

Paris, le 22 septembre 2023,

Observations du Syndicat de la magistrature relatives à l'avant-projet de décret en Conseil d'État instaurant des pôles spécialisés dans la lutte contre les violences intrafamiliales au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel

A titre préliminaire, le Syndicat de la magistrature partage l'idée selon laquelle un meilleur traitement judiciaire des violences intrafamiliales passe par un décloisonnement entre les services des juridictions permettant un meilleur échange d'informations et par l'élaboration de véritables politiques de juridiction, aussi bien dans les services civils que pénaux. Le Syndicat de la magistrature s'est déjà positionné à plusieurs reprises en faveur d'une meilleure spécialisation des juges en la matière et même en faveur de la création d'un tribunal de la famille¹.

Il est également favorable sur le principe à la mesure – moins ambitieuse – qui consiste en la création de pôles dans les juridictions, compte tenu des faibles moyens attribués à la Justice pour fonctionner².

Néanmoins, il semble nécessaire de rappeler que cette seule mesure ne suffira pas à assurer un traitement adapté des violences intrafamiliales et qu'elle doit impérativement s'inscrire dans le cadre d'une réforme d'ampleur – comme cela a été fait en Espagne et qui nécessite des moyens à la hauteur des ambitions – ne concernant pas uniquement le ministère de la Justice.

En outre, le Syndicat de la magistrature est vigilant à ce que ce décret ne relève pas que de l'affichage et ne reste pas qu'une occasion manquée d'améliorer significativement le traitement judiciaire des violences intrafamiliales dans les juridictions.

Or, les dispositions du décret ainsi que les explications et précisions recueillies lors du comité social d'administration des services judiciaires (CSA-SJ) du 14 septembre 2023 font naître de réelles craintes quant à l'effectivité de ce nouveau texte. La direction des services judiciaires a insisté sur la souplesse qui serait accordée aux juridictions, afin de ne pas engendrer une trop grande désorganisation. Or, si une certaine souplesse textuelle nous apparaît légitime afin de tenir compte de la diversité (de taille notamment) des juridictions et des spécificités locales, les dispositions doivent poser des exigences suffisamment fortes pour que le décret ne vienne pas *in fine* entériner un *statut quo* qui à l'évidence n'est pas satisfaisant. En l'état, le texte ne vise en réalité qu'à généraliser les pratiques déjà largement existantes de désignations de référents violences intrafamiliales et de créations de COPIL réunissant ces référents et les principaux acteurs du ressort en la matière.

1 Pour plus de précisions sur la position du Syndicat de la magistrature : <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-des-mineurs/2562-violences-intrafamiliales-nos-dernieres-contributions.html>

2 Comme en témoigne notamment le dernier rapport de la CEPEJ : <https://rm.coe.int/cepej-fiche-pays-2020-22-f-web/1680a86277>

Le Syndicat de la magistrature a ainsi formulé plusieurs demandes de précisions quant à l'avant-projet de texte lors du CSA-SJ du 14 septembre ainsi que des propositions d'amendements, s'agissant notamment de la composition des pôles, de la charge de travail reconnue aux membres des pôles et de leur formation, et des comités de pilotage (COFIL). Ces propositions, nécessaires à la réelle effectivité de ces pôles, n'ayant pour la plupart pas été retenues, le Syndicat de la magistrature et la CGT se sont abstenus au moment de la demande de l'avis des organisations syndicales sur le texte, recueilli avant transmission de celui-ci au Conseil d'État.

I. La composition des pôles

L'avant-projet de décret prévoit dans son article R. 212-62-1 alinéa 1 que « *dans chaque tribunal judiciaire, est institué un pôle transversal spécialisé en matière de lutte contre les violences intrafamiliales qui est composé notamment de magistrats des services du siège et du parquet pouvant connaître de situations de violences intrafamiliales, ainsi que de chargés de mission et d'agents de greffe* » et dans son alinéa 2 que « *deux magistrats coordonnent respectivement pour le siège et le parquet les activités du pôle* ».

Cette formulation n'est pas suffisamment contraignante. Elle permet en effet de ne désigner qu'un magistrat au siège et un au parquet, outre des chargés de mission et des agents de greffe. Cette formulation ne change donc rien à l'existant, puisque de nombreuses juridictions ont déjà, sans avoir eu besoin d'attendre un décret, nommé ces référents au siège et au parquet. Afin d'assurer une meilleure circulation de l'information entre les différents services, particulièrement entre les services civils et pénaux, il nous apparaît indispensable de préciser *a minima* que **les magistrats et agents de greffe désignés doivent appartenir à des services civils et pénaux**, afin d'éviter l'écueil qui s'observe actuellement en juridiction : un traitement des violences conjugales sous un prisme principalement pénal au détriment d'une prise en charge suffisante des enfants en danger et d'une analyse complète de la situation familiale.

Par ailleurs, la rédaction de l'alinéa 2, qui prévoit « *deux magistrats coordonnent respectivement pour le siège et le parquet les activités du pôle* », nous semble pouvoir être améliorée de la manière suivante : « **Un magistrat du siège et un magistrat du parquet coordonnent respectivement pour le siège et le parquet les activités du pôle** ».

Les observations du Syndicat de la magistrature sont identiques s'agissant des articles L. 312-83-1 alinéas 1 et 2 du décret, relatifs à la création de pôles violences intrafamiliales dans chaque cour d'appel.

II. Les missions des pôles

Les missions des membres du pôles et des magistrats coordonnateurs sont définies par les alinéas 3 à 6 de l'article R.212-62-1 et des alinéas 4 à 7 de l'article R. 2312-83-1.

La formulation est, là encore, particulièrement large, sans que cela ne pose de difficulté, compte tenu des spécificités propres à chaque ressort.

Néanmoins, plusieurs observations s'imposent :

En premier lieu, les membres du pôles seront chargés, notamment, de proposer au président du tribunal judiciaire ou au procureur de la République la « *mise en place de circuits courts* ». De la même manière, le magistrat coordonnateur siège sera chargé de veiller « *à la mise en place de circuits par les services du siège pouvant connaître de situations de violences intrafamiliales* ». L'utilisation de ces

termes « *circuits courts* » et « *circuits* », qui relèvent du jargon interne aux juridictions, ne nous semble pas adaptée à un texte réglementaire. La rédaction mériterait à notre sens d'être explicitée. Il convient également de préciser que ces circuits devront respecter les dispositions légales en matière de droit des parties, et notamment le principe du contradictoire.

Plus préoccupant, il est prévu que les magistrats coordonnateurs proposent respectivement au président de la juridiction (ou au premier président de la cour d'appel) et au procureur de la République (ou au procureur général) les adaptations nécessaires à « *l'amélioration du suivi des situations à risques et des besoins en protection des victimes* ». **Rien n'est en revanche prévu s'agissant de l'amélioration de la prise en charge des auteurs – si ce n'est par le seul prisme du risque, l'auteur étant objet et non sujet du suivi, ce qui apparaît d'ailleurs contreproductif en matière de risque de récidive – et du recueil d'informations le concernant**, ce qui nous semble pourtant indispensable.

III. La formation des membres du pôle

S'agissant de la formation des membres du pôle, l'avant-projet de décret prévoit que « *Les chefs de cour et les chefs de juridiction s'assurent que les coordonnateurs et magistrats membres du pôle bénéficient d'une formation spécifique.* »

La formation des magistrats, notamment sur l'ampleur des violences faites aux femmes, le contexte historique et social dans lequel elles s'inscrivent et la nécessité de les penser à la fois à un niveau interpersonnel et structurel, est un préalable absolument nécessaire à la déconstruction des stéréotypes sexistes, très répandus au sein du ministère de la Justice comme dans le reste de la société, et à une approche plus globale des violences intrafamiliales.

Catherine le Magueresse souligne, concernant les magistrats en France, que « *Seuls celles et ceux qui s'intéressent vraiment à ces questions prennent le temps de se former. Or ce sont les juges sexistes, qui ne savent pas qu'ils le sont, voire qui le nient qu'il faudrait atteindre. Le poids des stéréotypes que les magistrats ont intégrés est énorme. Quelques magistrats osent prendre des décisions en rupture avec ces stéréotypes mais ils sont peu nombreux. La plupart appliquent de façon restrictive un droit conçu sur des bases sexistes qui préserve le droit des hommes d'accéder aux corps des femmes et des enfants.* »³.

Tel que le texte est rédigé, les membres des pôles pourront tout à fait être désignés sans avoir reçu de formation spécifique préalable et n'auront pas non plus à suivre une telle formation dans un délai raisonnable à compter de leur désignation. Il sera ainsi tout à fait possible d'être membre du pôle « *spécialisé* » sans avoir de connaissance spécifique en la matière – c'est ce qui se pratique déjà en juridiction - ce qui interroge quant à la réalité de la « *spécialisation* » de ces pôles.

De même, le flou est total quant au contenu de la « *formation spécifique* » : s'agissant des magistrats, le module de la formation initiale sur les victimes de violences intrafamiliales suffit-il à satisfaire cette exigence ? Une formation d'une demi-journée organisée par le coordonnateur régional de formation sera-t-elle considérée comme suffisante ? Qu'en est-il de l'après-midi relative aux violences intrafamiliales contenue dans la formation de changement de fonctions spécifique aux juges non spécialisés ? Les sessions de formation continue sur les violences sexuelles ou sur les violences au sein du couple, qui chacune ne traite qu'en partie la question plus large des violences intrafamiliales, répondront-elles à l'exigence posée par le texte ? Faudra-t-il suivre l'intégralité du nouveau cycle

³ Catherine Le Magueresse « La plupart des magistrats appliquent un droit sexiste : celui des hommes d'accéder aux corps des femmes » Propos recueillis par Nolwenn Weiler – Basta ! – 23 Mai 2022

approfondi du phénomène des violences intrafamiliales (CAVIF) ?⁴

Le Syndicat de la magistrature demande donc à ce que le décret soit plus précis en matière de formation et qu'il prévoit *a minima* s'agissant des magistrats :

- que les membres des pôles et coordonnateurs de pôles bénéficient **soit d'une formation préalable à leur désignation, soit en bénéficient dans un délai raisonnable à compter de leur désignation, en fonction de l'offre proposée par l'Ecole nationale de la magistrature ;**

- que le contenu de la formation spécifique et sa durée soient déclinés dans un arrêté. Cela pourrait se traduire par une rédaction du décret de la manière suivante : « (...) *formation spécifique dans des conditions et modalités définies par arrêté du garde des Sceaux* ». A notre sens, cette formation doit nécessairement relever de l'offre de **formation continue** proposée par l'Ecole nationale de la magistrature, être d'une durée **au moins égale à 12 heures (soit environ 2 jours)** et porter aussi bien sur les mécanismes de violences au sein du couple que sur les mécanismes propres aux mineurs victimes ou témoins de violences dans un contexte intrafamilial.

A cet égard, si la création du nouveau cycle approfondi du phénomène des violences intrafamiliales est salubre, il est évident que l'on ne peut pas exiger de tous les membres des pôles qu'ils suivent l'intégralité de ce cycle. Il serait ainsi opportun, pour répondre à cet arrêté, que l'ENM crée une formation condensée, sur deux jours, reprenant l'essentiel des mécanismes à connaître. Le levier de la formation déconcentrée est également intéressant, en ce que ce type de formation permet de mieux coller aux spécificités locales tout en apportant une souplesse dans l'organisation.

- **que soit consacré, en cas de désignation comme membre du pôle ou magistrat coordonnateur du pôle, un droit à la formation en matière de violences intrafamiliales.** Autrement dit, les chefs de juridiction ou de cour devront être tenus d'accorder aux magistrats un temps de formation au moins égal à la durée minimale de la formation fixée par arrêté et d'adapter son activité afin que ce temps de formation soit respecté. A cet égard, il convient de rappeler que de nombreux magistrats⁵ renoncent au moins partiellement à leur obligation de formation continue, non pas en raison d'un manque de volonté mais en raison de leur charge de travail⁶. Par ailleurs, les personnes membres des pôles violences intrafamiliales devront être placées prioritairement par l'ENM sur les formations correspondant à leurs nouvelles missions.

Outre le fait d'assurer une formation à celles et ceux qui souhaitent se spécialiser en matière de violences intrafamiliales, la consécration d'un tel droit aurait pour effet d'améliorer l'attractivité des fonctions de membre ou coordonnateur de pôle VIF. En effet, les fonctions de référent en juridiction sont actuellement peu convoitées, ce qui se comprend aisément : cela constitue une charge de travail supplémentaire sans décharge d'activité en parallèle, ainsi qu'une responsabilité accrue dans une matière particulièrement sensible, sans que l'accès à une formation solide ne soit garantie. Cette configuration est de nature à décourager des personnes qui s'intéressent pourtant au contentieux des violences intrafamiliales de se porter candidat à de telles missions.

4 Rappelons à cet égard qu'en Espagne, l'article 47 de la loi instituant des tribunaux spécialisés prévoit une obligation de formation. Les magistrats qui choisissent cette spécialité doivent suivre un cours en ligne de 16 heures et effectuer un stage au sein d'un tribunal des violences conjugales, sous la supervision d'un tuteur ou d'une tutrice. Cette exigence, bien supérieure à celle du présent avant-projet de décret, demeure critiquée par les associations féministes comme étant insuffisante.

5 Pour l'année 2021, l'École nationale de la magistrature relevait qu'en 2021, seuls 43% de magistrat-es avaient accompli les 5 jours de formation annuelle obligatoire.

6 <https://www.syndicat-magistrature.fr/toutes-nos-publications/nos-guides-et-livrets/2538-enquete-sur-la-charge-de-travail-dans-la-magistrature-l-envers-du-decor-2.html>

IV. Le comité de pilotage unique d'évaluation et de suivi

Le Syndicat de la magistrature est sur le principe favorable à la généralisation de COPIL spécifiques au traitement judiciaire des violences intrafamiliales, qui existent déjà dans plusieurs juridictions et qui permettent un meilleur échange d'informations entre les différents services de la juridiction et avec les partenaires.

Néanmoins, l'avant-projet tel qu'il est rédigé ouvre la possibilité pour des juridictions peu proactives de ne pas faire vivre ces COPIL et de les réduire à une coquille vide.

La plus grosse difficulté réside dans le fait que selon l'avant-projet de décret, ce comité se réunira « *périodiquement et en tant que de besoin* ». Ainsi, une juridiction qui organiserait de telles réunions tous les 3 ans serait parfaitement dans les clous... Le Syndicat de la magistrature sollicite un amendement selon lequel « **le comité se réunit au moins une fois par an et en tant que de besoin** ».

S'agissant de la fixation de l'ordre du jour de chacune des réunions, la formulation retenue (« *L'ordre du jour est arrêté par les chefs de juridiction. Les membres du pôle peuvent également faire des propositions d'ordre du jour* ») nous semble laisser trop peu de place aux membres du pôle, qui seront pourtant les mieux placés pour déterminer quels sont les sujets à aborder. Il convient dès lors de prévoir que « *L'ordre du jour est arrêté par les chefs de juridiction **sur proposition des membres du pôle*** ».

S'agissant des missions du COPIL, le Syndicat de la magistrature s'interroge s'agissant du 5° de l'article R.212-62-2 : « *De procéder à la coordination, l'échange et le partage d'informations strictement nécessaires, dans le respect des dispositions du code de procédure pénale et le cas échéant des textes autorisant ces échanges d'informations, y compris dans le cadre d'instances locales de concertation* ». Le fait que seul le code de procédure pénale soit cité, et non le code de procédure civile, n'apparaît pas cohérent et révélateur de la primauté laissée au traitement pénal des violences intrafamiliales sur le traitement civil, pourtant fondamental. Le Syndicat de la magistrature propose ainsi l'amendement suivant : « *dans le respect des dispositions du code de procédure pénale, **du code de procédure civile** et le cas échéant des textes autorisant ces échanges d'informations* ».

S'agissant enfin de la composition du COPIL, l'avant-projet de décret propose une liste se voulant exhaustive de partenaires particulièrement indiqués pour une réflexion collective sur la thématique des violences intrafamiliales. La difficulté principale tient au fait que le texte prévoit qu'outre les membres du pôle, les chefs de juridiction peuvent prévoir la participation « *notamment* » d'un certain nombre de personnalités extérieures énumérées. Cette formulation est de nature à donner un blanc-seing aux chefs de juridiction ou de cour sur la composition du COPIL, ce qui n'est pas satisfaisant. Il convient dès lors de proposer l'amendement suivant : « **Les chefs de juridiction ou de cour, après avoir recueilli l'avis des membres du pôle, peuvent** également, en fonction de son ordre du jour pouvant comporter des thématiques spécifiques, **prévoir la participation** notamment... ».

Conclusion : L'adaptation nécessaire de la charge de travail des membres du pôle

Afin que les membres magistrats des pôles puissent correctement se former et exercer pleinement leurs missions, **ces éléments devront être pleinement pris en compte dans leur charge de travail**. Le temps alloué sera plus ou moins importante en fonction de la taille de la juridiction, de l'ampleur et la nature du contentieux des violences intrafamiliales dans le ressort mesurées sur la base des rapports d'activité des services civils et pénaux, du nombre de membres du pôle et du statut de chaque membre (coordonnateur ou non). Pour que cette prise en compte, qui relève pourtant de l'évidence, ne reste pas

lettre morte – comme cela est actuellement le cas dans les juridictions – le Syndicat de la magistrature propose qu'elle soit explicitement prévue par le décret..

En l'état de l'avant-projet de décret, les craintes exprimées par le Syndicat de la magistrature sont confirmées : la création de pôles spécialisés dans la lutte contre les violences intrafamiliales répond à une volonté d'affichage politique, sans que des moyens spécifiques ni que des garanties de fond sur ce que ces « *pôles* » (matérialisés par la seule présence de coordinateurs et d'un COPIL) pourront apporter pour améliorer la traitement des violences intrafamiliales.

Ce décret permettra au gouvernement d'affirmer qu'il a fait le nécessaire en matière de lutte contre les violences intrafamiliales, alors que ce qu'il prévoit est très largement insuffisant, et ainsi de porter la responsabilité de toute défaillance dans le traitement de cette problématique sur les magistrats.