

Paris, le 19 janvier 2024

**Observations du Syndicat de la magistrature sur la proposition de loi
visant à allonger la durée de l'ordonnance de protection
et à créer l'ordonnance provisoire de protection immédiate**

*(audition par Mme Chandler le 18 janvier 2024 au cours d'une table ronde avec les organisations
représentatives de magistrats)*

Le Syndicat de la magistrature partage la volonté de mieux protéger les personnes victimes de violences intrafamiliales et le constat que malgré les efforts importants réalisés, de nombreuses améliorations sont encore possibles dans leur traitement – notamment judiciaire. Mais il semble indispensable, avant toute nouvelle réforme, de faire un état des lieux de ce qui fonctionne et des problématiques rencontrées. De nombreuses réformes interviennent dans le domaine des violences intrafamiliales (VIF), que les juridictions doivent pouvoir intégrer et appliquer afin qu'elles ne restent pas des réformes d'affichage mais qu'elles produisent des effets concrets.

Les pôles VIF, qui viennent d'être créés par décret, sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Si cette réforme n'a rien de révolutionnaire, l'on peut espérer qu'elle participe de changements organisationnels et dans les pratiques judiciaires, qui permettront une amélioration du traitement des VIF.

L'ordonnance de protection a déjà été réformée à plusieurs reprises (loi du 4 août 2014, loi du 28 décembre 2019, loi du 30 juillet 2020, loi du 24 janvier 2022). En particulier, la loi du 28 décembre 2019, en imposant au juge aux affaires familiales un délai de 6 jours pour statuer, a considérablement amélioré l'effectivité de l'ordonnance de protection, qui auparavant devait être rendue « *dans les meilleurs délais* », qui pouvaient être très inégaux et souvent bien trop longs. Cela a nécessité une ré-organisation des services aux affaires familiales, qui ont su s'adapter à cette procédure d'urgence.

La présente proposition de loi repose sur le postulat d'une nécessaire amélioration de ce dispositif, sans qu'un constat d'insuffisante efficacité ne soit étayé par aucune étude. Dans le cadre de la mission parlementaire sur les violences intrafamiliales ayant eu lieu en 2023, nous avons interrogé nos collègues juges aux affaires familiales qui décrivaient le dispositif de l'ordonnance de protection comme globalement opérant. Les chiffres retenus dans le cadre de l'exposé des motifs de cette proposition de loi semblent d'ailleurs démontrer que cet outil est davantage utilisé, et de manière effective : « *Entre 2017 et 2021, le nombre d'ordonnances de protection demandées et délivrées a ainsi respectivement augmenté de 120% et de 153%, et en 2022, le taux d'acceptation des ordonnances de protection s'élevait à plus de 69 %* ».

En revanche, la création du dispositif d'ordonnance provisoire de protection immédiate tel qu'il est prévu dans le cadre de cette proposition de loi, nécessiterait, outre des effectifs supplémentaires parmi les juges aux affaires familiales (JAF) et les magistrats du parquet, une réorganisation importante de ces services et plus largement des tribunaux judiciaires, étant donné que la nécessité de statuer dans les 24 heures impose notamment des permanences de week-end, qui n'existent pas actuellement s'agissant des JAF. Créer un tel dispositif, sans étude d'impact, dans les conditions actuelles dans lesquelles la justice est rendue, nous paraît déconnecté des réalités de terrain. Si nous soutenons résolument la nécessité d'une amélioration du traitement des violences intrafamiliales, cela ne peut se réaliser que si les magistrats qui sont en charge de ces problématiques ont le temps de se former et d'étudier ces dossiers avec toute l'attention qu'ils requièrent.

1. Sur l'article 1 alinéa 1^{er} : l'allongement des effets de l'ordonnance de protection de six à douze mois

L'allongement de la durée initiale des mesures prononcée au titre de l'ordonnance de protection est motivée de la manière suivante : *« Dans certaines circonstances, cette durée initiale de six mois s'avère insuffisante. Il en est ainsi lorsque la situation est particulièrement conflictuelle, ou lorsque les parties ne peuvent pas bénéficier de la prolongation automatique des effets de l'ordonnance de protection prévue à l'article 512-12 du code civil parce qu'elles ne sont pas mariées et n'ont pas d'enfant en commun. L'allongement de la durée des mesures vise à accorder davantage de temps à la partie bénéficiaire de l'ordonnance de protection, afin de lui permettre de s'organiser, par exemple pour déménager ou pour changer l'établissement scolaire de ses enfants. »*

Il paraît important de rappeler que ce délai de 6 mois s'explique par la nature de l'ordonnance de protection, qui n'a pas vocation à être une mesure qui règle de manière durable les conditions de la séparation et/ou l'exercice de l'autorité parentale, mais qui vient protéger la victime dans l'urgence, ses effets étant prolongés en cas de saisine du juge aux affaires familiales, jusqu'à la décision de ce dernier, conformément aux dispositions de l'article 515-12 du code civil.

En effet, au regard des conditions de fond (violences vraisemblables et danger) et de forme (audience intervenant dans les 6 jours, limitant le contradictoire), la délivrance d'une ordonnance de protection est une mesure d'urgence et donc nécessairement provisoire, prise dans l'attente d'une évaluation plus complète de la situation par le juge aux affaires familiales, chargé de statuer au fond.

L'allongement de ce délai de 6 à 12 mois nous interpelle à deux titres. D'une part, les mesures de l'ordonnance de protection ne sont pas uniquement civiles, certaines étant similaires à des interdictions pouvant être prononcées dans le cadre d'un contrôle judiciaire (interdiction de lieu, interdiction de contact) et ayant un impact sur les libertés de la partie défenderesse. La recherche d'un équilibre entre la protection de la partie demanderesse et les atteintes aux libertés de la partie défenderesse impose que ces mesures attentatoires soient limitées dans le temps, pour rester cantonnées à leur objectif de protection dans l'urgence. D'autre part, l'allongement des effets des mesures d'ordonnance de protection risque de dissuader certaines parties demanderesse de saisir le JAF au fond, se satisfaisant de ces mesures « d'urgence » au lieu de voir la situation familiale fixée dans le temps.

L'allongement à 12 mois est d'autant plus problématique, à notre sens, que les mesures de l'ordonnance de protection ont un effet qui dépasse le plus souvent 6 mois. En effet, la prolongation de ces mesures induite par la saisine du juge aux affaires familiales peut porter leur durée à parfois plus de 18 mois, compte-tenu des délais d'audiencement devant le juge aux affaires familiales. Si la durée était allongée à 12 mois, cela porterait la durée des mesures à souvent plus de 2 ans.

Les personnes en danger, demanderesses dans le cadre de l'ordonnance de protection, sont de plus en plus souvent accompagnées d'un avocat (même s'il n'est pas obligatoire), ce qui permet de dépasser les difficultés qu'elles peuvent rencontrer à engager les différentes procédures judiciaires nécessaires.

In fine, le seul cas des personnes non mariées et sans enfants retient notre attention puisqu'effectivement, il ne leur est pas possible de saisir le juge aux affaires familiales dans le cadre d'une procédure classique. Pour autant, ces cas de figures ne justifient pas à notre sens la remise en cause de l'équilibre de l'entier dispositif. Pour ces hypothèses, en effet, si le danger persiste dans le temps, alors une nouvelle demande d'ordonnance de protection serait toujours possible.

2. Sur l'article 1^{er} alinéa 2 : le dispositif d'ordonnance provisoire de protection immédiate (OPPI)

A) Une mesure nouvelle qui répond à un besoin de protection qu'il serait pertinent de mieux évaluer

Le dispositif de l'OPPI crée par cette proposition de loi est introduit à un nouvel article 515-13-1 du code civil. L'OPPI est prévue comme une demande accessoire à la saisine du juge aux affaires familiales (par la personne en danger ou par le ministère public), formulée par le procureur avec l'accord de la personne en danger, et sur laquelle le juge aux affaires familiales doit statuer, sur la base des seuls éléments joints à la requête, dans les 24 heures. Ses effets sont limités dans le temps puisqu'ils ne durent que jusqu'à la décision du juge aux affaires familiales sur la demande d'ordonnance de protection, qui intervient dans les 6 jours.

Selon l'exposé des motifs, « ce dispositif a vocation à être mobilisé lorsque la situation de la personne en danger nécessite la mise en œuvre d'une protection urgente, avant l'attente de l'expiration du délai de six jours. Il en est ainsi lorsqu'un risque sérieux de passage à l'acte violent est suspecté ou que l'auteur est en fuite, ce qui rend impossible son placement en garde à vue ».

Le Syndicat de la magistrature partage la volonté d'une protection accrue et rapide des personnes en danger qui sous-tend ce dispositif, tout en restant attentif à ce qu'il ne soit pas porté une atteinte disproportionnée aux libertés, dans le cadre d'un dispositif civil qui est emprunt de mesures relevant habituellement du pénal.

Ainsi, ce dispositif nous semble pouvoir se justifier s'il répond à un besoin, qu'il convient d'identifier.

Les JAF observent que dans un nombre majoritaire de situations, les personnes qui les saisissent d'une demande d'ordonnance de protection sont en mesure de faire des démarches visant à obtenir une protection – ce qui est déjà le marqueur d'une capacité à

s'opposer par le droit à une situation dans laquelle elles sont en danger. Dans beaucoup de ces cas, nos collègues relèvent que la demande d'ordonnance de protection apaise la situation car le défendeur sait qu'il va y avoir une audience et veut se montrer sous un bon jour ; en d'autres termes, il fait donc attention à ne pas « aggraver » son dossier en attendant de passer devant le JAF.

Mais il existe deux types de situations, que l'on espère résiduelles – mais en réalité on ne le sait pas car, à notre connaissance, aucune donnée ne permet de les quantifier – qu'il nous faut chercher à couvrir car ce sont des situations très délicates, avec des risques importants de passage à l'acte du conjoint violent dont la partie demanderesse cherche à se protéger. Ces situations se situent dans le champ de « l'infra-pénal » et il est intéressant de développer un dispositif qui ne va pas pénaliser ces situations mais offrir malgré tout une protection efficace à la partie demanderesse :

1/ Les situations dans lesquelles les victimes sont apeurées à l'idée de faire la moindre démarche car elles craignent les représailles. La réforme envisagée ne permettra pas d'améliorer la couverture de ces situations car elle offrira un nouvel outil juridique qui ne sera pas davantage utilisé par des victimes qui n'ont pas recours au droit. La solution est à rechercher du côté de l'information des victimes et de l'accompagnement en amont (via les associations notamment).

2/ Les situations dans lesquelles la perspective d'une audience dans les 6 jours, avec signification de la date d'audience et de la requête d'ordonnance de protection, peut aggraver le risque pour la demanderesse d'un passage à l'acte de son conjoint violent dont elle cherche à se protéger. Ces situations ont été évoquées par nos collègues, et le sont aussi par les avocats et les associations de victimes : certaines femmes en danger renoncent à demander une ordonnance de protection parce qu'elles peuvent avoir le sentiment que cette demande va augmenter le danger dans l'intervalle entre la requête et la tenue de l'audience. L'OPPI permettra de couvrir certaines de ces situations, car cet outil juridique de protection immédiate permettra à ces personnes d'initier la demande d'ordonnance de protection.

Il faut également indiquer qu'en pratique, cela fonctionnera si l'OPPI est signifiée ou notifiée en même temps que l'ordonnance de fixation de l'audience et de préférence par officier de police judiciaire - OPJ (notification par voie administrative) car la signification par un huissier, qui ne peut pas s'assurer de l'effectivité de l'éviction du domicile par exemple, ne réglera pas pleinement le risque auquel l'OPPI veut remédier.

Par ailleurs, à l'occasion de la création de l'OPPI, la question de la place du parquet dans le suivi de ces procédures civiles se pose. Les retours des magistrats sont unanimes : l'immense majorité des demandes d'ordonnance de protection émanent de la personne en danger, rare sont les saisines par le parquet. Or, pour que l'OPPI soit un dispositif effectif, il sera nécessaire que le parquet se saisisse de ce rôle de protection dans des cas qui peuvent relever de l'infra-pénal, lorsque la procédure pénale n'est pas mobilisable, en saisissant lui-même le JAF de la demande d'ordonnance de protection et éventuellement d'OPPI.

Le dispositif a ceci d'intéressant qu'il permet de traiter certaines situations (violences vraisemblables et danger grave et immédiat) et apporter une protection immédiate aux victimes sans mobiliser les outils de la procédure pénale. Aujourd'hui les parquet interviennent principalement sur le volet pénal, il serait intéressant de susciter d'autres pratiques professionnelles – à condition que les moyens humains soient au rendez-vous,

ce qui n'est à l'évidence pas le cas à l'heure actuelle. Ainsi, si le parquet peut déjà participer à la protection des victimes avec le dispositif du TGD (téléphone grave danger), qui peut être octroyé en dehors de toute procédure pénale ou de toute interdiction de contact, et qui peut donc être utilement mobilisé notamment dans l'hypothèse d'un mis en cause en fuite dont on craint le retour vers la personne en danger, dans les faits le dispositif est surtout utilisé en parallèle d'une procédure pénale.

B) Un dispositif qui interroge quant à l'office du juge aux affaires familiales

Si l'on admet que la création d'un dispositif très provisoire et immédiat de protection est nécessaire car il répond au besoin accru de protection de certaines personnes, il faut se poser la question de l'autorité la mieux à même de prononcer les mesures. La proposition de loi fait le choix du JAF par extension du dispositif déjà existant de l'ordonnance de protection. Mais est-ce vraiment au juge de prendre dans l'urgence, de façon non contradictoire, une décision restrictive de droit d'une très courte durée quand son office habituel est de trancher un litige entre les parties après un débat judiciaire ?

C'est un fait, le juge civil et notamment le juge aux affaires familiales est amené, dans le cadre de procédures civiles classiques, à prendre des mesures provisoires sur requête, comme par exemple des mesures conservatoires visant à préserver les droits des parties.

Mais s'agissant d'une mesure visant à la fois à protéger une personne requérante mais aussi à préserver un ordre public de protection, à la demande du parquet, est-il pertinent de faire statuer un JAF dans l'urgence pour le faire statuer de nouveau, quelques jours plus tard ?

Le but poursuivi et le dispositif envisagé pourraient justifier que l'OPPI soit prise par le parquet, et non par le JAF. Le dispositif de l'OPPI correspond à une décision de protection, qui intervient en urgence, sans débat judiciaire, avec des mesures attentatoires aux libertés mais avec des effets restreints dans le temps. Le parquet, qui peut par exemple prononcer une ordonnance de placement provisoire pour protéger un enfant en danger (avec des effets sur une durée maximale de 23 jours, jusqu'à l'audience devant le juge des enfants), a une place procédurale adaptée pour assumer ce rôle et prendre une telle décision, dans le cadre de l'ordre public de protection. L'intervention du juge aux affaires familiales, dans le cadre de l'OPPI, ne semble pas nécessaire, son apport, en l'absence de débat contradictoire, n'étant pas manifeste.

Cela répondrait par ailleurs à la difficulté pratique majeure d'une OPPI prise dans les 24 heures par le juge aux affaires familiales, qui nécessite la création d'une permanence de week-end, qui n'existe pas au sein de ces services.

En revanche, si cette charge s'ajoute aux parquets, cela ne peut pas se faire à moyens constants, tant la multiplication des tâches qui incombent aux magistrats du parquet rend leur office complexe et leur charge de travail très lourde. Cela serait d'autant plus nécessaire que la présence du parquet à l'audience, dans les cas où une OPPI a été prise, serait opportune (voire indispensable).

Enfin, pour que l'OPPI soit exécutée, il est nécessaire qu'elle soit notifiée au défendeur. En effet, l'exécution des mesures est subordonnée à cette notification, et le délit de non-respect des mesures ne sera caractérisé que si la personne a connaissance des mesures prises. Les articles 1136-3 et 1136-9 du code de procédure civile précise les modalités de notification de l'ordonnance de fixation de l'audience, et de l'ordonnance de protection.

Cette notification peut avoir lieu par signification par huissier, par le greffe, ou « *par voie administrative en cas de danger grave et imminent pour la sécurité d'une personne concernée par une ordonnance de protection ou lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen de notification* ». Ce dernier cas de figure correspond à la notification par OPJ, qui nous semble s'imposer dans le cas de la notification d'une OPPI.

L'étude de ces textes nous amène à relever que la notification par voie administrative est possible en cas de danger « *grave et imminent* », là où la proposition de loi retient pour l'OPPI le danger « *grave et immédiat* ». Le choix d'un seul de ces deux termes, imminent ou immédiat, éviterait de créer de la confusion.

Enfin, un dispositif tel que celui de l'OPPI entraînant une charge supplémentaire pour les magistrats concernés, il paraît nécessaire que son entrée en vigueur soit différée dans le temps, la vacance existant des les juridictions étant amenée à persister au-delà de l'année 2024. De plus, cela permettrait d'inscrire la création du dispositif dans le cadre des pôles VIF, qui commencent à peine à être créés.

3. Sur l'article 2 : la création d'un délit de non-respect des mesures imposées par l'ordonnance provisoire de protection immédiate (OPPI)

A l'image du délit de non-respect des obligations ou interdictions imposées dans une ordonnance de protection, prévu à l'article 227-4-2 du code pénal, la proposition de loi crée un nouveau délit de non-respect des obligations ou interdictions imposées dans une OPPI, en ajoutant un article 227-4-2-1 au code pénal.

La répression de ce nouveau délit est plus lourde en ce qu'il est prévu une peine de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, alors que le délit de l'article 227-4-2 du code pénal est puni de 2 ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Le motif invoqué est celui de permettre une géolocalisation de l'auteur en application de l'article 230-32 du code de procédure pénale.

S'il paraît entendable que le délit de non-respect des mesures d'une ordonnance de protection soit étendu aux mesures de l'OPPI, la création d'un délit distinct et plus sévèrement réprimé appelle plusieurs observations de notre part.

Les mesures de l'OPPI ont vocation à durer au maximum 6 jours, jusqu'à ce que l'ordonnance de protection soit prise, après audience. Ce sont les mesures de l'ordonnance de protection qui vont permettre d'assurer une protection de la victime dans la durée (6 mois, prolongés en cas de saisine du juge aux affaires familiales). Un défendeur qui ne respecterait pas les mesures de l'ordonnance de protection serait moins sévèrement réprimé qu'un défendeur qui ne respecterait pas celles de l'OPPI : rien de justifié, en terme de valeurs atteintes par ce délit – ici le non-respect d'une décision de justice – que l'un soit plus réprimé que l'autre. Il y a une certaine incohérence à pénaliser le non-respect d'une décision provisoire prise hors contradictoire, sans que le défendeur n'ait pu s'exprimer davantage que le non-respect d'une décision durable, prise après audience et donc potentiellement mieux comprise par le défendeur.

Enfin, l'argument tiré de la possibilité d'une géolocalisation nous semble inopérant : si l'on souhaite géolocaliser la personne, c'est qu'on lui reproche le délit de non-respect (par exemple parce qu'elle continue à entrer en contact par téléphone ou messagerie avec la personne protégée par l'OPPI), or pour cela, il est nécessaire que la personne ait

connaissance des mesures de l'OPPI (pour caractériser son intention), et donc que l'OPPI lui ait été signifiée ou notifiée, ce qui ne pourra pas être fait si cette personne est en fuite. De plus, le non-respect de la décision de justice est souvent annexe à une infraction principale dont la peine encourue est suffisante pour permettre la géolocalisation.

Par ailleurs, punir le délit de non-respect de l'OPPI de 3 ans d'emprisonnement, c'est aligner ce délit, dans l'échelle des peines, sur celui de violences sans ITT sur conjoint (puni de 3 ans), ce qui ne nous paraît pas cohérent, au regard des valeurs protégées par chacune de ces infractions.

Nous sommes donc défavorables à la création d'un délit distinct et plus sévèrement réprimé, le délit de l'article 227-4-2 pouvant simplement être étendu à l'OPPI, en cas de création de ce dispositif, sans aggravation de la répression de ce délit.

Nous n'avons pas d'observations à formuler sur l'article 3.

Conclusion

Au delà de la réforme envisagée, les magistrats du siège et du parquet en charge des VIF relèvent d'importantes divergences de pratiques d'un juge à l'autre ou d'une juridiction à l'autre, ayant un impact majeur sur l'effectivité ou non de la protection que peuvent apporter les dispositifs tels que l'ordonnance de protection. Cette question soulève celle de la formation, qui est nécessaire en matière de violences intra-familiales pour l'ensemble des magistrats et en particulier pour les juges aux affaires familiales.

Le Syndicat de la magistrature estime opportun que les fonctions de juge aux affaires familiales deviennent des fonctions spécialisées, préalable nécessaire à une formation adaptée en matière de VIF pour l'ensemble des magistrats en charge de ce contentieux.