

Synthèse du rapport d'évaluation de l'interdiction temporaire de résidence

Ce rapport d'évaluation vise à rencontrer une demande du Ministre de la Justice d'évaluer l'expérience des magistrats en matière d'interdiction temporaire de résidence qui permettrait d'expliquer son application limitée (en proposant éventuellement des modifications législatives). A cette fin, le Service d'appui du ministère public a décidé d'évaluer l'ensemble du dispositif d'interdiction temporaire de résidence –la loi du 15 mai 2012 et la circulaire 18/2012 – et la pratique y relative dans le cadre de la politique criminelle du Collège des procureurs généraux en matière de violence intrafamiliale.

Le critère d'évaluation choisi a été celui de « la cohérence » des mesures d'interdiction temporaire de résidence avec la politique criminelle en matière de violence intrafamiliale. Sur cette base, la question à laquelle l'évaluation permet de répondre est la suivante : **A quelles conditions la mise en œuvre du dispositif d'interdiction temporaire de résidence permet-elle de lutter contre la violence intrafamiliale ?**

En vue de répondre à cette question, des informations ont été collectées en plusieurs étapes : (1) collecte des avis des participants à une journée d'étude organisée le 23 mai 2016 par le ministère public sur les violences intrafamiliales; (2) entretiens semi-directifs auprès d'un échantillon représentatif de magistrats et policiers de terrain ; (3) *focus groupes* par régime linguistique reprenant des magistrats, policiers et des représentants du secteur de l'aide en vue d'approfondir certains constats issus des entretiens semi-directifs, de confronter la réalité des magistrats à celle d'autres acteurs et de réfléchir à des propositions concrètes. L'équipe de coordination du réseau « criminalité contre les personnes » a joué le rôle de « groupe de pilotage » qui a accompagné le processus d'évaluation. C'est en son sein qu'ont eu lieu les débats concernant le processus d'évaluation et ses modalités.

Au regard des informations collectées selon la méthode décrite, le constat est que, pour les magistrats, afin de lutter contre la violence intrafamiliale, l'interdiction temporaire de résidence doit :

1) Avoir une place qui lui est propre parmi les instruments de politique criminelle de lutte contre la violence intrafamiliale :

L'objectif principal de la politique criminelle de lutte contre la violence dans le couple est d'intervenir le plus tôt possible en vue de briser le cycle de la violence. La législation sur l'interdiction temporaire de résidence visait à fournir au ministère public un nouvel outil lui permettant d'éloigner le suspect et d'éviter par la même que la victime ne doive quitter elle-même le domicile et dès lors subir une victimisation secondaire. Or, le constat en pratique est que l'interdiction temporaire de résidence est appliquée de manière très variable selon les arrondissements judiciaires.

Dans les parquets où l'interdiction temporaire de résidence n'est pas appliquée, les magistrats ont estimé que, au regard des conditions d'application reprises dans la loi et dans la circulaire COL 18/2012, il y aurait très peu de cas où elle pourrait être utilisée. Dans les cas où il y a une menace grave et immédiate pour la sécurité des personnes, ces magistrats appliquent le plus souvent des mesures plus coercitives – à savoir requérir le juge d'instruction en vue de demander de délivrer un mandat d'arrêt ou de mettre la personne en liberté sous conditions. Dans les cas où le danger

n'est pas grave et imminent, le parquet demande aux policiers de trouver un arrangement avec les parties sur une base volontaire dans le cadre de l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre public. Dans certains arrondissements, on éloigne le suspect dans le cadre d'une probation pratorienne.

Par ailleurs, la loi sur l'interdiction temporaire de résidence est particulièrement innovante sur deux points : d'abord, elle ne demande pas une infraction pour que la mesure puisse être ordonnée puisqu'une « menace grave et immédiate pour la sécurité d'une ou plusieurs personnes » suffit ; ensuite, et cela découle du premier élément, il s'agit d'une mesure hybride qui emprunte tant au droit civil qu'au droit pénal. Ces éléments ont suscité de nombreuses réticences au sein du ministère public, exprimées notamment dans la circulaire COL 18/2012.

Certains arrondissements ont surmonté ces réticences et ont donné une place à l'interdiction temporaire de résidence dans la palette des instruments de politique criminelle, mettant en avant les nombreux avantages qu'elle peut avoir par rapport notamment au recours au juge d'instruction. Certains magistrats ont également utilisé cette mesure de façon ponctuelle en complément à d'autres mesures.

2) Permettre à différents intervenants externes au ministère public de s'insérer dans la relation

Un autre objectif de l'interdiction temporaire de résidence est d'instaurer une période de décrispation qui permet aux parties de réfléchir au calme en vue d'une décision autonome, indépendamment des suites pénales réservées ou non aux faits. Il s'agit de briser le cycle de la violence conjugale et de donner à la victime la possibilité de reprendre du pouvoir sur sa vie. Le ministère public ne peut assumer seul la réalisation de cet objectif.

Pour que l'interdiction temporaire de résidence apporte un sens au travail du ministère public, elle doit en premier lieu, permettre d'initier des contacts du secteur de l'aide avec les parties. Pour ce qui est du suivi des victimes, les structures existantes peuvent atteindre cet objectif à condition d'organiser la coordination et la circulation de l'information au niveau local. A cette fin, le rôle des magistrats de référence et des protocoles de collaboration prévus par la COL 4/2006 est essentiel. Par contre l'offre de services qui pourraient prendre en charge le suivi des auteurs, également fondamentale, est trop restreinte. Par ailleurs, une approche multidisciplinaire pour les cas les plus graves permettrait de prendre en compte l'ensemble des problèmes de la famille dans un délai plus court et permettrait de donner davantage sa place au dispositif d'interdiction temporaire de résidence au rang des mesures possibles.

En second lieu, l'articulation avec le droit civil au travers du tribunal de la famille doit être fluidifiée. Tout d'abord, l'audience du tribunal de la famille est perçue comme positive notamment par la possibilité qu'elle offre d'un débat contradictoire. Ce débat permet entre autre de nourrir la décision que le ministère public prendra au pénal. Au civil, les juges de la famille ne bénéficient toutefois pas de toutes les informations pour prendre leurs décisions et il arrive fréquemment qu'une des parties soit absente. Ceci peut s'expliquer par le peu d'informations dont dispose le service d'accueil des victimes en vue de contacter la personne autrement que par courrier postal et le peu d'implication qui lui est accordé par les parquets en matière de violence dans le couple.

De plus, les modalités d'application de l'interdiction temporaire de résidence qui peuvent être prises par le juge de la famille pourraient être mieux exploitée afin de permettre le « passage de

témoin » du ministère public – qui s’occupe de sécurité immédiate – au domaine civil – où le juge de la famille adapte la décision à la réalité des justiciables.

Enfin, un des buts de l’intervention du tribunal de la famille était d’encourager les personnes qui le souhaitent à solliciter des mesures à plus long terme dans le cadre d’un débat contradictoire. La loi a prévu la possibilité de prendre des mesures urgentes et provisoires pendant la durée de l’interdiction temporaire de résidence. Pour certains, il faudrait également que l’interdiction temporaire de résidence prononcée par le ministère public vaille saisine permanente du tribunal de la famille pour l’ensemble de la problématique familiale pour autant qu’il y ait une demande d’une des parties dans le délai de l’interdiction temporaire de résidence.

3) Présenter une charge de travail équilibrée au regard du bénéfice visible

Le choix qui est fait d’avoir recours à une interdiction temporaire de résidence est une décision de politique criminelle qui se prend notamment au regard d’une analyse coût-bénéfice. Si d’autres procédures offrent le même bénéfice pour une charge de travail moindre, elles seront privilégiées. Il est dès lors important que l’interdiction temporaire de résidence présente des bénéfices visibles qui lui sont propres par rapport à d’autres instruments ayant les mêmes effets.

D’un autre côté, la charge administrative pour les parquets prévue par cette procédure (8 modèles) ne peut être réduite. Par ailleurs, la circulaire COL 18/2012 déconseille l’usage de la procédure orale en cas d’urgence prévue par la loi et impose en principe une audition dans tous les cas, ce qui a un impact sur la charge de travail. La question se pose également de savoir dans quels cas un contrôle du respect de l’interdiction temporaire de résidence par la police est opportun.

Vu ces constats, les recommandations ci-dessous sont proposées :

1. Adapter la circulaire COL18/2012 commune du Ministre de la Justice, du ministre de l’Intérieur et du Collège des procureurs généraux relative à l’interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique.

- En vue de rationaliser la procédure administrative d’interdiction temporaire de résidence, il est proposé :

✓ Au service d’appui, de procéder à une automatisation et une diffusion des modèles prévus par la COL 18/2012.

✓ Au Collège des procureurs généraux, de favoriser l’utilisation de la procédure en urgence dans le cadre de sa politique criminelle.

- En vue de donner une place propre à l’interdiction temporaire de résidence comme instrument de politique criminelle et de faire évoluer la culture du ministère public à cet effet, il est proposé :

✓ Au Collège des procureurs généraux, de donner de nouvelles directives de politique criminelle en matière d’interdiction temporaire de résidence.

2. Faire évoluer la politique criminelle du ministère public en matière de violences dans le couple vers une meilleure articulation avec les autres acteurs.

- En vue de mettre à jour les plans d’arrondissements et les protocoles de collaboration prévus par la COL 4/2006 et d’en assurer le suivi, il est recommandé :

- ✓ Au réseau « criminalité contre les personnes » du Collège des procureurs généraux, de convoquer une assemblée générale des magistrats de référence.
- En vue de favoriser le développement d'une approche multidisciplinaire en chaîne pour les cas complexes dans les différents arrondissements, il est recommandé :
 - ✓ Au Collège des procureurs généraux, de dégager un cadre de travail commun au ministère public pour ce type d'approche, tout en rappelant que seuls les cas les plus complexes pourraient être traités de cette façon.
 - ✓ A l'Etat fédéral et aux entités fédérées de favoriser le développement d'une approche multidisciplinaire en chaîne en procédant par étape et en fonction des spécificités organisationnelles de chaque communauté.
- En vue de créer un suivi des personnes éloignées dans l'ensemble des arrondissements judiciaires, il est recommandé :
 - ✓ A l'Etat fédéral et aux entités fédérées de proposer une solution commune uniforme permettant de suivre les personnes éloignées dans le cadre d'une interdiction temporaire de résidence, par exemple par la création d'un nouveau mandat pour les maisons de justice.

3. Proposer des modifications législatives en vue de rendre plus cohérent l'ensemble du dispositif.

Ces propositions sont présentées sous forme d'alternatives avec les avantages et inconvénients que ces changements peuvent apporter :

- Etendre le délai d'interdiction temporaire de résidence de 10 à 14 jours.
- Prévoir que la procédure en urgence prévue par la loi soit la seule procédure.
- Donner la possibilité aux parties de saisir le tribunal de la famille de toute autre demande concernant la situation familiale pendant la durée de l'interdiction temporaire de résidence.
- Rehausser le seuil de peine en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de résidence à un an afin de rendre possible la délivrance d'un mandat d'arrêt.
- Assortir de la même sanction pénale le non-respect d'une interdiction temporaire de résidence prolongée par le tribunal de la famille.

4. Développer une stratégie de communication autour de l'interdiction temporaire de résidence et de ses objectifs.

- En vue de faire évoluer la culture organisationnelle du ministère public relative à la mesure d'interdiction de résidence et ce qu'elle a de novateur, il est demandé :
 - ✓ Au service d'appui du ministère public et au réseau « criminalité contre les personnes », une fois que les directives de politique criminelle auront été adaptées, de rédiger et mettre en œuvre un plan de communication relatif à l'interdiction temporaire de résidence et ses objectifs.
 - ✓ Au Collège des procureurs généraux, de communiquer sur les résultats et les suites du présent rapport d'évaluation.