

N° 314
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2023

PROPOSITION DE LOI

relative à la protection des enfants victimes de violences intra-familiales,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Valérie BOYER, Annick BILLON, M. Roger KAROUTCHI, Mme Sabine DREXLER, M. Daniel LAURENT, Mmes Catherine BELRHITI, Françoise DUMONT, Marie-Pierre RICHER, Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Jérôme BASCHER, André REICHARDT, Jean-Claude ANGLARS, Mme Sylviane NOËL, M. Stéphane LE RUDULIER, Mme Patricia DEMAS, MM. Marc-Philippe DAUBRESSE, François CALVET, Mme Laurence MULLER-BRONN, M. Christophe-André FRASSA, Mmes Toine BOURRAT, Vivette LOPEZ, MM. Bruno SIDO, René-Paul SAVARY, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, MM. Christian KLINGER, Thierry MEIGNEN, Laurent SOMON, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Louis-Jean de NICOLAÏ, Gérard LONGUET, Mmes Brigitte MICOULEAU, Brigitte LHERBIER, Kristina PLUCHET, MM. Gilbert BOUCHET, Bernard FOURNIER, Bruno BELIN, Mmes Catherine DUMAS et Nadine BELLUROT,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Elles avaient 19, 30, 51 ou 90 ans. La plupart étaient des mères de famille.

Leurs enfants ont parfois été témoins de cette barbarie ou même été tués à leur tour.

Certaines étaient enceintes. Parfois, elles ont été brûlées vives, poignardées, étranglées ou abattues d'un coup de fusil de chasse.

Ces meurtres perpétrés sur tout le territoire français, essentiellement par des hommes, qui étaient parfois déjà connus de la justice pour des faits de violences conjugales.

En 2022, 147 femmes ont été tuées par leur conjoint ou ex-conjoint¹.

18 hommes ont également été tués par leur conjoint ou conjointe².

Un enfant est tué par l'un de ses parents tous les cinq jours en moyenne, d'après l'Unicef.

Près de 400 000 enfants en France vivent dans un foyer où des violences intrafamiliales sévissent. Dans 21,5 % des cas, ils en sont directement victimes et des milliers d'autres ont été témoins des scènes de violences et en resteront sans doute marqués à vie.

Derrière ces chiffres, il y a une réalité, celle d'une souffrance insupportable et inacceptable. C'est pourquoi plus que jamais nous avons besoin de l'implication de tous.

La lutte contre ces violences, notamment faites aux femmes, est un combat qui concerne toute la société, c'est un combat universel. Un certain nombre de parlementaires mènent ce combat depuis plusieurs années. Mais il n'avance jamais assez vite.

¹ Selon le décompte du collectif #NousToutes <https://www.noustoutes.org/comprendre-les-chiffres/>

² D'après le décompte du collectif « Féminicides » <https://www.feminicides.fr/>

En 2009, le Premier ministre François Fillon déclare les violences faites aux femmes grande cause nationale considérant que : « *cette réalité dévastatrice s'exerce au quotidien, dans toutes les classes sociales et sur l'ensemble de notre territoire. Elle se noue dans le secret des foyers et sur les lieux de travail. Partout, elle nous met en face d'un des paradoxes les plus incompréhensibles et les plus avilissants de la nature humaine. Quelle que soit sa manifestation, cette brutalité n'est ni tolérable ni légitime.* ».

Le Gouvernement avait alors créé un véritable parcours d'orientation pour les femmes victimes de violences. À côté du rôle prépondérant joué par les associations, le Gouvernement avait constitué un réseau de référents locaux.

Parallèlement, les moyens de la plate-forme d'écoute téléphonique du 3919 avaient été renforcés ; ils permettent de répondre actuellement à près de 200 à 250 appels par jour soit près de 61 280 appels par an³.

Enfin, des efforts pour améliorer l'accueil et l'hébergement des femmes en détresse avaient été mis en place, en particulier en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Sur la base de l'exemple espagnol, le Gouvernement de François Fillon avait également lancé l'expérimentation d'un dispositif de surveillance électronique pour contrôler l'effectivité de la mesure d'éloignement du conjoint violent. Une alternative aux poursuites ou une modalité d'exercice de la peine qui visait à contrôler le conjoint violent.⁴

Enfin, comment ne pas évoquer la loi de Guy Geoffroy du 9 juillet 2010 qui vise notamment à faciliter le dépôt de plaintes par les femmes qui sont souvent freinées par la peur de perdre la garde de leurs enfants, par le risque de se retrouver sans logement ou par la crainte de l'expulsion lorsqu'elles sont en situation irrégulière.

Ce texte a également mis en place une « mesure phare » : « l'ordonnance de protection ».

La libération de la parole et la dénonciation croissante d'agissements inacceptables sur notre territoire ne sauraient suffire à endiguer ce triste phénomène longtemps occulté.

³ <http://www.solidaritefemmes.org/upload/FNSF-donn%C3%A9es-chiff%C3%A9s-3919-2017.pdf>

⁴ Le dispositif anti-rapprochement n'a jamais fait l'objet d'un décret d'application et n'a donc jamais été utilisé. En effet, il avait été jugé inconstitutionnel en ce qu'il représentait une contrainte du corps. La France a longtemps hésité sur ce sujet. Elle a décidé de l'expérimenter avec une loi en 2010 dans 3 départements, mais sans aucune mise en œuvre concrète, suivie d'une nouvelle loi en 2017 restée elle aussi sans application concrète. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r2283.pdf>

Les atteintes aussi bien physiques que sexuelles sont un fléau dont nous ne pouvons plus ignorer l'extrême gravité.

Oui, les violences qui sont faites majoritairement aux femmes sont protéiformes, et plus que jamais nous devons les dénoncer, quelles qu'elles soient, sans aucune distinction.

Ces violences, aussi diverses soient-elles, sont l'occasion de la part de l'ensemble de la classe politique d'œuvrer dans un esprit de concorde contre ces phénomènes révoltants.

Pour lutter efficacement contre ces différentes violences, nous ne pouvons plus nier leurs imbrications mutuelles et nous devons établir une vision globale pour les appréhender avec pragmatisme.

Plus que jamais il est urgent de renforcer notre arsenal législatif par une pluralité de mesures aussi bien préventives que répressives, en replaçant la victime au cœur de notre processus judiciaire.

La loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 et la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 inscrivent quant à elles de nouvelles mesures, notamment sur la suspension de l'autorité parentale. En matière d'autorité parentale, ces textes qui s'inspirent de la proposition de loi du 28 août 2019 relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants sont encore insuffisants.

Cette proposition de loi s'appuie sur la proposition de loi n° 407 du 22 novembre 2017 relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants ainsi que sur la proposition de loi n° 2200 du 28 août 2019, portant le même titre. Cette dernière aurait dû être examinée à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019. Sur le texte n° 2468 relatif aux violences au sein des couples et à la protection des enfants, du 03 décembre 2019. Enfin sur la proposition de loi n° 440 rect. bis portant le même titre, déposée au Sénat le 10 mars 2021⁵.

Faire du retrait de l'autorité parentale le principe et son maintien l'exception, pour le parent condamné pour des crimes ou délits commis contre son enfant, et à l'encontre du parent qui s'est rendu coupable d'un crime sur la personne de l'autre parent (Article 1)

Le droit de la famille ne prend pas suffisamment en compte les situations de violences intrafamiliales. La justice civile paraît trop déterminée par le modèle de la coparentalité, selon lequel le parent -

⁵ L'ensemble de ces textes ont été déposés par Valérie Boyer à l'Assemblée nationale et au Sénat.

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 intrafamiliales, 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.⁶ ».

Longtemps la Justice a cru qu'il fallait que l'enfant puisse garder un lien à tout prix avec ses deux parents. Nous entendions toujours la formule « un mari défaillant n'est pas forcément un mauvais père. ».

Comme l'a rappelé le Juge Édouard Durand⁷ lors de son audition devant la Délégation des droits des femmes du Sénat, le 1er octobre 2019, « on ne peut pas déconnecter la protection des femmes victimes de violence du traitement de la parentalité ». D'autant plus que la plupart des femmes victimes de violences (80 %) sont des mères.

Selon lui, « la première manière de venir en aide à ces enfants traumatisés, c'est de protéger leur mère par une rapide mise à l'abri. Ensuite, un traitement adapté de la parentalité s'impose pour que même après la séparation du couple, le père ne dispose pas de la capacité voire des moyens juridiques de perpétuer son emprise sur la mère et sur l'enfant. ».

Oui, les enfants sont les premières victimes collatérales des violences conjugales. Nous devons aujourd'hui basculer dans une logique préventive.

De plus, les enfants sont bien souvent instrumentalisés comme objet de chantage par le parent violent pour maintenir l'emprise sur le parent violenté. C'est la raison pour laquelle afin de protéger les victimes de violences conjugales, nous devons également améliorer la protection de leurs enfants.

Dans le cadre du cinquième Plan national de lutte contre les violences faites aux femmes (2017-2019), une étude relative aux enfants exposés aux violences au sein du couple a été réalisée par la Direction générale de la cohésion sociale. Elle montre trois choses : les enfants exposés et donc

⁶ 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.

⁷ Édouard Durand est un magistrat français, expert sur les questions de la protection de l'enfance, des violences conjugales et des violences faites aux enfants. Il copréside la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles (Ciivise) faites aux enfants.

victimes sont une réalité massive. 83 % des femmes qui ont appelé le 3919 ont des enfants ; dans 93 % des cas, ils sont témoins de violences et dans 21,5 % des cas, ils sont eux-mêmes maltraités.

Le temps est enfin venu de prendre en compte l'incidence de ces violences sur l'enfant. Trop longtemps, son statut de victime a été ignoré. Nous devons le replacer au centre de nos préoccupations.

Prenons l'exemple de Julie Douib, assassinée le 7 juin 2019, en Corse, vraisemblablement par son ex-conjoint, Bruno Garcia-Cruciani. Du fond de sa cellule, cet individu s'oppose à ce que la résidence de ses enfants soit fixée auprès de leurs grands-parents maternels. D'ailleurs le 20 janvier 2023, la question de l'autorité parentale s'est une nouvelle fois posée lors de son procès en appel, après avoir été condamné en première instance à la réclusion criminelle à perpétuité.

« Savoir qu'il a encore l'autorité parentale, c'est dur », avait confié aux journalistes, le père de Julie Douib, qui a désormais la garde des deux enfants.

Tous les jours, ou presque, des conjoints violents se servent ainsi des enfants. Tous les jours, ou presque, ces derniers sont réduits à des objets transactionnels permettant de maintenir l'emprise perverse du parent violent.

Cette culture du maintien du lien à tout prix est-elle bien conforme à l'intérêt de l'enfant ? Nous savons que pour certains enfants, les droits de visite et de garde sont très angoissants. Souvent le père s'empresse de questionner l'enfant sur la mère afin par exemple de tenter de savoir si elle a un nouveau compagnon.

C'est pourquoi, une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale par Valérie Boyer et plusieurs de ses collègues, le 28 août 2019⁸. Cette dernière aurait dû être examinée à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019 mais son examen s'est arrêté au stade de la discussion générale.

Elle proposait notamment de faire du retrait de l'autorité parentale le principe et son maintien l'exception, pour le parent condamné pour des crimes ou délits commis contre son enfant, et à l'encontre du parent qui s'est rendu coupable d'un crime sur la personne de l'autre parent. Mesure qui a toujours été rejetée par le Gouvernement

⁸ Proposition de loi n° 2200 relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2200_proposition-loi

Pourtant, depuis la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, l'exercice de l'autorité parentale et tout droit de visite et d'hébergement sont suspendus de plein droit dès le stade des poursuites en cas de crime commis par un parent sur l'autre parent⁹.

En effet à la demande notamment de Bruno Retailleau¹⁰, cette disposition a été intégrée lors de la Commission Mixte paritaire du 12 Novembre 2019¹¹.

Désormais, il existe un double mécanisme de suspension de l'exercice de l'autorité parentale en cas de crime commis par un parent sur l'autre parent. En effet, la suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale ne revêt qu'un caractère provisoire pour une durée de six mois à compter de l'engagement des poursuites, mais au stade de la condamnation, une nouvelle suspension de l'exercice de l'autorité parentale peut être prononcée.

Au surplus, ce même texte a créé un cas de délégation forcée de l'exercice de l'autorité parentale lorsqu'un crime d'un parent a entraîné la mort de l'autre parent¹².

Mais nous devons aller plus loin.

En effet, en 2017, dans un rapport, le centre Hubertine-Auclert (Observatoire régional des violences faites aux femmes) propose de mieux reconnaître et prendre en charge les enfants premières victimes collatérales de violences conjugales¹³.

Il préconisait notamment de faire primer l'intérêt de l'enfant dans les décisions de justice en matière d'autorité parentale.

Actuellement l'article 378 du code civil prévoit que « peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale par une décision expresse du jugement pénal les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur

⁹ L'article 8 de cette loi a créé dans le code civil un nouvel article 378-2 prévoyant que « l'exercice de l'autorité parentale et les droits de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou condamné, même non définitivement, pour un crime commis sur la personne de l'autre parent sont suspendus de plein droit jusqu'à la décision du juge et pour une durée maximale de six mois, à charge pour le procureur de la République de saisir le juge aux affaires familiales dans un délai de huit jours ».

¹⁰ Président du groupe « Les Républicains » au Sénat.

¹¹ Article 2 quinquies de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à agir contre les violences au sein de la famille, n° 2398, déposée le jeudi 7 novembre 2019.

¹² Situation désormais prévue au deuxième alinéa de l'article 377 du code civil.

¹³ Rapport « Mieux protéger et accompagner les enfants co-victimes des violences conjugales » du centre Hubertine-Auclert.

enfant, soit comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime sur la personne de l'autre parent. ».

Nous devons légitimement considérer qu'un parent violent n'est pas un bon parent.

C'est pourquoi il est proposé de faire du retrait de l'autorité parentale le principe et son maintien l'exception, pour le parent condamné pour des crimes ou délits commis contre son enfant, et à l'encontre du parent qui s'est rendu coupable d'un crime sur la personne de l'autre parent si l'intérêt de l'enfant l'exige. La juridiction devra dans ce cas, spécialement motiver sa décision.

Renforcer les dispositions du code civil relatives aux modalités d'exercice de l'autorité parentale dans le cas où l'un des deux parents est poursuivi pour violences sur l'autre parent, afin de protéger l'enfant des agissements du parent impliqué dans ces violences (article 2)

Plusieurs évolutions sont ainsi proposées :

– la levée de l'obligation d'informer l'autre parent du déménagement de la résidence des enfants en cas de situation de violences intrafamiliales commises par l'un des deux parents ;

- la possibilité d'attribuer l'exercice exclusif de l'autorité parentale au bénéfice du parent victime de violences intra-familiales, et non pas seulement lorsque l'intérêt de l'enfant le commande ;

- l'exclusion de la résidence alternée en présence de violences intrafamiliales et l'interdiction que la résidence de l'enfant soit fixée exclusivement au domicile du parent présumé violent ;

- l'ajout des situations de violences intrafamiliales parmi les motifs graves justifiant le retrait du droit de visite et d'hébergement du parent présumé violent ;

- l'introduction des violences intrafamiliales comme un motif justifiant l'organisation du droit de visite du parent présumé violent au sein de lieux médiatisés.

En tout état de cause, le juge dispose déjà de la faculté d'organiser le droit de visite de l'autre parent, lorsqu'il aura décidé de le maintenir, dans un lieu médiatisé, adapté au contexte de violences intrafamiliales et en présence d'un tiers.

Considérer l'enfant témoin de violences conjugales comme une véritable victime (article 3)

Cet article tend à mieux prendre en compte, sur le plan pénal, la situation des enfants qui assistent aux violences conjugales commises par l'un des parents sur la personne de l'autre. En l'état du droit, ces enfants ne peuvent pas toujours être reconnus comme des victimes, alors que les faits dont ils sont les témoins involontaires et impuissants peuvent avoir de lourdes conséquences sur eux, notamment sur le plan psychologique.

Pour Karen Sadlier¹⁴, docteure en psychologie clinique : *« le fait d'avoir une figure d'attachement, de bien-être et de protection tuée par une autre figure censée être elle aussi une figure de protection, est parmi les situations les plus traumatisantes pour un enfant. Pour les violences conjugales, on constate que 60 % des enfants présentent des troubles de stress post-traumatiques. C'est 10 à 17 fois plus de troubles comportementaux et anxio-dépressifs que pour la population infantile en général. Et en cas de féminicide, le taux atteint 100 % ».*

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 aggravante¹⁵.

Nous devons donc consacrer un véritable statut de victime aux enfants qui sont exposés à des violences dans le cercle familial.

À cette fin, il est proposé de créer une infraction autonome consistant, pour le parent violent, à exposer ses enfants aux violences qu'il commet sur l'autre parent. La peine encourue serait identique à celle prévue, en matière de mise en péril de mineurs¹⁶, lorsqu'un parent se soustrait à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur.

¹⁴ Karen Sadlier est docteure en psychologie clinique. Elle exerce en cabinet privé et elle est consultante pour l'Observatoire de violence envers les femmes 93 et la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof).

¹⁵ Article 13 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

¹⁶ Deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, article 227-17 du code pénal.

Proposition de loi relative à la protection des enfants victimes de violences intra-familiales

Article 1^{er}

- ① I. – L'article 378 du code civil est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Se voient retirer totalement l'autorité parentale les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime prévu aux articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-6, 222-7 à 222-10 et 222-23 à 222-26 du code pénal commis sur la personne de leur enfant ou de l'autre parent. Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer ce retrait total. » ;
- ④ 2° Au début du second alinéa, les mots : « Ce retrait est applicable » sont remplacés par les mots : « Ces retraits sont applicables ».
- ⑤ II. – Le titre II du livre II du code pénal est ainsi modifié :
- ⑥ 1° L'article 221-5-5 est ainsi modifié :
- ⑦ a) À la première phrase, les mots : « se prononce sur » sont remplacés par le mot : « prononce » ;
- ⑧ b) Après la même première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer ce retrait. » ;
- ⑨ 2° L'article 222-48-2 est ainsi modifié :
- ⑩ a) Au début de la première phrase, sont ajoutés les mots : « Sous réserve du second alinéa du présent article, » ;
- ⑪ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑫ « En cas de condamnation pour un crime prévu aux articles 222-1 à 222-6, 222-7 à 222-10 et 222-23 à 222-26 du présent code, commis par le père ou la mère sur la personne de son enfant ou de l'autre parent, la juridiction de jugement prononce le retrait total ou partiel de l'autorité parentale, en application des articles 378, 379 et 379-1 du code civil. Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer ce retrait. Si les poursuites ont lieu devant la cour d'assises, celle-ci statue sur cette question sans l'assistance des jurés. »

Article 2

- ① La section 1 du chapitre I^{er} du titre IX du livre I^{er} du code civil est ainsi modifiée :
- ② 1° La première phrase du dernier alinéa de l'article 373-2 est complétée par les mots : « , sauf lorsque l'un des parents exerce sur la personne de l'autre des parents des violences physiques ou psychologiques » ;
- ③ 2° L'article 373-2-1 est ainsi modifié :
- ④ a) Au premier alinéa, après le mot : « commande », sont insérés les mots : « ou lorsque l'un des parents exerce sur la personne de l'autre des parents des violences physiques ou psychologiques » ;
- ⑤ b) Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les motifs graves peuvent résulter des violences physiques ou psychologiques qu'un des parents exerce sur la personne de l'autre parent. » ;
- ⑥ c) À la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « ou lorsque la remise directe de l'enfant à l'autre parent présente un danger pour l'un d'eux » sont remplacés par les mots : « , lorsque la remise directe de l'enfant à l'autre parent présente un danger pour l'un d'eux ou lorsque l'un des parents exerce sur la personne de l'autre parent des violences physiques ou psychologiques » ;
- ⑦ 3° L'article 373-2-9 est ainsi modifié :
- ⑧ a) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « La résidence de l'enfant ne peut être fixée au domicile du parent qui exerce sur la personne de l'autre parent des violences physiques ou psychologiques. » ;
- ⑩ b) À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « ou lorsque la remise directe de l'enfant à l'autre parent présente un danger pour l'un d'eux » sont remplacés par les mots : « , lorsque la remise directe de l'enfant à l'autre parent présente un danger pour l'un d'eux ou lorsque l'un des parents exerce sur la personne de l'autre parent des violences physiques ou psychologiques ».

Article 3

- ① Après l'article 222-14-2 du code pénal, il est inséré un article 222-14-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 222-14-2-1.* – Le fait, pour une personne ayant autorité sur un mineur, de faire ou de laisser assister ce mineur aux violences qu'elle commet sur son conjoint, son concubin ou le partenaire lié à elle par un pacte civil de solidarité ou de l'exposer à ces violences est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. »