mes collègues.

François Molins, procureur général près la Cour de cassation. – Je vous remercie de me recevoir à nouveau pour évoquer cette problématique qui me tient à cœur, même si je ne suis plus en première ligne sur le plan opérationnel depuis mi-novembre 2018, comme peuvent l'être mes collègues procureurs sur le terrain. Je continue toutefois à suivre de près le sujet. J'ai ainsi organisé le 15 novembre 2019, à la Cour de cassation, un colloque sur le thème de la lutte contre les violences conjugales, en lien avec l'École nationale de la magistrature (ENM). En tant que procureur général près la Cour de cassation, je suis aussi vice-président du conseil d'administration de l'ENM. Une formation sur la lutte contre les violences conjugales y a été rendue obligatoire, depuis cette année, dans le cadre des stages qui accompagnent un changement de fonction. Je n'ai pas forcément, dans les fonctions que j'occupe désormais, une vue exhaustive du sujet, mais je vous donnerai mon opinion personnelle.

Des efforts ont été faits depuis quelques années, et particulièrement depuis quelques mois, autour de la question des violences. Mais, pour être efficace, cette détermination doit s'inscrire dans la durée. Après le volontarisme des derniers mois, il faut maintenir la pression et continuer à être vigilant.

La circulaire-cadre de la garde des sceaux du 9 mai 2019 relative à l'amélioration du traitement des violences au sein du couple et à la protection des victimes a été véritablement fondatrice. Elle a représenté un geste fort car elle s'est attachée à promouvoir une culture de la protection des victimes. Elle vise à développer les réponses pénales orientées vers la protection de ces dernières et leur prise en charge globale. J'observe que le nombre de féminicides n'a pas chuté en 2019, mais qu'il a diminué ces derniers mois : un féminicide tous les quatre jours depuis le début de 2020, contre un féminicide tous les deux jours et demi auparavant.

On observe aussi une grande hétérogénéité des pratiques en fonction des services de police et de gendarmerie et des parquets. Le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, organisé par le Gouvernement de septembre à novembre 2019, a été l'occasion de réels échanges entre l'État et tous les acteurs - associations et collectivités territoriales, notamment. Ce temps était nécessaire. Le *Grenelle* a permis de pointer un certain nombre de faiblesses dans nos dispositifs de lutte contre les violences.

Si l'action judiciaire est au cœur de ceux-ci, avec de vrais défis à relever, la justice n'est pas isolée et doit s'inscrire dans un *continuum* avec l'action des services de police et de gendarmerie. Comme dans toute chaîne, il suffit d'un maillon faible pour affaiblir l'ensemble. Le *Grenelle* a eu le mérite de consacrer cet enjeu sociétal, de renforcer l'information en la matière, de contribuer à l'amélioration des pratiques et à la mise en œuvre de nouvelles modalités de traitement des faits. Il a aussi favorisé des modifications législatives, comme la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, dont M. Aurélien Pradié a pris l'initiative, ou la proposition de loi de Mme Bérangère Couillard¹, que votre assemblée a examinée en première lecture il y a deux jours.

Je me félicite de l'inscription dans la loi de priorités et d'axes forts de la lutte contre ces violences : la notion d'emprise, la création d'une infraction de harcèlement ou de violences ayant pu conduire au suicide, le renforcement des passerelles entre le civil et le pénal, l'exigence d'un rôle accru du parquet dans le processus conduisant à prendre des ordonnances de protection ainsi que du volontarisme affiché pour développer des dernières, la prise en compte des conséquences dévastatrices des violences conjugales sur la famille, à travers la possibilité, pour le juge pénal, de restreindre les modalités d'exercice de l'autorité parentale par un conjoint violent, et, enfin, l'importance accordée au suivi des auteurs.

S'agissant de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales, je tiens à insister sur l'importance décisive de l'interdiction de la médiation pénale en matière de violences au sein du couple : toute mise en cause de cette interdiction serait très regrettable. La médiation pénale doit être, à mon avis, absolument proscrite, car elle est inadaptée au climat d'emprise qui peut exister dans ces couples. Même si le consentement de la victime est requis, celui-ci ne peut pas être, par nature, éclairé. C'est pourquoi, quand j'étais procureur à Bobigny et à Paris, j'avais interdit au sein de mon parquet de recourir à ce type de réponse pénale.

Une autre piste d'amélioration est le suivi des acteurs : j'y reviendrai.

Même si la diminution du nombre de féminicides dont je parlais à l'instant marque une avancée, celle-ci reste fragile et les conditions du succès ne sont pas réunies à ce jour. L'une des principales difficultés tient aux

¹ Proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

différences de traitements et de réponses en fonction des parquets. Il appartient au garde des sceaux de donner des directives générales de politique pénale aux trente-six procureurs généraux qui les répercutent ensuite auprès de l'ensemble des procureurs. Toutefois, en dépit du caractère très volontariste de la politique pénale depuis quelques années, et surtout depuis la circulaire de politique pénale de mai 2019 que j'évoquais tout à l'heure, certains points méritent d'être revus si l'on veut pouvoir mesurer l'effectivité des instructions qui sont données.

Il convient d'abord de souligner l'absence de cohérence dans le suivi statistique, entre les faits constatés par les services de police et de gendarmerie et ceux qui sont enregistrés dans le système Cassiopée des parquets. Les services ne fonctionnent pas sur les mêmes bases. Il en résulte dès lors, en raison des items et des applications informatiques spécifiques du ministère de la justice, une déperdition statistique des infractions constatées. Avec les référencement selon la nature de l'infraction (Natinf) et la nature de l'affaire (Nataff), qui servent à désigner les infractions, on arrive à identifier le nombre de violences commises au sein du couple en se référant à la circonstance aggravante du fait commis au sein du couple ; mais si ces violences ont été commises avec deux ou trois circonstances aggravantes différentes, cette indication disparaît et est noyée dans un vocable qui s'intitule « violences aggravées par deux ou trois circonstances ». Il devient donc difficile de comparer les infractions traitées par la police et la gendarmerie et les infractions enregistrées au bureau d'ordre du parquet sur ce sujet, qui sont forcément moins nombreuses que celles qui sont recensées par les forces de l'ordre. Il faudra absolument progresser dans ce domaine. Aujourd'hui c'est tout juste si, pour recenser les violences conjugales, on ne doit pas les compter à la main : c'est paradoxal en 2020 !

Nous devons aussi progresser pour disposer un jour de comparaisons permanentes entre les notions de mains courantes, de renseignements judiciaires et de procès-verbaux de procédures judiciaires. Ces informations ne sont pas disponibles dans tous les ressorts. Il s'agirait pourtant, à mon avis, d'un indicateur intéressant pour apprécier l'effectivité des instructions qui sont données aux policiers et aux gendarmes de limiter le recours tant aux mains courantes qu'aux renseignements judiciaires et d'appeler le parquet chaque fois qu'une situation, dénoncée par une victime, est suffisamment grave pour être portée à la connaissance du procureur et justifier l'engagement éventuel d'une procédure judiciaire, même si la victime ne porte pas plainte. De même, le nombre de placements en garde à vue décidés par les officiers de police judiciaire, rapporté au nombre de faits constatés, peut constituer un marqueur fort de l'effectivité des politiques pénales engagées dans ce domaine et du volontarisme des différents acteurs de la chaîne pénale. Il me semble que les infractions liées aux violences conjugales sont suffisamment graves pour justifier un placement en garde à vue.

Il faut continuer à proscrire certaines réponses, comme la médiation pénale, et privilégier d'autres approches. Les alternatives aux poursuites - rappel à la loi, classement sous condition, stage de sensibilisation - doivent être réservées aux faits primaires et aux faits de faible gravité. Dès lors que l'on est confronté à des faits graves, même s'ils sont commis pour la première fois, ou à des faits réitérés, il convient de privilégier des réponses pénales fermes avec un défèrement au parquet, soit pour comparution immédiate, soit pour convocation par procès-verbal du procureur assortie d'un contrôle judiciaire, ce qui permet d'avoir l'assurance de faire comparaître la personne devant le tribunal dans un délai de six mois. La convocation par officier de police judiciaire (COPJ) ne semble pas idéale en raison des délais, situation que la crise sanitaire n'a pas arrangée, puisque certains parquets n'ont quasiment plus enregistré de procédures pendant deux ou trois mois. Les COPJ peuvent ainsi se traduire par des délais de convocation devant les tribunaux supérieurs à six mois, sans possibilité de contrôle judiciaire. Il convient aussi de ne pas laisser la victime dans l'ignorance des suites pénales apportées par la police ou la gendarmerie. La pratique consistant à l'en informer n'est pas systématique.

On parle peu des procureurs généraux, qui sont pourtant les garants de l'application efficace et uniforme, dans leur ressort, des consignes de politique pénale données par le ministère. Certains le font très bien, mais il y a parfois des marges de progression et cela peut expliquer que les violences conjugales ne soient pas traitées avec la même rigueur partout. Toutefois, les choses ont changé et je constate une forte implication des procureurs généraux sur cette thématique depuis le *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*.

J'en viens à l'ordonnance de protection, un sujet d'actualité. La loi du 28 décembre 2019 fixe au juge aux affaires familiales un délai de six jours pour statuer sur une demande d'ordonnance de protection. Le décret du 27 mai 2020 impartit au demandeur un délai de vingt-quatre heures, à partir de l'ordonnance du juge fixant la date de l'audience, pour signifier au défendeur la requête aux fins de mesure de protection, et ce sous peine de caducité. Cela a suscité des protestations de certains professionnels. Des responsables politiques ont aussi accusé le ministère de détricoter le dispositif qui avait été voté par le Parlement.

J'ai toujours dit que six jours, c'était très court, d'autant plus lorsque s'intercale un week-end. Je pense que la loi ne doit pas avoir de vertus incantatoires, mais poser des règles normatives. Pour être appliquée, elle ne doit pas se borner à exprimer de bonnes intentions, sauf à se contenter d'une vertu d'affichage. Or, si un délai de six jours semble court, un délai de vingt-quatre heures l'est encore plus.

Le décret ne dit pas non plus si l'ordonnance doit être horodatée. Il serait pourtant pertinent qu'elle le soit. Si le délai de vingt-quatre heures n'est pas respecté, l'ordonnance devient caduque. Finalement, la brièveté du

délai se retourne aussi bien contre la victime que contre celui qui est mis en cause et dont il faut aussi garantir les droits. Le contradictoire doit être assuré dans la procédure civile, pour que chacun puisse faire valoir ses arguments et se défendre. De plus, le droit commun prévoit que si un délai expire le samedi, il est prorogé jusqu'au lundi. Mais que se passe-t-il si le délai de vingt-quatre heures expire un vendredi soir à vingt-deux heures ? Ces questions restent en suspens. La brièveté des délais est un vrai problème. Faut-il garder ce délai de six jours si l'on a la quasi-assurance qu'il ne pourra pas être respecté ? Ne serait-il pas plus raisonnable de le porter à dix ou douze jours ? De même, au lieu d'un délai de vingt-quatre heures, ne faut-il pas prévoir deux ou trois jours ? Enfin, plutôt que de prévoir la caducité, ne serait-il pas préférable de laisser le juge aux affaires familiales apprécier ?

Enfin, il me semble que ce n'est pas le rôle des services de police et de gendarmerie, qui sont déjà très sollicités, de signifier ce genre de mesures d'ordre civil. Il ne faut pas confondre le travail d'un huissier et le métier de policier ou de gendarme.

Il serait donc sans doute plus raisonnable de rallonger un tout petit peu les délais, même si je comprends la volonté d'affichage, afin de s'assurer que les décisions peuvent être signifiées dans les formes, tout en laissant du temps aux victimes et aux mis en cause, plutôt que de prendre le risque, en voulant aller trop vite, de revenir à la case départ.

L'état d'urgence sanitaire fait écho, finalement, aux expérimentations menées en matière d'éviction du conjoint violent du domicile. Dans ce type de situation, en effet, l'idéal n'est pas de faire partir la victime, mais de trouver des solutions pour organiser le départ du conjoint violent. Or l'état d'urgence est intervenu dans des circonstances un petit peu particulières, que certains ont d'ailleurs parfois trouvées un petit peu surréalistes. Le 13 mars, les chefs de juridiction ont été invités à mettre en œuvre les plans de continuation d'activité qui avaient été préparés et qui limitaient de façon extrêmement drastique les activités judiciaires : au pénal, la priorité était donnée aux enquêtes de flagrance ; les défèvements devaient être limités aux cas où une mesure de sûreté apparaissait indispensable ; de même, les enquêtes préliminaires devaient être limitées aux situations d'urgence. Finalement, il a fallu reporter de deux ou trois mois un certain nombre de rendez-vous qui avaient été pris dans le cadre d'enquêtes préliminaires.

La question des violences au sein des couples s'est posée très vite. La ministre a fait une intervention sur les réseaux sociaux dès le 20 mars. Cinq jours plus tard, une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces demandait aux parquets d'être vigilants face au risque de hausse des violences intrafamiliales pendant le confinement et leur donnait pour consigne de mettre en œuvre des mesures de protection adaptées,

de renforcer le recours au Téléphone grave danger (TGD) et de faire en sorte que la politique pénale ne perde pas en fermeté et en intensité.

Je ne suis pas en mesure de vous dire si les violences constatées ont baissé ou augmenté pendant le confinement. Les situations semblent, en fait, assez contrastées selon les lieux. Dans un ressort du nord de la France, les faits constatés ont augmenté dans certaines compagnies de gendarmerie, mais baissé dans d'autres. Il semble que ceux qui ont peut-être le plus souffert du confinement, à cet égard, sont les mineurs. Il est possible aussi que le confinement ait surtout entraîné une baisse des signalements, notamment des signalements effectués par les réseaux associatifs, qui n'ont plus pu constater les violences dans la mesure où les personnes ne sortaient plus. Cela illustre l'intérêt des dispositifs de signalements mis en place sur des plateformes, par SMS, dans les pharmacies ou les grandes surfaces.

Le nombre de faits n'a peut-être pas augmenté, mais les cas ont été plus difficiles à prendre en charge en raison de la baisse des signalements. Certains barreaux ont joué le jeu, en désignant des avocats pour les gardes à vue, d'autres ont refusé de le faire compte tenu des contraintes sanitaires. Le Conseil national des barreaux a émis des critiques fortes, car les plans de continuité d'activité, et donc les secteurs d'activité maintenus, variaient beaucoup en fonction des juridictions.

L'éviction du conjoint violent a concentré les difficultés susceptibles de se poser dans ces circonstances. En temps normal, cette question se règle d'elle-même : le conjoint violent à qui on fait obligation de s'éloigner peut trouver à s'héberger chez des membres de sa famille, chez des amis, ou dans un foyer. Le confinement a bien évidemment rendu ces solutions beaucoup plus difficiles et il est apparu assez vite nécessaire de mettre en place un dispositif d'hébergement permettant de garantir l'application des mesures d'éviction. C'est dans ce contexte que la plateforme d'hébergement d'urgence pour les auteurs de violences conjugales a été mise en place par le ministère de la justice, en lien avec le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes qui en a assuré le financement. La plateforme a été gérée par le Groupe SOS Solidarités. Fin avril, une soixantaine de conjoints violents étaient ainsi hébergés. Cette plateforme, conçue comme un dispositif exceptionnel et temporaire, a bien fonctionné.

Ce système est en train d'être décliné par certains parquets, par le biais de conventions – je pense notamment au travail très intéressant en cours à Bordeaux, grâce aux initiatives de la procureure de Bordeaux. L'enjeu est désormais de pérenniser ce dispositif d'urgence qui a fait ses preuves et qui permet d'articuler l'éviction du conjoint violent du domicile et son suivi judiciaire. Il semblerait logique, s'il devient permanent, qu'il soit financé par le ministère de la justice, afin qu'il s'inscrive dans la palette des dispositifs proposés par le ministère sur cette question.

Vous m'avez demandé, Madame la présidente, si l'institution judiciaire serait en mesure de rattraper les retards pris pendant le confinement. Je ne peux que vous répondre : oui et non... Les plans de continuation d'activité se sont traduits par une baisse très importante de l'activité, d'environ deux tiers dans le meilleur des cas, jusqu'à 90 % parfois ! Les auteurs de violences conjugales qui avaient reçu des COPJ et dont l'audience a été annulée devront être reconvoqués. Les procureurs travaillent d'arrache-pied pour fixer des priorités dans les ré-audiencements et j'espère que ces dossiers urgents seront traités comme des priorités. Dans de nombreux parquets, les procédures n'ont pas pu être enregistrées pendant deux ou trois mois, car les fonctionnaires ne pouvaient pas venir travailler. J'espère, là encore, que l'enregistrement des procédures liées aux violences conjugales n'en pâtira pas. En temps normal, ces procédures doivent se traiter par téléphone, en temps réel : tous les faits de violences conjugales constatés doivent donner lieu à un appel du policier ou du gendarme au substitut de permanence pour une obtenir une réponse au téléphone. Si les choses fonctionnent sur cette base, les défauts d'enregistrement seront limités. Il faudra toutefois faire un travail de vérification dans les secrétariats pour s'assurer que des procédures n'ont pas été oubliées. C'est un enjeu réel pour les parquets.

Vous m'avez demandé mon avis sur l'intérêt d'un parquet spécialisé. Je ne vois pas la valeur ajoutée de cette spécialisation. Si l'on privilégie la spécialisation, c'est toute la chaîne qui doit évoluer ainsi, pas seulement les parquets. Le modèle français me paraît relativement satisfaisant. On pourrait cependant se poser la question du modèle espagnol, qui repose sur une organisation juridictionnelle très différente : des juridictions familiales sont chargées de traiter tout le contentieux de la famille et abritent, en leur sein, des parquets spécialisés et des juridictions spécialisées. L'approche conceptuelle est vraiment différente. Le même juge traitera une affaire de violences conjugales au pénal, mais aussi au civil. Si l'on devait aller vers la spécialisation, c'est le modèle que je privilégierais. Sinon, créer des parquets spécialisés n'apporterait pas grand-chose par rapport au volontarisme et à l'organisation du ministère de la justice.

Roland Courteau. – En matière de lutte contre les violences au sein des couples, je crois me souvenir que lorsque vous étiez procureur de la République de Paris, vous aviez conduit une politique de juridiction formalisée par des instructions adressées à l'ensemble des magistrats. Or force est de constater, aujourd'hui, que certaines juridictions sont plus avancées que d'autres dans la lutte contre ces violences, alors même que le service public de la justice doit être le même pour tous, sur tout le territoire. Que faire ? En dépit des progrès déjà réalisés, des réflexions sont-elles engagées sur l'ensemble des juridictions pour parvenir à une meilleure coordination ? Faut-il saisir le procureur général ? La ministre doit-elle donner des instructions plus précises ? Bref, que faire pour éviter ce qui peut ressembler à une « loterie judiciaire » ?

Concernant l'ordonnance de protection, la volonté du législateur, en 2006, était de permettre une action en urgence pour mettre la victime à l'abri. Peut-on estimer que dans l'hypothèse d'un délai de dix jours, que vous évoquiez précédemment, la victime ne court aucun risque ?

Enfin, les condamnations fondées sur des violences psychologiques sont très peu nombreuses. Pourtant, ces violences détruisent les victimes à petit feu et peuvent conduire au suicide. Qu'en pensez-vous ?

François Molins. – Votre première question renvoie à mes propos concernant la diversité des pratiques suivant les ressorts. Que peut-on faire ? Des acteurs s'impliquent de plus en plus dans l'harmonisation des politiques pénales : les procureurs généraux. Ils doivent être les garants d'une application cohérente et uniforme, sur le territoire national, de l'ensemble des directives de politique pénale données par le ministère. Mais cela ne suffit pas ! Les procureurs de la République échangent énormément, et en permanence, entre eux. Si l'un conduit une expérimentation intéressante, il a le réflexe d'échanger avec les autres. Ces démarches, bien que positives, ne garantissent pas une approche structurée. Ce qui manque, et ce sur quoi il faudrait progresser, c'est une politique d'évaluation : il s'agirait, puisque l'on a connaissance des expérimentations menées sur le terrain, de les jauger systématiquement, de les labelliser et, si elles sont validées par l'échelon central, de les généraliser. Peut-être parviendrons-nous, ainsi, à une meilleure cohérence.

Je ne sais pas quel pourrait être le délai idéal pour l'ordonnance de protection. Le délai de six jours est un délai court. N'oublions pas non plus que cette ordonnance n'a pas vocation à répondre à une situation d'urgence absolue – dans ce cas, il existe des mesures de protection pouvant être mises en œuvre en quelques heures ou quelques jours. Il me semble qu'il faut surtout voir, avec les professionnels, comment rendre le dispositif viable dans sa mise en œuvre, notamment sous l'angle des moyens accordés. Il faut donc, à travers des échanges, trouver ce qui, tout en satisfaisant aux impératifs d'efficacité, est conforme à la réalité du terrain.

Effectivement, vous avez raison, les condamnations sont peu nombreuses en matière de violences psychologiques, mais ces affaires posent des problèmes de charge de la preuve : il est effectivement plus complexe – même si ce n'est pas impossible – de démontrer l'existence de violences psychologiques. À cet égard, un effort est encore à faire en matière de formation des policiers, des gendarmes et des magistrats. Il y a là, à mon avis, une vraie marge de progression.

Laurence Cohen. – On ne peut que partager vos propos sur la nécessité que les procureurs généraux soient les garants de l'application des consignes du ministère. Mais je voudrais me placer, ici, du point de vue du législateur que nous sommes. D'une part, chaque fois que nous examinons des propositions de loi ayant trait aux violences faites aux femmes,

nous sommes saisis de textes parcellaires, ne traitant que d'un aspect des choses – je suis partisan d'une loi-cadre dans ce domaine, même si je formule cette demande en vain ! D'autre part, quand nous intervenons, comme récemment, pour nous préoccuper de la non-application des mesures pénales contenues dans la loi et présentons des amendements visant à y remédier, la garde des sceaux nous répond qu'ils sont satisfaits, que la loi est suffisante. Or, dans nos permanences, nous entendons des personnes se plaindre que la loi n'est pas appliquée. Cette question est d'autant plus prégnante que, on le sait, la justice comme la police manquent de moyens.

Ma première question est donc la suivante : faut-il renforcer ou modifier la loi pour disposer de réponses pénales claires et adaptées ?

Ma deuxième question a également trait aux violences psychologiques. J'ai eu l'occasion de rencontrer l'ancienne avocate Yael Mellul, qui a beaucoup travaillé sur le thème de la reconnaissance du suicide comme conséquence de violences. Selon elle, les violences psychologiques conduisent à « accepter » les violences physiques. Elles sont partie intégrante de l'emprise exercée par l'auteur de violences et permettent à celui-ci de « formater » sa victime en la persuadant qu'elle est responsable de tout. Sa dévalorisation permanente finit par lui faire « accepter » les coups. Les violences psychologiques font donc partie intégrante du processus d'emprise et du *continuum* des violences. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce point ?

Françoise Laborde. – Le fait que la notion d'« emprise » soit prise en compte par la loi est pour moi aussi une vraie avancée – même si elle reste difficile à prouver. Cela a certainement une incidence sur le traitement des affaires et je partage totalement l'idée que la médiation pénale est à proscrire dans le contexte de violences conjugales.

Je voudrais insister sur la question des stages de sensibilisation pour les auteurs de violences, car nous avons eu des échanges assez affirmés sur ce point avec la garde des sceaux à ce sujet, au cours de discussions récentes. Pour nous, ces stages ne constituent pas un *quibus*, à l'image de la récupération des points du permis de conduire.

Merci pour vos propos concernant les ordonnances de protection. Déjà, en 2010, l'idée que nous portions, en tant que législateurs, était de pouvoir protéger la victime le plus rapidement possible. Vos explications nous aident à comprendre la réalité du terrain, mais elles ne sont pas totalement satisfaisantes sous cet angle de la protection de la victime.

Ce que je retiens de votre intervention, c'est surtout ce qui concerne les mineurs, et le fait que la période récente ne leur a pas été favorable. Nous nous sommes aussi accrochés, lors des débats en séance, sur la question de l'autorité parentale ; on nous a opposé que le juge aux affaires familiales devait pouvoir prendre ses propres décisions et que nous ne pouvions imposer des règles trop strictes. Mais vous savez bien que ces dossiers

traînent souvent en longueur et que les conséquences sont encore plus terribles quand des personnes se retrouvent à devoir vivre sous un toit non sécurisant.

Vos propos sur la nécessité d'informer les victimes de l'évolution de la procédure sont très intéressants. J'ai eu à connaître des cas dans lesquels la victime était décédée et la famille croisait un jour son bourreau en liberté, dans la rue, sans en avoir été informée. Existe-t-il une possibilité d'évolution sur ce sujet ?

Michelle Meunier. – C'est avec un grand intérêt que nous vous entendons à nouveau. Je partage bon nombre de vos propos, notamment s'agissant de l'idée de *continuum*. Comme vous, je pense qu'il y a un *continuum* des violences, mais aussi de la réponse, et que la justice doit être au cœur de cette réponse, élémentaire et essentielle. D'où l'importance de la formation.

Vous nous avez indiqué que, dans vos fonctions actuelles, vous gardiez des contacts avec différentes juridictions. Peut-être en conservez-vous au Tribunal de grande instance de Nantes ?...

Ma question concerne également les mineurs. Selon vous, un mari violent ne peut pas être un bon père : je partage ce constat. Mardi dernier, en séance publique, mon groupe a de nouveau essayé, par amendement, d'inverser la logique existante en matière de retrait de l'autorité parentale. Selon vous, qu'est-ce qui bloque ?

Enfin, vous avez souligné que les solutions passaient par l'évaluation, et l'évaluation passe souvent par l'élaboration de rapports par les administrations compétentes. À ce titre, je regrette que le Sénat ait adopté une posture de rejet systématique des amendements consistant à demander des rapports au Parlement sur les sujets traités par le texte en discussion.

François Molins. – Par définition, la loi n'est jamais suffisante. Même si elle est extrêmement bien élaborée, nous savons tous que le diable se cache dans les détails et que sa réussite dépend aussi de son application. Combien de fois avons-nous vu des textes devoir repasser devant le Parlement, car leur application avait posé des difficultés que l'on n'avait pas soupçonnées avant ! En outre, même si cette application ne suscite pas de complexités normatives, elle doit nécessairement s'accompagner d'une réflexion autour de l'organisation nécessaire à sa mise en œuvre. Une chasse aux angles morts est nécessaire. Souvent, ce qui doit être corrigé relève de la mise en œuvre organisationnelle plus que de modifications législatives. C'est donc la qualité du texte, d'une part, le volontarisme et le soin apporté à sa mise en œuvre, d'autre part, qui permettront de traiter les situations et de résoudre les difficultés.

La justice souffre d'un problème de moyens, tout le monde en convient ; quand on ne dispose pas des moyens pour tout faire, on priorise ! Les contentieux liés aux violences au sein du couple constituent d'évidence

des contentieux prioritaires. Cela commence à entrer dans les esprits. Grâce, notamment, à la forte mobilisation des procureurs généraux sur le sujet depuis l'automne 2019, la culture de la protection des victimes se développe. Pour autant, certaines réponses apportées sont encore mauvaises, comme les mesures de médiation, qui doivent absolument être interdites.

Je suis mal à l'aise sur la question des violences psychologiques. Pour moi, il y a, dans ce domaine, un effort de formation à faire, notamment en progressant vers une approche plus interministérielle et interdisciplinaire de ces problématiques, qui permettrait peut-être de contourner les difficultés liées à la charge de la preuve.

La question des stages de sensibilisation renvoie à celle des moyens. Les réponses alternatives aux poursuites, dont font partie ces stages, constituent forcément des réponses quelque peu dégradées au regard d'un passage devant un procureur, puis devant un tribunal. Mais elles ont le mérite d'exister ! Cela étant, elles doivent être cantonnées à des faits que je qualifierais de véniels. Ainsi un fait grave, même commis pour la première fois, doit se traduire par une mise en garde à vue et un défèrement au parquet.

S'agissant de l'autorité parentale, j'ai toujours été opposé aux solutions automatiques. Je les trouve contraires à l'office du juge, qui risque, si elles sont trop fréquentes, de ne plus avoir aucune liberté. Si toute peine devient automatique, cela signifie que l'on pourrait se passer du juge ! Ma culture et mon expérience professionnelle me font donc considérer qu'il est bien de laisser au juge la possibilité de statuer. Il me semble que celui-ci doit pouvoir modifier l'exercice de l'autorité parentale d'une personne mise en cause pour des faits de violence, mais qu'il faut aussi lui laisser la capacité de décider, ou non, d'utiliser cette possibilité.

Au-delà, on peut peut-être aussi travailler à une évolution de la culture des magistrats. Comme je le disais, chaque magistrat changeant de fonction doit désormais recevoir une formation de trois semaines mise en place par l'ENM et, au cours de celle-ci, suivre un module obligatoire sur le traitement des violences au sein du couple. Je crois beaucoup à de tels dispositifs, qui peuvent permettre à mes collègues d'ouvrir les yeux sur certains phénomènes et évoluer dans leurs pratiques professionnelles.

Enfin, je garde effectivement des contacts dans le métier. À Nantes, j'en ai, non pas avec des parquetiers, mais avec le siège. Je sais que, là aussi, des initiatives intéressantes sont menées. Toutefois, n'ayant que des contacts partiels, je ne peux vous apporter une vision globale et fiable des expérimentations menées sur le terrain.

Guillaume Chevrollier. – J'ai entendu des échos très positifs, de la part d'un de mes collaborateurs, sur votre action en Seine-Saint-Denis. Alors que la confiance entre les acteurs est essentielle pour faciliter la prévention,

vous aviez notamment lancé des groupes de parole et des enquêtes de victimation. Celles-ci sont-elles assez nombreuses ?

Le sujet des violences conjugales est l'affaire de tous, et nous nous réjouissons de la forte mobilisation qui se confirme autour de ce thème. Mais les textes de loi sont désormais nombreux et la production réglementaire importante. La question de l'inflation législative et, en corollaire, de la complexité de l'application de la loi se pose-t-elle ? Comment éviter, avec des procédures complexes, que le « traumatisme judiciaire » ne suive celui de la violence conjugale ?

Dominique Vérien. – Je voudrais, moi aussi, revenir sur l'application de la loi. Effectivement, avant-hier, nous avons beaucoup entendu dans l'hémicycle que nos amendements étaient « satisfaits » par les textes en vigueur. Pour autant, la loi n'est pas appliquée ! S'agissant du dépôt de plainte, par exemple, encore aujourd'hui, les femmes qui osent franchir les portes du commissariat ou de la gendarmerie, on le sait, sont souvent orientées vers des mains courantes, qui n'auront aucun effet. Dans mon département de l'Yonne, le colonel de gendarmerie a imposé un dépôt de plainte systématique ; le nombre de faits a largement augmenté, comme, d'ailleurs, celui des faits résolus ! Comment généraliser ce type de consignes ? Ici, nous parlons d'une disposition de la loi qui dépend, non pas de la justice, mais de la gendarmerie et de la police... Si le premier maillon est défaillant, on peut être certain que le dernier ne tiendra pas !

Avez-vous par ailleurs des retours sur la loi d'août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, notamment sur la question de l'âge du consentement ? Les enfants sont-ils mieux protégés aujourd'hui ou devons-nous revenir sur le sujet ?

Que pensez-vous du fait que nous inversions la donne concernant l'inscription du mis en examen au Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais) ?

Une remarque, enfin : l'éloignement du conjoint violent est pratiqué dans l'Yonne depuis longtemps. Or se posait un problème de financement, celui-ci n'étant pas pris en charge par le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, ce qui pourrait être réglé si ces dépenses étaient prises en charge par le ministère de la justice.

Victoire Jasmin. – Ma question porte sur les plans de continuité d'activité en Guadeloupe dont je suis élue. Le confinement a constitué une situation inédite et, malheureusement, des enfants – des jeunes filles, notamment – se sont retrouvés confinés avec leur bourreau. Même si des dispositifs ont été maintenus, certains n'ont probablement pas pu alerter. Peut-on envisager des plans de continuité des activités adaptés à des périodes aussi longues ?

Par ailleurs, un auteur de violences peut passer d'une zone de police à une zone de gendarmerie, sans continuité dans le suivi des dossiers. Il arrive que l'on se rende compte que l'auteur de violences avait été signalé dans des postes différents. Quand un meurtre est survenu, c'est trop tard... Ne faudrait-il pas une base de données partagée pour éviter les récidives et, plus grave encore, les féminicides ?

Concernant les jeunes, nous savons que, souvent, les auteurs de violences ont aussi été victimes durant leur enfance. Ne serait-il pas intéressant d'anticiper, par des programmes de sensibilisation de la jeunesse ? Un volet de prévention ne pourrait-il pas être intégré, par exemple à la journée Défense Citoyenneté ou dans les programmes des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté ?

Enfin, ne faudrait-il pas prendre des mesures, notamment en matière d'information, pour éviter le cas de victimes n'osant pas déposer plainte ou subissant des pressions qui les conduisent à retirer leurs plaintes, ce qui entraîne une forme de banalisation des violences ?

François Molins. – Je ne saurais dire si les enquêtes de victimation sont en nombre suffisant ou pas. Mais elles sont toujours intéressantes et nous permettent d'apporter des réponses plus pertinentes.

Cette question me renvoie surtout à une remarque plus personnelle tirée de mon appréhension de ce type de situations : à mon sens, l'évaluation personnalisée des victimes d'infractions graves, mise en place dans le cadre de la transposition d'une directive européenne lorsque Mme Taubira était garde des sceaux, doit être systématique dans le contentieux des violences au sein du couple. Elle permet de mieux apprécier la problématique de la victime et de déterminer la prise en charge la plus appropriée. Pour reprendre des propos précédents, la justice est toujours un traumatisme, même pour la victime, car du fait de la dynamique de charge de la preuve sa parole ne suffit pas nécessairement pour obtenir des sanctions. De ce fait, il est tout à fait intéressant de pouvoir envisager une prise en charge adaptée par le milieu associatif.

Par ailleurs, j'ai toujours eu, personnellement, un problème avec l'idée d'un caractère « obligatoire » de la plainte ; j'ai toujours craint que, en l'imposant systématiquement, on ne passe à côté de certaines situations si la victime ne veut pas porter plainte. Certes, il faut tout faire pour convaincre ces personnes de porter plainte mais en cas de refus, la main courante peut avoir du sens, à la condition que le policier ou le gendarme qui la recueille, s'il constate par exemple des traces physiques sur la personne, ait le réflexe d'avertir le procureur, qui sera fondé à engager une procédure d'office. Face à ce type de situations, nous disposons d'un moyen, d'ailleurs utilisé par nombre de parquets : exiger la communication des mains courantes. Les regarder systématiquement permet d'éviter que des situations échappent

à la justice. Bien sûr, cela donne du travail, mais ces informations permettent d'alimenter utilement les procédures.

Je n'ai pas de retours particuliers concernant l'âge du consentement pour les mineurs et ne suis donc pas en mesure de vous apporter un éclairage sur ce sujet. Je ne peux pas non plus vous répondre s'agissant du Fijais.

Au sujet des conjoints violents passant d'un ressort à un autre, nous travaillons aujourd'hui avec une application, Cassiopée, permettant d'avoir une vue panoramique de toutes les procédures établies contre une personne, même sans poursuite, indépendamment du lieu où elles ont été établies. Les procureurs ont donc accès à tous ces éléments au quotidien et les prennent en compte.

Pour répondre à une autre question concernant les plaintes, je vous rappelle, d'une part, qu'un procureur peut toujours poursuivre, même si la victime refuse de porter plainte, et qu'il peut aussi décider du maintien d'une poursuite en cas de retrait de la plainte.

Enfin, la problématique de la sensibilisation et de la prévention dépasse très largement le périmètre du juge et de la justice. Elle renvoie à des enjeux d'éducation. Il y a déjà beaucoup à faire, à l'école, sur les thèmes de l'égalité entre femmes et hommes, de la représentation des rôles assignés aux genres, du respect et de la dignité : nous pourrions, dans ce domaine, nous inspirer de ce qui se pratique dans certains pays, notamment dans le nord de l'Europe.

Max Brisson. – Je voudrais tout d'abord vous remercier, Monsieur le procureur général, pour la précision de vos réponses. Vous nous parlez sans « langue de bois » : c'est vraiment très appréciable.

Je regrette vraiment que cet échange n'ait pu avoir lieu avant la séance publique du 9 juin dernier. Nous aurions eu encore plus d'arguments pour conforter notre point de vue. Peut-être aurions-nous ainsi, d'ailleurs, suscité encore davantage d'agacement ! Vous nous apportez des précisions utiles : comme il y aura très certainement d'autres textes sur les violences, nous aurons ainsi l'occasion de nous exprimer et, peut-être, d'agacer encore une fois !

Je voudrais, Monsieur le procureur général, vous remercier des propos affirmés que vous avez tenus sur le décret qui a fait polémique cette semaine, et en particulier sur le délai de 24 heures qui nous paraît intenable pour une victime. Ce décret semble vider de sa portée la loi du 28 décembre 2019 : l'auteur de la proposition de loi initiale, Aurélien Pradié, l'a fait valoir avec force au cours de la séance de questions au Gouvernement de l'Assemblée nationale, le 9 juin 2020.

Vous avez indiqué votre opposition à la notification de l'ordonnance de protection par les services de police ou de gendarmerie. N'est-ce pas pourtant la seule solution pour que cette démarche ne coûte rien à la victime et pour que cette procédure soit effectuée dans le délai de six jours qui répond à la volonté du législateur, et qu'évoquait tout à l'heure Roland Courteau ? Vous avez d'ailleurs, dans votre réponse à la question de notre collègue, nuancé votre propos initial car il y a un équilibre à trouver entre le respect de l'urgence souhaitée par le législateur et le bon déroulement de la justice.

On peut regretter que le décret en question exclue cette possibilité de recours aux forces de police ou de gendarmerie, alors même que la victime pourrait n'avoir pas d'autre possibilité.

La France ne pourrait-elle pas, Monsieur le procureur général, imiter l'exemple espagnol, fondé sur des juridictions spécialisées dotées des compétences du civil et du pénal ? Nous avons vu dans ce pays le recul spectaculaire du fléau que constituent les violences faites aux femmes.

Je voudrais revenir par ailleurs sur la question de l'autorité parentale, source de débats dans notre hémicycle mardi dernier. Cette notion marque incontestablement l'arrière-plan historique de notre droit de la famille : dans ce contexte, on ne peut pas reprocher au juge d'être réticent à priver un parent violent de l'autorité parentale et de penser qu'un père violent peut être, malgré tout, un bon père. Pourtant, si notre héritage est marqué par cette logique, la société évolue. Je comprends qu'il faille respecter la liberté d'appréciation du juge, mais le Parlement est là pour faire en sorte que le droit évolue parallèlement à la société dans laquelle nous vivons. L'arrière-plan historique qui nous imprègne – je le dis sous le portrait du roi Saint Louis qui rendait la justice sous un chêne – ne doit pas justifier l'immobilisme.

Je terminerai avec la question des bracelets anti-rapprochement. Il semble qu'il existe des difficultés pour le déploiement de cet outil. Avez-vous des informations sur ce point, Monsieur le procureur général ?

François Molins. – Je pense que le ministère de la justice travaille sur la mise en œuvre de ce dispositif, mais je n'ai malheureusement pas d'information particulière sur le déploiement du bracelet anti-rapprochement.

Je reconnais tout-à-fait le rôle « moteur » du Parlement. Il faut « faire la loi », et c'est aux politiques de définir des impulsions conformes aux exigences de notre République. Le Parlement est absolument dans son rôle lorsqu'il donne des orientations pour faire évoluer les politiques. Il n'y a aucune ambiguïté de ma part sur cette question.

Ma conviction profonde est que nous n'avons pas besoin des services de police et de gendarmerie pour notifier une ordonnance de protection. Permettez-moi un exemple. On taxe souvent la justice de lenteur,

mais nous avons en matière civile des procédures très rapides, dont on parle peu. Nous sommes en mesure, dans un contexte d'urgence, d'obtenir des décisions en vingt-quatre ou quarante-huit heures : c'est beaucoup plus rapide que six jours ! Les procédures de « référé d'heure à heure » ne nécessitent pas de recourir à la police ou à la gendarmerie ; dans le cadre de la procédure civile, nous travaillons avec les professionnels de justice que sont les huissiers.

Je comprends très bien l'émotion suscitée par l'application d'un texte réglementaire qui peut être vu comme anéantissant la volonté du législateur. Je pense que tout ceci est essentiellement un problème de mise en œuvre et d'organisation. Il est probable que le ministère de la justice trouvera une solution pour régler cette difficulté. Pour moi, la question des délais n'est pas sans solution, comme le montre l'exemple de la procédure civile que j'évoquais.

L'Espagne est un modèle d'efficacité. Je suis impressionné par la cohérence avec laquelle cette problématique y est traitée et par les résultats qui y ont été obtenus.

Annick Billon, présidente. – Merci, Monsieur le procureur général, pour vos propos extrêmement riches et vos réponses précises ; cette réunion termine, comme je le disais en introduction, une série d'auditions. Je remercie tous nos collègues présents ce matin, particulièrement Victoire Jasmin, notre collègue ultramarine qui a suivi assidûment, depuis la Guadeloupe, tous les travaux menés sur les violences faites aux femmes et aux enfants depuis le début du confinement.

Sur le Téléphone grave danger, nous avons eu communication de chiffres qui indiquent que si leur nombre a augmenté, leur utilisation reste toujours variable selon les territoires et les juridictions.

Nous assistons aujourd'hui à une inflation législative certaine en matière de lutte contre les violences. Dans ce domaine, la volonté politique devra évidemment se traduire par des moyens et des budgets pour tous les acteurs – la justice notamment. Pour relever le défi de la lutte contre ces violences dans des délais très courts, il faut non seulement des hommes et des femmes qui puissent agir dans toutes les juridictions, les gendarmeries et les commissariats, mais aussi des lois qui soient applicables et appliquées. J'ai bien entendu vos remarques, Monsieur le procureur général et, notamment, le commentaire que vous avez effectué du décret du 27 mai, qui a fait l'objet de critiques pendant toute cette semaine, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Nous devons aussi, en tant que législateur, promouvoir les évolutions dont parlait notre collègue Max Brisson. Notre société a changé de regard sur les violences au cours des dernières années, mais nous n'assistons pas encore à ce changement radical que nous appelons de nos vœux dans ce domaine, par exemple en matière d'autorité parentale. Je pense aussi aux débats sur l'âge du consentement auxquels faisait

référence Dominique Vérien, qui a participé avec Michelle Meunier, au cours de la précédente session, à une mission d'information sur les mineurs¹. La délégation aux droits des femmes reste mobilisée pour faire avancer les choses sur ces sujets. Mais ce combat n'est pas terminé : nous sommes favorables à une loi-cadre ambitieuse pour avoir enfin une vraie réponse aux violences conjugales.

Merci, Monsieur le procureur général, d'être venu devant nous ce matin. C'est toujours avec le même plaisir que nous vous recevons.

¹ *Mission commune d'information portant sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs*

3. COMMUNIQUÉS DE PRESSE

VIOLENCES INTRAFAMILIALES ACCRUES EN PÉRIODE DE CONFINEMENT : IL FAUT ALLER ENCORE PLUS LOIN DANS LA PROTECTION DES VICTIMES (31 MARS 2020)

La délégation aux droits des femmes, dont le bureau s'est réuni en visioconférence le lundi 30 mars, prend acte avec beaucoup d'intérêt des annonces du Gouvernement pour que, dans les circonstances inédites liées au confinement, les femmes victimes de violences puissent appeler à l'aide dans les pharmacies. Elle salue la disponibilité de l'Ordre des pharmaciens et fait confiance à ces professionnels pour accueillir dans les meilleures conditions celles qui demanderont un « masque 19 ». Elle exprime en revanche des réserves sur la possibilité pour les associations d'assurer des permanences supplémentaires dans les centres commerciaux, avec des moyens humains encore plus contraints.

La délégation s'inquiète également pour les femmes qui, confrontées à un conjoint violent et privées de tout contact avec l'extérieur, ne seraient pas informées de ces nouvelles possibilités d'appel au secours et n'auraient aucun moyen de sortir de leur lieu de confinement pour aller faire une course. Avec sa présidente, Annick Billon (UC, Vendée), elle appelle donc le Gouvernement à mettre en place des « solutions pour rompre l'isolement des femmes enfermées dans un huis clos familial menaçant. *« Le Gouvernement propose des solutions pour celles qui sortent, nous devons aussi faire attention à celles qui restent et aller vers elles ».*

Dans cette logique, la délégation propose la mise en place d'un suivi des plaintes et des mains courantes, car les femmes qui les ont déjà déposés courent probablement un risque accru lorsqu'elles sont confinées avec le conjoint violent. Consciente de la charge de travail et des responsabilités qui pèsent actuellement sur les forces de police et de gendarmerie, elle suggère au Gouvernement d'étudier la faisabilité d'une telle mesure.

Enfin, très préoccupée du risque d'aggravation des violences faites aux enfants, la délégation demande que les outils de classe numérique mis à disposition des élèves comportent un module dédié aux droits de l'enfant, indiquant notamment le numéro d'urgence 119 mis à disposition des victimes. *« Nous restons très mobilisés pour défendre les enfants que le confinement expose à un danger démultiplié de violences intrafamiliales »*, a conclu Annick Billon, présidente.

**ENFANTS ET ADOLESCENTS EN DANGER : FORTE AUGMENTATION DES APPELS
AU 119 DEPUIS LE DÉBUT DU CONFINEMENT D'APRÈS ADRIEN TAQUET
(17 AVRIL 2020)**

Très attentive, depuis le début du confinement, au suivi des politiques publiques de lutte contre les violences intrafamiliales, la délégation aux droits des femmes a entendu, jeudi 16 avril 2020, Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance.

Annick Billon, présidente, a souhaité « saluer l'engagement de tous les acteurs de la lutte contre les violences faites aux enfants, associations et institutions ». « Comment les enfants et les adolescents victimes sont-ils identifiés, depuis que l'école ne peut plus jouer son rôle d'informateur ? » s'est-elle inquiétée.

En matière de signalement des violences intrafamiliales, Adrien Taquet a souligné l'importance de la continuité des dispositifs d'alerte existants (dont le 119), la démultiplication des canaux de signalement autres que le 119 et la campagne de sensibilisation aux outils de signalement dans les grands médias, ayant conduit à l'augmentation de 20 % du nombre d'appels au 119 constatée au cours des trois premières semaines de mars et de 50 % pendant la première semaine d'avril. Selon le ministre, cette augmentation « traduit le baromètre de notre propre vigilance : chaque Français doit être la vigie de la sécurité de nos enfants ».

Adrien Taquet a insisté sur les mesures et initiatives mises en place par le gouvernement, en lien avec les associations et les départements, pour assurer la continuité de la lutte contre les violences faites aux enfants et adolescents et mettre l'accent sur leur prévention en période de confinement. Il a évoqué les points de vigilance suivants :

- l'accompagnement des parents, notant que beaucoup de responsabilités leur incombent depuis la fermeture des crèches, écoles, collèges et lycées ;

- l'attention portée à l'affichage le plus large des informations concernant le 119, avec le soutien des réseaux de la grande distribution, des syndicats et bailleurs sociaux ainsi que de l'Éducation nationale, *via* les outils de classe numérique ;

- le harcèlement en ligne, dont le recours accru au numérique a aggravé le danger ;

- la nécessité d'assurer la continuité des Cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP), de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), de la Protection maternelle et infantile (PMI) et de l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO).

Le ministre a fixé comme priorité absolue la reprise des visites à domicile de l'ASE dans les foyers considérés comme les plus à risque, alors même que le confinement a eu pour conséquence, dans certains départements, l'arrêt de ces visites, mettant certains enfants en danger.

Enfin, les sénateurs et sénatrices de la délégation ont souligné l'importance décisive des éléments suivants :

- la situation des enfants en situation de handicap dans le contexte issu de la fermeture des instituts médico-éducatifs (IME) et des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) depuis le début du confinement ;

- la recrudescence de la prostitution et de l'exploitation sexuelle des mineurs sur internet, que le ministre a qualifié de véritable « fléau » ;

- la situation des familles monoparentales, particulièrement exposées à l'épuisement et qui devraient être considérées, en période de confinement, comme « public vulnérable » bénéficiant de certaines dérogations ;

- le respect de toutes les garanties nécessaires au recrutement des bénévoles et des animateurs des futures colonies éducatives.

« NE FRAPPEZ PAS » : LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES APPELLE LES MÉDIAS À RELAYER MASSIVEMENT LE NUMÉRO D'ÉCOUTE DESTINÉ À ÉVITER LE PASSAGE À L'ACTE DES AUTEURS DE VIOLENCES (21 AVRIL 2020)

Dans le cadre du suivi des politiques publiques de lutte contre les violences intrafamiliales dont elle a pris l'initiative depuis le début du confinement, la délégation aux droits des femmes a entendu, lundi 20 avril 2020, Alain Legrand, président de la Fédération nationale d'accompagnement des auteurs de violences (FNACAV), sur le numéro d'urgence mis en place le 6 avril 2020 pour proposer aux conjoints violents une écoute adaptée et prévenir les violences conjugales.

Constatant qu'un tiers seulement des quelque 120 appels reçus au cours des deux premières semaines d'existence de cette plateforme provenaient d'auteurs de violences, le reste des appels émanant des victimes ou de leur entourage, le président de la FNACAV a regretté que le numéro 08 019 019 11, accompagné du message « *Ne frappez pas. Faites-vous accompagner, préservez votre famille des violences* » n'ait pas été davantage relayé dans les médias, notamment par les chaînes du service public, aux heures de forte audience.

Il a précisé à la délégation que les appels reçus par la plateforme, d'une durée moyenne d'une heure chacun, étaient le plus souvent des appels passés dans l'urgence, en attente d'une solution immédiate et qu'à l'issue de ces entretiens, les auteurs de violences, ou leurs victimes, étaient orientés vers une structure adéquate, notamment pour les aider à trouver un hébergement d'urgence. Enfin, il a espéré que cette plateforme d'écoute aurait les moyens de perdurer au-delà de la période du confinement.

Annick Billon, présidente, a insisté sur la « *gravité des drames qui se jouent dans certains foyers à cause du confinement* » et a appelé, avec ses collègues de la délégation aux droits des femmes, à une « *communication plus ambitieuse sur ce numéro* ».

« *Le confinement a mis en évidence l'intérêt de l'accompagnement des auteurs de violences comme outil de prévention de celles-ci* », a-t-elle observé, constatant que « *l'écoute des conjoints violents constitue un aspect important de la politique publique de lutte contre les violences, parallèlement à l'indispensable prise en charge des victimes - femmes et enfants* ».

MAÎTRE ISABELLE STEYER PLAIDE DEVANT LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES POUR UN TRAITEMENT JUDICIAIRE EFFECTIF ET EN TEMPS RÉEL DES PLAINTES DES VICTIMES DE VIOLENCES (5 MAI 2020)

Dans le cadre du travail de suivi des politiques publiques de lutte contre les violences intrafamiliales entrepris depuis le début du confinement, la délégation aux droits des femmes a entendu, lundi 4 mai 2020, Maître Isabelle Steyer, avocate spécialisée dans la défense des victimes de violences conjugales.

Maître Steyer a exposé son combat pour que soit reconnue la « faute lourde » de l'État dans l'affaire de Grande-Synthe, qu'elle a qualifiée de « cauchemar judiciaire ». La responsabilité de l'État dans ce triple assassinat a été engagée sur le fondement de l'article 141 du code de l'organisation judiciaire, a rappelé Maître Steyer qui a pointé les dysfonctionnements successifs des services de l'État : incompréhension de la gravité de la situation de la victime par les services de police lors du dépôt de plainte, défaillance dans le suivi du contrôle judiciaire de l'auteur des violences et absence de réactivité de la police au moment des assassinats.

Isabelle Steyer a souligné deux priorités à faire prévaloir dans l'approche judiciaire de la lutte contre les violences conjugales : d'une part, la prise en compte de la gravité des faits et du risque vital pour la victime au moment du dépôt de plainte afin de lutter contre la « disqualification » des plaintes pour violences conjugales ; d'autre part, la réactivité en temps réel des services de police et de justice dans le traitement pénal de la plainte.

La délégation aux droits des femmes a accueilli avec beaucoup d'intérêt toutes les propositions formulées par Maître Steyer pour remédier au manque de communication entre les différents acteurs de la chaîne judiciaire de lutte contre les violences conjugales :

- la mise en œuvre d'un protocole pour traiter les plaintes des victimes de violences, en superposant les délais de la procédure civile à ceux de la procédure pénale (délai de six jours entre le dépôt d'une plainte et la convocation de l'auteur des violences, inspiré de celui de la délivrance des ordonnances de protection depuis la loi du 29 décembre 2019) ;

- une meilleure connexion entre la police, le parquet et le juge civil qui devraient disposer des mêmes informations et travailler ensemble ;

- une amélioration du suivi du contrôle judiciaire par les policiers et gendarmes, qui devraient prendre systématiquement l'attache de la victime pour savoir comment se déroule le contrôle judiciaire avant de recevoir l'auteur des violences ;

- une distribution plus large des téléphones « grave danger » (la victime de Grande-Synthe n'en disposait pas, alors qu'elle recevait régulièrement des menaces de meurtre) ;

- la mise en place d'un parquet spécialisé dans les violences intrafamiliales, comme c'est déjà le cas en matière de terrorisme ;

- l'organisation de permanences des juges aux affaires familiales pendant le week-end, période que Maître Steyer a qualifiée de « mini-confinement » tant il est propice aux violences.

Interrogée par la délégation sur les nouvelles modalités de signalement des violences en période de confinement dans les pharmacies ou les centres commerciaux, Maître Steyer a jugé cette mesure intéressante, tout en alertant sur le danger que ces « systèmes bis » reviennent à occulter la nécessaire intervention de la police : « *Il faut que la femme dépose plainte et qu'il y ait une réponse en temps réel* », a-t-elle souligné, ce que n'a pas permis, selon elle, la fermeture de nombreux postes de police et de gendarmerie pendant le confinement. « *Les pharmacies ne sont qu'un lieu d'expression. Elles ne doivent pas être le délestage d'une justice qui n'est pas en mesure de répondre aux victimes* », a-t-elle fait valoir.

Sur la protection des témoins signalant des violences intrafamiliales, Maître Isabelle Steyer a noté que la loi permettait de garantir leur anonymat, le juge pouvant être le seul à avoir connaissance de leur identité.

Répondant à l'inquiétude exprimée par Annick Billon, présidente, sur le traitement judiciaire des plaintes pour violences intrafamiliales pendant et après le confinement, Isabelle Steyer a appelé à un large recours aux audiences par visioconférence pour accompagner les difficultés de la sortie du confinement.

Annick Billon, présidente, a rappelé l'importance qu'attache la délégation aux moyens qui doivent impérativement être consacrés à la lutte contre les violences intrafamiliales. « *Les victimes méritent une vraie réponse de l'État ; toute carence de celui-ci dans le traitement de ces violences revient à donner raison aux auteurs de violences* », a-t-elle conclu.

**VIOLENCES SEXUELLES : LE CONFINEMENT RENFORCE LA « LOI DU SILENCE »
PESANT SUR LES VICTIMES, ESTIME MAÎTRE CARINE DURRIEU-DIEBOLT
DEVANT LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES (7 MAI 2020)**

Dans le cadre du travail de suivi des politiques publiques de lutte contre les violences intrafamiliales entrepris depuis le début du confinement, la délégation aux droits des femmes a entendu, jeudi 7 mai 2020, Maître Carine Durrieu-Diebolt, avocate spécialisée dans la défense des victimes de violences intrafamiliales et sexuelles.

Devant la délégation, Maître Carine Durrieu-Diebolt a fait plusieurs constats inspirés par son activité en période de confinement. Elle a formulé des propositions concrètes pour améliorer la prise en charge de victimes de violences sexuelles et intrafamiliales.

Parmi les constats formulés par Maître Carine Durrieu-Diebolt :

- l'impossibilité de rendez-vous physiques pendant le confinement est une épreuve supplémentaire pour des victimes « qu'il faut parfois soutenir à bout de bras », les contacts par mail ou téléphone ne suffisant pas toujours à accompagner un parcours toujours très éprouvant ;

- il faudra du temps pour appréhender l'ampleur des violences sexuelles subies dans le cadre familial au cours des dernières semaines, parce qu'il s'agit de « violences commises dans la contrainte morale, sans bruit, sans coup », et que « la loi du silence, qui pèse sur les victimes, femmes et enfants, sert les agresseurs », la période du confinement ne faisant pas exception sur ce point. Selon Maître Durrieu-Diebolt, il est probable que les plaintes liées aux violences sexuelles et aux violences intrafamiliales commises pendant le confinement mettent du temps à aboutir, car le dépôt de plainte nécessite souvent pour ces victimes un « véritable travail préalable », tant psychologique, lorsqu'elles vivent sous emprise, que juridique, car elles « craignent souvent de ne pas être crues ». Il n'est donc pas certain que la sortie du confinement coïncide avec un afflux de plaintes ;

- la possibilité de signaler les violences par SMS au 114 et *via* une plateforme numérique spécifique permettant un échange rapide avec les policiers ainsi qu'un « pré-dépôt » de plainte est un outil « très efficace pour les victimes ». Ces moyens devraient être pérennisés au-delà de la crise sanitaire et faire l'objet d'une large médiatisation car, a souligné Maître Carine Durrieu-Diebolt, « mes clientes ne les connaissent presque jamais ».

Parmi les propositions concrètes pour améliorer l'accompagnement judiciaire des victimes, Maître Durrieu-Diebolt a cité :

- la généralisation de l'accès aux UMJ indépendamment du dépôt de plainte pour éviter la déperdition de preuves défavorable à la victime ;

- l'instauration d'une information systématique de la victime sur le suivi de l'enquête préliminaire, afin d'« éviter le sentiment d'abandon » que suscite souvent l'ignorance totale du déroulement de l'enquête. Maître Durrieu-Diebolt a jugé que cette information pourrait être adressée « tous les deux mois », dans un contexte de lenteur de certaines enquêtes, qui peuvent durer plusieurs mois, voire plusieurs années, avant la convocation des victimes à une confrontation avec l'auteur des faits, dans un délai trop bref pour qu'elles puissent s'y préparer efficacement ;

- l'extension de l'aide juridictionnelle au stade de l'enquête préliminaire, de manière à permettre aux victimes de bénéficier d'une assistance et d'un accompagnement dès la plainte, ainsi que sa revalorisation lors de l'instruction et devant les tribunaux correctionnels et cours d'assises.

S'agissant des violences sexuelles commises sur des enfants dans le cadre familial, maître Durrieu-Diebolt s'est déclarée favorable à une « présomption de crédibilité » au profit des mères qui dénoncent ces violences, déplorant que, pendant le confinement, le droit de visite du père ait pu être maintenu en cours d'enquête. *« Le principe de précaution aurait dû prévaloir sur les droits du père. Donner la priorité à la protection de l'enfant n'aurait pas constitué une négation de la présomption d'innocence »*, a-t-elle estimé.

De manière générale, Maître Carine Durrieu-Diebolt a fait valoir que la procédure en cour d'assises était « dévoyée par sa lenteur ». En revanche, lors des affaires qu'elle a plaidées en cour criminelle, elle a observé des délais d'audiencement plus rapides et plus satisfaisants pour les victimes : *« Si la cour criminelle a pour effet de supprimer l'aberration juridique que constitue la correctionnalisation des viols vécue comme une sous-justice par les victimes, c'est très positif »*, *« à la condition que l'on continue de se calquer sur la procédure de la cour d'assises et que l'on y consacre un temps suffisant »* a-t-elle conclu.

Annick Billon, présidente, a appelé à *« améliorer la réponse faite aux victimes par tous les acteurs de la chaîne judiciaire »* et a plaidé pour que le contexte de la crise sanitaire n'affecte pas la poursuite de l'amélioration de la formation des personnels, qui reste cruciale pour accueillir la parole des victimes.

**LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES : POUR FRANÇOIS MOLINS,
PROCUREUR GÉNÉRAL PRÈS LA COUR DE CASSATION, « APRÈS LE VOLONTARISME
DES DERNIERS MOIS, IL FAUT MAINTENIR LA PRESSION » (11 JUIN 2020)**

La délégation aux droits des femmes a entendu, jeudi 11 juin, M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, sur les aspects judiciaires de la lutte contre les violences conjugales.

Deux jours après l'examen par le Sénat de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales et six mois après la promulgation de la loi visant à agir contre les violences au sein de la famille, la délégation est revenue, à propos des ordonnances de protection, sur le débat suscité par le décret du 27 mai 2020, qui a fixé à 24 heures le délai imparti à la victime de violences pour avertir le mis en cause de la procédure de délivrance d'une ordonnance de protection, sous peine de caducité. Ses membres avaient déjà souligné pendant le débat en séance publique les réelles difficultés prévisibles pour les victimes de violence à respecter ce délai et appelé à la vigilance du Gouvernement sur cette question.

Le procureur général François Molins a, pour sa part, souligné la brièveté du délai initial de six jours fixé par la loi du 28 décembre 2019 pour délivrer une telle ordonnance : « *J'ai toujours dit que six jours c'était très court (...) Est-ce qu'il faut le garder si on a la quasi-assurance qu'il ne pourra pas être respecté ? Est-ce qu'il ne serait pas raisonnable de le porter à dix ou douze jours ?* ». Il a estimé que le délai de 24 heures prévu par le décret, et surtout la caducité de la requête en cas de non-respect du délai, posaient un vrai problème, et que beaucoup de questions n'avaient pas été vues avant la publication de ce texte. « *Je pense que la loi ne doit pas avoir des vertus incantatoires mais poser des règles (...) sauf à se contenter d'une vertu d'affichage* » a-t-il également fait observer.

Pour le procureur général près la Cour de cassation, l'action judiciaire est au cœur des défis à relever pour améliorer la lutte contre les violences conjugales, même si elle s'inscrit dans un *continuum* dont font aussi partie la police et de la gendarmerie.

Afin de promouvoir une véritable culture de la protection des victimes, indispensable en matière de lutte contre les violences conjugales, il a mentionné, parmi les axes de vigilance à mobiliser, la nécessité :

- de ne pas laisser les victimes dans l'ignorance des réponses apportées par la police et la gendarmerie ;

- de privilégier des réponses pénales fermes (garde à vue, déferrement au parquet) pour des faits graves, même s'ils sont commis pour la première fois ;

- de pérenniser la plateforme d'hébergement d'urgence mise en œuvre pendant le confinement en vue de l'éviction des conjoints violents et confiée au groupe *SOS Solidarité*.

Soucieux de parvenir à un traitement plus homogène des violences conjugales sur l'ensemble du territoire, il a plaidé pour une meilleure cohérence du suivi statistique de ces violences et pour une évaluation systématique des expérimentations conduites par certains parquets, qui doivent être labellisées et généralisées après validation par l'échelon central. Il a par ailleurs souligné le rôle majeur des procureurs généraux, garants de l'application effective et cohérente des consignes de politique pénale du ministère.

Exprimant des réserves sur l'intérêt d'un parquet spécialisé dans les violences conjugales, M. Molins a évoqué l'exemple espagnol, où tout le contentieux de la famille relève de juridictions dédiées, le même juge traitant les violences conjugales dans leurs aspects civils comme dans leurs dimensions pénales. Il a souligné l'efficacité des dispositifs mis en œuvre par l'Espagne pour lutter contre les violences conjugales : « *Je suis impressionné par la cohérence avec laquelle cette problématique y est traitée, et les résultats qui y ont été obtenus* ».

Annick Billon, présidente, a regretté la superposition de textes parcellaires examinés dans des délais contraints : « *Ce combat n'est pas terminé : nous sommes favorables à une loi-cadre ambitieuse pour avoir enfin une vraie réponse aux violences conjugales* ».

4. TRIBUNE D'UN COLLECTIF DE SÉNATRICES ET DE SÉNATEURS

CORONAVIRUS ET CONFINEMENT : FEMMES ET ENFANTS EN DANGER (28 MARS 2020)

Plus d'une centaine de sénatrices et de sénateurs demande au Gouvernement de protéger les familles victimes de violence que le confinement expose à des dangers encore plus graves.

Sans nier la gravité de la crise sanitaire et la nécessité absolue du confinement, nous ne devons pas occulter les risques auxquels sont exposés les femmes et les enfants dans les foyers violents. Le confinement peut être un piège terrible quand il enferme une famille dans la terreur permanente des insultes, des cris et des coups. En cette période où nous déployons une immense énergie pour essayer de dominer nos frustrations et notre angoisse, il faut imaginer ce que peut être le quotidien des victimes de violences, *a fortiori* quand le drame se joue dans un logement exigü : l'enfer.

En annonçant la mise en place d'un plan de continuité pour protéger les victimes de violences conjugales, la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations Marlène Schiappa a anticipé ce danger. Le maintien du numéro d'appel 3919 est une excellente initiative et il faut remercier les écoutants qui continuent d'exercer cette mission dans des conditions beaucoup plus complexes.

De nombreuses questions persistent cependant : comment fuir un conjoint violent – surtout avec des enfants – quand les parents et amis susceptibles d'offrir un refuge sont loin, quand les transports sont aléatoires et quand les hébergements d'urgence, structurellement débordés, peuvent difficilement garantir des conditions de sécurité correctes face au virus ? Quelles mesures prendre pour protéger les victimes établies habituellement hors de France ? Comment les victimes confinées chez elles peuvent-elles joindre le 3919 ou la plateforme en ligne dédiée aux victimes de violences, alors que l'on sait que le premier signe de violences conjugales est l'isolement de la victime, privée de tout moyen de communication autonome par son compagnon violent qui lui a souvent confisqué son téléphone et s'acharne à traquer ses mails ?

Si l'accompagnement des victimes peut toujours être assuré par les services de police et si le dépôt de plainte demeure possible, comment envisager qu'une victime puisse, sans courir un danger accru, porter plainte contre un conjoint violent avec lequel elle est condamnée à cohabiter à cause du confinement ? Est-il encore possible, compte tenu de l'état de nos

hôpitaux, d'y faire établir des constats médicaux de coups et violences sexuelles ?

Enfin, ne peut-on craindre que, malgré le renforcement récent, dans le sillage du *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, des efforts de formation et de sensibilisation des personnels de police et de gendarmerie, ceux-ci aient le réflexe de minimiser ces violences et de les considérer comme un effet compréhensible, voire excusable, du stress lié au confinement ? Chaque jour, le décompte glaçant des victimes du coronavirus a remplacé celui des féminicides qui avait marqué l'année 2019. L'épidémie a fait disparaître les violences conjugales et intrafamiliales de l'actualité mais pas de la réalité.

Nous, sénatrices et sénateurs, demandons solennellement au Gouvernement de continuer à assurer la protection, en cette période de crise sanitaire majeure, des femmes et des enfants victimes de violences, que l'exigence de confinement expose à des dangers encore plus graves. Malgré l'épreuve exceptionnelle que traverse notre pays, les femmes et les enfants qui subissent des violences ne doivent en aucun cas être sacrifiés.

Le Gouvernement peut compter sur les collectivités territoriales – les départements comme les communes – déjà très impliquées en temps normal dans les missions d'aide aux personnes vulnérables, de protection de l'enfance et de lutte contre les violences, pour apporter les solutions adaptées à chaque territoire pendant cette période exceptionnelle. La question des moyens alloués à ces missions et à leurs acteurs reste d'actualité.

Engageons-nous, ensemble, pour que le nombre de ces victimes n'alourdisse pas le bilan, d'ores et déjà effroyable, de la crise sanitaire.

Violences intrafamiliales : citoyens, voisins, amis, parents, collègues, tous concernés, tous acteurs, tous mobilisés, tous vigilants. C'est notre responsabilité collective.

Les signataires : Annick BILLON, présidente de la délégation aux droits des femmes ; Max BRISSON ; Laurence COHEN ; Laure DARCOS ; Joëlle GARRIAUD-MAYLAM ; Françoise LABORDE ; Marc LAMÉNIÉ ; Claudine LEPAGE ; Claude MALHURET ; Noëlle RAUSCENT ; Laurence ROSSIGNOL, vice-présidents de la délégation ; Maryvonne BLONDIN ; Marta de CIDRAC ; Nassimah DINDAR ; secrétaires de la délégation ; Patrick KANNER, président du groupe Socialiste et Républicain ; Hervé MARSEILLE, président du groupe Union centriste ; Michel AMIEL ; Maurice ANTISTE ; Cathy APOURCEAU-POLY ; Guillaume ARNELL ; Stéphane ARTANO ; Viviane ARTIGALAS ; Jérôme BASCHER ; Arnaud BAZIN ; Esther BENBASSA ; Martine BERTHET ; Anne-Marie BERTRAND ; Jérôme BIGNON ; Jacques BIGOT ; Jean-Marie BOCKEL ; Éric BOCQUET ; Christine BONFANTI-DOSSAT ; Nicole BONNEFOY ; Céline BOULAY-ESPÉRONNIER ; Michel BOUTANT ; Marie-Thérèse BRUGUIÈRE ; Olivier CADIC ; Agnès CANAYER ; Michel CANEVET ; Vincent CAPO-CANELLAS ; Emmanuel CAPUS ; Maryse CARRÈRE ; Patrick CHAIZE ; Daniel CHASSEING ;

Marie-Christine CHAUVIN ; Guillaume CHEVROLLIER ; Olivier CIGOLOTTI ; Yvon COLLIN ; Catherine CONCONNE ; Hélène CONWAY-MOURET ; Jean-Pierre CORBISEZ ; Josiane COSTES ; Cécile CUKIERMAN ; Ronan DANTEC ; Yves DAUDIGNY ; Jean-Pierre DECOOL ; Nathalie DELATTRE ; Bernard DELCROS ; Annie DELMONT-KOROPOULIS ; Catherine DEROCHE ; Jacky DEROMEDI ; Chantal DESEYNE ; Gilbert-Luc DEVINAZ ; Élisabeth DOINEAU ; Jérôme DURAIN ; Alain DURAN ; Nicole DURANTON ; Frédérique ESPAGNAC ; Dominique ESTROSI-SASSONE ; Jacqueline EUSTACHE-BRINIO ; Corinne FÉRET ; Jean-Luc FICHET ; Martine FILLEUL ; Alain FOUCHÉ ; Catherine FOURNIER ; Françoise GATEL ; Hervé GILLÉ ; Guillaume GONTARD ; Nathalie GOULET ; Michelle GRÉAUME ; Pascale GRUNY ; Joël GUERRIAU ; Jocelyne GUIDEZ ; Annie GUILLEMOT ; Véronique GUILLOTI ; Laurence HARRIBEY ; Olivier HENNO ; Loïc HERVÉ ; Corinne IMBERT ; Victoire JASMIN ; Sophie JOISSAINS ; Patrice JOLY ; Gisèle JOURDA ; Mireille JOUVE ; Roger KAROUTCHI ; Claudine KAUFFMANN ; Guy-Dominique KENNEL ; Claude KERN ; Éric KERROUCHE ; Joël LABBÉ ; Laurent LAFON ; Jean-Louis LAGOURGUE ; Christine LANFRANCHI-DORGAL ; Florence LASSARADE ; Michel LAUGIER ; Daniel LAURENT ; Christine LAVARDE ; Antoine LEFÈVRE ; Jacques LE NAY ; Olivier LÉONHARDT ; Valérie LÉTARD ; Brigitte LHERBIER ; Anne-Catherine LOISIER ; Jean-François LONGEOT ; Pierre LOUAULT ; Jean-Jacques LOZACH ; Monique LUBIN ; Victorin LUREL ; Michel MAGRAS ; Viviane MALET ; Alain MARC ; Pascal MARTIN ; Rachel MAZUIR ; Pierre MÉDEVIELLE ; Colette MÉLOT ; Franck MENONVILLE ; Marie MERCIER ; Michelle MEUNIER ; Brigitte MICOULEAU ; Jean-Pierre MOGA ; Marie-Pierre MONIER ; Franck MONTAUGÉ ; Catherine MORIN-DESAILLY ; Philippe MOUILLER ; Sylviane NOËL ; Guylène PANTEL ; Cyril PELLEVAL ; Évelyne PERROT ; Stéphane PIEDNOIR ; Angèle PRÉVILLE ; Sophie PRIMAS ; Jean-Paul PRINCE ; Sonia de la PROVÔTÉ ; Christine PRUNAUD ; Frédérique PUISSAT ; Isabelle RAIMOND-PAVERO ; Françoise RAMOND ; Jean-François RAPIN ; Damien REGNARD ; Jean-Claude REQUIER ; Jean-Yves ROUX ; Denise SAINT-PÉ ; Hugues SAURY ; Michel SAVIN ; Alain SCHMITZ ; Esther SITTLER ; Bruno SIDO ; Nadia SOLLOGOUB ; Jean-Claude TISSOT ; Nelly TOCQUEVILLE ; Catherine TROENDLÉ ; Sabine VAN HEGHE ; Raymond VALL ; Jean-Marie VANLERENBERGHE ; Yannick VAUGRENARD ; Dominique VÉRIEN ; Sylvie VERMEILLET ; Jean-Pierre VOGEL ; Michèle VULLIEN ; Dany WATTEBLED.