

N° 2285

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI

*relative aux **violences au sein des couples et aux incidences**
de ces **dernières sur les enfants** (n° 2200)*

PAR MME VALÉRIE BOYER
Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2200.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
SYNTHÈSE	7
I. LES VIOLENCES INTRA-FAMILIALES, UN FLÉAU AUX MULTIPLES DIMENSIONS	7
A. UN NOMBRE TOUJOURS TROP ÉLEVÉ DE VIOLENCES INTRA-FAMILIALES.....	7
B. ... MALGRÉ D'IMPORTANTES EFFORTS POUR LES ENDIGUER.....	8
C. DES VIOLENCES AUX CONSÉQUENCES PRÉJUDICIALES POUR LES ENFANTS.....	10
II. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER NOTRE LÉGISLATION À LA GRAVITÉ DE CES VIOLENCES	10
A. MIEUX DÉFINIR LES VIOLENCES INTRA-FAMILIALES.....	11
B. MIEUX SURVEILLER LEURS AUTEURS.....	11
C. MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS.....	12
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	15
<i>Article 1^{er}</i> (art. 222-14-3 du code pénal) : Qualification des différentes formes de violences intra-familiales.....	15
<i>Article 2</i> (art. 515-9 du code civil) : Précision des formes de violences justifiant la délivrance de l'ordonnance de protection.....	18
<i>Article 3</i> (art. 378 du code civil) : Automaticité du retrait de l'autorité parentale en cas de crime ou délit commis contre son enfant ou l'autre parent.....	21
<i>Article 4</i> (art. 706-53-2 du code de procédure pénale) : Inscription obligatoire des personnes condamnées pour violences intra-familiales au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.....	25
<i>Article 5</i> : Gage financier.....	30
COMPTE RENDU DES DÉBATS	31
ANNEXE : SCHÉMA SIMPLIFIÉ DU TRAITEMENT JUDICIAIRE D'UNE PLAINTÉ	53
PERSONNES ENTENDUES	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Aurélie, Céline, Sarah, Euphémie, Catherine, Maryline, Georgette, Chantal, Béatrice, Séverine, Monica... autant de femmes dont tout laisse à penser qu'elles ont été tuées par leur compagnon ou leur ancien compagnon depuis le 1^{er} janvier 2019. Elles ne sont pourtant que quelques-unes parmi les cent onze victimes d'homicides conjugaux dénombrées par le collectif « Féminicides par compagnons ou ex » depuis le début d'année.

Ce décompte macabre cache des drames individuels insupportables. Il dissimule aussi une réalité préoccupante, celle de violences sexistes ou intra-familiales dont la gravité est insuffisamment prise en compte par le monde judiciaire. L'homicide conjugal, que certains appellent improprement « féminicide », « *meurtre d'une femme parce qu'elle est une femme* » selon la définition qu'en ont donnée Jill Radford et Diana Russell ⁽¹⁾, s'inscrit bien souvent dans un *continuum* de violences que ni les forces de sécurité, ni les magistrats, ni la société toute entière ne sont parvenus à endiguer, faute d'en avoir pris la juste mesure.

Certes, des initiatives ont été prises, ces dernières années, pour améliorer la prévention et la répression des violences intra-familiales. Durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, le gouvernement conduit par François Fillon avait ainsi créé un parcours d'orientation pour les femmes victimes de violences, lancé l'expérimentation d'un dispositif de surveillance électronique des conjoints violents et créé l'ordonnance de protection. Si le combat contre ces violences s'est poursuivi après 2012, il ne s'est pas accompagné de l'ensemble des moyens susceptibles de permettre de le gagner sur le long terme. Surtout, ces initiatives sont demeurées au milieu du guet, certaines des mesures réclamées par les associations engagées dans la lutte contre ces violences ayant été ignorées ou rejetées. Il en va ainsi de la revendication ancienne d'un dispositif anti-rapprochement véritablement efficace, d'un durcissement des dispositions relatives au retrait de l'autorité parentale des parents violents ou d'un renforcement des règles applicables à l'ordonnance de protection.

(1) J. Radford, D. Russel, *Femicide, The Politics of Woman Killing*, 1992.

C'est la raison pour laquelle le groupe Les Républicains a fait le choix, de manière inédite, de consacrer à ce sujet la totalité de l'ordre du jour de la journée qui lui est réservée en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, en y inscrivant deux propositions de loi complémentaires : la proposition n° 2200 déposée par votre rapporteure relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants et la proposition n° 2201 de M. Aurélien Pradié visant à agir contre les violences faites aux femmes.

Auteure d'une proposition de loi sur le sujet dès le mois de mars 2016⁽¹⁾, votre rapporteure est convaincue que les mesures préconisées par le groupe Les Républicains lors de cette journée, si elles sont examinées sans sectarisme, contribueront, aux côtés des politiques publiques déjà mises en œuvre, à une lutte efficace contre ces violences et permettront de mieux protéger leurs victimes.

(1) Proposition de loi n° 3605 relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

SYNTHÈSE

I. LES VIOLENCES INTRA-FAMILIALES, UN FLÉAU AUX MULTIPLES DIMENSIONS

Loin de se résumer aux homicides intra-familiaux, qui n'en constituent souvent que le dénouement tragique, les violences intra-familiales sont multiples. En dépit des efforts entrepris pour les endiguer, leur nombre peine à se réduire au fil des ans, alors même qu'elles ont de graves conséquences sur les enfants.

A. UN NOMBRE TOUJOURS TROP ÉLEVÉ DE VIOLENCES INTRA-FAMILIALES...

Les violences intra-familiales correspondent, sur le plan judiciaire, à une grande variété d'infractions pénales dont l'ampleur est probablement sous-estimée, moins d'une victime sur cinq déclarant avoir déposé plainte pour les faits qu'elle a subis.

149 faits de morts violentes au sein du couple avaient été recensés pour la seule année 2018, contre 151 l'année précédente, à raison de 136 assassinats et homicides volontaires et 13 violences volontaires ayant entraîné la mort sans intention de la donner. **Sur les 149 victimes, 121 étaient des femmes.** À ces morts violentes s'ajoutaient, pour la même année 2018, 195 tentatives d'homicides au sein du couple. Le nombre des victimes d'homicides, bien qu'en très légère décline, reste relativement stable au cours des dix dernières années, ce qui démontre l'incapacité des pouvoirs publics à mettre un terme à cette réalité ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE VICTIMES D'HOMICIDES LIÉS AUX VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE ET SUICIDES DES AUTEURS (2006-2017)

	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
VICTIMES FEMMES	130	123	122	134	129	166	-	157	151	168	179	148
- dont couples officiels (concubins, époux, pacés)	109	109	105	108	121	148 ²	122 ¹	146	140 ¹	156 ²	166	137 ²
- dont couples non-officiels (petits-amis, amants, relations épisodiques)	21	14	7	16	9	18	-	11	11	12 ²	13	11
VICTIMES HOMMES	21	34	22	31	30 ⁵	31	-	33	26	28	29	29
- dont couples officiels	16	29	22 ²	25 ²	25	26	24	28	23 ²	27	26	29
- dont couples non-officiels	5	5 ²	1	6	5	5	-	5 ²	3 ²	1 ²	3	0
VICTIMES ENFANTS	25	25	36	35	33	25	24	12	26	21	4	11
- en même temps que l'autre parent	11	9	11	7	13	9	11	6	10	9	1	11
- dans le cadre de violences conjugales sans que l'autre parent ne soit tué	14	16	25	28	20	16	13	6	16	12	3	-
Victimes « collatérales » hors enfants mineurs du couple	5	3 ³	15	11	8	11	6	4	2	10	8	3
Homicides de « rivaux »	7	9	11	12	11	14	13	17	1	3	4	5
TOTAL VICTIMES	188	194	206	223	213	247	201 ⁶	223	206	230	224	196
Suicides des auteurs	47 ⁴	58 ⁴	56 ⁴	60	65	67	69	60	61	64	67	47
TOTAL DÉCÈS	235	252	262	283	278	314	270	283	267	294	291	243

¹ dont un au sein d'un couple homosexuel

² dont deux au sein d'un couple homosexuel

³ ce chiffre prend en compte un homicide collatéral sans qu'un des partenaires ne soit tué non comptabilisé dans les résultats globaux de la DAV.

⁴ ce chiffre ne prend pas en compte les personnes qui se sont suicidées suite à une séparation comptabilisées dans l'enquête de la DAV

⁵ dont quatre au sein d'un couple homosexuel

⁶ les 12 homicides au sein de couple non officiels pour lesquels l'enquête se donne pas le sexe de la victime ont été ajoutés

⁷ Ces 5 homicides ont un lien au sein de couples homosexuels

Source : Observatoire national des violences faites aux femmes, Lettre n° 13, novembre 2018, p. 5.

(1) Ministère de l'Intérieur, Morts violentes au sein du couple, 2018.

Au-delà de ces drames, les violences intra-familiales recourent un **large spectre de situations** moins tragiques mais tout autant problématiques, **allant des menaces de mort aux violences aggravées en passant par les viols et autres agressions sexuelles et le harcèlement moral ou sexuel**. En 2017 ⁽¹⁾, 219 000 femmes majeures déclaraient avoir été victimes de violences physiques ou sexuelles par leur conjoint ou ancien conjoint tandis que 112 000 victimes de telles violences étaient enregistrées par les services de police et de gendarmerie.

Ces violences présentent, quoi qu'il en soit, des traits communs qui sont le marqueur de **situations de détresse humaine et sociale** insuffisamment prises en compte par la société :

– elles se caractérisent généralement par un cumul et la répétition de plusieurs formes de violences : près de la moitié (46 %) des morts violentes au sein du couple recensées l'année dernière avaient été précédées de violences – physiques, sexuelles ou psychologiques – antérieures ; par ailleurs, parmi les 219 000 femmes majeures se disant victimes de violences physiques ou sexuelles par leur conjoint en 2017, huit sur dix déclaraient avoir été également l'objet d'atteintes psychologiques ou d'agressions verbales et les trois quarts d'entre elles affirmaient avoir subi plusieurs fois des violences analogues au cours des deux années qui précédaient ;

– elles sont commises selon un mode opératoire désormais relativement bien connu, marqué, dans plus de la moitié des cas de morts violentes (55 %), par la présence d'au moins une substance susceptible d'altérer le discernement de l'auteur ou de la victime au moment des faits (alcool, stupéfiants, psychotropes) et dont les principaux mobiles sont la dispute ou le refus de la séparation ;

– en 2018, les deux tiers des auteurs de morts violentes au sein du couple n'exerçaient pas d'activité professionnelle, plus de 40 % étant sans emploi.

B. ... MALGRÉ D'IMPORTANTES EFFORTS POUR LES ENDIGUER

L'ampleur de ces violences ne manque pas de surprendre, après plusieurs années marquées par, d'une part, un renforcement de la législation pénale et civile applicable à leurs auteurs et aux victimes et, d'autre part, un effort significatif de formation des professionnels de la justice et de la sécurité. En témoignent les diverses lois et les plans gouvernementaux successivement adoptés pour tenter de répondre au défi des violences intra-familiales, après celle de 2009 ⁽²⁾ qui a prévu que les victimes de violences conjugales figureraient parmi les publics prioritaires à l'accès à un logement social.

(1) Dernière année pour laquelle l'Observatoire national des violences faites aux femmes a publié des chiffres consolidés dans sa [lettre n° 13 de novembre 2018](#).

(2) Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Parmi ces lois figure en particulier celle du 9 juillet 2010⁽¹⁾, adoptée à l'initiative de notre ancien collègue Guy Geoffroy dans le prolongement d'une mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre ces violences, qui est à l'origine de l'**ordonnance de protection des victimes**, du délit de violences psychologiques au sein du couple et d'une plus grande protection des enfants en cas de violences intra-familiales. En 2014⁽²⁾, le législateur a renforcé l'ordonnance de protection des victimes, créé le **téléphone « grave danger »** et amélioré la formation des professionnels impliqués dans la prévention, la détection ou le traitement des violences intrafamiliales et aux femmes.

La lutte contre ces violences a également constitué l'un des axes prioritaires des **plans de lutte contre les violences intra-familiales lancés à partir de 2005**. Il en est résulté d'incontestables progrès dans la prise en charge de ces femmes, grâce à la professionnalisation de l'accueil des publics vulnérables au sein des commissariats de police et des brigades de gendarmerie, le déploiement de brigades de protection des familles sur tout le territoire, constituées de policiers spécialement formés au traitement des procédures judiciaires liées à la protection de la famille et des personnes fragiles victimes de violences⁽³⁾, la mise en place de partenariats avec d'autres professionnels de la prise en charge⁽⁴⁾ ou l'ouverture d'un portail de signalement en ligne des violences sexuelles et sexistes⁽⁵⁾.

Louables, ces efforts n'en demeurent pas moins insuffisants tant sont encore disparates et hétérogènes les pratiques observées sur le terrain et nombreux les témoignages de femmes ne s'estimant pas avoir été entendues par les forces de sécurité ou l'autorité judiciaire. Aux angle-morts qui ne sont toujours pas couverts par le droit civil ou pénal s'ajoute l'insuffisance des moyens mobilisés pour mettre en œuvre certaines de ces dispositions.

Cette situation place les associations en première ligne dans la lutte contre les violences intra-familiales. Ce sont elles qui permettent la prise en charge et l'accompagnement essentiels des victimes. Au-delà de ces missions indispensables, elles assurent également un rôle de lanceuses d'alerte nécessaire pour sommer les pouvoirs publics de regarder la réalité en face et d'agir pour la changer.

L'égalité entre les femmes et les hommes, déclarée grande cause du quinquennat par le Président de la République, ne sera pas réelle tant que le fléau des violences intra-familiales subsistera dans notre pays.

(1) Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

(2) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

(3) En 2018, on comptait 264 brigades de protection des familles, épaulées par 140 correspondants départementaux « Aide aux victimes », 521 correspondants locaux et 174 référents violences conjugales.

(4) En 2018, on dénombrait 261 intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie et 72 psychologues au sein de la police nationale.

(5) <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Infos-pratiques/Signalement-des-violences-sexuelles-et-sexistes>.

C. DES VIOLENCES AUX CONSÉQUENCES PRÉJUDICIALES POUR LES ENFANTS

Le maintien à un niveau élevé des violences infra-familiales est d'autant plus regrettable que ces violences ont de lourdes répercussions sur la société. Les premières conséquences concernent naturellement les femmes qui en sont les victimes les plus fréquentes et qui ont à subir des **souffrances physiques et psychologiques** (infirmité, troubles anxio-dépressifs, isolement, perte de confiance et d'estime de soi, stress post-traumatique...), quand elles ne décèdent pas des suites de ces violences.

Les répercussions sont également préjudiciables pour les enfants, qui peuvent en être les victimes directes ou indirectes, notamment lorsqu'ils y assistent.

En 2018, pas moins de 21 enfants ont été tués sur fond de conflit intra-familial, dont 16 sans que l'autre membre du couple ne soit victime, tandis que 82 se sont retrouvés orphelins de père, de mère ou des deux parents. Parmi les homicides commis sur fond de conflit intra-familial, 18 ont été commis devant des enfants mineurs, 29 enfants ayant été présents au moment des faits ou ayant découvert un corps à leur domicile.

Or le droit de la famille ne prend pas suffisamment en compte les situations de violences intra-familiales. La justice civile paraît trop déterminée par le modèle de la co-parentalité, selon lequel le parent – singulièrement le père – doit être reconnu dans son statut de parent quelles que soient les circonstances, comme si le conjoint violent pouvait être un bon parent. Ce constat a été corroboré par la Délégation aux droits des femmes du Sénat en conclusion de ses travaux sur les violences intra-familiales, aux termes desquels elle soulignait « *les difficultés posées par l'autorité parentale d'un parent violent, qui laisse la possibilité à celui-ci de continuer à exercer son emprise sur les membres de sa famille* »⁽¹⁾.

II. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER NOTRE LÉGISLATION À LA GRAVITÉ DE CES VIOLENCES

Le Gouvernement a lancé, le 3 septembre, un Grenelle des violences conjugales, en préambule duquel le Premier ministre a annoncé la création, à partir du 1^{er} janvier 2020, de 1 000 nouvelles places d'hébergement et de logement d'urgence, la généralisation de la possibilité de porter plainte à l'hôpital, l'installation de procureurs référents spécialisés et l'expérimentation de chambres d'urgence pour les victimes de telles violences. Mais, sans attendre la fin de ce Grenelle et la concrétisation de ces annonces, il est urgent que le législateur adopte dès à présent les mesures de nature à mieux prévenir ces violences, mieux protéger les personnes qui en sont les victimes et mieux réprimer leurs auteurs.

(1) *Rapport d'information (n° 564, session ordinaire de 2017-2018) de Mmes Laurence Cohen, Nicole Duranton, M. Loïc Hervé, Mmes Françoise Laborde, Noëlle Rauscent et Laurence Rossignol au nom de la Délégation aux droits des femmes du Sénat sur les violences faites aux femmes, juin 2018, pp. 165-166.*

En complément des dispositions contenues dans la proposition de loi de M. Aurélien Pradié visant à agir contre les violences faites aux femmes, votre rapporteure est d'avis d'agir dans trois directions.

A. MIEUX DÉFINIR LES VIOLENCES INTRA-FAMILIALES

Le code pénal ne proposant pas de définition des violences intra-familiales, la présente proposition de loi entend, en premier lieu, mieux les définir pour les combattre plus efficacement. Aujourd'hui, celles-ci n'existent pas en tant que tel dans notre droit et ne constituent qu'une circonstance aggravante lorsqu'une victime est battue, agressée ou tuée par son partenaire.

Pour retracer le *continuum* dans lequel les violences s'inscrivent, il est nécessaire d'identifier toutes les formes que celles-ci peuvent revêtir. Or, la réalité vécue par les victimes montre que ces violences s'inscrivent souvent dans un véritable processus d'emprise aux aspects multiples. C'est pourquoi l'**article 1^{er}** entend qualifier les différentes formes de violences intra-familiales qui peuvent à la fois être physiques, psychologiques, sexuelles ou économiques.

Dans la continuité de l'article 1^{er}, l'**article 2** permet d'appliquer cette définition aux cas de violences qui justifient la délivrance d'une ordonnance de protection.

B. MIEUX SURVEILLER LEURS AUTEURS

La deuxième priorité de la présente proposition de loi réside dans le renforcement du suivi des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes commises au sein du couple ou de la famille, face au caractère souvent réitéré des faits commis par ces personnes et au nombre élevé de récidivistes observés en matière de mœurs.

À cette fin, l'**article 4** de la proposition de loi **ajoute les violences volontaires commises sur conjoint, concubin ou partenaire à la liste des infractions pour lesquelles les personnes condamnées ou mises en examen peuvent être inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.**

Toutefois, à l'issue des auditions qu'elle a conduites, votre rapporteure considère que cette disposition n'est sans doute pas de nature à améliorer la surveillance des auteurs des violences intra-familiales, compte tenu des finalités assignées à ce fichier et de la nature des obligations auxquelles sont soumises les personnes qui y sont inscrites.

Ces auditions ont surtout mis en lumière l'insuffisante prise en considération, par les services de police et de gendarmerie, des « mains courantes » et plaintes déposées par les victimes de ces violences. Pourtant dépourvues d'existence légale, les mains courantes, dont le nombre n'est pas

précisément recensé, sont trop souvent privilégiées au dépôt de plaintes, parfois refusées par certains policiers ou gendarmes alors que le code de procédure leur fait obligation de les recevoir. À cette situation s'ajoute la réticence de certaines victimes à porter plainte, privilégiant à la place le dépôt de « mains courantes » qui demeurent sans conséquence sur la conduite d'investigations ou la mise en œuvre de mesures de protection.

Votre rapporteure préconise plutôt de **clarifier les pratiques observées par la police et la gendarmerie nationales en matière de recueil des mains courantes et des plaintes relatives aux violences intra-familiales afin que des suites systématiques soient données à ces signalements sans attendre la survenue d'un drame et qu'un suivi rigoureux de ceux-ci soit opéré**. Elle rappelle à cet égard que le refus de la victime de déposer plainte ne fait pas obstacle à l'ouverture d'une enquête, policiers et gendarmes étant tenus, aux termes de l'article 40 du code de procédure pénale, d'informer le procureur de la République de tout crime ou délit dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et que, dans certains départements, les mains courantes et procès-verbaux de renseignement judiciaire sont systématiquement transmis au procureur de la République. Ce travail devrait également permettre de mieux lutter contre les mains courantes et plaintes à caractère abusif, instrumentalisées dans le cadre de procédures de séparation.

En définitive, soit une existence juridique est donnée au registre des « mains courantes » pour les violences intra-familiales et un fichier central de celles-ci est mis en place, soit la main courante est abandonnée au profit exclusif des plaintes pour de telles violences.

C. MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS

Enfin, la présente proposition de loi vise à renforcer la cohérence entre le droit pénal et le droit civil en matière de droit de la famille et de prise en considération de l'intérêt de l'enfant dans les décisions de justice en matière d'autorité parentale.

Le code civil comporte déjà des dispositions permettant au juge civil de retirer l'autorité parentale d'un parent à l'égard de ses enfants à la suite de fautes graves commises par ce parent et dans le but de protéger les enfants. Un tel retrait est notamment possible en cas de condamnation pénale du parent comme auteur, coauteur ou complice d'un crime ou délit sur la personne de l'enfant ou d'un crime sur la personne de l'autre parent ou lorsqu'il est reconnu comme coauteur ou complice d'un crime ou délit commis par son enfant.

Toutefois, ces dispositions sont insuffisamment mises en œuvre en pratique par les juridictions civiles, même si, depuis 2005, le code pénal impose au juge répressif de se prononcer sur le retrait éventuel de l'autorité parentale lorsqu'il condamne son titulaire pour certains crimes et délits d'une particulière gravité commis sur la personne de l'enfant ou de l'autre parent (atteinte volontaire

à la vie, tortures et actes de barbarie, violences, menaces, agressions sexuelles, harcèlement moral, encouragement à participer à un groupement ou une entente terroriste).

Afin de renforcer l'effectivité de ces dispositions, l'**article 3** de la proposition de loi **fait du retrait de l'autorité parentale par le juge civil en cas de condamnation pénale du parent le principe et son maintien l'exception**, justifiée par une décision spécialement motivée de la juridiction au regard de l'intérêt de l'enfant. Conforme aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme, cette évolution laisserait au juge la possibilité d'individualiser sa décision en fonction des circonstances de l'espèce et de la personnalité du titulaire de l'autorité parentale.

Les propositions de votre rapporteure s'inscrivent pleinement dans les pistes de réflexion esquissées par le Premier ministre, le 3 septembre 2019, en ouverture du Grenelle contre les violences conjugales, visant à « *protéger aussi bien les enfants que leur mère en réformant notre législation en matière d'autorité parentale* », en cessant d'opérer « *une scission artificielle entre le conjoint et le père, quand il s'agit du même homme* ».

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. 222-14-3 du code pénal)

Qualification des différentes formes de violences intra-familiales

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article étend la définition des violences prévue par le code pénal à toutes les formes de violences intra-familiales, qu'elles soient physiques, psychologiques, sexuelles ou économiques.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

En matière de qualification pénale des violences intra-familiales, la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants a permis :

- d'étendre la répression des violences habituelles aux violences commises au sein du couple ⁽¹⁾ ;
- et de réprimer les violences quelle que soit leur nature, y compris s'il s'agit de violences psychologiques ⁽²⁾.

➤ **Position de la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté deux amendements visant à ne pas rendre limitative la définition des violences intra-familiales et à recentrer et mieux qualifier la notion de violence économique. Cet article a toutefois été rejeté par la Commission.

(1) Article 25 de la loi modifiant l'article 222-14 du code pénal.

(2) Article 31 de la loi modifiant l'article 222-14-3 du code pénal.

1. L'état du droit

a. Une circonstance aggravante des violences

Selon Mme Victoria Vanneau, ingénieure de recherche au CNRS, « *les violences conjugales n'existent pas en droit, elles ne sont pas une qualification juridique. Elles désignent aujourd'hui une circonstance aggravante des homicides, meurtres, assassinats et surtout des violences en général* »⁽¹⁾.

L'article 132-80 du code pénal pose ainsi le principe selon lequel « *les peines encourues pour un crime, un délit ou une contravention sont aggravées lorsque l'infraction est commise par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité* », y compris « *lorsqu'ils ne cohabitent pas* » ou « *lorsque les faits sont commis par l'ancien conjoint, l'ancien concubin ou l'ancien partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité* ».

C'est d'abord dans leur généralité que les violences sont réprimées par le paragraphe 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du même code, et ce en fonction de leur gravité.

Lorsqu'elles se produisent au sein du couple, les différentes peines sont ensuite aggravées et fixées à :

– vingt ans de réclusion criminelle en cas de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner (article 222-8) ;

– quinze ans de réclusion criminelle en cas de violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente (article 222-10) ;

– cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas de violences ayant entraîné une incapacité totale de travail (ITT) pendant plus de huit jours (article 222-12) ;

– trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas de violences ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune ITT (article 222-13).

En application de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010, lorsqu'elles sont habituelles, c'est-à-dire réitérées au moins une fois, les violences commises au sein du couple sont réprimées, par l'article 222-14, par une peine qui est une nouvelle fois aggravée à :

– trente ans de réclusion criminelle lorsque les violences ont entraîné la mort de la victime ;

(1) <http://www.justice.gouv.fr/histoire-et-patrimoine-10050/lemission-le-droit-se-livre-12370/le-droit-se-livre-histoire-des-violences-conjugales-31404.html>

– vingt ans de réclusion criminelle lorsqu’elles ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ;

– dix ans d’emprisonnement et 150 000 euros d’amende lorsqu’elles ont entraîné une ITT pendant plus de huit jours ;

– cinq ans d’emprisonnement et 75 000 euros d’amende lorsqu’elles n’ont pas entraîné une ITT pendant plus de huit jours.

Depuis l’adoption de la loi du 9 juillet 2010, l’article 222-14-3 dispose que l’ensemble de ces violences « *sont réprimées quelle que soit leur nature, y compris s’il s’agit de violences psychologiques* ». Les violences, au sens des articles 222-7 et suivants, sont donc constituées aussi bien lorsqu’elles ont porté une atteinte à l’intégrité physique de la victime que lorsqu’elles ont porté une atteinte à son intégrité psychique.

b. Les autres formes de violences intra-familiales

D’autres dispositions au sein du code pénal, au-delà du seul paragraphe consacré aux violences, permettent de sanctionner des situations de violences intra-familiales. C’est notamment le cas de la section 3 du chapitre II du titre II du livre II relative aux agressions sexuelles, dont le viol (article 222-24), ou de la section 3 *bis* du même chapitre relative au harcèlement moral, y compris au sein du couple (article 222-33-2-1).

À l’inverse, la violence économique, qui peut caractériser certaines formes de violences intra-familiales (spoliations, contrôle des biens essentiels, interdiction de travailler⁽¹⁾), n’y est pas mentionnée alors qu’elle peut être réelle et brutale, dans les faits, pour les victimes.

Le code pénal ne propose donc pas de qualification spécifique et exhaustive des violences intra-familiales qui permettrait d’englober toutes leurs formes. Les différentes infractions consécutives de ces violences sont dispersées dans ce même code. Cette situation ne favorise pas la lisibilité des peines encourues, et donc leur effet dissuasif, et accroît la complexité du contentieux qui en résulte.

2. Le dispositif proposé

Dans la continuité de la loi du 9 juillet 2010 qui avait permis la qualification des violences psychologiques, l’**article 1^{er}** étend la notion de violence à toutes les autres formes de violences intra-familiales existantes. En effet, pour combattre résolument ces violences, il faut, avant toute chose, être capable de les nommer pour ensuite pouvoir les qualifier et les sanctionner pénalement.

(1) Définition proposée par le ministère de la justice dans un guide relatif aux violences au sein du couple : http://www.justice.gouv.fr/publication/guide_violences_conjugales.pdf

La précision de la définition des violences proposée par le présent article reprend celle qui a été retenue par la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite convention d'Istanbul, ratifiée par la France le 4 juillet 2014 en application de la loi du 14 mai 2014 ⁽¹⁾.

L'article 3 de la convention désigne les violences à l'égard des femmes comme « *tous les actes de violences (...) qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique* ».

Le champ de l'article 222-14-3 du code pénal relatif à la répression des violences, quelle que soit leur nature, y compris s'il s'agit de violences psychologiques, est modifié afin de préciser que ces violences incluent également :

– les violences physiques, réprimées au titre du paragraphe 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal, comprenant l'article 222-14-3 modifié ;

– les violences sexuelles, sanctionnées dans le paragraphe suivant du même code ;

– et les violences économiques, qui n'étaient jusque-là pas qualifiées.

Le dispositif permet de proposer une définition complète de toutes les formes de violences intra-familiales.

*

* *

Article 2

(art. 515-9 du code civil)

Précision des formes de violences justifiant la délivrance de l'ordonnance de protection

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article précise les cas de violences – physiques, psychologiques, sexuelles et économiques – dans lesquels l'ordonnance de protection peut être délivrée à la victime.

(1) Loi n° 2014-476 du 14 mai 2014 autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ⁽¹⁾ a modifié certaines dispositions relatives à l'ordonnance de protection introduite par la loi du 9 juillet 2010 précitée en :

- précisant que l'ordonnance doit être délivrée dans les meilleurs délais et qu'elle peut l'être lorsqu'un ou plusieurs enfants sont exposés aux violences, tout en étendant les mesures que le juge aux affaires familiales (JAF) peut ordonner ⁽²⁾ ;
- allongeant la validité de ces mesures de quatre à six mois ⁽³⁾.

➤ **Position de la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement de coordination avec la nouvelle rédaction proposée de l'article 1^{er}. Cet article a toutefois été rejeté par la Commission.

1. L'état du droit

a. L'ordonnance de protection

L'ordonnance de protection, mentionnée aux articles 515-9 à 515-13 du code civil, a été créée par la loi du 9 juillet 2010. Elle permet d'apporter une réponse judiciaire rapide et efficace aux personnes victimes de violences intra-familiales afin de faire cesser la situation à laquelle elles sont confrontées.

En application de l'article 515-9, les violences peuvent se manifester dans toutes les structures de couples, y compris après leur rupture, connues par le code civil : mariage, pacte civil de solidarité ou concubinage.

Saisi par la victime ou, avec son accord, par le ministère public (article 515-10), le JAF délivre l'ordonnance « *dans les meilleurs délais* », c'est-à-dire en priorité, à condition qu'apparaissent comme vraisemblables la commission des faits de violence allégués et le danger auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés (article 515-11).

Le JAF peut prendre, en application de l'article 515-11, des mesures qui relèvent à la fois du domaine pénal et du domaine civil. En matière pénale, il peut interdire à l'agresseur de rencontrer la victime ou ses enfants ou de détenir ou de porter une arme. Dans le domaine civil, il peut par exemple statuer sur la résidence séparée des membres du couple, se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, autoriser la victime à dissimuler l'adresse de sa résidence ou encore prononcer son admission provisoire à l'aide juridictionnelle.

(1) Article 32 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

(2) Article 515-11 du code civil.

(3) Article 515-12 du même code

Ces mesures sont délivrées pour une durée maximale de six mois (article 515-12). Elles peuvent également être sollicitées par une personne majeure menacée de mariage forcé (article 515-13).

b. Les violences concernées

Selon le ministère de la Justice ⁽¹⁾, plus de 21 000 demandes d'ordonnance ont été formulées devant les JAF depuis 2010, dont 3 417 pour la seule année 2018.

Si la nature des violences justifiant la délivrance de l'ordonnance de protection n'est pas explicitée par le code pénal, l'article 222-14-3 réprime les violences « *quelle que soit leur nature, y compris s'il s'agit de violences psychologiques* ».

Les formes de violences décrites par les victimes demandeuses d'une ordonnance de protection sont, dans 85 % des affaires, des violences physiques. 70 % d'entre elles mentionnent également des violences psychologiques. Ces violences de nature psychologique sont décrites, seules, dans 13 % des cas. Les violences sexuelles sont mentionnées dans 6 % des demandes. Des situations de violences économiques sont également citées.

2. Le dispositif proposé

Dans le prolongement de l'article 1^{er}, l'**article 2** précise, à l'article 515-9 du code civil, les formes de violences intra-familiales contre lesquelles l'ordonnance de protection peut être délivrée. Il s'agit des violences physiques, psychologiques, sexuelles et économiques.

Le nouvel alinéa de l'article 515-9 du code civil renvoie à la définition des violences intra-familiales proposée par l'article 222-14-3 du code pénal, modifié en ce sens par l'article 1^{er}.

*

* *

(1) Bulletin d'information statistique, septembre 2019, n° 191 : <http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/infostats-justice-10057/les-decisions-dordonnance-de-protection-prononcees-en-2016-32605.html>

Article 3

(art. 378 du code civil)

**Automaticité du retrait de l'autorité parentale en cas de crime ou délit
commis contre son enfant ou l'autre parent**

Adopté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article systématise, sauf décision contraire spécialement motivée, le prononcé, par le juge pénal, du retrait de l'autorité parentale des parents condamnés pour un crime ou un délit commis sur leur enfant ou l'autre parent afin d'améliorer la protection des mineurs dans un contexte de violences intra-familiales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants a ajouté aux cas de retrait de l'autorité parentale par le juge pénal qui existaient jusqu'alors (crimes ou délits commis contre leur enfant ou, pour la part qu'ils y ont prise, crimes ou délits commis par le mineur) les crimes commis sur l'autre parent. Entre 2005 et 2017, plusieurs lois sont également venues imposer à ce juge de statuer sur cette question au moment d'entrer en voie de condamnation.

➤ **Position de la Commission**

Sur proposition de votre rapporteure, la Commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article, qui limite l'automaticité du retrait aux crimes les plus graves commis sur la personne de l'enfant ou de l'autre parent.

1. L'état du droit

L'autorité parentale, « *ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant* », appartenant aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant « *pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne* » et devant s'exercer « *sans violences physiques ou psychologiques* »⁽¹⁾, est susceptible de faire l'objet de limitations dans l'intérêt du mineur.

Parmi ces limitations, le retrait, qui peut être prononcé à la suite de fautes graves commises par les parents et afin de protéger l'enfant, entraîne la perte de l'exercice et de l'existence même des attributs de l'autorité parentale.

(1) Article 371-1 du code civil.

Les **articles 378 à 381 du code civil** organisent les conditions et les modalités de ce retrait, qui peut être total ou partiel.

a. Le retrait en cas de condamnation pénale

En vertu de l'**article 378 du code civil**, le retrait peut être décidé **par une juridiction pénale à l'égard des père et mère condamnés comme** :

– auteurs, coauteurs ou complices d'un **crime ou délit sur la personne de leur enfant** ou, depuis 2010⁽¹⁾, d'un **crime sur la personne de l'autre parent** ;

– coauteurs ou complices d'un **crime ou délit commis par leur enfant**.

Le code pénal impose au juge répressif de se prononcer sur le retrait de l'autorité parentale lorsqu'il condamne son titulaire pour certains crimes et délits commis par le père ou la mère sur la personne de son enfant ou de l'autre parent :

– les **atteintes volontaires à la vie** que sont le meurtre, l'assassinat ou l'empoisonnement (article 221-5-5) ;

– les **tortures et actes de barbarie**, les **violences**, les **menaces**, les **agressions sexuelles** (viol, autres agressions sexuelles, exhibition sexuelle, harcèlement sexuel) ou le **harcèlement moral** (article 222-48-2)⁽²⁾ ;

– le fait de **faire participer le mineur à un groupement ou une entente en vue de préparer un acte de terrorisme** (article 421-2-4-1).

C'est pour répondre à la tendance des juridictions répressives à faire un usage trop limité de cette possibilité que le législateur est intervenu pour leur imposer de statuer sur la question, d'abord en 2005⁽³⁾ en matière d'infractions sexuelles puis en 2014⁽⁴⁾ et 2017⁽⁵⁾ pour un ensemble plus vaste d'infractions.

Tenues de se prononcer, les juridictions répressives n'en conservent pas moins un pouvoir souverain d'appréciation sur l'opportunité d'un tel retrait par rapport à l'intérêt de l'enfant. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs jugé que l'interdiction automatique de l'exercice des droits parentaux par effet de la loi et sans contrôle de l'autorité judiciaire méconnaissait les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a en particulier précisé que « *l'intérêt de l'enfant*

(1) Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

(2) Les viols et autres agressions sexuelles ainsi que les atteintes sexuelles de nature incestueuse sont aussi spécifiquement visés aux articles 222-31-2 et 227-27-3 du code pénal.

(3) Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales.

(4) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

(5) Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

[devait] *passer avant toute considération et que seul un comportement particulièrement indigne [pouvait] autoriser qu'une personne soit privée de ses droits parentaux dans l'intérêt supérieur de l'enfant* »⁽¹⁾ et que l'infraction justifiant cette interdiction ne devait pas être étrangère aux questions liées à l'autorité parentale.

b. Le retrait en dehors de toute condamnation pénale

La juridiction civile peut ordonner le retrait de l'autorité parentale en **dehors de toute condamnation pénale** dans deux cas (**article 378-1 du code civil**) :

– **lorsque les parents « mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant »** : la mise en danger peut résulter soit de mauvais traitements, soit d'une consommation habituelle et excessive d'alcool ou de stupéfiants, soit d'une inconduite notoire ou de **comportements délictueux « notamment lorsque l'enfant est témoin de pressions ou violences, à caractère physique ou psychologique, exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre »**, soit d'un défaut de soins ou d'un manque de direction ;

– lorsque les parents se sont volontairement abstenus d'exercer leurs droits et devoirs pendant plus de deux ans après qu'une mesure d'assistance éducative a été prise à l'égard du mineur⁽²⁾.

Le retrait peut être total – et porter sur tous les attributs, patrimoniaux et personnels, de l'autorité parentale – ou partiel⁽³⁾. Il n'est pas définitif, les parents pouvant obtenir du tribunal de grande instance la restitution, en tout ou partie, de leurs droits « *en justifiant de circonstances nouvelles* », un an au plus tôt après la décision ayant ordonné le retrait⁽⁴⁾.

Bien que ces dispositions s'appliquent « *en dehors de toute condamnation pénale* », le caractère répréhensible ou « *délictueux* » du comportement des parents peut être invoqué à l'appui d'une demande de retrait de l'autorité parentale alors même que la juridiction pénale n'a pas usé de la faculté qui lui était donnée de prononcer un tel retrait⁽⁵⁾, sous réserve que ces comportements compromettent la sécurité, la santé ou la moralité du mineur. La solution vaut également dans le cas de parents qui auraient été reconnus irresponsables pénalement dans la mesure où le retrait de l'autorité parentale ne constitue pas une sanction à l'égard des parents mais une mesure de protection vis-à-vis de l'enfant⁽⁶⁾.

(1) CEDH, 19 septembre 2000, Gnahoré c. France, n° 40031/98 ; 28 septembre 2004, Sabou et Pircalab c. Roumanie, n° 46572/99 ; 14 octobre 2008, Iordache c. Roumanie, n° 6817/02 ; 17 juillet 2011 ; M. D. et autres c. Malte, n° 64791/10.

(2) Une telle mesure, qui peut être prise par le juge des enfants lorsque l'enfant est en danger dans son milieu familial, consiste dans le suivi et l'aide de la famille et, dans les cas les plus graves, dans le placement de l'enfant.

(3) Articles 379 et 379-1 du code civil.

(4) Article 381 du même code.

(5) Cass. Civ. 1^{ère}, 31 mars 1981, n° 80-80.013 ; 16 février 1988, n° 86-14.183 ; 22 juin 2004, n° 02-05.079.

(6) Cass. Civ. 1^{ère}, 14 avril 1982, n°s 80-80.014 et 80-80.015.

2. Le dispositif proposé

Le présent article tend à améliorer l'application de ces dispositions pour faire mieux primer l'intérêt de l'enfant dans les décisions prises par le juge civil en matière de retrait de l'autorité parentale dans des situations de violences intra-familiales.

Il propose de **systématiser le retrait en cas de condamnation du père ou de la mère de l'enfant comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit sur la personne de leur enfant ou de l'autre parent**. La juridiction conserverait néanmoins la faculté de ne pas ordonner un tel retrait « *par une décision spécialement motivée (...) si l'intérêt de l'enfant le justifie expressément* » **(a) du 1° et 2°**). Ainsi définie, l'automatisme du retrait de l'autorité parentale ne méconnaîtrait pas les prescriptions européennes en la matière, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale.

Cette évolution ne s'appliquerait pas aux père et mère condamnés comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant, pour lesquels le retrait de l'autorité parentale demeurerait une simple faculté **(b) du 1° et 2°**).

3. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteure proposant une nouvelle rédaction de cet article tenant compte des observations formulées à son encontre lors des auditions qu'elle a conduites.

L'automatisme du retrait de l'autorité parentale serait **réservée**, en matière pénale, **aux cas dans lesquels la personne est condamnée pour des crimes d'une particulière gravité commis sur l'enfant ou l'autre parent** :

- le meurtre ou l'assassinat ;
- les tortures et actes de barbarie ;
- les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner, une mutilation ou une infirmité permanente ;
- le viol.

La juridiction de jugement conserverait la faculté de déroger à l'obligation de retrait de l'autorité parentale, par une décision spécialement motivée laissée à son libre pouvoir d'appréciation. La référence à l'intérêt de l'enfant, qui seul pouvait fonder une telle dérogation dans le texte initial, a été supprimée, plusieurs personnes entendues par votre rapporteure ayant observé que les juridictions se fondaient parfois sur elle pour maintenir l'autorité parentale du parent violent.

*

* *

Article 4

(art. 706-53-2 du code de procédure pénale)

Inscription obligatoire des personnes condamnées pour violences intra-familiales au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article ajoute les violences volontaires commises sur conjoint, concubin ou partenaire à la liste des infractions pour lesquelles les personnes condamnées ou mises en examen peuvent être inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) afin de mieux prévenir les violences intra-familiales et faciliter la poursuite de leurs auteurs.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le champ des infractions justifiant une inscription au FIJAISV a évolué au gré de l'élargissement du périmètre des crimes et délits sexuels ou violents soumis à une procédure spéciale, auquel ce fichier est adossé. D'autres évolutions ont porté sur les modalités de fonctionnement du fichier, parmi lesquelles :

- l'intégration des présidents d'intercommunalités dans la liste des élus locaux susceptibles d'être informés par les préfets des personnes inscrites au fichier, par la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ;
- l'alignement des voies de recours contre les décisions de refus d'effacement anticipé de ce fichier avec celles prévues pour le traitement des antécédents judiciaires et le fichier national automatisé des empreintes génétiques, par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

➤ **Position de la Commission**

À l'initiative de Mme Danièle Obono (La France Insoumise) et de M. Erwan Balanant (Mouvement démocrate et apparentés), la Commission a supprimé cet article, avec le soutien de votre rapporteure.

1. L'état du droit

Le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAVIS), créé par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, est destiné à **prévenir la réitération d'infractions à caractère sexuel ou violent mentionnées à l'article 706-47 du code de procédure pénale** et à faciliter l'identification de leurs auteurs.

LISTE DES INFRACTIONS JUSTIFIANT UNE INSCRIPTION AU FICHIER JUDICIAIRE NATIONAL AUTOMATISÉ DES AUTEURS D'INFRACTIONS SEXUELLES OU VIOLENTES (ARTICLE 706-47 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE)

Qualifications pénales	Peines de prison encourues	Articles du code pénal
1° Meurtre ou assassinat commis sur un mineur ou en état de récidive légale	Trente ans de réclusion criminelle ou réclusion criminelle à perpétuité	Articles 221-1 à 221-4
2° Tortures ou actes de barbarie ; violences sur un mineur de quinze ans ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente	Entre quinze ans de réclusion criminelle et la réclusion criminelle à perpétuité	Articles 222-1 à 222-6 ; article 222-10
3° Viol		Articles 222-23 à 222-26
4° Agressions sexuelles autres que le viol	Entre cinq et dix ans d'emprisonnement	Articles 222-27 à 222-31-1
5° Traite des êtres humains à l'égard d'un mineur	Entre sept ans d'emprisonnement et la réclusion criminelle à perpétuité	Articles 225-4-1 à 225-4-4
6° Proxénétisme à l'égard d'un mineur	Entre dix ans d'emprisonnement et quinze ans de réclusion criminelle	1° de l'article 225-7 et article 225-7-1
7° Recours à la prostitution d'un mineur	Entre trois et sept ans d'emprisonnement	Articles 225-12-1 et 225-12-2
8° Corruption de mineur	Entre cinq et dix ans d'emprisonnement	Article 227-22
9° Proposition sexuelle faite par un majeur à un mineur de quinze ans ou à une personne se présentant comme telle en utilisant un moyen de communication électronique	Entre deux et cinq ans d'emprisonnement	Article 227-22-1
10° Captation, enregistrement, transmission, offre, mise à disposition, diffusion, importation ou exportation, acquisition ou détention d'image ou de représentation pornographique d'un mineur ou consultation habituelle ou en contrepartie d'un paiement d'un site internet mettant à disposition une telle image ou représentation	Entre deux et dix ans d'emprisonnement	Article 227-23
11° Fabrication, transport, diffusion ou commerce de message violent ou pornographique susceptible d'être vu ou perçu par un mineur	Trois ans d'emprisonnement	Article 227-24
12° Incitation d'un mineur à se soumettre à une mutilation sexuelle ou à commettre cette mutilation	Cinq ans d'emprisonnement	Article 227-24-1
13° Atteintes sexuelles	Entre trois et dix ans d'emprisonnement	Articles 227-25 à 227-27

Il est régi par les **articles 706-53-1 à 706-53-12** du code de procédure pénale.

Sont enregistrés dans ce fichier l'identité et le domicile des personnes condamnées, de celles ayant fait l'objet d'une mesure de composition pénale, d'une décision d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental et, dans certains cas, des personnes ayant été mises en examen pour une infraction violente ou sexuelle mentionnée à l'article 706-47 précité, ainsi que les informations relatives à la décision judiciaire ayant justifié l'inscription et la nature de l'infraction ⁽¹⁾.

L'inscription peut être **obligatoire ou facultative** :

– elle est systématique, sans dispense possible, pour ceux de ces crimes et délits punis de plus de cinq ans d'emprisonnement ;

– elle est obligatoire, sauf décision contraire spécialement motivée, pour ceux de ces délits punis d'une peine d'emprisonnement égale à cinq ans ;

– elle est à la discrétion des magistrats lorsque la peine encourue est inférieure à cinq ans ;

– elle est également facultative pour les mineurs âgés de 13 à 18 ans impliqués dans de telles affaires mais impossible lorsque sont en cause ou condamnés des mineurs de moins de 13 ans ⁽²⁾.

L'inscription au FIJAISV astreint la personne qui y figure à **respecter plusieurs obligations** ⁽³⁾ :

– **justifier son adresse tous les ans** et déclarer tout changement d'adresse dans un délai de quinze jours ;

– **si la personne a été condamnée pour une infraction punie de dix ans d'emprisonnement, se présenter aux forces de sécurité intérieure pour justifier de son adresse tous les six mois**, ou chaque mois si elle est en état de récidive légale ou, sur décision judiciaire expresse, si sa dangerosité le justifie.

Ces obligations ne s'appliquent aux mineurs de 13 à 18 ans qu'en cas de condamnation pour un crime puni d'au moins vingt ans de réclusion. Le fait de ne pas respecter ces obligations est puni de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

Le FIJAISV peut être **consulté** par les autorités judiciaires, les officiers de police judiciaire, les préfets et certaines administrations de l'État pour le recrutement, l'agrément ou l'habilitation de personnels intervenant dans des activités ou exerçant des professions en contact avec des mineurs. Les préfets peuvent également transmettre les informations contenues dans ce fichier aux maires et aux présidents d'intercommunalités, de conseils départementaux et de

(1) Premier à huitième alinéas de l'article 706-53-2 du code de procédure pénale.

(2) Neuvième à dernier alinéas du même article.

(3) Article 706-53-5 du code de procédure pénale.

conseils régionaux pour leurs besoins en matière de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou des professions impliquant un contact avec des mineurs ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a jugé ce fichier conforme à la Constitution lors de sa création en 2004 « *eu égard, d'une part, aux garanties apportées par les conditions d'utilisation et de consultation du fichier et par l'attribution à l'autorité judiciaire du pouvoir d'inscription et de retrait des données nominatives, d'autre part, à la gravité des infractions justifiant l'inscription des données nominatives dans le fichier et au taux de récidive qui caractérise ce type d'infractions* » ⁽²⁾. Comme le Conseil constitutionnel, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'inscription au FIJAISV et les obligations qui en découlent ne constituaient pas une peine mais une mesure préventive ou de sûreté et que les conditions d'inscription au fichier, de consultation par les autorités des informations qui y figurent et d'effacement de celles-ci ne méconnaissaient pas le droit au respect de la vie privée ⁽³⁾.

2. Le dispositif proposé

Le présent article vise à renforcer l'efficacité de ce fichier par l'**ajout à la liste des infractions justifiant une inscription au FIJAISV de quatre séries de violences lorsqu'elles sont commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité** :

– les **violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner**, punies de vingt ans de réclusion criminelle (6° de l'article 222-8 du code pénal) ;

– les **violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente**, punies de quinze ans de réclusion criminelle (6° de l'article 222-10 du même code) ;

– les **violences ayant entraîné une incapacité totale de travail (ITT) pendant plus de huit jours**, punies de cinq ans d'emprisonnement (6° de l'article 222-12 du même code) ;

– les **violences ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail**, punies de trois ans d'emprisonnement (6° de l'article 222-13 du même code).

À cette fin, le 1° complète les dispositions générales de l'article 706-53-2 du code de procédure pénale pour faire figurer ces crimes et délits dans la liste des infractions justifiant une inscription de leurs auteurs ou des personnes impliquées dans leur commission.

(1) Article 706-53-7 du même code.

(2) *Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004*, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, cons. 87.

(3) *CEDH, 17 décembre 2009, M. B. c. France, n° 22115/06*.

Les 2° et 3° procèdent aux coordinations nécessaires, au sein de ce même article, s'agissant des modalités d'inscription, obligatoire ou facultative, des individus concernés au sein du fichier :

– le 2° mentionne les violences sur conjoint, concubin ou partenaire ayant entraîné une ITT pendant plus de huit jours parmi les infractions qui, parce qu'elles sont punies de cinq ans d'emprisonnement, justifient l'inscription obligatoire de leurs auteurs condamnés ou présumés, sauf décision contraire spécialement motivée de la juridiction ou du procureur de la République ;

– le 3° fait figurer les violences sur conjoint, concubin ou partenaire ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune ITT qui, parce qu'elles font encourir une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à cinq ans, laissent à la juridiction ou au procureur le soin de décider de l'inscription au fichier des auteurs de ces violences.

L'extension proposée du périmètre du FIJAVISV s'inscrit dans la continuité de précédentes extensions résultant toutes de l'élargissement du champ de l'article 706-47 du code de procédure pénale, qui énumère les crimes et délits soumis à la procédure dérogatoire applicable à certaines infractions aux fins de protection des mineurs victimes, notamment en matière d'application des peines (injonction de soins pour les auteurs, expertise médico-psychologique pour les victimes mineures, enregistrement audiovisuel de l'audition de ces dernières, report du point de départ du délai de prescription de l'action publique à la majorité de la victime, centralisation des traces et empreintes au fichier national automatisé des empreintes génétiques, rétention de sûreté, transmission obligatoire d'informations) ⁽¹⁾.

Toutefois, en l'espèce, la nouvelle extension s'opérerait sans modification du champ actuel de l'article 706-47 afin de ne pas élargir à l'excès le périmètre des infractions soumises à la procédure spéciale.

(1) Initialement limitée, par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, aux meurtres et assassinats de mineurs précédés ou accompagnés d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie et aux infractions d'agressions ou d'atteintes sexuelles ou de recours à la prostitution d'un mineur, cette procédure s'est appliquée :

- à tous les meurtres ou assassinats commis avec tortures ou actes de barbarie, aux tortures ou actes de barbarie ainsi qu'aux meurtres ou assassinats commis en état de récidive légale (loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales) ;
- au proxénétisme à l'égard d'un mineur (loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs) ;
- à la traite des êtres humains à l'égard d'un mineur (loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France) ;
- à tous les meurtres ou assassinats commis sur un mineur, y compris lorsqu'ils ne sont pas précédés d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie, ainsi qu'aux violences sur mineur de quinze ans ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente (loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes).

3. La position de la Commission

La Commission, suivant l'avis favorable de votre rapporteure, a adopté deux amendements de **suppression de cet article**, déposés par Mme Danièle Obono et les membres du groupe La France insoumise ainsi que M. Erwan Balanant et plusieurs membres du groupe Mouvement Démocrate et apparentés.

Votre rapporteure ne s'est pas opposée à la suppression de cet article, après avoir entendu plusieurs personnes auditionnées souligner la nécessité de respecter la finalité particulière du FIJASV qui est de surveiller le déplacement des prédateurs sexuels afin d'empêcher qu'ils entrent en contact avec des mineurs.

Elle a toutefois souligné l'impérieuse nécessité de réfléchir à la création d'un fichier central des « mains courantes », qui permettrait d'en améliorer la connaissance et le suivi. Plus généralement, elle a appelé de ses vœux une amélioration des pratiques policières dans le recueil des signalements et des plaintes en matière de violences intra-familiales, qui devraient systématiquement donner lieu à des investigations et conduire à une consultation du traitement d'antécédents judiciaires afin d'éviter de nombreux drames.

*
* *

Article 5 **Gage financier**

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 a pour objet de compenser la charge éventuelle qui pourrait résulter, pour l'État, de la mise en œuvre des dispositions qui précèdent. Il prévoit, à cette fin, la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa deuxième réunion du mercredi 2 octobre 2019, la Commission examine la proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants (n° 2200) (Mme Valérie Boyer, rapporteure).

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Madame la présidente, mes chers collègues, depuis quelques semaines, nos concitoyens sont interpellés par une importante campagne militante d’affichage dans les rues de la capitale, où l’on peut lire des phrases telles que : « Aux femmes assassinées, la patrie indifférente », ou : « Féminicides, on ne veut plus compter nos mortes ». Cette campagne fait enfin sortir de l’invisibilité les meurtres de personnes, le plus souvent des femmes, tuées par leur conjoint violent. J’avoue avoir un peu de mal avec le terme « féminicide » – je lui préfère celui de « conjugucide » qui était autrefois employé et qui décrit mieux la violence très particulière qui s’exerce au sein du foyer.

La prise de conscience qui est en train de s’opérer sur cette question est salutaire. Trop longtemps, notre société a tu la réalité des violences intra-familiales. Leur persistance est une meurtrissure qui ne peut plus être ignorée et nous enjoint d’agir.

C’est pourquoi je me félicite que le groupe Les Républicains ait fait le choix, de manière inédite, de consacrer à ce sujet la totalité de l’ordre du jour de la journée qui lui est réservée le 10 octobre prochain. Avec mon collègue Aurélien Pradié, nous avançons, de manière complémentaire, des propositions attendues et responsables qui, je l’espère, seront étudiées dans un esprit d’ouverture, et permettront de disposer sans plus attendre de solutions visant à protéger les plus faibles d’entre nous.

La question de la lutte contre les violences intra-familiales n’est cependant pas nouvelle pour notre groupe politique. En 2010 déjà, la loi rapportée par notre collègue Guy Geoffroy avait permis la mise en place d’un parcours d’orientation pour les femmes victimes de violences, lancé l’expérimentation d’un dispositif de surveillance électronique des conjoints violents et créé l’ordonnance de protection. Aujourd’hui, je me réjouis que nous ayons pu avancer ensemble sur l’amélioration de ce dispositif.

Près de dix ans après l’adoption de cette loi fondatrice, je souscris à la décision du Président de la République de déclarer l’égalité entre les femmes et les hommes grande cause du quinquennat. Cette égalité ne sera cependant pas réelle tant que le fléau des violences intra-familiales subsistera dans notre pays. C’est dans ce sens que le Gouvernement a lancé, le 3 septembre dernier, un Grenelle des

violences conjugales auquel j'ai eu l'honneur de participer, ce qui m'a donné l'occasion de m'exprimer sur ces violences spécifiques.

Je salue également cette initiative, mais j'estime qu'il convient d'agir sans attendre que de nouvelles annonces soient faites, car nous connaissons d'ores et déjà une partie des remèdes qu'il faut apporter à ces maux de notre société, afin de mieux protéger les personnes qui en sont victimes, notamment les enfants, et de mieux réprimer leurs auteurs.

Aujourd'hui, ce sont les associations, les forces de l'ordre, les avocats et les magistrats qui sont en première ligne pour pallier les carences constatées sur le terrain. Leur travail et leur dévouement forcent l'admiration et le respect, bien qu'ils se sentent souvent livrés à eux-mêmes par manque de moyens, de temps ou de formation pour traiter ce phénomène de masse. Notre rôle de législateur doit être de les soutenir en améliorant l'efficacité des outils existants et en apportant des réponses concrètes aux nouvelles difficultés qui se posent.

La proposition de loi que j'ai souhaité porter devant vous se veut novatrice en abordant la question des violences, souvent qualifiées de conjugales, sous leur angle intra-familial. Cela signifie qu'elle vise notamment à prendre en compte l'incidence de ces violences sur l'enfant – car on oublie trop souvent qu'il est, lui aussi, une victime directe dans ce type d'affaires. Sur ce sujet, je crois profondément que la question de l'enfant doit enfin devenir centrale. Cela passe, bien sûr, par une meilleure protection de celui-ci, mais aussi par l'accompagnement des mères, notamment les plus fragiles, dans l'exercice souvent difficile de leur parentalité.

Les articles 1^{er} et 2 de cette proposition entendent définir les différentes formes que peuvent revêtir les violences intra-familiales, qui peuvent être physiques, psychologiques, sexuelles ou économiques.

Cette proposition pourrait être qualifiée de superflue. Elle ne l'est pas : il s'agit d'une demande insistante des associations. Ainsi, la notion de violence économique n'est pas qualifiée par le code pénal, alors qu'elle est bien réelle pour les victimes, comme le soulignent les associations et les avocats. Cette proposition ne fait d'ailleurs que traduire, dans notre droit interne, la définition retenue par la convention d'Istanbul, ratifiée par la France le 4 juillet 2014.

Aujourd'hui, les violences intra-familiales ne sont pas qualifiées dans notre code pénal : elles ne constituent qu'une circonstance aggravante des différents crimes ou délits. Cette situation ne favorise pas la lisibilité des peines encourues, donc leur effet dissuasif, et accroît la complexité du contentieux qui en résulte.

Je crois également que, pour combattre résolument ces violences, il faut, avant toute chose, être capable de les nommer pour pouvoir ensuite les qualifier et les sanctionner pénalement. Je proposerai un amendement qui étendra la

qualification de ces violences à celles commises sur internet ou par tout moyen de communication électronique.

L'article 3 et les amendements que je défendrai sur le sujet de l'autorité parentale constituent le cœur de ma proposition de loi. Sur ce point, il est impératif que l'intérêt de l'enfant entraîne une mise à l'abri et une protection immédiates vis-à-vis du parent violent. Il est urgent de tordre le cou à cette idée trop souvent répandue qu'un conjoint violent peut néanmoins être un bon parent. Nous savons que dans les processus d'emprise que développent ces personnes, l'enfant, quand il n'est pas victime lui-même directement, constitue un objet d'instrumentalisation et de pression sur l'autre parent – on dit souvent qu'il est otage du conflit entre les parents.

Les conséquences – notamment psychologiques – de ces agissements sont catastrophiques sur le long terme pour les enfants concernés.

Je présenterai donc des propositions qui s'inscrivent dans les pistes de réflexion esquissées par le Premier ministre, le 3 septembre 2019, en ouverture du Grenelle contre les violences conjugales. Il reprend, presque mot pour mot, les expressions que j'avais employées dans ma proposition de loi de 2015 puisqu'il estime qu'il faut « protéger aussi bien les enfants que leur mère en réformant notre législation en matière d'autorité parentale », en cessant d'opérer « une scission artificielle entre le conjoint et le père, quand il s'agit du même homme ».

Comme lui, comme vous, je l'espère, je considère que tout violent conjugal est un parent dangereux et qu'il n'y a pas de protection possible contre les violences de ce type sans un traitement adapté de la parentalité. Je vous proposerai notamment de faire du retrait de l'autorité parentale par le juge civil en cas de condamnation pénale du parent le principe et de son maintien, l'exception, tout en laissant de la latitude au juge.

Au-delà des différents amendements relatifs à l'autorité parentale, un amendement essentiel consistera à consacrer un véritable statut de victime aux enfants lorsque des violences sont commises dans le cercle familial.

Pour finir, l'article 4 renforce le suivi des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes commises au sein du couple ou de la famille. Il s'agit de faire face au caractère souvent réitéré des faits commis par ces personnes et au nombre élevé de récidivistes observés.

Dans sa rédaction initiale, cet article visait à ajouter les violences intra-familiales à la liste des infractions pour lesquelles les personnes condamnées ou mises en examen peuvent être inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV). Toutefois, les auditions ont surtout mis en lumière l'insuffisante prise en considération, par la police et la gendarmerie, des mains courantes et plaintes déposées par les victimes de ces violences. Nous en avons déjà débattu, mais le statut de la main courante doit évoluer.

C'est pourquoi je préconise plutôt de clarifier les pratiques observées en matière de recueil des mains courantes et des plaintes relatives aux violences intra-familiales, afin que des suites systématiques soient données aux signalements, sans attendre la survenue d'un drame, et qu'un suivi rigoureux soit opéré.

Mes propositions sont le fruit d'une importante réflexion. La première proposition de loi que j'ai déposée sur ce sujet remonte à la précédente législature. Mes différents amendements ont été élaborés à la suite des échanges très riches tenus avec les nombreuses personnes que j'ai pu auditionner au cours de la semaine dernière.

Les dispositions que je propose se veulent avant tout pragmatiques et raisonnables. Je ne doute pas qu'elles emporteront votre conviction. Pour Aurélie, Céline, Sarah, Euphémie, Catherine, Maryline, Chantal ou Séverine... et leurs enfants, ainsi que toutes les autres femmes dont tout laisse à penser qu'elles ont été tuées par leur compagnon ou leur ancien compagnon depuis le 1^{er} janvier 2019, nous devons garder la tête haute et ne plus fermer les yeux. Mais nous devons surtout unir nos efforts pour qu'un jour, la peur et la honte changent de camp et que toutes soient protégées, ainsi que leur famille.

M. Guillaume Vuilletet. Je ne vais pas laisser le suspense s'installer : le groupe La République en Marche ne votera pas la proposition de loi. Nous voterons contre les articles, mais vous aurez remarqué que nous n'avons pas déposé d'amendements de suppression ; je vais l'expliquer.

Nous sommes en désaccord sur différents points. Le processus actuel est celui du Grenelle et notre débat en commission en est un moment important. Il doit nourrir le Grenelle, de même que les centaines de réunions organisées. Les groupes de travail sont à l'œuvre et rendront leur copie le 29 octobre.

Chère collègue, votre investissement est remarquable, ancien et constant. Votre présence au Grenelle, le 3 septembre dernier, le souligne et nous avons le plus grand respect pour votre implication.

Mais, comme nous l'avons déjà souligné à l'occasion de l'examen de la précédente proposition de loi, votre volonté de trop définir les violences peut avoir un effet contreproductif. À force de trop définir, on crée des interstices dans lesquels certains peuvent s'engouffrer pour relativiser les crimes ou délits commis.

En outre, le texte propose d'inscrire les personnes condamnées pour violences conjugales au FIJAISV. Or ce fichier interdit aux auteurs de telles infractions de s'installer à proximité de mineurs ; ce n'est donc pas un outil adapté.

Enfin, le texte propose de rendre automatique le retrait de l'autorité parentale au parent condamné pour des crimes ou délits commis contre son enfant, et au parent qui s'est rendu coupable d'un crime sur la personne de l'autre parent.

Les enfants sont les premières victimes collatérales de violences conjugales, subissant les répercussions d'un environnement familial toxique.

En 2018, vous l'avez rappelé, onze enfants sont décédés concomitamment à l'homicide de leur père ou de leur mère et quatorze enfants ont été tués dans le cadre de violences conjugales. Les violences conjugales et les violences faites aux enfants sont liées. Nous ne pouvons pas dissocier conjoint violent et parent. Quand un conjoint passe en comparution immédiate pour violences, la seule chose que peut faire le juge, c'est de lui retirer l'autorité parentale. C'est une solution radicale, y compris pour l'enfant, tant et si bien que les juges peinent à l'appliquer.

Selon la loi, l'autorité parentale est définie comme un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient à ses parents pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Elle doit s'exercer sans violences physiques ou psychologiques. Le Gouvernement a proposé la suppression du droit de visite et d'hébergement et la possibilité pour la mère de prendre les décisions de façon unilatérale tout en continuant à percevoir une pension alimentaire quand une plainte est examinée par le juge pénal, si celui-ci considère que le retrait de l'autorité parentale est trop radical.

Aussi, le retrait peut d'ores et déjà s'appliquer lorsqu'un parent est auteur, coauteur ou complice d'un crime sur la personne de l'autre parent. À titre présentenciel, l'auteur du crime est placé en détention provisoire ; il ne peut dès lors exercer une quelconque autorité.

Pourquoi ces explications ? Pour que vous compreniez bien que nous avons voté la précédente proposition de loi au regard de l'urgence avérée de l'adoption des dispositions qu'elle contenait. Quand une personne décède tous les deux ou trois jours, le bracelet anti-rapprochement est une nécessité. Les dispositions de la présente proposition de loi mériteraient un travail plus approfondi et pourraient nourrir les conclusions du Grenelle. Nous ne voterons donc pas votre texte.

M. Raphaël Schellenberger. Le groupe Les Républicains a fait le choix d'inscrire dans son temps parlementaire réservé deux propositions de loi relatives aux violences conjugales. Quel est leur fil conducteur ? L'ordre public, la loi de la République s'appliquent partout, dans l'espace public évidemment, mais aussi au sein des foyers. Le message est loin d'être anodin : les violences conjugales perdurent car certains ont tendance à considérer qu'ils font ce qu'ils veulent chez eux. Non, chez soi, on ne fait pas ce que l'on veut ! Chez soi aussi, on respecte la loi, on respecte l'intégrité de l'autre et on n'exerce pas de violences.

C'est le message qu'a voulu porter notre groupe. Bien sûr, il entre en résonance avec le Grenelle lancé par le Gouvernement, mais que les choses soient claires : nous discutons uniquement du cadre légal, alors que le Grenelle doit aller bien au-delà. Évidemment, les évolutions légales sont nécessaires, mais le

Grenelle doit surtout déboucher sur des actions concrètes du Gouvernement : organisation des politiques publiques dans les territoires, circulaires et consignes aux services territoriaux de l'État, etc. Au-delà du vote de la proposition de loi, il y aura encore largement à faire pour lutter contre le fléau des violences conjugales.

La présente proposition de loi est le complément naturel de celle que nous venons d'adopter, rapportée par Aurélien Pradié. Elle s'intéresse aux victimes collatérales des violences conjugales qui, bien souvent, sont celles qui en portent le plus longtemps les séquelles. Elle s'intéresse à leur dépendance – physique, mais aussi économique, psychologique. Elle prévoit des peines adaptées à la spécificité de l'acte – avec, par exemple, le retrait de l'autorité parentale. On ne peut lutter contre les violences internes au foyer sans se doter de moyens légaux et de peines spécifiques. Nous devons donner aux juges les moyens de retirer plus facilement l'autorité parentale en cas de violences car les enfants en sont aussi les premières victimes. En aucun cas, un parent violent ne peut être considéré comme un bon parent.

Enfin, nous souhaitons améliorer la coordination : il faut empêcher la dissémination d'auteurs de faits de violences conjugales dans le temps et sur le territoire. Le déménagement d'un auteur repéré de violences conjugales ne doit plus signifier que les commissariats ou les gendarmeries ne disposent pas de l'antériorité du dossier et doivent tout reprendre à zéro, en perdant six mois, un ou deux ans avant de prendre la mesure de la dangerosité de la personne et de pouvoir déployer les dispositions nécessaires.

Les deux propositions de loi sont parfaitement complémentaires. Il convient de défendre et d'adopter la deuxième avec autant de conviction et de vigueur que la première.

Mme Géraldine Bannier. Cette seconde proposition de loi que le groupe Les Républicains a décidé d'inscrire dans sa journée réservée traite d'une autre facette d'un même problème – les conséquences des violences conjugales sur les enfants. Il ne fait aucun doute que les enfants témoins de telles violences sont eux aussi des victimes. Nombreux sont les experts – magistrats, médecins, associations – qui s'accordent pour dénoncer les effets désastreux sur le développement des enfants, en particulier des plus jeunes. J'ai hélas pu le constater au cours de ma carrière d'enseignante.

Nous partageons ce constat, et nous pensons qu'il est nécessaire de faire davantage pour protéger et accompagner ces enfants. Nous sommes toutefois en désaccord sur la manière de le faire et les réponses à apporter.

Votre proposition de loi envisage de modifier la définition des violences dans le code pénal, de mettre en place un retrait automatique de l'autorité parentale et d'inscrire systématiquement les auteurs de violences conjugales au FIJAISV.

Le groupe Modem considère qu'il s'agit d'une approche lacunaire du problème – les aspects sociaux et sanitaires ne sont pas envisagés – et que les réponses proposées, selon un angle uniquement répressif, ne sont pas les plus adaptées.

Nous avons souhaité, par le biais d'amendements, aborder cette proposition de loi de manière constructive.

L'article 1^{er}, qui encadre par une liste la définition des violences dans le code pénal, ne nous semble pas judicieux. La définition actuelle, très ouverte, laisse au juge de solides marges d'appréciation. Quant à l'article relatif au FIJAISV, il recense les personnes condamnées pour des infractions violentes ou sexuelles en direction de mineurs. Y inscrire tous les auteurs de violences conjugales aurait pour effet de dégrader sa qualité et son efficacité. Ces deux articles nous paraissent donc contreproductifs. C'est pourquoi nous en proposerons la suppression.

Quant à la mesure phare – le retrait automatique de l'autorité parentale pour le parent auteur ou complice d'un crime ou délit commis sur l'enfant ou sur l'autre parent –, elle revient à retirer au juge son pouvoir d'appréciation. Le groupe Modem est par principe très réservé vis-à-vis de l'automatisme en matière de justice, *a fortiori* en matière pénale. C'est pourquoi nous proposerons, plutôt que de contraindre l'office du juge, de lui confier un nouvel outil, en créant une possibilité de suspension de l'autorité parentale, décision plus souple et moins lourde de conséquences, qui pourrait être attrayante et utile pour les magistrats.

Pour finir, le groupe Modem est prêt à examiner cette proposition de loi avec intérêt et sera attentif aux aménagements qui pourront lui être apportés.

Mme Danièle Obono. Nous accueillons favorablement cette proposition de loi, comme la précédente. C'est l'occasion pour la représentation nationale de rénover le cadre législatif, afin de lutter contre les violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille et de les éradiquer. Ces derniers sont aussi des victimes. Nous sommes réservés sur certaines dispositions – l'automatisme du retrait de l'autorité parentale et le fichage. Nous espérons que la discussion et les amendements nous permettront de soutenir pleinement cette initiative.

Mme Fiona Lazaar, rapporteure pour avis de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Je félicite la rapporteure pour son travail, ses propositions et son engagement dans la lutte contre les violences conjugales.

S'agissant de la définition des violences, j'avais déposé un amendement à la précédente proposition de loi, qui visait à faciliter la délivrance de l'ordonnance de protection en cas de violences conjugales, en précisant que toutes les formes de violences étaient concernées par ce dispositif. Je l'ai retiré après les explications du rapporteur, mais il me semblait intéressant de disposer d'une définition et de souligner la multiplicité des formes de violences conjugales.

La protection et la prise en charge des enfants, sur lesquelles vous avez beaucoup travaillé, sont très importantes. Ces enfants sont parfois les victimes oubliées des violences conjugales et il est essentiel de mieux les protéger et de conduire une réflexion approfondie sur la question de l'autorité parentale.

Comme l'a rappelé le Premier ministre à l'ouverture du Grenelle contre les violences conjugales, un conjoint violent n'est pas un bon père. C'est également mon point de vue et c'est pourquoi je pense que nous devons profiter de la discussion de ces propositions de loi pour débattre des solutions envisageables.

Concernant plus spécifiquement la disposition prévue à l'article 3, le sujet est délicat : il faut trouver une solution préservant l'intérêt supérieur des enfants, tout en maintenant le pouvoir d'appréciation des magistrats. Cela faisant l'objet d'une réflexion dans le cadre du Grenelle contre les violences conjugales, il me semble peut-être prématuré de se prononcer sur des mesures isolées. Je souhaite plutôt que la concertation et les travaux menés actuellement permettent de prévoir une solution qui assure la protection des enfants, la garantie des droits des parents et le respect de la liberté des magistrats.

Je finis mon propos en vous remerciant à nouveau, madame la rapporteure, pour votre travail et votre engagement de longue date.

M. Philippe Gosselin. En préambule, je vous prie de bien vouloir excuser mon retard, lié à un agenda chaotique – dont vous n'êtes pas responsable, madame la présidente. Je travaille simultanément pour préparer la réunion de la semaine prochaine sur le bilan de l'application du règlement général sur la protection des données (RGPD) et je dois aussi être présent dans l'Hémicycle ! Ce ne sont pas de bonnes conditions de travail...

Je salue l'engagement de longue date de Valérie Boyer. Si certains se découvrent des vocations dans la dernière ligne droite, Valérie – une collègue, mais aussi une amie – fait partie de celles qui ont compris depuis de longues années que les violences au sein des couples pouvaient être délétères, pour les premières – souvent – ou les premiers concernés bien sûr, mais aussi pour les enfants.

J'insiste sur la complémentarité des deux propositions de loi, celle d'Aurélien Pradié, signal fort, unanime, qui nous permettra peut-être d'avancer et de dire « stop, ça suffit ! » et ce deuxième étage de la fusée, incluant les enfants, souvent oubliés. Dans ces familles, les enfants « morflent » si vous me permettez cette expression triviale. Le grand intérêt de la proposition de loi de Valérie Boyer, qui connaît particulièrement bien le sujet, c'est de les mettre en avant. Les deux propositions de loi, examinées ensemble, se bonifient mutuellement.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Je remercie mes collègues pour leurs interventions car ce sujet ne mérite pas un examen partisan. Nous sommes tous touchés, de près ou de loin. Dans quel contexte ai-je déposé cette proposition de loi ? C'est un choix inédit de mon groupe, dont je me réjouis, qui a souhaité traiter

le sujet au fond. Le Grenelle a ensuite été organisé mais, vous le savez, notre engagement est ancien et ne date pas de cette législature. On m'a demandé de choisir parmi toutes les propositions que j'avais déposées sur le sujet. J'ai choisi celle qui traitait des enfants car c'est essentiel et, j'ai le regret de vous le dire, cher collègue Vuilletet, urgent. Nous n'avons pas le temps, pas plus que pour les bracelets électroniques, pas plus que pour l'amélioration de l'ordonnance de protection.

Je citerai un exemple, qui nous a tous bouleversés : celui de Julie Douib, vraisemblablement assassinée par son ex-conjoint, Bruno Garcia, en Corse cet été. Du fond de sa cellule, il s'oppose à ce que la résidence de ses enfants soit fixée auprès de leurs grands-parents. Tous les jours, que les affaires soient jugées au civil ou au pénal, des conjoints violents se servent des enfants. Le juge Édouard Durand, accompagné de Mme Ernestine Ronai, nous l'a répété hier. Mme Lazaar et d'autres collègues avaient aussi entendu cette personne remarquable.

Il y a urgence pour les familles, pour les enfants détruits par ces situations. Le constat est unanime et nous savons parfaitement quelles mesures nous devons prendre pour les protéger. On ne peut s'occuper des mères sans s'occuper des enfants, qui deviennent des objets transactionnels permettant de maintenir l'emprise perverse du parent violent.

Je remercie Géraldine Bannier pour ses propositions. J'ai tenu compte de toutes les remarques formulées lors des auditions, notamment celles de la chancellerie. J'ai donc déposé différents amendements qui devraient répondre à vos interrogations. Initialement, je souhaitais que l'on suive au plus près les auteurs de violences et j'avais imaginé un fichier sur le schéma de celui des délinquants sexuels. Mais nous nous sommes rendu compte que ce n'était pas adapté et d'autres solutions sont proposées, qui vont dans votre sens.

Je remercie La France insoumise de considérer nos propositions avec intérêt, ainsi que ma collègue Fiona Lazaar et la Délégation aux droits des femmes, à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir. Elle aussi a travaillé dans des conditions extrêmement compliquées et a réussi à rendre un rapport particulièrement intéressant hier, qui regroupe à la fois des propositions de niveau législatif et d'autres qui n'en relèvent pas. Je ne doute pas que le Grenelle prendra en considération toutes ces propositions. Pour celles qui relèvent du législatif, les auditions que nous avons menées et nos expériences doivent désormais nous permettre d'avancer. Le Parlement se grandirait à être proactif sur les sujets qui le concernent... Cette proposition de loi permettra à tous d'apporter sa pierre à l'édifice. Il ne faut pas attendre plus longtemps car la protection des plus faibles est une urgence.

Mes derniers mots iront à Philippe Gosselin. C'est avec lui que j'avais défendu, lors de la précédente législature, une proposition de loi dans le cadre de notre temps parlementaire réservé. Nous savons tous les deux ce qu'est le travail en commun, dans l'urgence et la difficulté. Je le remercie de l'intérêt qu'il porte à

ce sujet. Je connais son engagement pour la famille, qu'il défend sous toutes ses formes. C'est dans cette direction qu'il portera la voix des Républicains.

Encore une fois, je vous remercie pour votre soutien et votre engagement.

La Commission passe à l'examen des articles.

Article 1^{er} (art. 222-14-3 du code pénal) : *Qualification des différentes formes de violences intra-familiales*

La Commission examine l'amendement CLI3 de Mme Géraldine Bannier.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Ma réponse permettra d'apaiser les inquiétudes et la mise en garde légitimement exprimées par Mme Bannier – et dont nous avons aussi discuté avec Fiona Lazaar. L'amendement ne fait pas disparaître l'expression « quelle que soit leur nature » s'agissant des violences qui peuvent être réprimées. Les quatre types de violences – physique, psychologique, sexuelle et économique – mentionnées en application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à égard des femmes et la violence domestique, dite Convention d'Istanbul, sont une simple précision qui n'est en rien limitative, au contraire. L'amendement rédactionnel que je proposerai permettra de lever toute ambiguïté. Un autre amendement visera ensuite à recentrer et mieux qualifier la notion de violence économique, afin de lui donner une véritable portée juridique.

Je suis convaincue de l'utilité de cette définition. Trop longtemps les violences conjugales et intra-familiales ont été tues. Le temps est aujourd'hui venu de leur donner une véritable qualification pénale afin de les combattre avec toujours plus de force et de détermination et, surtout, de répondre aux attentes très largement exprimées par les associations et les avocats.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL26 de la rapporteure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Cet amendement rédactionnel permet de répondre aux critiques soulevées : la définition des violences intra-familiales proposée par le présent article n'est pas limitative.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL28 de la rapporteure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. La violence économique, pourtant bien réelle et brutale pour les personnes qui en sont victimes, n'est pas définie par le code pénal, nous l'avons évoqué au sein de la délégation aux droits des femmes. L'amendement vise à consolider juridiquement cette notion. Il restreint le champ des violences économiques aux seules violences commises au sein du couple, afin que cette qualification ne soit pas détournée de son objet initial. Il

précise également les faits constitutifs d'une telle violence en reprenant une définition proposée par le ministère de la justice. L'amendement permet donc de recentrer – sur les violences intra-familiales – et de mieux qualifier la notion de violence économique afin de lui donner une véritable portée juridique.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

Après l'article premier

La Commission examine l'amendement CL29 de la rapporteure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Une recherche-action réalisée par le Centre Hubertine-Auclert montre que les violences au sein du couple se manifestent également par des formes de cyberviolence dans neuf cas sur dix. Textos en cascade, interpellations humiliantes sur les réseaux sociaux, messages vocaux insultants ou appels téléphoniques intempestifs : l'emprise des conjoints violents sur leur victime est souvent protéiforme, pernicieuse et invivable pour ces dernières.

Afin de tenir compte de cette réalité particulièrement oppressante, l'amendement vise à compléter la définition des violences afin de préciser que celles-ci sont également constituées lorsqu'elles ont été commises par tout moyen électronique.

M. Raphaël Schellenberger. Cet amendement constitue une réelle plus-value et je remercie la rapporteure de l'avoir déposé. Le cyberharcèlement est devenu un fléau dans notre société. Dans le mécanisme d'emprise qui conduit aux violences conjugales, ces nouveaux moyens de communication ont des conséquences terribles – quand je dis « nouveaux », c'est surtout eu égard à leurs effets juridiques. Le législateur doit se saisir du problème. Arrêtons de considérer ces comportements à la légère, car ils pèsent terriblement sur le quotidien de la victime.

M. Philippe Gosselin. Derrière la cybercriminalité, on imagine des atteintes à de grands principes, de grandes entreprises, etc. mais elle existe aussi au sein des couples et c'est souvent là que les choses se gâtent...

La Commission rejette l'amendement.

Article 2 (art. 515-9 du code civil) : *Précision des formes de violences justifiant la délivrance de l'ordonnance de protection*

La Commission examine l'amendement CL27 de la rapporteure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Même si l'article 1^{er} n'a pas été adopté et que cet amendement est de coordination, je me permets d'appeler mes collègues à la cohérence : il me semble compliqué d'adopter la proposition de loi

dite Avia, du nom de son auteure, contre les contenus haineux sur internet et de ne pas voter le précédent amendement concernant le cyberharcèlement dans le cadre des violences conjugales... Les personnes que nous avons tous auditionnées le réclament. Je regrette que nous rations l'occasion de qualifier ces violences et, en conséquence, de permettre aux juges de les inclure dans leurs décisions afin d'épargner la victime.

*La Commission **adopte** l'amendement. En conséquence, l'amendement CL14 de Mme Géraldine Bannier **tombe**.*

*Puis la Commission **rejette** l'article 2.*

Après l'article 2

La Commission étudie l'amendement CL21 de la rapporteure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Cet amendement vise à protéger les enfants d'un parent victime d'un homicide volontaire afin qu'ils ne demeurent pas sous l'autorité de l'autre parent, auteur de l'homicide, le temps qu'il soit définitivement statué sur l'autorité parentale.

À cet effet, il instaure un mécanisme automatique de suspension de l'autorité parentale dès la mise en examen du parent présumé auteur des faits à l'origine de la mort de l'autre parent, et jusqu'à son jugement. Après cette suspension, l'enfant concerné sera confié à un tiers, généralement un membre de la famille, qui organisera la tutelle, ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance s'il n'a pas de famille.

Cet amendement concrétise l'engagement pris par le Gouvernement, en ouverture du Grenelle des violences conjugales, d'organiser la suspension de l'autorité parentale « *de plein droit, sans qu'il soit besoin d'une décision du juge* » dès la phase d'enquête ou d'instruction en cas d'homicide volontaire par le conjoint.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Article 3 (art. 378 du code civil) : *Automaticité du retrait de l'autorité parentale en cas de crime ou délit commis contre son enfant ou l'autre parent*

La Commission examine en discussion commune les amendements CL22 de la rapporteure et CL15 de Mme Géraldine Bannier.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. L'amendement CL22 est destiné à tenir compte des critiques émises lors des auditions à l'encontre de la rédaction initiale du présent article relatif au retrait systématique de l'autorité parentale du parent condamné pour un crime ou délit sur la personne de l'autre parent ou de l'enfant.

Il s'agit de limiter le champ d'application de cette disposition aux auteurs des infractions les plus graves – meurtres ou assassinats, tortures et actes de barbarie, violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner ou une mutilation ou infirmité permanente et viol –, ce qui justifie l'automatisme de la mesure.

La juridiction conserverait la possibilité d'écarter cette mesure par une décision spécialement motivée, en considération de motifs ou de circonstances à sa libre appréciation. Il n'est plus fait référence à l'intérêt de l'enfant, afin qu'il ne soit pas utilisé contre lui. On part souvent du principe que l'enfant « appartient » à ses parents et on agit donc contre son intérêt en ne le mettant pas à l'abri du parent violent.

Le retrait pourrait être total ou partiel. Il n'est de toute façon jamais définitif, le parent pouvant demander un nouvel examen de son cas après un certain délai. Il s'agit de mettre l'enfant à l'abri, dans une période particulièrement difficile – comme c'est le cas dans l'affaire corse susmentionnée, qui n'est malheureusement pas un cas isolé.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Le groupe Modem est opposé à l'automatisme du retrait de l'autorité parentale et considère qu'il est souhaitable de maintenir la liberté d'appréciation du juge. Toutefois, conformément aux propositions du Premier ministre en ouverture du Grenelle contre les violences conjugales, l'amendement CL15 tend à créer une possibilité de suspension de l'autorité parentale, pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois. Il s'agit d'un nouvel outil proposé au juge, aux conséquences moins lourdes qu'un retrait.

M. Raphaël Schellenberger. L'amendement de la rapporteure s'inscrit parfaitement dans le cadre des dispositions adoptées en juillet 2019 sur les violences éducatives ordinaires, qui modifie l'article 371-1 du code civil – un de ses articles les plus connus, lu lors des mariages. Cet article définit l'autorité parentale : elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour permettre son éducation et son développement, dans le respect dû à sa personne. Les violences conjugales ne pourront jamais s'inscrire dans ce cadre, d'autant que la loi du 10 juillet 2019 précise que l'autorité parentale doit s'exercer sans violences physiques ou psychologiques. Par définition, les violences conjugales sont physiques ou psychologiques et entraînent des conséquences sur l'enfant. Elles doivent donc aboutir au retrait systématique de l'autorité parentale. C'est du bon sens et une mesure de coordination avec les dispositions de la loi précitée, que nous avons soutenue.

M. Philippe Gosselin. Les remarques de nos collègues du Modem et l'amendement de Valérie Boyer sont complémentaires. La rapporteure prévoit que la juridiction peut décider de ne pas prononcer le retrait total de l'autorité parentale si elle motive sa décision. Fixer un délai de six mois dans la loi, comme

le proposent nos collègues du Modem, ne me paraît pas optimal car le délai dépend de chaque cas d'espèce. La rédaction de l'amendement CL22 est préférable et permettra d'adapter le délai à chaque cas de figure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Nous sommes au cœur du dispositif que j'ai souhaité proposer. J'ai pris en compte les remarques du Modem et voudrais vous rassurer : contrairement à ce que j'avais initialement imaginé, l'automatisme du retrait sera limitée aux cas les plus graves et le juge pourra y déroger souverainement.

Raphaël Schellenberger a eu raison de rappeler les dispositions que nous lisons lors des mariages, même si les cas qui nous occupent sont les pires : meurtres ou assassinats, tortures et actes de barbarie, violences ayant entraîné la mort et viol... En l'état actuel du droit, le code civil fixe un délai minimal d'un an avant que le parent concerné puisse solliciter la restitution de ses droits. La disposition que je propose protège l'enfant, tout en laissant la possibilité au juge de prendre une autre décision, en la motivant. C'est une demande des avocats et des juges aux affaires familiales que nous avons auditionnés, et c'est du bon sens !

La Commission adopte l'amendement CL22. En conséquence, l'article 3 est ainsi rédigé et l'amendement CL15 tombe, de même que l'amendement CL5 de M. Ugo Bernalicis.

Après l'article 3

La Commission examine l'amendement CL24 de la rapporteure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. L'amendement vise à renforcer les dispositions du code civil en matière de dévolution de l'autorité parentale dans les situations de violences conjugales. C'est la traduction des propositions formulées au cours des auditions que j'ai conduites, en particulier celle de la Fédération Nationale Solidarité Femmes.

Son objectif est simple : mieux guider l'intervention du juge aux affaires familiales dans la détermination des modalités d'exercice de l'autorité parentale en cas de séparation des parents dans un contexte de violences conjugales.

Plusieurs évolutions sont proposées, dans le respect total du pouvoir d'appréciation du juge. Il s'agit, en premier lieu, de lever l'obligation d'informer l'autre parent du déménagement de la résidence des enfants en cas de violences intra-familiales commises par l'un des deux parents. En deuxième lieu, je propose de préciser que l'attribution de l'exercice exclusif de l'autorité parentale peut intervenir non seulement quand – ce que prévoit le droit actuel – l'intérêt de l'enfant le commande, mais aussi lorsque l'un des parents est victime de violences de la part de l'autre parent. En troisième lieu, je suggère de prévoir que la résidence alternée peut être exclue en présence de violences intra-familiales. En quatrième lieu, l'amendement vise à interdire que la résidence de l'enfant soit fixée exclusivement au domicile du parent présumé violent. En dernier lieu, il

s'agit de mentionner les situations de violences intra-familiales parmi les motifs graves justifiant le retrait du droit de visite et d'hébergement du parent présumé violent et comme motif justifiant l'organisation du droit de visite de ce parent au sein de lieux médiatisés.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle passe à la discussion commune des amendements CL23 de la rapporteure et CL20 de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. L'amendement CL23 crée une infraction autonome d'exposition d'un enfant aux violences conjugales. Il part d'un constat : les enfants qui assistent à des violences conjugales n'en sortent pas indemnes et, pourtant, il leur est souvent difficile d'être reconnus comme victimes de ces violences. Ces mesures nous ont été proposées par différents juges, notamment le juge Durand, ainsi que par de nombreuses associations.

Depuis 2018, le code pénal prévoit que les violences sur un conjoint, un concubin ou un partenaire doivent être réprimées plus sévèrement lorsqu'elles sont commises en présence d'un mineur. Mais cela ne fait pas du mineur une victime directe.

C'est pourquoi je propose la création d'une infraction autonome spécifique, punissant le fait pour le parent violent de faire assister ou de laisser assister les enfants aux violences qu'il commet sur l'autre parent ou de l'exposer à ces violences. Ce comportement serait puni des mêmes peines que celles prévues en matière de mise en péril de mineurs. En effet, une telle situation représente bien un danger pour la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant.

Cette situation n'est pas en contradiction avec les principes du droit pénal. Au contraire, elle permet à l'enfant d'être protégé en tant que victime. Nous pouvons tous unanimement considérer que l'enfant qui assiste à des violences, et sait que sa mère est la victime, doit être protégé. Ce statut serait parfaitement cohérent avec les dispositions votées ce matin.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. L'amendement CL20, porté par trente de nos collègues, fait écho à celui de Mme Boyer. À chaque coup, physique ou verbal, porté sur un conjoint, l'enfant témoin en reçoit. Cet amendement n'est pas symbolique : pour que l'insécurité de l'enfant soit reconnue dans ce type de violences intra-familiales et conjugales, l'enfant doit être reconnu dans son état de victime.

La loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes reconnaît que le fait qu'un enfant assiste aux violences au sein du couple constitue une circonstance aggravante. Mais cela ne fait pas de lui une victime. Les violences psychologiques reconnues sur mineur sont généralement des brimades, des humiliations, des menaces des parents, et non une exposition aux violences conjugales. Si les enfants ne sont pas directement ciblés, ils ne peuvent

être reconnus comme victimes au sens juridique du terme et donc ni demander une réparation directe de préjudice en lien avec l'infraction, ni se constituer partie civile.

Quand un enfant est exposé aux violences conjugales et qu'il reçoit manifestement de mauvais traitements, la reconnaissance juridique de son statut de victime lui permet de sortir de la confusion : un enfant porte toujours la culpabilité de ne pas avoir pu intervenir, d'être la cause de la mésentente des parents, etc. Sa prise en charge est beaucoup plus efficace quand il est considéré comme victime, les équipes de soignants le reconnaissent.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Je remercie Mme Tamarelle-Verhaeghe car nous poursuivons exactement le même but. Vous avez raison, en ne considérant pas l'enfant comme une victime, on oublie que, dans ce foyer violent, il doit faire face à la fois à un conflit de loyauté et à un conflit de protection. C'est un stress et une souffrance. En tant que législateurs, nous avons la responsabilité d'y mettre un terme. Le juge Durand, que la Délégation aux droits des femmes a auditionné hier soir, insiste beaucoup sur ce point et partage notre inquiétude pour les enfants victimes.

Sur le plan juridique, j'ai entendu les arguments de la chancellerie : il s'agit d'une infraction autonome qui dote l'enfant d'un statut particulier. Madame Tamarelle-Verhaeghe, je vous propose que nous réfléchissions à une rédaction commune. Je ne comprendrais pas – pas plus que les concitoyens qui nous écoutent et attendent beaucoup de nous – que nous n'avancions pas. Tous les jours, des enfants, des femmes – et parfois des hommes – souffrent et toutes ces familles attendent de toute urgence qu'une décision soit prise pour mieux les protéger. Nous sommes d'accord sur l'essentiel, la protection de l'enfant, que nous devons doter du statut de victime, parce que c'en est une, et qu'il est trop souvent oublié.

M. Guillaume Vuilletet. Je vais sortir de mon silence. Évidemment, les enfants sont victimes. Ceux qui nous regardent auront forcément du mal à comprendre qu'on ne soit pas d'accord avec cette évidence. C'est effectivement la réalité affective, sociale, tangible de ces enfants mais, juridiquement, c'est plus complexe et les avis sont plus nuancés. Ainsi, donner un statut de victime à l'enfant peut le transformer en partie dans une procédure pénale, ce qui n'est pas sans conséquence. Nous devons stabiliser la rédaction du dispositif. C'est pourquoi j'aimerais convaincre notre collègue Tamarelle-Verhaeghe de retirer son amendement. Laissons le Grenelle se dérouler, les experts et les associations travailler pour aboutir à un dispositif solide.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Je comprends vos inquiétudes, mais je vous invite à relire mon amendement. En outre, en l'état actuel du droit, l'enfant peut déjà se porter partie civile. L'infraction autonome ne fait pas obligatoirement de lui une partie civile. En revanche, cela le met à l'abri et le considère comme victime. Cette évolution de notre droit est absolument nécessaire et urgente car, en

cas de violences, les séparations conjugales les plus compliquées et les plus douloureuses sont celles où l'on s'attaque aux mères, mais aussi aux enfants ! Malheureusement, plusieurs fois par an, la presse quotidienne régionale porte à notre connaissance les faits les plus graves – les homicides – mais d'autres se déroulent quotidiennement, au détriment des enfants.

Vos précautions juridiques vont nous faire prendre du retard en ne permettant pas de mettre les enfants à l'abri. Je suis contrariée de constater que vous faites pression sur notre collègue pour que nous ne déposions pas un amendement commun, qui pourrait convenir à tous. Quel sujet pourrait être plus consensuel ? Notre dispositif permet de répondre aux urgences – l'affaire Douib et, malheureusement, bien d'autres.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. J'entends les propos de M. Vuilletet. Je connais la complexité juridique du sujet et vais donc retirer mon amendement. Nous allons en reparler avec Mme Belloubet ; c'était d'ailleurs prévu dans la perspective de l'examen en séance publique.

L'amendement CL20 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL23.

Elle examine l'amendement CL12 de M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Même si nous ne sommes pas coutumiers de ce genre d'amendements, nous demandons la remise d'un rapport d'évaluation. 60 % des enfants témoins des violences conjugales présentent des troubles de stress post-traumatiques : c'est dix fois plus que la population enfantine en général. En cas de féminicide, ce taux atteint 100 %. Devant ce constat, un dispositif d'accompagnement a été mis en place en Seine-Saint-Denis entre le conseil départemental, le parquet, un centre hospitalier intercommunal et l'Observatoire des violences envers les femmes. Sur décision du procureur, l'enfant peut être placé dans le service de pédiatrie de l'hôpital Robert Ballanger pendant une durée de trois à huit jours. Ensuite, une personne habilitée par l'Observatoire accompagne l'enfant vingt-quatre heures sur vingt-quatre afin de prévenir de possibles troubles. Ce dispositif existe depuis 2014 et tous les professionnels s'accordent pour en reconnaître les bienfaits. Un rapport d'évaluation, qui proposerait éventuellement sa généralisation, serait le bienvenu.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Je souscris totalement à l'amendement de mon collègue Stéphane Peu. Je suis opposée au terme de « féminicide » dans ce cadre, lui préférant celui de « conjugucide » ou de « violence conjugale » – le « conjugucide » a existé en droit il y a très longtemps mais il s'est malheureusement perdu, alors qu'il disait bien l'objet de nos préoccupations.

Monsieur le député, s'il n'y avait pas l'irrecevabilité de l'article 40, la généralisation de ce protocole ne devrait même pas nécessiter de rapport : elle

devrait être effectuée sans tarder, tant la protection des enfants doit constituer une des priorités des pouvoirs publics. Je ne comprends pas que l'on puisse voter l'amélioration de la protection de la mère et ne pas voter la protection des enfants, tant les deux sont liées : l'une ne peut aller sans l'autre. Soyons donc courageux, inventifs et surtout cohérents : on ne peut pas se préoccuper de la protection de l'un des deux parents sans s'occuper également de celle de l'enfant, objet de toutes les violences et de toutes les pressions. C'est une urgence absolue ! Je vous remercie donc pour votre proposition, à laquelle je souscris totalement : je voterai votre amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Article 4 (art. 706-53-2 du code de procédure pénale) : *Inscription obligatoire des personnes condamnées pour violences intra-familiales au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes*

La Commission examine les amendements identiques CL4 de Mme Danièle Obono et CL16 de Mme Géraldine Bannier.

Mme Danièle Obono. L'amendement CL4 vise à supprimer l'article 4. J'ai constaté avec plaisir que l'article 3 avait été amendé, ce qui m'a permis de le voter. Mais en ce qui concerne l'extension du fichage proposé par l'article 4, l'automatisme de l'inscription n'est pas étayé dans son efficacité : cela relève de notre point de vue d'une pratique de fichage à laquelle nous sommes en règle générale opposés. Les rares exceptions qui pourraient être envisagées ne nous semblent pas trouver à s'appliquer en l'occurrence, sur la base des témoignages que nous avons reçus sur ce point. Cela ne nous semble pas suffisant pour justifier une extension du fichage.

M. Erwan Balanant. Le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes recense les personnes condamnées pour des infractions violentes ou sexuelles – crime, viol, agression sexuelle, proxénétisme, pédopornographie. Les personnes inscrites sur ce fichier ont l'obligation de communiquer leur adresse et peuvent être obligées de se présenter aux autorités à intervalles réguliers.

Le groupe Modem et apparentés estime qu'y inscrire tous les auteurs de violences conjugales aurait pour effet de dégrader la qualité du fichier existant. Il n'est pas souhaitable d'y inscrire les auteurs d'infractions n'ayant aucun rapport avec l'objectif initial de ce fichier. Quand on crée un fichier, il doit être précis et efficace : si vous procédez à l'extension envisagée, vous détériorerez ce fichier extrêmement important. J'appelle donc à la prudence en proposant l'amendement CL16 tendant à la suppression de l'article 4.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Je vais sans doute vous surprendre, mes chers collègues, mais cela fait partie des sujets sur lesquels j'ai énormément évolué. Bien évidemment, mon objectif premier était de faire en sorte que les auteurs de violences soient connus. Or se pose le problème des mains courantes,

qui ne sont connues qu'à l'intérieur d'un même commissariat et ne sont pas reliées à celles des autres commissariats. Cela crée de réelles difficultés compte tenu du caractère spécifique des personnes qui déposent une main courante parce qu'elles ne veulent pas déposer plainte.

J'avais pensé au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes mais je reconnais que ce n'est pas le fichier adapté. Je suis donc d'accord avec ces deux amendements de suppression, sur lesquels j'émetts un avis favorable. Même si nous ne partageons pas du tout les mêmes motivations – je crois à l'utilité d'une surveillance accrue des auteurs de violences –, je pense que le fichier visé dans la proposition de loi n'est pas l'outil le plus approprié. Malheureusement, il n'y en a pas d'autre !

Dans le cadre de violences intra-familiales, une rapide consultation du traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) par les policiers et gendarmes dès la suspicion de violences conjugales permettrait d'éviter de nombreux drames. Surtout, des investigations devraient être systématiquement conduites dès le signalement par une victime ou un témoin de violences intra-familiales, y compris en cas de simple main courante. Le problème aujourd'hui est que la main courante n'est pas considérée. Si nous demandons la création d'un fichier, on nous oppose l'article 40 ; c'est la raison pour laquelle j'espère beaucoup du Grenelle contre les violences conjugales pour supprimer cette différence de traitement entre le dépôt de plainte et la main courante.

Je ne m'oppose donc pas à la suppression de l'article 4 car il y a un vrai problème d'organisation à régler, mais il faut tout de même conserver l'objectif de mieux suivre les auteurs de violences : la protection des enfants demeure une urgence.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 4 est supprimé.

Après l'article 4

La Commission est saisie de l'amendement CL25 de la rapporteure.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. L'amendement CL25 vise à ce que soit rédigé, chaque année, un rapport dressant le bilan, par juridiction, des poursuites engagées par les parquets par rapport aux plaintes déposées en matière de violences intra-familiales.

Comme on l'a dit à plusieurs reprises depuis le début de l'examen de cette proposition de loi – j'en ai parlé tout à l'heure quand j'ai évoqué les mains courantes, les plaintes et le fichier –, mais comme on l'entend également dire depuis toujours quand on s'intéresse à ces questions, il existe en la matière de grandes disparités sur notre territoire.

Nos collègues d'outre-mer ont évoqué précédemment la prévalence des violences conjugales sur leurs territoires, mais j'ai également pu constater, lors des auditions auxquelles j'ai procédé, que certains départements métropolitains avaient plus de téléphones grand danger que d'autres – certains n'en sont pas pourvus –, et qu'à certains endroits il est rendu plus d'ordonnances de protection qu'à d'autres – d'une manière générale, on en prononce trop peu aujourd'hui. Or, si nous voulons envoyer à tous les services – ceux de la police et ceux de la justice – ainsi qu'aux victimes et aux auteurs, le signal selon lequel le traitement des violences intra-familiales est une priorité, il existe un outil simple, celui de l'équité sur le territoire.

Afin de le mettre en œuvre, nous demandons au Gouvernement la remise d'un rapport annuel au Parlement, afin d'analyser au sein de chaque juridiction le nombre de poursuites engagées par rapport aux plaintes déposées en matière de violences intra-familiales. Un tel rapport constituerait un outil objectif et surtout une incitation des juges à traiter et poursuivre les plaintes déposées, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, comme cela nous a été rapporté de façon unanime. Il s'agit au demeurant d'un outil simple, non invasif, qui remet le Parlement au cœur du dispositif et peut constituer un signal fort de notre engagement, sur tous les bancs de l'Assemblée, sur la question des violences intrafamiliales.

La Commission rejette l'amendement.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. C'est hallucinant !

La Commission examine l'amendement CL3 de M. Erwan Balanant.

M. Erwan Balanant. L'amendement CL3 vise à ce que le Gouvernement remette chaque année au Parlement un rapport relatif à la prise en charge des violences intra-familiales par les juridictions civiles et pénales, par la police nationale et par la gendarmerie nationale.

Le Grenelle des violences faites aux femmes va réaliser une sorte d'audit de la situation, préconiser un certain nombre de mesures et aboutir, nous l'espérons tous, à de nouvelles dispositions. En cohérence avec le Grenelle et avec le texte de M. Pradié que nous avons voté précédemment, le rapport demandé aura notamment pour objet de dresser un bilan des dispositifs existants et d'identifier les points d'amélioration en matière d'accueil des victimes de violences par les commissariats et la gendarmerie, cet accueil faisant parfois l'objet de vives critiques de la part de certaines associations.

Il s'agit en quelque sorte de faire le tri entre les bonnes et les mauvaises pratiques, afin d'améliorer progressivement les choses et d'éviter de nous retrouver avec un dispositif dont la mise en œuvre pourrait laisser à désirer.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Je me réjouis de cet amendement mais, en entendant l'argumentaire de M. Balanant, j'avoue ne pas comprendre

pourquoi il s'est abstenu plutôt que de voter en faveur de mon amendement précédent, qui avait le même objet...

M. Erwan Balanant. C'est juste que je trouvais le mien meilleur !

Mme Valérie Boyer, rapporteure. La prise en charge des violences intra-familiales par les forces de sécurité et l'autorité judiciaire, sur le plan civil comme pénal, est clairement au cœur du problème, et les auditions que j'ai conduites ont malheureusement confirmé ce que nous savons tous, à savoir qu'il existe déjà de nombreuses dispositions légales, mais qu'elles sont insuffisamment appliquées, faute de moyens souvent, faute de volonté parfois, faute de formation également, cela a été souligné à maintes reprises.

C'est le cas notamment en matière de prise en charge des victimes qui se présentent à la gendarmerie ou au commissariat, mais aussi pour ce qui est des mesures de protection de l'enfant – on pense notamment à l'autorité parentale du parent violent, ou au droit de visite dans un lieu médiatisé.

Cette demande de rapport me paraît donc parfaitement justifiée. J'aurais apprécié un peu plus de cohérence de la part de l'ensemble de nos collègues et je trouve dommage que ce soit toujours aux mêmes de tendre la main – souvent en vain. Sur de tels sujets transpartisans, j'estime que nous n'avons pas de temps à perdre. Pour ma part, je ne suis pas sectaire, et je voterai donc cet amendement.

M. Rémy Rebeyrotte. Alors que nous arrivons au terme de l'examen de ces deux importantes propositions de loi, je voudrais avoir une pensée plus qu'amicale pour tous les élus, les associations et les professionnels qui accomplissent au quotidien un travail difficile de proximité immédiate pour prévenir et combattre les violences intra-familiales.

Nous sommes tous satisfaits que le Président de la République, le Premier ministre et Mme Marlène Schiappa aient fait de ce sujet une véritable priorité pour notre pays – notamment avec le Grenelle, qui n'est cependant que l'un des aspects d'un vaste ensemble – et nous ne pouvons que nous féliciter de l'accélération des travaux au sein de nos groupes respectifs sur ces thématiques extrêmement importantes, mais aussi du travail en commun qui se fait. Sur des sujets aussi forts que celui-ci, il y a débat et, si nous ne sommes pas d'accord sur tout, nous avançons tout de même et avons toutes les raisons d'en être fiers.

M. Erwan Balanant. Vous allez donc voter mon amendement ?

La Commission rejette l'amendement.

M. Philippe Gosselin. Vous avez votre réponse, monsieur Balanant !

Article 5 : Gage financier

La Commission rejette l'article 5.

Mme Valérie Boyer, rapporteure. Je vous remercie, madame la présidente, d'avoir fait en sorte que ce texte puisse être examiné dans des délais corrects en dépit d'une journée terriblement chargée.

Je veux également vous dire, mes chers collègues, que je sais le travail qui est fait sur tous les bancs de notre assemblée, mais que je trouve tout de même dommage que, sur un sujet touchant à la protection des enfants en cas de violences conjugales, certains estiment qu'une proposition résultant du travail effectué au sein d'une autre formation politique que la leur n'est pas digne d'intérêt (*Exclamations parmi les commissaires du groupe La République en Marche.*) Dans le cadre du Grenelle, auquel j'ai participé, j'ai fait part de mes propositions au Premier ministre et à tous les ministres présents, qui les ont considérées. J'ai écouté tout ce qui s'est dit, notamment lors des auditions auxquelles j'ai procédé – entre autres, celle de la chancellerie –, et modifié en conséquence certaines de mes propositions. C'est pourquoi, aujourd'hui, je ne peux que trouver triste que l'on perde du temps et des chances d'avancer sur le sujet de la protection des enfants, alors que nous avons une opportunité de nous mettre en cohérence avec ce que nous avons voté ce matin.

La procédure accélérée a été engagée sur le texte d'Aurélien Pradier, mais pas sur ma proposition de loi, qui ferait donc l'objet d'une navette entre notre assemblée et le Sénat : vous ne risquez donc rien à voter pour les deux propositions, qui peuvent continuer à être examinées conjointement et éventuellement à s'enrichir d'éléments complémentaires issus du Grenelle. Je ne comprends donc pas pourquoi, aujourd'hui, nous perdons du temps ainsi que l'occasion de montrer que nous ne sommes pas sectaires et pouvons travailler ensemble sur un sujet aussi important que la protection de l'enfance.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je comprends votre déception, madame la rapporteure, mais il me semble que nous avons prouvé, à l'occasion de cette journée, que nous étions capables de travailler ensemble et de voter des textes en commun, c'est pourquoi vous ne devriez pas vous livrer à ce mauvais procès.

La Commission rejette l'ensemble de la proposition de loi.

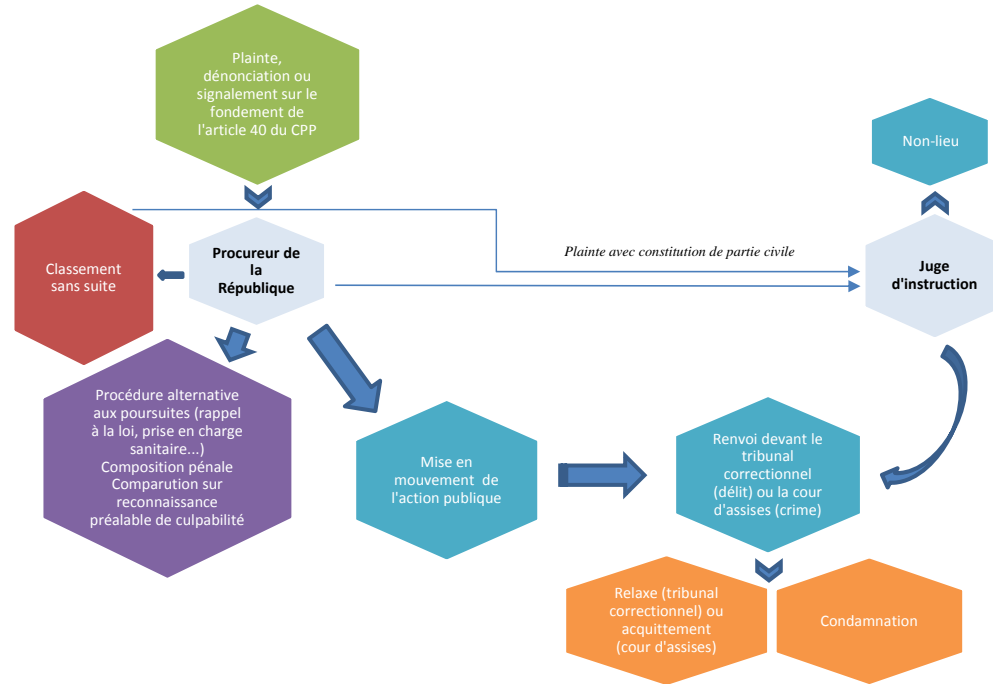
Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La présente proposition de loi sera examinée en séance publique le jeudi 10 octobre.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants (n° 2200).

ANNEXE : SCHÉMA SIMPLIFIÉ DU TRAITEMENT JUDICIAIRE D'UNE PLAINTE



PERSONNES ENTENDUES

ASSOCIATIONS

- **Women Safe**
 - Mme Frédérique Martz, cofondatrice
 - Mme Axelle Cormier, juriste
- **Fédération nationale Solidarité femmes**
 - Mme Odile Belinga, avocate à la commission Justice
- **Centre Hubertine Auclert**
 - Mme Iman Karzabi, chargée de mission à l'Observatoire régional des violences faites aux femmes d'Île-de-France

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- M. Luc Frémiot, magistrat honoraire
- Mme Françoise Laborde, ancienne membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel

REPRÉSENTANTS DE POLICIERS

- **Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI CFDT)**
 - Mme Patricia Faisant, déléguée zonale Île-de-France
 - M. Sébastien Vanesche, délégué zonal Île-de-France
- **Union nationale des syndicats autonomes-Police (UNSA-Police)**
 - M. Xavier Milon, membre
 - M. Pierre-Yves Coz, membre
 - M. Thierry Clair, membre
- **Alliance Police nationale**
 - M. Loïc Travers, secrétaire national Île-de-France
 - Mme Fanny Bey, déléguée

ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS

- **Ministère de la Justice**

- *Cabinet de la garde des Sceaux*

- M. Frédéric Fourtoy, conseiller chargé de l'Europe et des relations internationales

- *Direction des affaires criminelles et des grâces*

- M. Manuel Rubio Gullon, sous-directeur de la négociation pénale et de la législation pénale

- M. Francis Le Gunehec, chef du bureau de la législation pénale générale

- Mme Clara Dufour de Neuville, rédactrice au bureau de la législation pénale générale

- *Direction des affaires civiles et du Sceau*

- Mme Mélanie Bessaud, cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille

- Mme Guilaine Ganry, rédactrice au bureau du droit des personnes et de la famille

- **Ministère des Solidarités et de la Santé – Direction générale de la cohésion sociale – Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes**

- Mme Hélène Furnon Petrescu, cheffe de service

- Mme Catherine Lesterpt, cheffe adjointe de service

- **Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes**

- Mme Ernestine Ronai, membre

- M. Edouard Durand, membre

Votre rapporteure a également participé aux auditions suivantes, conduites par M. Aurélien Pradié en préparation de l'examen de la proposition de loi n° 2201 visant à agir contre les violences faites aux femmes :

- *Commission Victimes de l'ordre des avocats de Seine-Saint-Denis*

- *Association Pause aux Filaos*

- *Fondation Kering*

- *M. François Molins, procureur général près la Cour de Cassation*