

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Examen du rapport d'information sur le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes (n°1380) : dispositions relatives à la protection des femmes contre les violences et les atteintes à leur dignité (Mmes Édith Gueugneau et Monique Orphé, rapporteures) 2

Mardi

3 décembre 2013

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 9

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de Mme Catherine
Coutelle,
*Présidente***



La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a procédé à l'examen du rapport d'information sur le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes (n°1380) : dispositions relatives à la protection des femmes contre les violences et les atteintes à leur dignité (Mmes Édith Gueugneau et Monique Orphé, rapporteures).

La séance est ouverte à 14 heures.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Nous examinons aujourd'hui le projet de rapport de Mmes Gueugneau et Orphé, rapporteures d'information sur le titre III du projet de loi, intitulée « dispositions relatives à la protection des femmes contre les violences et les atteintes à leur dignité ».

Je vous rappelle que nous avons déjà abordé ce sujet en amont du projet de loi, avec la préparation d'une contribution à la Ministre des Droits des femmes, que nous avons adoptée en délégation le 24 avril 2013. La délégation a par ailleurs auditionné Mme Ernestine Ronai, secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences (MIPROF), ainsi que récemment Mme Christelle Hamel, coordinatrice de l'enquête nationale sur les violences subies et les rapports de genre, dite enquête Virage.

Les rapporteures ont procédé à de nombreuses auditions ; elles se sont rendues au TGI de Bobigny en juin dernier, afin de comprendre la réalité du parcours d'accueil des femmes victimes de violences qui y a été mis en place.

Mme Monique Orphé. Le titre III du projet de loi « Égalité » est consacré à la lutte contre les violences, un volet essentiel dans un texte à visée transversale.

Disposer de données statistiques sur la réalité des violences est un préalable nécessaire à l'action publique. En France, la dernière enquête statistique d'envergure est celle de l'ENVEFF réalisée en 2000, il y a donc plus de dix ans. Elle est la référence actuelle dans le débat sur les violences.

Une nouvelle enquête actualisée et intitulée « Virage » devrait être conduite prochainement par l'Institut national d'études démographiques (INED) et concerner l'ensemble des violences ; elle s'intéressera aussi aux hommes, ce qui est nouveau. Nous insistons pour que cette enquête inclue absolument les DOM où le problème des violences est crucial. Nous proposons également que dans un deuxième temps, une autre enquête porte sur les personnes âgées victimes de violences et de maltraitance.

L'étude nationale annuelle de la Délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur sur les morts violentes au sein du couple est une autre source d'information sur les violences. En 2012, les statistiques issues de la police et de la gendarmerie font apparaître 174 faits qualifiés d'homicides, soit 28 faits de plus qu'en 2011. Je vous renvoie au rapport pour plus de détails statistiques.

Face au phénomène persistant des violences, le législateur a adopté successivement plusieurs lois. La loi du 12 décembre 2005 a, pour la première fois, posé le principe de l'éviction du conjoint violent du domicile du couple. La loi du 4 avril 2006 a notamment rendu possible la répression du viol entre époux. Enfin, la loi du 9 juillet 2010 a mis en place l'ordonnance de protection et permis de réprimer les violences psychologiques. La loi du

6 août 2012 a rétabli le délit de harcèlement sexuel, et la loi du 5 août 2013 complète le dispositif pour le rendre conforme à la directive européenne du 5 avril 2011.

Signalons également la création de la MIPROF par le décret du 3 janvier 2013.

Mme Édith Gueugneau. Une évaluation de l'application de la loi du 9 juillet 2010 a été conduite en 2012 par Mme Bousquet et M. Geoffroy. Leur rapport établit quatre constats.

Le premier est que la loi de 2010 est pleinement applicable puisque tous les textes réglementaires ont été publiés, mais qu'elle reste mal connue. Le deuxième constat est que l'ordonnance de protection connaît une montée en régime progressive mais inégale sur le territoire. Le délai de délivrance de l'ordonnance de protection est jugé trop long mais son contenu apparaît adapté aux besoins des victimes. Le troisième constat du rapport portait sur les mesures d'ordre pénal contenues dans la loi de 2010, et notamment sur l'expérimentation des dispositifs anti-rapprochement et téléphone de grand danger.

Le quatrième constat portait sur les clefs du succès : orientation des victimes, implication et mise en réseau des acteurs, stratégie de prévention.

Mme Orphé et moi-même avons effectué, à la demande de la ministre des Droits de femmes, une étude sur les violences faites aux femmes en amont du projet de loi sur l'égalité. Nous avons conduit de nombreuses auditions et nous nous sommes rendues au tribunal de Bobigny. Nous avons pu y voir le parcours mis en place pour accueillir les femmes victimes de violences.

Dans la contribution que nous avons rédigée, nous avons fait des préconisations. Concernant l'ordonnance de protection, nous suggérons d'inscrire un délai maximal pour sa délivrance et de porter la durée des mesures à six mois, ce qui a été fait par le projet de loi. Nous nous sommes interrogées sur le champ d'application de l'ordonnance de protection, sur le juge compétent, sur l'autorité parentale, sur la notion « d'intérêt de l'enfant ». Nous avons réfléchi à la question controversée de la médiation pénale, à la nécessaire formation de tous les acteurs. Nous avons aussi insisté sur l'accompagnement social des victimes, sur le rôle des médecins dans le signalement des violences conjugales. Tout cela figure dans la contribution que nous vous avons présentée le 24 avril dernier et pour plus de développements, je vous renvoie à notre rapport.

Mme Monique Orphé. J'en viens aux mesures contre les violences contenues dans le projet de loi « Égalité ». L'article 7 du projet de loi améliore le dispositif de l'ordonnance de protection en tirant les conséquences des différentes évaluations effectuées. Il vise à réduire les délais de délivrance, à allonger la durée des mesures et pose en principe le maintien de la victime de violence dans son domicile. L'article 8 restreint la médiation pénale aux seuls cas où la victime en fait la demande, le Sénat ayant, quant à lui, prévu la suppression de la médiation pénale en cas de violences.

Les articles 9 et 11 permettent de privilégier l'éviction du conjoint violent du domicile. Dans l'hypothèse où la victime préférerait quitter son domicile, le 4^{ème} plan interministériel de lutte contre les violences prévoit d'accroître l'offre d'hébergements d'urgence.

Mme Édith Gueugneau. L'article 10 prévoit la généralisation du téléphone « grand danger » qui a été expérimenté à Bobigny et Strasbourg. Les bilans réalisés témoignent de

l'utilité de ce dispositif et de la satisfaction de ses utilisateurs. L'article 12 harmonise les définitions des délits de harcèlement moral au travail et de harcèlement psychologique au sein du couple avec la nouvelle définition du harcèlement sexuel. L'article 13 permet la prise en compte des violences faites aux femmes handicapées en menant des actions de sensibilisation et de prévention. L'article 14 permet d'exonérer les femmes étrangères victimes de violences des taxes de délivrance et de renouvellement des titres de séjour. L'article 15 prévoit l'instauration d'un stage de responsabilisation pour les auteurs de violences, dont le coût serait à la charge de l'auteur.

Le Sénat a inséré dans le projet un article 15 bis nouveau qui pose le principe de l'obligation de formation de l'ensemble des acteurs de la lutte contre les violences, ce qui nous paraît très positif.

Mme Monique Orphé. L'article 16 prévoit de renforcer les missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel afin qu'il s'assure du respect des droits des femmes dans le domaine de l'audiovisuel et contribue à la lutte contre les stéréotypes. L'article 17 vise à faciliter le signalement de contenus Internet attentatoires à la dignité des femmes. Enfin, l'article 17 *ter* nouveau introduit au Sénat résulte d'un amendement de Mme Jouanno. Il vise à interdire les concours de « mini-miss », interdiction qui serait passible de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. La Délégation ne peut évidemment approuver ce type de manifestations mais s'interroge sur l'opportunité de les interdire. La ministre des Droits des femmes envisage de distinguer les enfants de moins de 13 ans et ceux de plus de 13 ans. Il convient toutefois de rappeler que le code du travail offre déjà une protection aux enfants mannequins et aux enfants utilisés dans les spectacles.

Mme Édith Gueugneau. Enfin, bien que cela ne figure pas dans le projet de loi, la Délégation s'est interrogée sur les moyens de mieux lutter contre les viols. Elle souhaiterait que le ministère de la Justice réfléchisse à un allongement du délai de prescription pour l'action publique en matière de viol. Elle souhaiterait également que l'on mette fin à l'exclusivité des unités médico-judiciaires pour les constats de viols.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Je vous remercie pour votre présentation et pour la qualité de votre travail. Nous avons eu une vue complète de vos travaux et recherches. Je vous propose, chers collègues, d'ouvrir la discussion.

Mme Conchita Lacuey. Je voudrais revenir sur la recommandation n° 4, qui prévoit de retirer automatiquement l'autorité parentale en cas de crime sur le conjoint, sauf si l'intérêt de l'enfant s'y oppose. Ce cas me choque. Je n'arrive pas à comprendre comment on peut laisser l'autorité parentale à des auteurs de meurtre.

Mme Ségolène Neuville. Sur la même recommandation, je me demandais ce qui peut advenir si une femme victime de violences tue son mari par légitime défense. Que se passerait-il pour les enfants ?

Mme la présidente Catherine Coutelle. Pour ma part je reste dubitative sur l'automatisme de la sanction. Nous avons des juges qui doivent juger. Nous ne pouvons adopter une telle recommandation. La Délégation aux Droits des femmes du Sénat a adopté une recommandation ainsi formulée : « La Délégation rappelle que le juge doit pouvoir prononcer, dans le cadre de l'ordonnance de protection, le retrait partiel – nous pourrions ici rajouter « ou total » - de l'autorité parentale s'il a la conviction que sa décision est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant ». La notion d'« intérêt supérieur de l'enfant » est législative. Le

juge doit toujours prendre en compte cette notion, et je reste personnellement très réservée sur le caractère automatique du retrait de l'autorité parentale.

Mme Monique Orphé. Peut-être puis-je apporter un début de réponse, sans affirmer que c'est la seule solution. Nous avons bien évidemment pesé le pour et le contre durant nos travaux ; ceci dit, nous avons pu constater que dans le cadre des violences faites aux femmes, notamment en cas de crime, le père garde l'autorité parentale, et donc le pouvoir de décision, quand bien même l'exercice de cette autorité a été confié à un tiers. La question est : est-ce qu'un père qui a tué ou un mari qui a tué reste un bon père et doit garder l'autorité parentale ? Moi, je ne suis pas convaincue. J'ai entendu Mme la Ministre lors de son déplacement en Seine-Saint-Denis, à l'occasion duquel elle a signé une convention avec le département visant à protéger les enfants victimes de violences – parce qu'il s'agit bien d'une violence que d'assister à un crime de ce genre –, et elle a énoncé son désir de légiférer sur cette question dans le projet de loi pour l'Égalité entre les femmes et les hommes. C'est pourquoi, si cet élément n'y figure pas, je souhaite qu'on l'introduise et je présenterai un amendement sur ce sujet, même si je sais également que le juge doit garder un certain pouvoir d'appréciation.

Madame la présidente Catherine Coutelle. Je suis tout à fait d'accord avec votre analyse, concernant les enfants qui sont marqués, et concernant les violences en général, pas seulement l'homicide, malgré lesquelles l'autorité parentale est maintenue. Mais c'est le mot « automatique » qui me gêne. Il faut garder une recommandation qui conserve la possibilité de prononcer « le retrait ».

Par contre, vous n'abordez pas la dissimulation d'adresse pour les femmes victimes de violences. Dans les faits, le père va souvent demander à l'instituteur l'adresse de la mère.

Mme Monique Orphé. Cela est déjà prévu dans le cadre de l'ordonnance de domiciliation.

Mme Édith Gueugneau. Pour le moment, le code civil semble clair : l'autorité parentale peut être conservée par un homme même s'il a tué sa femme. Un homme qui tue la mère de ses enfants ne peut être un bon père. Le mot « automatiquement », certes, peut paraître radical, mais cela doit s'apprécier au regard de l'intérêt de l'enfant. Peut-être ceci sera-t-il examiné dans le cadre de la loi Famille *via* les violences faites aux enfants. La vie d'un enfant est fortement marquée par son éducation. Si celle-ci est faite par un père qui a tué la mère, cela me pose beaucoup de question.

Mme la présidente Catherine Coutelle. D'autres posent la question de l'enfant qui désire retrouver son père, même s'il est l'auteur d'un crime sur la personne de la mère. Je maintiens qu'il faut laisser au juge l'appréciation de la situation.

Concernant la recommandation portant sur les protocoles de partenariat pour la prise en charge des victimes, pourquoi mentionnez-vous le « conseil général » particulièrement et non les autres collectivités ? La région ou la ville ne peuvent-elles s'impliquer selon les cas ?

Mme Édith Gueugneau. Le conseil général fait preuve d'une forte volonté politique concernant la lutte contre les violences faites aux femmes, et de leurs compétences liées au social. Nous avons pu noter cela en Seine-Saint-Denis.

Nous pourrions tout à fait remplacer « conseil général » par « collectivités territoriales ».

Mme la présidente Catherine Coutelle. Il est vrai que la loi ne leur fait pas une obligation d'intervenir en ce domaine mais certains le font. Après, libre à la collectivité qui s'implique le plus, en fonction du territoire, d'être le moteur de cette action.

Supposons qu'un conseil général ne veuille pas mettre en place le dispositif, est-ce qu'il bloque les autres collectivités ? Je ne le pense pas.

M. Jacques Moignard. Le conseil général gère l'aide sociale à l'enfance et la PMI. Je ne vois pas la compétence d'autres collectivités, que ce soient les communes, ou les conseils régionaux d'ailleurs. Ce qui n'empêche pas de mener des actions, bien sûr.

Mme la présidente Catherine Coutelle. L'hypothèse de désigner un magistrat spécialisé dans les violences a été beaucoup débattue en 2010. Ne pourrait-on pas préconiser plutôt un « référent », c'est-à-dire un magistrat spécialisé dans chaque TGI, un référent pour le suivi des violences faites aux femmes, sans préciser que cela soit un magistrat du parquet. Certaines associations demandent la création de tribunaux spécialisés. L'intitulé « tribunal spécial » a une connotation telle que nous ne souhaitons pas nous orienter vers cette idée. Le référent est une autre notion.

Ce qui manque surtout aujourd'hui, c'est un lieu où la femme victime puisse se rendre pour porter plainte puis bénéficier d'une prise en charge juridique. L'idée est similaire au numéro d'urgence 3919, qui doit être popularisé. De même, dans les tribunaux, lorsqu'une femme veut porter plainte, elle ne sait pas bien à qui s'adresser. Il faudrait qu'à l'accueil du tribunal, on puisse lui répondre que les violences sont traitées par telle équipe en tel lieu. Est-ce que ce référent doit être un magistrat, je ne sais pas.

Vous avez évoqué la formation des médecins, mais je pense qu'il conviendrait de formuler une recommandation plus générale qui trouverait sa place dans les développements relatifs à la formation initiale des acteurs (gendarmes, policiers, etc.). La loi du 9 juillet 2010 le prévoit certes déjà. Mais rien n'a été fait ! Nous n'avons même pas le rapport prévu par la loi... L'importance de la formation doit être rappelée. Les médecins ne savent pas toujours indiquer une interruption temporaire de travail (ITT), y compris pour des femmes qui ne travaillent pas. Or, ils doivent indiquer l'ITT même dans cette hypothèse.

Mme Ségolène Neuville. J'ai interrogé Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, il y a trois semaines, lors de l'examen du budget « santé ». La ministre m'a indiqué qu'un travail interministériel était en cours avec Geneviève Fioraso, à propos de la formation initiale des médecins sur les violences faites aux femmes. Ce sujet n'est pas abordé aujourd'hui dans la formation médicale. Il n'y a rien dans le texte du Sénat.

Mme Édith Gueugneau. L'article 15 *bis* nouveau du texte adopté par le Sénat vise la formation initiale et continue des médecins, des personnels médicaux et paramédicaux, des travailleurs sociaux, des magistrats, des agents de police.

Mme la présidente Catherine Coutelle. La Délégation peut, par une recommandation, insister fortement sur le fait que tous les acteurs doivent recevoir, dans le cadre de leur formation initiale, un enseignement ou une information sur la manière d'interroger les patients ou d'accueillir les victimes dans les commissariats. C'est un moment très important.

Enfin, je ne crois pas que les dispositions concernant les « mini-miss » relèvent tout à fait de la problématique des violences faites aux femmes. C'est une question d'image et de sexisme. Par ailleurs, il me semble que cet article soulève un problème de constitutionnalité dans la mesure où il pose une interdiction générale qui peut être jugée contraire aux libertés fondamentales.

En ce qui concerne la répression du viol, je suis en accord avec votre recommandation d'allonger le délai de prescription, ce qui permettrait de mettre l'agresseur en examen des années plus tard, dans certains cas. J'aimerais également que l'on écarte toute prescription pour ce qui est de l'inceste.

Mme Virginie Duby-Muller. Sur l'inceste, nous ne disposons pas d'études sur les années antérieures ?

Mme la présidente Catherine Coutelle. Si ! Notre collègue Marie-Louise Fort a déposé une proposition de loi sous la précédente législature mais elle n'a pas été examinée. Il me semble qu'à l'époque, se posait un problème de définition de l'inceste. C'est un sujet trop complexe pour être abordé dans le cadre du projet sur l'égalité entre les femmes et les hommes mais nous pourrions traiter cette question dans le texte à venir sur la famille.

Mme Monique Orphé. Il faudrait sans doute former un groupe de travail car nous manquons d'éléments sur cette question douloureuse. Il est en effet préférable d'examiner ce sujet dans le cadre du projet de loi sur la famille.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Je souhaiterais encore aborder quelques points.

Sur le mariage forcé, les ministres ont envoyé des directives aux consulats et dans les écoles. Il faut renforcer la lutte contre les mariages forcés, ainsi que vous l'indiquez.

Sur la résidence des enfants dans le cas du divorce, je pense que la Délégation devrait prendre position. Je suis pour ma part hostile à la garde alternée automatique dont le principe a été introduit dans le texte du projet de loi au cours des débats au Sénat.

Mme Monique Orphé. À titre personnel – je ne sais pas si Édith Gueugneau partage cette position –, je suis également opposée à la résidence alternée automatique.

Mme la présidente Catherine Coutelle. La Délégation pourrait adopter une recommandation défavorable à cette disposition.

La Présidente constate que la Délégation se prononce à l'unanimité de ses membres présents contre le principe d'une résidence alternée systématique des enfants.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Je remercie les rapporteuses pour ce travail. La semaine prochaine, nous examinerons la deuxième partie de notre rapport consacrée à l'égalité professionnelle et à la parité. Je vous invite à regarder l'article 1^{er} du projet de loi car la ministre des Droits des femmes s'est déclarée prête à examiner les améliorations ou les compléments que nous pourrions apporter à cette disposition. Nous pourrions ainsi travailler pour affirmer que ce que doit être l'ambition d'un projet de loi sur l'égalité.

À l'issue de la présentation de la première partie du rapport d'information sur le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes (n°1380), consacrée à la

protection des femmes contre les violences et les atteintes à leur dignité (Mmes Édith Gueugneau et Monique Orphé, rapporteuses), la Délégation a adopté les recommandations suivantes :

- 1) Établir les modalités d'un financement interministériel de l'enquête « Violences et rapports de genre » dite enquête Virage ; inclure sans délai les départements d'outre-mer dans le champ de l'enquête ;
- 2) Le ministère de la Justice doit inviter les tribunaux à recenser les lieux susceptibles de constituer des espaces de rencontre et accroître le nombre de ces espaces ;
- 3) Instaurer le principe de la suspension de l'exercice de l'autorité parentale pour l'auteur des violences durant la durée de l'ordonnance de protection ;
- 4) Instaurer le principe du retrait de l'autorité parentale au parent auteur d'un crime sur le conjoint, sauf si l'intérêt de l'enfant s'y oppose ;
- 5) Encourager et faciliter la mise en place de protocoles de partenariat, pour la prise en charge des victimes, entre tous les acteurs impliqués : parquet, ordre des avocats, chambre des huissiers, associations, collectivités territoriales ;
- 6) Désigner dans chaque TGI un magistrat référent dans le suivi des procédures relatives aux violences faites aux femmes ;
- 7) Prévoir des actions de prévention et de lutte contre les stéréotypes pour combattre les violences ;
- 8) Compléter le code du travail pour inclure les concours de beauté dans les manifestations visées aux articles L.7124-1 et R.7124-1 du code du travail ;
- 9) Le ministère de la Justice doit ouvrir une réflexion sur l'allongement du délai de prescription pour l'action publique en matière de viol ;
- 10) Mettre fin à l'exclusivité des unités médico-judiciaires pour dresser la constatation médicale dans les cas de viol.

La séance est levée à 15 h 15.