

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

- Suite de l'examen de la proposition de loi relative à la garde alternée des enfants (n° 307) (M. Vincent Bru, rapporteur)..... 2

Mercredi

22 novembre 2017

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
M. Stéphane Mazars,
*Vice-président***



La réunion débute à 16 heures 35.

Présidence de M. Stéphane Mazars, vice-président.

La Commission poursuit l'examen de la proposition de loi relative à la garde alternée des enfants (n° 307) (M. Vincent Bru, rapporteur).

M. Stéphane Mazars, président. Nous allons reprendre l'examen de la proposition de loi relative à la garde alternée des enfants, qui sera débattue en séance publique le 30 novembre prochain. Notre présidente, Mme Yaël Braun-Pivet, m'a demandé de la remplacer. Ce matin la Commission a achevé la discussion générale, nous en venons donc à l'examen des amendements.

Article unique (art. 373-2-9 du code civil) : *Résidence de l'enfant en cas d'exercice conjoint de l'autorité parentale*

La Commission examine les amendements identiques CL3 de M. Xavier Breton, CL7 de M. Thibault Bazin et CL10 de M. Ugo Bernalicis.

M. Xavier Breton. L'amendement CL3 vise à supprimer l'article unique d'un texte rédigé rapidement, au point que ses défenseurs doivent proposer plusieurs amendements pour le récrire, quitte à en changer le sens. Les auteurs de la proposition de loi ont fait preuve de précipitation sur un sujet compliqué et délicat. J'ai évoqué ce matin, au cours de la discussion générale, la violence au sein des couples, qui ne figure pas dans le texte. Il convient avant tout, à nos yeux, d'établir un bilan de la situation, notamment depuis l'entrée en vigueur de la simplification du divorce par consentement mutuel.

M. Thibault Bazin. La discussion générale m'a conforté dans mon opposition au présent texte, qui prévoit que la résidence de l'enfant sera fixée au domicile de chacun de ses parents afin de traduire leur égalité. Cette mesure introduirait une résidence alternée de principe après séparation, mais sans tenir compte des besoins de l'enfant. D'ailleurs, un rapport de la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS) souligne les dangers d'une résidence alternée, en particulier pour l'enfant en bas âge. Enfin, les psychologues, pédopsychiatres et spécialistes de l'enfance s'accordent tous pour dire que la résidence alternée n'est pas souhaitable pour l'enfant qui, comme tout être humain, a besoin de stabilité pour se développer. Il est donc préférable de supprimer l'article unique.

Mme Danièle Obono. Nous souhaitons supprimer l'article unique puisque – nous l'avons souligné lors de la discussion générale – il est mal rédigé.

Le dispositif est complètement dénué de logique : il donne un statut spécifique aux couples non mariés, qui ne peuvent être contrôlés lorsqu'ils n'ont pas signé de convention, et renforce au contraire le contrôle sur les couples mariés, alors même que vous prétendez rendre quasi automatique la garde alternée.

On sait, par ailleurs, que de nombreuses violences se déroulent au moment de la passation des enfants d'un parent à l'autre. C'est pourquoi l'on a donné au juge la faculté de refuser la possibilité de résidence alternée – sinon, pourquoi avoir recours au juge ? Or, au fil des propositions et projets de loi, on assiste à une sorte d'écrasement de l'office du juge, à un rapetissement de ses fonctions, et le présent texte s'inscrit dans cette ligne. Les magistrats, selon le dispositif envisagé, vont ainsi devoir se fonder sur une « raison sérieuse », c'est-à-

dire sur des faits dont la matérialité sera très difficile à établir. En cas de suspicion de violence, en effet, ils devront s'appuyer sur des dépôts de plainte, dont on sait qu'ils sont très rares, au point que le juge, actuellement, doit statuer selon son intime conviction – possibilité que le texte, précisément, lui retire.

M. Vincent Bru, rapporteur. Supprimer l'article unique revient à refuser d'essayer, dans l'intérêt de l'enfant, de satisfaire l'exigence de coparentalité, qui veut que l'enfant soit considéré comme ayant son domicile aussi bien chez son père que chez sa mère. Nous avons décidé, par le biais d'un amendement, de traiter du « passage de bras » – selon le terme consacré – d'un parent à un autre en cas de violences conjugales ou familiales.

J'entends également ce qui a été dit sur les enfants en bas âge : la loi ne peut imposer quoi que ce soit et il appartiendra aux parents, mais surtout au juge aux affaires familiales (JAF), de tenir compte de l'âge, ainsi que je l'ai souligné ce matin, notamment pour les enfants de moins de trois ans, pour lesquels on doit prévoir des aménagements. La proposition de loi, je le répète, n'impose pas que les enfants – bébés comme adolescents –, à travers l'instauration de la résidence partagée, passent le même temps au domicile du père et à celui de la mère. Le texte donne beaucoup de souplesse aux parents, ainsi qu'au juge, afin que l'intérêt de l'enfant, son droit de bénéficiaire réellement de son père et de sa mère, soit, j'y insiste, garanti.

Mme Caroline Abadie. Je suis contre ces amendements de suppression. Je rappelle à nos collègues qui invoquent l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il n'est pas question ici d'hébergement, mais bien d'une disposition de nature administrative : un enfant a deux maisons dès lors que ses parents se séparent. Nous avons bel et bien à l'esprit, nous aussi, l'intérêt de l'enfant.

Je précise en outre que les conventions visées par le texte sont également signées par deux personnes vivant en union libre. La proposition de loi ne concerne donc pas seulement les couples mariés, et nous n'entendons en rien instaurer une différence de traitement entre couples mariés et non mariés.

S'agissant enfin de l'expression : « pour une raison sérieuse », j'ai justement déposé un amendement visant à la supprimer, car elle n'est pas juridiquement fondée.

M. Philippe Latombe. Plusieurs amendements ont vocation, en effet, à corriger le texte. Reste, j'y insiste, qu'il n'oblige pas à la résidence alternée ni au partage égalitaire de la garde. Le juge aux affaires familiales continuera d'intervenir et sera même conforté dans son rôle, puisque les conventions ou accords entre les parents seront soumis à son approbation. En cas de pression de l'un sur l'autre pour obtenir un accord, le juge aux affaires familiales interrogera les deux parents pour s'assurer de leur réel consentement.

On ne peut à la fois regretter qu'on puisse divorcer sans juge et nous reprocher le fait que le juge reste la pierre angulaire du dispositif en cas de convention entre les parents. Je suis donc contre les amendements de suppression et voterai, en revanche, ceux qui répondent aux préoccupations exprimées en cas de violences. Enfin, il n'est pas envisagé de modifier les autres dispositions du code civil, en particulier concernant l'intérêt supérieur de l'enfant.

M. Thibault Bazin. Il ne faut pas être hypocrite : soit nous donnons à ce texte une portée telle qu'il mérite d'être discuté, soit il n'en a aucune et je ne vois pas l'intérêt de nous retrouver ici cet après-midi, si c'est pour voter des dispositions cosmétiques. Une question de

fond se pose : nous intéressons-nous avant tout aux droits des parents – et nous avons bien conscience des souffrances légitimes dont traite implicitement le texte, notamment celles de papas parfois privés de leur enfant –, ou bien privilégions-nous les droits des enfants ?

On peut certes, monsieur le rapporteur, minimiser la portée de la proposition de loi, mais des questions se posent tout de même quant à ses conséquences juridiques.

Poser pour principe que l'enfant a deux maisons pourrait avoir du sens si ces deux domiciles n'étaient pas très éloignés. Un adulte a déjà du mal à vivre entre deux domiciles, nous le savons bien en tant que parlementaires qui devons changer de mode de vie au cours d'une même semaine ; imaginez comme ce doit être compliqué pour un enfant ! On pourrait d'ailleurs imaginer que ce soit l'enfant qui reste dans la même maison, et les parents qui s'y succèdent : voilà qui apporterait en tout cas un peu de stabilité.

Poser, comme vous le faites, le principe de la double résidence peut avoir des conséquences négatives, et il nous faut demeurer très prudents, même si, encore une fois, nous comprenons bien les souffrances auxquelles il s'agit de remédier. Nous devons en particulier tenir compte de la proximité géographique des domiciles et de l'âge de l'enfant.

M. Robin Reda. Je soutiens les amendements de suppression. En cette affaire, qui touche de très nombreuses familles en France, il y a trop de cas particuliers pour qu'on puisse poser un principe général.

Vous entendez laisser au juge aux affaires familiales la possibilité d'arbitrer en fonction de ce principe, mais, compte tenu du nombre de dossiers qu'il a à traiter, il n'est pas en mesure de statuer sur chacun dans le bon sens et en connaissance de cause. Les moyens et le délai dont il dispose ne seront pas suffisants.

Enfin, dans un contexte où l'on évoque tant le harcèlement et les violences faites aux femmes, édicter ce principe général pourrait donner à penser au conjoint violent qu'il serait protégé par un principe général du droit. Or, les violences en question sont trop fréquentes et le sujet est trop grave pour qu'un seul texte de loi soit à même d'y répondre. Les termes du débat doivent être beaucoup plus larges et ne sauraient se réduire à l'article unique d'une proposition de loi.

Mme Danièle Obono. Les cas difficiles, qui sont nombreux, sont encadrés et traités, les statistiques le montrent. Les intentions des auteurs du texte sont peut-être bonnes, mais, j'y insiste, la proposition de loi risque d'amplifier les problèmes qu'elle entend résoudre, et plus ses auteurs la défendent, moins on en comprend l'urgence. Malgré les amendements de dernière minute qu'ils ont déposés, le but et la cohérence de leur initiative continuent de nous échapper.

M. le rapporteur. Plus que les droits des pères, ce sont les droits des enfants que nous essayons de défendre. Vous nous enjoignez de tenir compte de l'âge de l'enfant ; or nous allons examiner des amendements en ce sens. En outre, une application rigide du dispositif n'est pas de mise tant il est vrai qu'il faut tenir compte de l'âge des enfants, notamment quand ils sont petits – moins de trois ans –, comme il a été rappelé lors des auditions, mais également des conditions matérielles et des contraintes géographiques. En émettant l'idée d'une résidence partagée, nous entendons contraindre le juge aux affaires familiales à examiner au cas par cas les situations qui lui sont soumises et à se prononcer le plus possible dans l'intérêt de l'enfant.

En outre, un autre amendement que j'ai déposé tend à répondre à la question des violences faites aux femmes : je propose de reprendre le texte de l'actuel alinéa 4 de l'article 373-2-9 du code civil.

Les situations sont très différentes les unes des autres. Mme Obono a raison de le rappeler. C'est pourquoi, je le répète, nous n'imposons pas une résidence alternée systématique. Au contraire, nous souhaitons favoriser l'accord entre les deux parents et réserver une place importante, dans l'intérêt de l'enfant, au juge aux affaires familiales. Bref, nous entendons promouvoir la coparentalité, le droit de l'enfant à bénéficier de son père et de sa mère. Si le couple conjugal n'existe plus, il faut que le couple parental s'affirme, et nous pensons que le principe de la répartition du domicile entre le père et la mère peut résoudre des situations difficiles et inciter chacun des deux parents à participer à l'éducation des enfants et à prendre ses responsabilités vis-à-vis d'eux.

Je suis donc défavorable aux amendements de suppression.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle examine l'amendement CL20 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le présent amendement a pour objet de maintenir en l'état le quatrième alinéa de l'article 373-2-9 du code civil relatif à la procédure appelée « passage de bras ». Lors de ce passage, il peut y avoir des manifestations de violence, en particulier à l'encontre de la mère.

Cet article, issu de la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécialement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, est ainsi rédigé : « *Lorsque l'intérêt de l'enfant le commande ou lorsque la remise directe de l'enfant à l'autre parent présente un danger pour l'un d'eux, le juge en organise les modalités pour qu'elle présente toutes les garanties nécessaires. Il peut prévoir qu'elle s'effectue dans un espace de rencontre qu'il désigne, ou avec l'assistance d'un tiers de confiance ou du représentant d'une personne morale qualifiée.* »

Pour tenir compte des remarques exprimées lors des auditions et au cours de la discussion générale, il est opportun de réaffirmer ce principe afin de permettre le passage de bras dans des conditions plus sécurisées, notamment pour les mères.

M. Xavier Breton. On voit bien, à la méthode utilisée, que c'est à la suite des auditions et de nos échanges que sont ajoutés, à la va-vite, ces amendements. Il apparaît ainsi que le texte initial ne prenait pas en compte les violences conjugales éventuelles au sein de couples séparés. C'est pourquoi nous ne pouvons voter des amendements qui essaient de réparer des oublis, oublis à cause desquels, d'emblée, le texte était vicié.

Mme Caroline Abadie. Il s'agit d'un procès d'intention. Les violences faites aux femmes ont évidemment été prises en compte, et ce bien avant les auditions, dont je rappelle qu'elles n'ont eu lieu que la semaine dernière alors que nous travaillons sur ce texte depuis plus d'un mois avec le rapporteur ! Et nous avons eu tout aussi évidemment à cœur de préserver la sécurité des familles victimes de violences conjugales. C'est même, au sein du groupe La République en Marche, la première question qui a été soulevée lors de nos réunions – et j'imagine qu'il en est allé de même dans d'autres groupes.

On peut certes toujours se demander pourquoi le quatrième alinéa de l'article 373-2-9 du code civil avait été oublié – admettons qu'il ne s'agisse que d'un oubli. Reste qu'il est essentiel de le rétablir.

Mme Sarah El Haïry. La question des violences faites aux femmes et aux enfants a en effet été prise en compte dès le début de nos travaux et non à la suite des auditions et de la discussion générale. L'intérêt de l'enfant a toujours été au cœur de nos réflexions. Nous souhaitons que nos échanges se poursuivent sans mauvais procès.

Mme Danièle Obono. Nous ne vous faisons nullement un mauvais procès. On ne peut à la fois affirmer que la question est primordiale, et nous soumettre un texte où l'enjeu n'apparaît pas explicitement – au point qu'il vous est nécessaire de déposer des amendements à la dernière minute. Encore une fois, malgré ces amendements, la proposition de loi ne répond pas aux problèmes posés et va même en créer de nouveaux.

M. Robin Reda. Pardon d'insister, mais, dans le cas des divorces, les situations sont naturellement conflictuelles...

Mme Caroline Abadie. Non.

M. Robin Reda. ... et fragilisent énormément les conjoints, en particulier la mère. Si l'on a affaire à un conjoint maltraitant, qui est le plus souvent, malheureusement, le père, celui-ci pourra, fort du principe général que vous nous proposez de voter, se sentir soutenu par la justice. Se sentant soutenu, il continuera de harceler son épouse – son ex-épouse lorsque le divorce aura été prononcé – et, surtout, instrumentaliser l'enfant au point de peser sur la décision du juge. Le texte ne prend pas suffisamment en compte cet élément.

M. le rapporteur. Contrairement à certains de nos collègues, je pense que modifier le texte initial d'un projet ou d'une proposition de loi est tout à l'honneur d'une commission. Auditions et amendements ont bien pour vocation d'enrichir un texte, de le corriger. Il ne s'agit pas du tout, madame Obono, de je ne sais quels arrangements de dernière minute pour régler des contradictions.

Il est normal que nous ayons pris en compte l'intérêt de l'enfant et les violences faites aux femmes. Si nous nous apercevons que le texte n'est pas suffisamment clair, il est tout de même normal que nous défendions, Mme Abadie et moi, des amendements visant à satisfaire au mieux l'intérêt de l'enfant. Nous ne faisons que notre travail de législateurs.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL12 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Le présent amendement vise à supprimer l'alinéa 2. Le caractère automatique de la garde alternée est allégé, selon vous, par la possibilité pour les magistrats de ne pas la prononcer s'ils ont une « raison sérieuse » pour cela. Cet élément manque de clarté. Si l'on doit considérer la volonté commune des parents de renoncer à la résidence alternée comme une « raison sérieuse », pourquoi ne pas le préciser ? Nous pensons qu'un changement aussi important exige du législateur qu'il soit rigoureux, donc qu'il précise les cas où la résidence alternée peut-être empêchée. Regrouper sous une même expression l'impossibilité économique, la volonté commune et les violences conjugales est particulièrement maladroit et ambigu.

Par ailleurs, toutes les conventions internationales, notamment celle des Nations unies de 1990, recommandent que prime, dans toute situation, l'intérêt supérieur de l'enfant. Il faudrait par conséquent que la disposition prévue à l'alinéa 2 soit limitée dans le temps afin de protéger l'enfant, faute de quoi elle a toutes les chances de ne pas être conforme aux conventions.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nous avons déjà essayé d'expliquer le principe de cette double résidence qui va dans le sens, contrairement à ce que vous affirmez, de la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée à New York en 1989 et ratifiée en 1990 par la France, et qui stipule que les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son éducation.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques CL4 de M. Xavier Breton et CL8 de M. Thibault Bazin.

M. Xavier Breton. L'amendement CL4 vise à exclure la résidence alternée lorsque l'un des parents de l'enfant a été condamné comme auteur, coauteur ou complice d'un crime sur la personne de l'autre parent. Nous aurions même pu envisager une rédaction plus large puisque, au-delà des cas de condamnation, il n'y a pas toujours dépôt de plainte parce que le conjoint n'ose pas le faire, et qu'en outre certains appels sont suspensifs. Notre but est de mentionner dans le texte la question des violences au sein des couples.

M. Thibault Bazin. Sans remettre en cause le besoin fondamental d'un enfant de voir son père et sa mère – il est important de le rappeler puisque nous évoquons des situations parfois très douloureuses –, il convient de prévoir des garde-fous à la résidence alternée telle que vous la concevez. Il faut en effet poser des conditions au dispositif hasardeux qui nous est proposé : l'âge de l'enfant, la référence à la situation parentale et la prise en compte d'une éventuelle condamnation de l'un des parents.

Le texte mentionne la notion de « raison sérieuse » mais il faut aller au-delà car on sait très bien ce que recouvre cette expression. Aussi vaut-il mieux l'explicitier, et c'est pourquoi nous entendons préciser que, parmi ces raisons, figure la condamnation de l'un des parents comme auteur, coauteur ou complice d'un crime sur la personne de l'autre parent.

Ensuite, le rapporteur a évoqué l'âge de l'enfant et en particulier la tranche qui va de zéro à trois ans. Pour être franc, je tique un peu : il me semble qu'aller jusqu'à sept ans serait préférable – plus de 5 000 professionnels de l'enfance, en janvier 2014, l'avaient demandé.

Mme Sarah El Haïry. J'appelle votre attention sur le mot « condamné » qui figure dans le texte des amendements identiques. Je vous rejoins, mes chers collègues, mais le texte initial est plus large puisqu'il envisage un faisceau de motifs bien plus protecteur pour l'enfant que la seule condamnation, car il suffit, vous l'avez précisé vous-même, que la procédure soit en cours ou en appel pour que le cas ne soit pas pris en compte.

Mme Caroline Abadie. Je rappelle en outre que l'article 373-2-11 du code civil dispose que le juge prend en compte, lorsqu'il prononce des modalités d'exercice de l'autorité parentale, « les pressions ou violences à caractère physique ou psychologique, exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre ». Nous n'avons donc pas proposé d'amendement spécifiant le type de violence à prendre en considération, le code civil le prévoyant déjà.

Ajouter cette considération de manière incomplète, ou trop complète, empêcherait le juge d'apprécier *in concreto* la situation, au lieu de lui laisser les mains libres pour statuer sur chaque affaire.

M. Thibault Bazin. Nos amendements ne traitent pas seulement de cette question : leur dernier alinéa prévoit ainsi que « *le juge peut aussi ordonner une résidence alternée si l'âge de l'enfant et si la situation parentale le permettent* » et qu'« *il en détermine la durée* ». Cette condition d'âge mérite une discussion de fond.

M. le rapporteur. Tout d'abord, l'article 378 du code civil relatif au retrait de l'autorité parentale vise d'ores et déjà les cas où un parent a été condamné comme auteur, coauteur ou complice d'un crime. Mme Abadie présentera plus tard un amendement précisant que la résidence de l'enfant est impossible au domicile d'un parent auquel l'autorité parentale a été retirée. Le problème me semble donc réglé.

Ensuite, vous invoquez l'expression « *pour une raison sérieuse* ».

M. Thibault Bazin. Ce n'est pas moi qui l'invoque : elle figure dans le texte !

M. le rapporteur. Nous y répondons en modifiant le texte, non pas par des « arrangements » mais en tâchant de l'améliorer de manière constructive.

Enfin, vous rappelez à juste titre qu'il faut prendre en compte l'âge de l'enfant. Certaines des personnes que nous avons auditionnées ont évoqué les enfants de moins trois ans, d'autres, comme vous l'indiquez, ceux de moins de cinq, voire de six ans – rarement sept. Nous sommes tout à fait d'accord pour ne pas fixer un âge obligatoire et préférons faire confiance au juge en lui laissant la possibilité d'apprécier *in concreto*, au cas par cas, l'âge en-deçà duquel il faut limiter ou interdire la résidence alternée et au-delà duquel elle peut être partagée. J'émet donc un avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle étudie l'amendement CL21 rectifié du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rédiger ainsi l'alinéa 2 de l'article : « *En application des articles 373-2-7 et 373-2-8, la résidence de l'enfant est fixée au domicile de chacun des parents selon les modalités de fréquence et de durée déterminées par accord entre les parents ou par le juge* ». Il en ressort que le principe de double résidence n'emporte pas systématiquement une égalité de temps passé chez chacun des parents. Autrement dit, si la résidence de l'enfant est fixée au domicile des deux parents, les modalités de fréquence et de durée peuvent être déterminées soit par un accord conclu entre les parents, soit par le juge aux affaires familiales. L'amendement offre donc une certaine souplesse afin que chaque situation soit traitée au cas par cas.

Mme Caroline Abadie. Je soutiens cet amendement. Le fait de mentionner la fréquence et la durée permet bien de préciser que l'article ne vise pas à les déterminer lui-même. Je saisis l'occasion pour indiquer que l'âge de l'enfant importe peu : il ne s'agit pas là de la fréquence et de la durée du temps passé chez ses deux parents, mais de sa résidence administrative, en quelque sorte.

D'autre part, il est préférable de déterminer les modalités en question par accord entre les parents plutôt que par convention.

Enfin, je remercie le rapporteur d'avoir supprimé les mots « à défaut », qui figuraient dans le texte initial de la proposition de loi, car ils supposaient que le juge n'intervienne, si j'ose dire, qu'en « second rideau », ce qui n'est aucunement notre intention. Le juge pourra à tout moment, avec ou après les parents, décider des modalités d'exercice de l'autorité parentale.

M. Xavier Breton. Le rapporteur nous propose un amendement faisant mention d'un « accord entre les parents », et non d'une convention comme l'évoque la rédaction initiale de l'amendement.

M. le rapporteur. En effet, je vous en propose une version rectifiée ainsi rédigée : « *selon les modalités de fréquence et de durée déterminées par accord entre les parents ou par le juge* ».

M. Xavier Breton. Soit.

D'autre part, l'exposé sommaire précise que le principe de double résidence n'emporte pas systématiquement une égalité de temps passé chez chacun des parents. Autrement dit, le principe établi, même s'il peut être assorti d'exceptions, est celui de l'égalité de temps. Pouvez-vous préciser cet exposé sommaire susceptible d'éclairer l'interprétation que fera le juge du texte de loi ?

M. le rapporteur. Le droit positif retient la notion de résidence alternée, qui n'emporte pas celle d'égalité absolue. La distinction a été clairement posée par la Cour de cassation.

M. Rémy Rebeyrotte. Il me semble que nous sommes confrontés à la même situation que lors de l'examen de la loi sur la confiance, initialement intitulée « loi rétablissant la confiance dans l'action publique », et qui s'est appelée *in fine* « loi pour la confiance dans la vie politique ». Dans le cas qui nous occupe, le titre de la proposition, en fin d'examen, fait également l'objet d'une modification importante qui, à mon sens, jette une lumière différente sur l'ensemble de nos débats. Il ne s'agit plus en effet de garde alternée mais de la résidence de l'enfant en cas de divorce ou de séparation. Sans doute faudra-t-il une réforme afin de préciser que toute modification profonde de la nature d'un texte suppose de débattre de son titre d'emblée, plutôt qu'en fin d'examen. Autrement, nous risquons de débattre pendant des heures à côté du sujet.

M. le rapporteur. L'amendement portant sur le titre de la proposition de loi sera, comme c'est la règle, à la fin de l'examen du texte. Vous avez raison de le regretter, car il éclairerait davantage nos débats en venant plus tôt. En effet, la notion de garde alternée est – à tort – couramment associée à celle d'égalité de temps. La garde alternée a été supprimée du code civil par la loi du 22 juillet 1987. Le titre du texte ne convient donc absolument pas. C'est la raison pour laquelle nous avons convenu dès l'origine de le changer, mais l'amendement sur le titre doit venir en dernier. Je vous remercie néanmoins d'avoir soulevé ce point.

M. Robin Reda. Je sais que nous allons aborder les effets économiques que cette proposition de loi pourrait produire sur les couples divorcés mais, dès lors que l'on substitue au principe de la garde alternée celui, plus général, de la double domiciliation, je me pose nécessairement la question des ressources économiques du foyer, en particulier celle du partage des pensions alimentaires et des allocations familiales. Ce partage se ferait-il selon le

principe de double domiciliation, c'est-à-dire à parts égales, ou au *prorata temporis* ? Il en résulterait de nombreuses difficultés, notamment pour le conjoint à qui serait confié le temps de garde le plus important, car il se trouverait dans une situation économique précaire. C'est une incertitude – et sans doute une inquiétude – de plus à lever.

M. le rapporteur. La proposition de loi n'aborde pas directement ce sujet, mais le ministère de la Justice nous a apporté des éclaircissements sur l'un et l'autre point.

Sur le plan fiscal, en cas de résidence alternée, le code civil prévoit déjà que chaque parent bénéficie de la moitié d'une demi-part par enfant, sauf s'il est démontré que l'un des deux en assume principalement la garde, auquel cas la cohérence des deux déclarations fait l'objet d'un contrôle de vérification. Aucune modification n'est donc apportée à la situation actuelle.

En ce qui concerne les prestations familiales, la Chancellerie nous informe qu'elles peuvent être divisées à parts égales entre les deux parents. Le Conseil d'État a, par ailleurs, précisé, dans une décision du 21 juillet 2017, que chaque parent peut dorénavant obtenir l'aide personnalisée au logement (APL) en cas de résidence alternée. La Chancellerie précise que la proposition de loi n'emporterait pas directement de conséquences explicites.

M. Philippe Latombe. Je rappelle que les juges aux affaires familiales se servent en effet de la notion de contribution économique à l'éducation de l'enfant pour équilibrer les niveaux de vie de l'enfant entre les deux domiciles ; cette pratique existe donc déjà, en droit comme en fait.

La Commission adopte l'amendement CL21 rectifié.

En conséquence, les amendements CL6 de Mme George Pau-Langevin, CL16 et CL18 de Mme Caroline Abadie tombent.

La Commission examine l'amendement CL11 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 3, car nous considérons que le droit de visite n'est pas suffisamment encadré. Actuellement, il est prévu que, si l'intérêt de l'enfant et la continuité et l'effectivité des liens qu'il entretient avec celui de ses parents qui n'a pas l'exercice de l'autorité parentale l'exigent, le juge aux affaires familiales peut organiser le droit de visite dans un espace de rencontre désigné à cet effet. Le code civil ajoute que, lorsque l'intérêt de l'enfant le commande ou lorsque la remise directe de l'enfant à l'autre parent présente un danger pour l'un d'entre eux, le juge en organise les modalités pour qu'elle présente toutes les garanties nécessaires. Il peut prévoir qu'elle s'effectue dans un espace de rencontre qu'il désigne, avec l'assistance d'un tiers de confiance et du représentant d'une personne morale qualifiée.

La rédaction lacunaire de ce troisième alinéa montre une fois de plus que le texte, tel qu'il a été élaboré, ne répond pas à ces questions. C'est pourquoi nous en souhaitons la suppression, et nous étudierons attentivement les propositions d'amendement que vous formulerez.

M. le rapporteur. Il faut à mon sens rejeter cet amendement car Mme Abadie présentera un autre amendement sur le sujet.

La Commission rejette l'amendement CL11.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL17 de Mme Caroline Abadie, qui fait l'objet des sous-amendements CL22 et CL23 du rapporteur et du sous-amendement CL27 de Mme Marie-Pierre Rixain.

Mme Caroline Abadie. Cet amendement vise à simplifier la rédaction des alinéas 3 et 4 pour prendre en compte l'ensemble des situations justifiant la fixation exceptionnelle de la résidence de l'enfant au domicile d'un seul parent. Nous n'avons pas souhaité recenser chacune de ces situations, mais simplement préciser qu'elles étaient exceptionnelles. À chacune de ses décisions, le juge aux affaires familiales n'est naturellement guidé que par un seul objectif : l'intérêt de l'enfant. Nous n'avons pas non plus jugé utile de le préciser puisque le faire ici sans le faire là, alors que cette règle est établie en début de texte, en aurait fragilisé l'ensemble. Nous avons souhaité une loi simple et claire, dépouillée d'inutiles répétitions à chaque alinéa. En l'espèce, l'intérêt de l'enfant n'est pas mentionné mais il est implicite. Guidé par l'intérêt de l'enfant, le juge peut fixer la résidence de ce dernier au domicile de l'un des parents. En l'absence d'une liste de chacun des cas de figure possibles, le juge évaluera chaque situation en se fondant sur différents critères tels que la distance, les rapports éventuellement violents entre les parents, et ainsi de suite. Je n'ai pas souhaité en dresser l'inventaire afin que le juge puisse les apprécier *in concreto*.

En outre, nous avons supprimé la notion de « raison sérieuse », qui n'a pas d'existence juridique.

M. le rapporteur. Je suis favorable à cet amendement sous réserve qu'il soit complété par les sous-amendements CL22 et CL23. Le premier vise à préciser que si le juge décide que le droit de visite peut être exercé dans un espace de rencontre, sa décision doit être spécialement motivée. Le second tend à supprimer la fin de la deuxième phrase après les mots « désigné par le juge ». En effet, nous avons déjà introduit la référence à la présence d'un tiers de confiance ou d'un représentant d'une personne morale qualifiée, au sujet du « passage de bras » de l'enfant. Il n'est donc pas opportun de la maintenir dans celui-ci.

M. Pierre Cabaré. Le sous-amendement CL27 tend à compléter la première phrase de l'alinéa 2 par les mots « *notamment lorsque des pressions ou violences, à caractère physique ou psychologique, sont exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre parent ou de l'enfant* ». Cela peut sembler évident, mais ce sous-amendement vise à prévoir expressément que le juge peut, à titre exceptionnel, déroger au principe nouvellement érigé de la fixation de la résidence de l'enfant au domicile de chacun des parents lorsque des pressions ou violences à caractère physique ou psychologique sont exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre parent ou de l'enfant.

Ces situations de violences intrafamiliales constituent des éléments expressément visés au 6° de l'article 373-2-11 du code civil que le juge doit prendre en considération lorsqu'il fixe les modalités d'exercice de l'autorité parentale. Il nous semble indispensable de préciser explicitement que le juge peut ne pas fixer la résidence de l'enfant au domicile de chacun des parents lorsque des pressions ou violences intrafamiliales existent, dans un objectif de clarté et de précision de la loi. Il s'agit également d'exprimer sans ambiguïté que la protection de l'un des parents et de l'enfant lui-même contre le comportement éventuellement violent de l'autre parent constitue une considération importante qui préside à la décision du juge aux affaires familiales lorsqu'il déroge au principe de la fixation de la résidence de l'enfant, et qui participe de l'intérêt de l'enfant.

Au demeurant, même si ces pressions ou violences sont expressément prévues au 6° de l'article 373-2-11 du code civil et sont prises en compte par le juge lors de la fixation des modalités d'exercice de l'autorité parentale, cette dernière étant distincte de la résidence, il semble nécessaire de le prévoir expressément au titre des motifs qui fondent le pouvoir du juge de fixer la résidence de l'enfant uniquement au domicile de celui de ses parents qui n'exerce pas ces pressions ou violences.

Enfin, le 6° de l'article 373-2-11 mentionne uniquement les pressions ou violences exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre alors que ce sous-amendement ajoute également les pressions et violences exercées sur l'enfant.

Mme Caroline Abadie. La demande à laquelle répond le sous-amendement CL22 du rapporteur nous a également été adressée à plusieurs reprises. J'aurais préféré placer cette mention ailleurs dans le texte ; je voterai le sous-amendement en attendant de voir de manière plus approfondie, en séance publique, s'il doit être déplacé.

Quant au sous-amendement CL27 déposé par la présidente de la délégation aux droits des femmes, il reviendrait à prévoir que le juge ne prend en compte que les éventuelles pressions et violences, en délaissant le faisceau des autres éléments. Il aurait pour effet d'amoindrir le rôle du juge et de fragiliser la situation des personnes concernées. Il est important de répéter qu'il faut tenir compte de ces violences, mais l'écrire à cet endroit crée une fragilité.

M. Philippe Latombe. Les deux sous-amendements du rapporteur sont bienvenus : il est toujours utile de motiver spécialement une décision.

Quant au sous-amendement de Mme Rixain qui vise à ajouter les mots « ou de l'enfant » à l'article 373-2-11 du code civil, il est bien dans l'esprit de notre discussion, puisqu'il s'agit d'exclure que l'enfant réside chez son parent violent. Je ne suis pas certain, néanmoins, qu'il faille placer l'alinéa à cet endroit du texte car, comme l'a expliqué Mme Abadie, il risquerait d'inciter le juge à cantonner l'application du texte aux cas dans lesquels il se produit des pressions ou des violences. Il conviendrait d'examiner en séance publique s'il est possible de le déplacer pour affirmer l'exclusion explicite de la résidence en cas de violences, sans pour autant amoindrir la portée du texte et laisser de côté l'ensemble des critères matériels que le juge serait susceptible de retenir.

M. Xavier Breton. L'amendement et le premier sous-amendement consistent pour le juge à fixer la résidence de l'enfant au domicile de l'un de ses parents « à titre exceptionnel » et « par décision spécialement motivée » ; autrement dit, il ne s'agira que de quelques cas. Le caractère exceptionnel dénote en effet l'objectif visant à réduire le volume de ces cas, et la motivation spéciale place elle aussi la barre très haut. À l'évidence, vous entendez limiter au maximum cette possibilité, au-delà même de l'intérêt de l'enfant qui devrait pourtant conduire le juge à statuer au cas par cas de la meilleure des manières.

J'entends les arguments opposés au sous-amendement CL27, selon lesquels le juge risque de se cantonner aux quelques cas dans lesquels des pressions et violences existent, mais le sous-amendement en question comporte l'adverbe « notamment », qui place un accent particulier sur ce sujet sans exclure en rien les autres possibilités.

M. le rapporteur. Je crois au contraire que, dans l'intérêt de l'enfant et des parents, il est important que le juge justifie et motive sa décision afin de démontrer qu'il a examiné la

réalité de la situation – âge de l'enfant, situation géographique, problèmes matériels ou encore problèmes de violences. Il me semble important que la loi impose aux juges de motiver leurs décisions dans ce domaine, *a fortiori* si ces décisions se prennent à titre exceptionnel.

Je partage le point de vue selon lequel limiter le rôle du juge à un cas précis – en dépit de l'emploi de l'adverbe « notamment » – pourrait l'empêcher d'examiner la situation d'un point de vue plus global. Dans l'intérêt de l'enfant, mieux vaut donc ne pas préciser les cas. C'est au juge qu'il appartient d'examiner dans quels cas il doit prendre cette décision motivée.

Enfin, la situation évoquée par M. Cabaré est tout à fait fondée mais déjà résolue par un autre article du code civil, qu'il n'est pas nécessaire de répéter dans le présent texte. En effet, l'article 378-1 du code civil prévoit le retrait de l'autorité parentale dans les hypothèses qu'il soulève. Or, le retrait de l'autorité parentale, comme le confirmera un amendement de Mme Abadie, entraîne forcément le retrait de la résidence au domicile du parent concerné. Je rappelle le libellé de l'article 378-1 : « *Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale, en dehors de toute condamnation pénale, les père et mère qui, soit par de mauvais traitements, soit par une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ou un usage de stupéfiants, soit par une inconduite notoire ou des comportements délictueux, notamment lorsque l'enfant est témoin de pressions ou de violences, à caractère physique ou psychologique, exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre, soit par un défaut de soins ou un manque de direction, mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant.* »

Mme Nadia Hai. Nous avons tenu compte de vos remarques et retirons l'amendement, tout en conservant la possibilité de le déposer de nouveau en séance après en avoir revu la rédaction.

Le sous-amendement CL27 est retiré.

La Commission adopte successivement les sous-amendements CL22 et CL23.

Puis elle adopte l'amendement CL17 ainsi sous-amendé.

Elle examine ensuite l'amendement CL24 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à ajouter à l'article l'alinéa suivant : « *Ces différentes modalités peuvent être ordonnées par le juge à titre provisoire pour une durée qu'il détermine. Au terme de celle-ci, il statue définitivement.* » Il s'agit de reprendre, en l'adaptant à la nouvelle rédaction de l'article 373-2-9, le deuxième alinéa dudit article, qui permet au juge d'ordonner à titre provisoire une résidence en alternance dont il détermine la durée, avant de statuer définitivement sur la résidence de l'enfant. Nous pensons en effet qu'il faut laisser la possibilité au juge d'apprécier *in concreto* la réalité de la situation et de formuler des propositions à titre provisoire pour en analyser les effets avant de prendre une décision définitive. Nous renforçons du même coup le rôle du juge aux affaires familiales de sorte qu'il puisse prendre soit des mesures définitives, soit des mesures provisoires adaptées à chaque situation et toujours inspirées par l'intérêt supérieur de l'enfant.

Mme Caroline Abadie. L'article 373-2-9, que cet amendement vise à modifier, prévoit que le juge, en cas de désaccord entre les parents, peut ordonner à titre provisoire une résidence en alternance dont il détermine la durée. Au terme de cette résidence, il statue

définitivement sur la résidence de l'enfant en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'eux.

Il nous a semblé important de rappeler la notion de décision provisoire, car les juges aux affaires familiales et les avocats que nous avons auditionnés souhaitent conserver cette possibilité. En revanche, je n'aurais, encore une fois, pas placé cet amendement au même endroit. Pourrions-nous y revenir en séance publique ? En l'état, notre réflexion ne me semble pas aboutie. J'ai l'impression que l'on fragilise la décision de justice en la plaçant en fin de texte.

M. le rapporteur. Placé à cet endroit du texte, l'amendement vaut pour l'ensemble des décisions que prend le juge aux affaires familiales, y compris sur des questions de durée, de retrait ou d'attribution de la résidence à l'un des deux parents. Sur toutes ces modalités, il faut laisser au juge une liberté assez grande de prendre des décisions à titre provisoire avant d'arrêter des décisions définitives. Ce faisant, nous renforçons le rôle et la liberté d'action du juge dans l'intérêt de l'enfant.

M. Thibault Bazin. Je remercie nos collègues d'avoir la sincérité de s'interroger, mais ce questionnement ne fait que conforter mon sentiment que ce projet peut susciter de nombreuses inquiétudes, au point qu'il serait opportun d'en reporter l'examen au-delà de la semaine prochaine.

M. Jean Terlier. Je m'inquiète de la pertinence et des effets de cet amendement. Lorsque le juge statue sur la durée et d'autres modalités, il dispose déjà d'éléments concrets et arrête une décision définitive. Si ces éléments changeaient, le juge pourrait parfaitement être saisi pour statuer à nouveau. Quel est donc l'intérêt de statuer à titre provisoire alors qu'il peut statuer à titre définitif en ayant la possibilité de revenir sur sa décision si la situation évolue ?

M. Xavier Breton. Je partage l'inquiétude de M. Bazin : ce texte est improvisé. Le recours à une proposition de loi nous prive d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'État. S'agissant d'articles importants de notre code civil, nous accomplissons un travail de bricolage d'autant plus inquiétant qu'il recouvre des réalités familiales difficiles.

M. le rapporteur. En l'espèce, nous offrons une souplesse plus grande encore dans l'intérêt de l'enfant : le juge a la possibilité de prendre une mesure provisoire pour se décider définitivement dans un deuxième temps.

M. Jean Terlier. J'en conviens, mais le caractère provisoire engendre une forme d'insécurité. Il pourra ainsi être dit aux parents que la décision qui leur est notifiée doit être appréciée à titre provisoire et qu'elle sera réexaminée quelques mois plus tard ; autrement dit, la question n'est pas vraiment tranchée. J'y vois un motif d'insécurité juridique plus qu'autre chose.

Mme Caroline Abadie. Nous pourrions retravailler ce point : il me semble que cela devrait vraiment être placé ailleurs. Nous souhaitons le retrait de l'amendement, sinon nous voterons contre.

M. Bruno Questel. En matière de délai, nous sommes ici dans un cas semblable à celui d'une enquête sociale, qui peut prendre entre trois et six mois et produit des données provisoires. Connues de chacune des parties, elles provoquent beaucoup de tensions compte tenu de l'incertitude finale. En ce qui concerne l'amendement, je crains qu'un délai provisoire

aussi long ne suscite également des tensions. Je partage donc entièrement l'avis de notre collègue Terlier.

M. le rapporteur. On peut aussi imaginer que ce sera un temps d'observation, une période probatoire permettant au juge de disposer de tous les éléments pour prendre ensuite une décision définitive. Cela me paraît important. C'est quand même l'intérêt de l'enfant qui prime. Le juge peut avoir besoin de regarder comment la situation se passe avant de prendre une décision définitive.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article unique modifié.

Après l'article unique

La Commission examine l'amendement CL19 de Mme Caroline Abadie.

Mme Caroline Abadie. C'est un amendement que l'on pourrait qualifier d'amendement de coordination. Si l'intérêt de l'enfant le commande, l'article 373-2-1 du code civil prévoit déjà que le juge peut confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un des deux parents. Nous voulons préciser, quant à nous, que la résidence de l'enfant est fixée au domicile de celui des parents qui a conservé l'autorité parentale. Le juge a en effet la possibilité de la retirer en cas de motif grave, c'est-à-dire de violence. Je le rappelle car nous avons compris que l'autorité parentale est trop peu retirée : le juge a pourtant cet outil entre ses mains.

M. le rapporteur. Avis favorable. Nous avons déjà abordé cette question à plusieurs reprises. Lorsque l'autorité parentale a été retirée à un parent, il est tout à fait normal que son domicile ne puisse pas constituer la résidence de l'enfant.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL14 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Notre amendement vise à insérer un nouvel alinéa au sein de l'article 227-3 du code pénal. À partir du moment où nous débattons de ces sujets, il faut s'attaquer à ce qui constitue, de l'avis de nombreuses associations de défense des droits parentaux, un problème important : le non-paiement de la pension alimentaire. En cas d'insolvabilité organisée, nous demandons que le débiteur ne puisse être dispensé de verser la pension alimentaire – c'est d'ailleurs ce qu'a jugé la première chambre civile de la Cour de cassation en mars 2014.

La même année, cette position a été partagée par la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, qui a insisté sur la nécessité d'un tel dispositif dans un rapport sur une précédente proposition de loi, dont la neuvième recommandation visait à « *renforcer la protection des mères et de leurs enfants contre les impayés de pensions alimentaires, en rappelant que l'insolvabilité organisée ne saurait dispenser un parent du versement de la pension alimentaire* ».

Si nos débats peuvent avoir une utilité, ce sera grâce à un renforcement des mesures relatives à la question cruciale des pensions alimentaires. Les familles monoparentales, dans lesquelles les enfants se trouvent à la charge de la mère, sont extrêmement fréquentes et la

dimension économique est essentielle pour la capacité des femmes à se séparer de leur conjoint et à s'occuper de leurs enfants d'une manière digne et correcte.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Sur le plan juridique, ce que vous proposez me semble aller à l'encontre du principe qui prévaut dans le domaine pénal en matière de charge de la preuve. Par ailleurs, l'amendement ne correspond pas à l'objet de la proposition de loi.

Mme Caroline Abadie. Je suis aussi sensible que Mme Obono à cette question et l'amendement trouve un écho en nous. Vous nous accusez depuis tout à l'heure de légiférer à la va-vite, ce qui n'est pas le cas, car nous avons mené des auditions très sérieuses. Sur ce point, en revanche, nous n'avons fait aucune audition. Votre idée me paraît bonne, mais il faudrait l'étayer davantage en entendant des associations et des professionnels sur cette question qui n'est pas au cœur du texte.

M. Xavier Breton. J'entends la réponse du rapporteur : ce n'est pas l'objet de la proposition de loi. Pour autant, on ne peut pas dissocier la dimension économique et sociale, à moins d'en rester, par souci de simple affichage, à une vision purement théorique qui ne correspond pas du tout aux situations vécues. On voit bien là les imperfections d'un texte qui ne traite que d'un aspect de la question. Vous visez probablement à répondre à certaines demandes, mais cela ne coïncide pas avec l'ensemble de la réalité.

M. Thomas Rudigoz. Je reprends ce qu'a dit Caroline Abadie. Le sujet abordé est réel, nous avons tous eu à en connaître d'une manière ou d'une autre. Je suis l'avis de la porte-parole de mon groupe, mais je pense qu'il faudra travailler un jour sur cette question pour faire évoluer le droit.

Mme Danièle Obono. Je m'étonne tout de même : nous discutons d'une proposition de loi portant sur des cas difficiles, mais d'exception, comme le fait aussi l'amendement. Par ailleurs, un constat existe, depuis au moins trois ans : j'ai cité le rapport de la délégation aux droits des femmes. Nous avons suffisamment d'éléments pour nous prononcer.

Il s'agit d'instaurer une dérogation permettant de traiter un certain nombre de situations courantes en matière de divorce et de garde d'enfants. L'idée est de renforcer le sentiment de responsabilité, sous l'angle du versement de la pension alimentaire. C'est un premier pas pour régler des difficultés très concrètes. L'argument selon lequel nous passerions à côté de l'intention générale du texte n'a pas lieu d'être.

Je trouverais dommage de passer autant de temps sur un objet dont les contours et les effets sont peu définis sans en profiter pour répondre à des questions matérielles qui font depuis très longtemps l'objet de discussions et de revendications.

M. le rapporteur. Avis défavorable, je l'ai dit, dans le cadre de la proposition de loi, mais je pense qu'il faudra réfléchir à cette question par la suite.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL15 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement prend aussi en compte les demandes formulées par un certain nombre d'associations, qui soulignent le caractère massif des impayés de pension alimentaire et l'urgence de légiférer pour contraindre davantage les pères ou les mères n'assumant pas leurs obligations. Nous proposons de responsabiliser les parents

qui se déroberaient en leur ôtant de manière provisoire l'autorité parentale après une condamnation pour abandon de famille.

Le rapport de la délégation aux droits des femmes que j'ai déjà cité demandait qu'un tel dispositif soit réinstauré. La huitième recommandation était en effet la suivante : « *prévoir expressément dans le code civil la possibilité de suspendre provisoirement l'exercice de l'autorité parentale en cas d'abandon de famille (non-paiement caractérisé de la pension alimentaire), de non-exercice du droit de visite ou de non-accueil de l'enfant pendant les temps de résidence convenus, de façon renouvelée, et tant que le parent n'aurait pas recommencé à assumer ses obligations familiales pendant au moins six mois* ».

Un constat général a été dressé par des associations et un travail parlementaire a eu lieu. Nous avons l'occasion de répondre à un manque en faisant en sorte que la coresponsabilité ne se limite pas à un principe, ou à un souhait, mais devienne une réalité. Il nous semble que le moment est venu d'avancer.

M. Bruno Questel. Si l'on pouvait, sous l'angle des principes, s'interroger sur l'amendement précédent, je suis résolument contre celui-ci. Il aurait en effet pour conséquence principale de stigmatiser le parent défaillant pendant la période de six mois qui est visée. Cela me semble avant tout dangereux pour ses relations futures avec les enfants.

M. le rapporteur. Vous proposez, madame Obono, de revenir sur des modifications apportées par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale : ces mesures avaient alors été supprimées.

Des dispositions pénales existent néanmoins pour condamner le défaut de versement de pension alimentaire. La loi du 17 mai 2011 a ainsi rétabli le délit d'abandon de famille pour défaut de paiement, pendant plus de deux mois, d'une pension ou de toute autre contribution due. Ce délit est puni de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende conformément à l'article 227-3 du code pénal. Par ailleurs, l'article 314-7 du même code s'applique en cas d'aggravation de l'insolvabilité. Outre les sanctions pénales, des dispositifs spécifiques ont été instaurés par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) depuis le 1^{er} avril 2016.

Par conséquent, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL5 de M. Xavier Breton et CL9 de M. Thibault Bazin.

M. Xavier Breton. Notre amendement a été déposé il y a peu de temps, mais il est déjà daté, puisque l'objet et le contenu de la proposition de loi ont été modifiés entre-temps. Nous proposons qu'un rapport sur le fonctionnement de la garde alternée soit remis dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Même si le texte ne vise plus la garde alternée, il reste utile de faire le point au bout d'un an. À défaut d'étude d'impact et d'un temps de préparation suffisant, nous pourrions voir concrètement quels sont les effets bénéfiques ou néfastes.

M. Thibault Bazin. Je défends aussi l'amendement. Telle que la proposition de loi est désormais rédigée, cela devient un rapport sur le fonctionnement de la double domiciliation pour les enfants de parents séparés.

Mme Sarah El Haïry. Sur le fond, l'idée est très bonne. Évaluer fait partie de notre manière de travailler et correspond à notre volonté. Le délai de douze mois est le seul élément bloquant : c'est beaucoup trop court. Les juges aux affaires familiales (JAF) n'auront même pas eu le temps de prendre de premières décisions.

M. le rapporteur. Le Parlement peut disposer d'éléments d'appréciation au moyen des missions d'information qu'il crée. Il ressort des auditions que nous manquons de statistiques. Les chiffres sont incomplets et datent d'il y a quelques années. Nous pourrions simplement demander que la Chancellerie produise des études plus précises. À ce stade, il n'est peut-être pas nécessaire de prévoir un rapport au Parlement, dans un délai qui apparaît, en effet, beaucoup trop bref. Par conséquent, avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL13 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Il s'agit d'une demande de rapport qui nous semble importante. Les conditions d'examen de cette proposition de loi laissent à désirer en ce qui concerne le recul dont nous disposons, mais aussi les éléments pris en compte, notamment le respect de l'égalité femmes-hommes et les parents isolés en situation de précarité.

Selon les travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé, les parents isolés en situation de précarité sont, pour 98 %, des femmes. Leur précarité est accentuée par le fait que, trop souvent, les pensions alimentaires ne sont pas versées. Afin de mieux protéger ces femmes, il est essentiel de disposer d'informations complémentaires sur les évolutions que connaissent les parents sur le plan socio-économique après la séparation et sur la façon dont ils organisent concrètement la charge matérielle que constitue l'enfant : le temps d'accueil par chacun des parents, le versement de la pension alimentaire ou encore la répartition des dépenses liées à l'enfant.

Ce n'est pas une demande farfelue. Un rapport de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale avait jugé nécessaire d'« *engager un programme pluriannuel d'études et [de] prévoir le dépôt d'un rapport au Parlement (...) sur la période "post-séparation" et les conséquences des ruptures conjugales, en particulier sur : le paiement des pensions alimentaires ; l'exercice du droit de visite et d'hébergement ; le respect des temps de résidence chez chacun des parents ; les motifs de rupture du lien père-enfant ; le nombre et les raisons de la non-représentation des enfants ; le coût et la prise en charge des dépenses liées à l'enfant dans les couples séparés* ».

Puisque cette proposition de loi aborde des questions délicates, il faut que la représentation nationale dispose d'éléments précis afin de répondre à une question primordiale pour le bien de l'enfant, mais aussi pour le soutien aux parents, en particulier à ceux qui sont isolés, dont je rappelle qu'il s'agit en majorité de femmes.

M. le rapporteur. Je ferai la même réponse que sur les amendements précédents. Nous avons besoin de statistiques à jour et présentant des éléments complets, mais il ne me paraît pas adapté de demander un rapport dans un délai de six mois. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle aborde ensuite l'amendement CL25 du rapporteur.

M. le rapporteur. Ma proposition est de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi, si elle est adoptée, au 1^{er} janvier 2019, afin de laisser un délai pour en appliquer les principes.

M. Xavier Breton. J'aimerais interroger le rapporteur sur les motivations d'une telle date. Puisqu'il s'agit d'un 1^{er} janvier, cela correspond-il à des choix fiscaux ou d'ordre réglementaire ? Ou bien est-ce un nouveau témoignage du fait que le texte est examiné dans la précipitation ? Pourquoi ce choix ?

M. le rapporteur. Pour des raisons de sécurité juridique et pour permettre l'adaptation des juges aux affaires familiales, je pense qu'il est judicieux de différer l'entrée en application du texte. C'est maintenant assez courant pour la loi, et même pour la jurisprudence.

M. Rémy Rebeyrotte. Je comprends que l'on fixe un délai, car un certain nombre d'éléments vont changer.

Comme nous arrivons à la fin de nos débats, je souhaite saluer l'initiative de Philippe Latombe. Dans le contexte actuel, il n'est pas si simple de présenter une telle proposition de loi, finalement resserrée autour de la question de la résidence.

Nous débattons d'une question importante. Puisque des lobbys ont été évoqués, il faut rappeler qu'il y en a de tous les côtés. Notre collègue a dû subir un certain nombre de pressions. Il a néanmoins eu le courage de défendre son texte et sa conviction, ce que je veux souligner. Ma conviction est que le principe de la coresponsabilité doit être renforcé : même en cas de divorce, nous réaffirmons que les deux parents ont des devoirs, des responsabilités et des droits. L'enfant doit se sentir chez lui auprès de sa mère comme auprès de son père.

On ne dépossède aucunement le juge de sa capacité d'appréciation : il garde toute sa place. Nous rappelons seulement des principes qui nous semblent fondamentaux et nous rapprochent d'autres textes essentiels, comme la résolution adoptée en la matière, à l'unanimité, par le Conseil de l'Europe.

Il nous a été dit ce matin qu'il n'est pas bon de s'appuyer sur des pays étrangers, qu'il faut « divorcer français », en quelque sorte, mais on se demande bien ce qu'une telle logique vient faire ici. Pourquoi ne pas considérer ce qui se pratique dans d'autres pays et dans de grandes instances internationales ? Nous sommes en pointe sur certains sujets, et d'autres pays s'inspirent de nous, mais il faut aussi regarder ailleurs pour voir où nous pourrions avancer.

Je salue de nouveau l'initiative de Philippe Latombe et lui dis notre soutien.

M. Stéphane Mazars, président. Peut-être pourrait-on garder pour la fin les appréciations plus générales et en rester, pour le moment, à l'amendement du rapporteur ?

Mme Danièle Obono. Vous avez expliqué qu'un tel délai est monnaie courante. Je suis tout de même surprise car nous avons demandé, dans plusieurs amendements, des rapports qui nous donneraient les moyens de conduire une réflexion parlementaire sérieuse, reposant sur des éléments statistiques dont vous avez reconnu le manque à l'heure actuelle. Vous avez repoussé en bloc ces amendements, sans même chercher à les sous-amender pour allonger les délais, alors que vous auriez pu le faire. Pour diverses raisons, juridiques ou autres, vous souhaitez repousser la date d'application, mais sans nous donner les moyens de mener dans le même temps un travail sérieux. Cette période devrait être l'occasion pour le

Parlement de se saisir du sujet avec des éléments chiffrés et objectifs. C'est dommage pour le sérieux de nos travaux.

M. Bruno Questel. Sauf erreur de ma part, le contrôle parlementaire ne passe pas par des rapports du Gouvernement...

La Commission adopte l'amendement.

Titre

La Commission examine l'amendement CL26 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il nous est apparu qu'il fallait absolument modifier l'intitulé de la proposition de la loi. L'expression « garde alternée » a été remise en cause par la loi du 22 juillet 1987, confirmée par celle du 8 janvier 1993. Je propose donc l'intitulé suivant : « *proposition de loi relative à la résidence de l'enfant en cas de séparation des parents* ». Nous ne parlons pas de garde « alternée » ou « partagée » : le plus court et le plus concis sera peut-être le mieux.

M. Xavier Breton. Avec cet ultime amendement, on voit bien quelle manipulation a été opérée : cette proposition de loi avait sa cohérence, mais elle a été complètement dénaturée. Ce n'est pas l'exposé sommaire de l'amendement qui justifie vraiment le changement de titre. Rien ne nous interdit de rétablir ce qui a été supprimé par la loi de 1987. La raison est un changement complet d'intentions par rapport au texte initialement déposé par le groupe MODEM. Pour obtenir la majorité, la proposition de loi doit être votée par le groupe de La République en Marche, ce qui a conduit à des arrangements. Les intentions ont été réduites et, en effet, ne correspondent plus du tout au titre de départ. Avec ce texte, comme celui sur la « moralisation » devenue « confiance », on voit bien l'évolution de l'affichage de départ, avec beaucoup d'improvisation et d'impréparation dans les changements, ce qui ne nous rassure pas du tout quant à la sécurité juridique du dispositif. Il faut en effet rappeler qu'il y a, derrière ces textes, des personnes qui vivent des situations concrètes.

M. Thomas Rudigoz. Sans vouloir polémiquer, je ne peux laisser sous-entendre qu'il y aurait eu dans cette Commission des arrangements entre le MODEM et La République en Marche. En revanche, des évolutions ont eu lieu dans le débat, à l'issue d'un travail important du rapporteur et de Caroline Abadie avec Philippe Latombe et d'autres collègues. Il reste aussi un chantier à mener, qui nous conduira plus loin : tout n'est pas parfait ni complet. Je tiens à dire que ce n'est pas une question d'arrangements. Il y a une volonté d'avancer avec ce texte, que nous approuvons compte tenu des amendements adoptés.

Mme Danièle Obono. Il n'est pas en soi illégitime que des arrangements interviennent : dans le débat, la majorité et le groupe à l'origine de la proposition de loi ont tout loisir d'améliorer le texte dans le sens qui leur convient. Je remarque toutefois que d'autres propositions, qui semblaient faire l'objet d'un assentiment théorique, n'ont pas reçu la même approbation, ce qui conduit à nous interroger sur la méthode. Il y a aussi la question de savoir de quoi on discute. La modification de l'objet du texte à la toute fin de nos travaux démontre une incohérence ou une confusion quant à l'objectif visé. Malgré un nombre important d'amendements, le problème ne nous semble pas résolu.

Sur le fond, je voudrais réagir à certains propos tenus tout à l'heure. Oui, il y a différents groupes de pression : cela fait aussi partie du débat démocratique. Des associations

conduisent des travaux et des recherches, et apportent un soutien important dans un certain nombre de situations difficiles, sur lesquelles porte le texte. Ces associations ont des arguments. La responsabilité de la représentation nationale est de faire en sorte que la loi aide celles et ceux – surtout des femmes à l’heure actuelle, toutes choses n’étant pas égales par ailleurs – qui sont en situation de faiblesse ou de désavantage. Le texte ne va malheureusement pas dans ce sens. La loi pourrait jouer son rôle en protégeant avant tout les parents qui se trouvent dans des situations difficiles : privilégier une partie plutôt qu’une autre n’est pas un problème, dès lors que l’on assume ce choix. Les discussions en commission ne nous ont pas convaincus que le texte aille dans le sens de l’intérêt général – celui des enfants et des parties qui vivent encore des situations inégalitaires dans les rapports de force parentaux et conjugaux.

Mme Caroline Abadie. Permettez-moi de vous relire le début de l’article unique dans la rédaction initialement proposée par Philippe Latombe : « *La résidence de l’enfant est fixée au domicile de chacun des parents, selon les modalités déterminées par convention, d’un commun accord entre les parents ou, à défaut, par le juge...* » Cela ne signifiait pas une résidence alternée obligatoire et égalitaire. Le titre était probablement un raccourci, mais il ne correspondait pas du tout au contenu du texte. Loin de l’avoir dénaturé, nous avons tâché de l’améliorer, puisque c’est notre travail de législateur.

Nous avons reçu beaucoup d’associations dans le cadre de nos auditions. Mais qui a assisté à celle de SOS Papa ? Le sous-entendu, en effet, est que nous aurions été manipulés par cette association. L’audition a été extrêmement virulente, car nous n’étions pas du tout d’accord. SOS Papa aurait voulu que la proposition de loi instaure un principe de résidence alternée obligatoire, égalitaire et systématique. Nous n’avons absolument pas suivi cet avis, car ce n’était pas notre objectif. Nous avons entendu de nombreuses associations, de chaque bord, et nous avons amendé le texte en législateurs responsables, en tenant compte, au maximum, des avis de chacun, mais nous ne nous sommes pas limités à une association.

Quant à la collusion qu’il y aurait avec nos collègues du MODEM, je voudrais dire à Danièle Obono qu’elle ne doit pas hésiter, lorsque son groupe aura une proposition de loi sur les pensions alimentaires à déposer dans le cadre de sa prochaine « niche », à nous demander de travailler ensemble dans le cadre des auditions. Nous arriverons peut-être ainsi à un consensus.

M. Stéphane Mazars, président. Tout le monde a bien compris qu’il ne s’agit pas d’une collusion, mais d’une histoire commune. (*Sourires*).

La Commission adopte l’amendement.

Puis elle adopte l’ensemble de la proposition de loi modifiée.

La réunion s’achève à 18 heures 20.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, Mme Typhanie Degois, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, Mme Catherine Kamowski, M. Philippe Latombe, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Jean Terlier

Excusés. - Mme Huguette Bello, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Sacha Houlié, M. Mansour Kamardine, M. François de Rugy, Mme Maina Sage, M. Guillaume Vuilletet

Assistaient également à la réunion. - M. Thibault Bazin, M. Pierre Cabaré, Mme Sarah El Haïry, Mme Nadia Hai