

N° 343

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires,***

Par Mme Marie-Pierre de la GONTRIE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffét, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Soutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 261 et 344 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES « VIOLENCES ÉDUCATIVES ORDINAIRES », BIEN QUE NÉFASTES POUR L'ENFANT, NE SONT PAS CLAIREMENT INTERDITES DANS NOTRE DROIT	8
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA PROHIBITION DES VIOLENCES ÉDUCATIVES ORDINAIRES	8
1. <i>La mise en évidence par les travaux scientifiques de l'impact négatif des violences éducatives ordinaires</i>	8
a) Impact sur les troubles du comportement	9
b) Impact sur le développement du cerveau de l'enfant.....	9
2. <i>Le continuum de la violence : les violences éducatives, possible terreau de la maltraitance</i>	10
3. <i>Un impératif : reconnaître l'enfant comme une personne à part entière</i>	11
B. L'ÉTAT DU DROIT : DES VIOLENCES RÉPRIMÉES PAR LE DROIT PÉNAL MAIS TOLÉRÉES PAR LA JURISPRUDENCE	11
1. <i>La répression pénale des violences commises sur les enfants</i>	11
2. <i>Le droit de correction : fondement coutumier d'une acceptation des violences faites à l'enfant</i>	12
II. LA PROHIBITION DES VIOLENCES ÉDUCATIVES ORDINAIRES S'INSCRIT DANS LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET DANS UNE POLITIQUE ACTIVE DE PROTECTION DE L'ENFANCE	13
A. UN TEXTE CONFORME AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET EN PHASE AVEC LA MAJORITÉ DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS	13
1. <i>La violation des engagements internationaux de la France</i>	13
2. <i>Un mouvement européen d'interdiction totale des sanctions éducatives ordinaires</i>	14
B. L'AMBITION DE LA PROPOSITION DE LOI : PROMOUVOIR UN EXERCICE DE L'AUTORITÉ PARENTALE SANS VIOLENCE	15
1. <i>Les mesures proposées</i>	15
2. <i>Un levier nécessaire pour une évolution de la jurisprudence</i>	15
3. <i>Renforcer la prévention par la portée pédagogique de la disposition</i>	17
4. <i>Une mesure qui doit s'inscrire dans le cadre plus large d'une politique de soutien à la parentalité</i>	17
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	25
TABLEAU COMPARATIF	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 20 février 2019**, sous la présidence de **M. François Pillet**, vice-président, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Marie-Pierre de la Gontrie**, rapporteure, et établi son texte sur la proposition de loi n° 261 (2018-2019) visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires, présentée par Mme Laurence Rossignol et plusieurs de ses collègues.

Cette proposition de loi vise à inscrire dans le code civil le principe selon lequel l'autorité parentale s'exerce sans violence.

Elle permettra à la France de se conformer à ses engagements internationaux et de rejoindre la quasi-totalité de ses partenaires européens qui ont affirmé un principe analogue. Elle permettra également l'évolution de la jurisprudence pénale admettant le « droit de correction » des parents.

Sur proposition de sa rapporteure, la commission a adopté un amendement proposant une **nouvelle rédaction** pour l'article unique de la proposition de loi.

Cette rédaction est identique à celle qui a été adoptée par l'Assemblée nationale, le 29 novembre 2018, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de notre collègue députée Maud Petit, qui poursuit le même objectif. Elle affirme que l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques.

La commission des lois a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

Mesdames, Messieurs,

Chacun sait que la violence n'est pas un mode d'éducation. Pourtant, les violences éducatives ordinaires justifiant de « corriger » ou de « dresser » un enfant pour lui inculquer « les bonnes manières », restent encore souvent érigées au rang de « sagesse populaire ».

Communément admis et tolérés, les violences physiques et les châtiments corporels occasionnels et les violences psychologiques et verbales, utilisés envers les enfants à titre « éducatif », constituent ce qu'il est désormais habituel d'appeler les violences éducatives ordinaires (VEO).

Pourtant, les résultats issus des dernières découvertes scientifiques tendent à démontrer que les violences subies dans l'enfance favorisent les conditions d'une société plus violente, composée d'individus eux-mêmes marqués par la violence reçue dans leur enfance, enclins à la tolérer, et *in fine* à la reproduire.

Ainsi, ne pouvant plus ignorer les conséquences de la violence éducative ordinaire (VEO), une prise de conscience collective, encouragée par des campagnes d'information, est désormais nécessaire. Celle-ci repose sur l'affirmation d'un principe selon lequel il ne doit pas exister de « droit de correction », la violence n'étant pas acceptable, qu'elle soit exercée envers un adulte ou envers un enfant.

La violence ne règle pas un conflit, mais traduit au contraire la difficulté d'un adulte à exercer son autorité avec bienveillance. Il ne s'agit donc pas de culpabiliser les auteurs des violences éducatives ordinaires (VEO), mais bien de leur permettre de rechercher d'autres solutions éducatives.

La proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires (VEO), déposée par Laurence Rossignol et nos collègues du groupe socialiste et républicain, tend à inscrire dans le code civil un principe clair : pour grandir dans un environnement éducatif propice à leur développement, nos enfants, citoyens en devenir, qui sont les personnes les plus fragiles et les plus vulnérables de notre société, ont le droit à une éducation dénuée de violences et d'humiliations.

De nombreux pays européens ont déjà adopté dans leur législation un principe analogue à celui défendu par les auteurs de la proposition de loi. Le recul du temps permet d'en apprécier les bénéfices : le plus souvent, les enfants élevés dans un environnement non violent deviennent, à l'âge adulte, des citoyens pour lesquels la violence n'est pas un mode légitime de résolution des conflits. Les rapports sociaux, y compris dans le couple et au sein de la famille, en ressortent plus apaisés.

La France est aujourd'hui prête à franchir cette étape supplémentaire dans la protection des enfants, en garantissant le respect de leur dignité et de leur intégrité, propice à leur développement harmonieux. Sans créer une nouvelle sanction de nature pénale, il est grand temps que la France se conforme au droit international et européen en affirmant l'illégalité des punitions et châtiments corporels, afin de privilégier une éducation bienveillante.

I. LES « VIOLENCES ÉDUCATIVES ORDINAIRES », BIEN QUE NÉFASTES POUR L'ENFANT, NE SONT PAS CLAIREMENT INTERDITES DANS NOTRE DROIT

Le mouvement d'interdiction des violences éducatives ordinaires est parfois sous-estimé. En effet, les adultes ayant subi pendant l'enfance des punitions corporelles affirment parfois ne pas en avoir gardé de séquelles. Certains estiment même que cela aurait contribué positivement à leur éducation, en les aidant à intégrer certaines limites.

Ainsi, selon la Fondation pour l'enfance, plus de 50 % des parents commencent à frapper leur enfant avant l'âge de deux ans, persuadés par l'éducation qu'ils ont reçue que cela leur a été utile et profitable. Pourtant, il est établi aujourd'hui que les effets négatifs de ces violences éducatives sont réels.

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA PROHIBITION DES VIOLENCES ÉDUCATIVES ORDINAIRES

1. La mise en évidence par les travaux scientifiques de l'impact négatif des violences éducatives ordinaires

Depuis une vingtaine d'années, la recherche scientifique a pourtant mis en évidence les conséquences négatives des violences éducatives ordinaires, ce qui doit logiquement conduire à interroger nos pratiques éducatives. Les études menées dans le domaine psychosocial sont, sur ce point, convergentes avec les conclusions des neurosciences.

a) Impact sur les troubles du comportement

Les recherches scientifiques dans le domaine psychosocial ont montré que les violences éducatives ordinaires subies dans l'enfance avaient des conséquences négatives sur le rapport à autrui.

Pour le Dr Gilles-Marie Vallet, auditionné par votre rapporteure, les violences éducatives ordinaires peuvent conduire à l'intériorisation par l'enfant d'une violence admise, tolérée à l'encontre des personnes proches. Cette forme de banalisation du recours à la violence peut favoriser, à l'âge adulte, le passage aux violences conjugales ou l'utilisation de la violence pour régler les conflits qui ne manquent pas de se produire dans le cadre de la vie sociale.

Une méta-analyse de Rebecca Waller¹, passant en revue une trentaine d'études scientifiques, a montré que les violences commises sur les enfants favorisaient les conduites sociales problématiques voire déviantes : agressivité, vols et consommations à risque.

À l'inverse, des études ont mis en avant les effets bénéfiques que pouvait entraîner une législation interdisant toutes violences éducatives ordinaires. En Suède, entre 1982 et 1995, le nombre de placements d'enfants en foyer a baissé de 26 % tandis que le nombre d'enfants âgés de quinze à dix-sept ans condamnés pour vol a baissé de 21 % entre 1975 et 1995.

Une étude récente, croisant les données recueillies dans 88 pays, a également mis en évidence une corrélation entre l'interdiction des châtiments corporels et la baisse de la violence physique entre adolescents².

b) Impact sur le développement du cerveau de l'enfant

Les spécialistes entendus par votre rapporteure ont insisté sur les effets néfastes des violences sur le développement du cerveau de l'enfant. Le Dr Gilles-Marie Valet, psychiatre, et le Dr Catherine Gueguen, pédiatre, ont souligné que ces effets négatifs ont été mis en exergue par les recherches récentes en neurobiologie.

Les études du chercheur en neurosciences Bruce Mc Ewen ont mis en lumière les effets du stress sur le cerveau des enfants : l'exposition au stress entraîne une production accrue de cortisol, une hormone qui nuit, lorsqu'elle est présente en trop grande quantité dans l'organisme, au bon développement des connexions neuronales et qui fragilise les zones du cerveau essentielles au développement de l'enfant que sont le cortex frontal

¹ Waller, R., Gardner, F., & Hyde, L.W. (2013). « What are the associations between parenting, callous-unemotional traits, and antisocial behavior in youth? A systematic review of evidence ». *Clinical Psychology Review*, 33, 593-608.

² Elgar FJ, Donnelly PD, Michaelson V. et al., « Corporal punishment bans and physical fighting in adolescent: an ecological study of 88 countries », *BMJ open* 2018.

et l'hippocampe¹. Les violences éducatives ordinaires suffisent à créer cette situation de stress susceptible de réduire les capacités cognitives de l'enfant en construction.

Ces travaux sont confirmés par une étude² du professeur Martin Teicher, de l'université de Harvard, qui a montré que les violences physiques ou psychologiques envers l'enfant fragilisent l'hippocampe. En fragilisant cette zone, les violences éducatives ordinaires peuvent favoriser des troubles de l'apprentissage et de la mémorisation, et augmenter incidemment le risque d'échec scolaire. En 2014, le même auteur a montré que la perturbation des connexions neuronales entraînées par les violences éducatives pouvait favoriser l'apparition de certaines pathologies psychiatriques et comportementales.

En France, les recherches de la psychiatre Muriel Salmona suggèrent que l'impact psychotraumatique des violences commises sur les enfants peut entraîner des conduites auto-agressives, des mises en danger, des conduites addictives (consommation d'alcool, de drogues, de médicaments, troubles alimentaires, addiction aux jeux), voire des conduites délinquantes et violentes contre autrui.

2. Le *continuum* de la violence : les violences éducatives, possible terreau de la maltraitance

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteure ont insisté sur la notion de *continuum* de la violence : accepter les violences éducatives ordinaires crée un contexte propice à l'apparition de maltraitances plus graves.

Les chiffres disponibles suggèrent que le recours à la violence éducative est largement banalisé dans notre pays. Selon une enquête réalisée par l'Union des Familles en Europe en 2006-2007, le recours à la violence éducative ordinaire serait pratiqué par 85 % des Français.

Ainsi, la Fondation pour l'enfance estime que 75 % des maltraitances interviennent dans un contexte de punitions éducatives corporelles.

En interdisant toute violence, la loi donnerait le signal que la violence ne peut être tolérée, quand bien même elle afficherait un objectif éducatif, et que d'autres solutions plus efficaces et plus soucieuses de l'intérêt de l'enfant sont possibles.

¹ McEwen, B. *Development of the cerebral cortex: XIII. Stress and brain development: II. J. Am. Acad. Child Adolesc. Psychiatry* 38:101-103 (1999).

² Teicher MH, Anderson CM, Polcari A., « *Childhood maltreatment is associated with reduced volume in the hippocampal subfields CA3, dentate gyrus, and subiculum* ». *Proc Natl Acad Sci U S A.* 2012 Feb 28.

3. Un impératif : reconnaître l'enfant comme une personne à part entière

Le « droit de correction » parfois toléré, s'agissant des enfants, n'est pas sans rappeler celui du mari à l'encontre de son épouse, consacré un temps par la jurisprudence et désormais révolu.

De même que la société française a fini par admettre que la violence entre conjoints était inacceptable, il convient aujourd'hui de faire entrer l'enfant dans le cercle des individus à l'égard desquels la violence est proscrite.

Bien que n'ayant pas la capacité juridique, l'enfant a droit au respect de son intégrité psychique et physique. L'admission des violences éducatives ordinaires met directement à mal ce droit, comme la Défenseure des enfants, entendue par votre rapporteure, a eu l'occasion de le souligner. Il revient à la loi de protéger, jusque dans la cellule familiale, la personne la plus vulnérable.

L'adoption de la proposition de loi viendrait d'ailleurs consacrer et parachever un mouvement déjà largement entamé : la violence à l'égard des enfants a considérablement diminué au cours des dernières décennies. L'usage d'instruments pour punir l'enfant (martinet) est devenu rare, alors qu'il était encore courant dans la France des années 1950. Les châtiments corporels ont longtemps été admis à l'école alors qu'ils sont aujourd'hui interdits.

C'est donc à une nouvelle avancée sur la voie de la « *civilisation des mœurs* » décrite par Norbert Elias qu'invitent les auteurs de la proposition de loi.

B. L'ÉTAT DU DROIT : DES VIOLENCES RÉPRIMÉES PAR LE DROIT PÉNAL MAIS TOLÉRÉES PAR LA JURISPRUDENCE

Certains s'interrogent sur la nécessité d'inscrire dans le code civil un principe d'interdiction des punitions et châtiments corporels au motif que le code pénal sanctionne déjà les auteurs de violences commises sur des mineurs. Cette analyse est cependant incomplète : en effet, la jurisprudence reconnaît traditionnellement aux parents un « droit de correction » qui légitime le recours aux violences ordinaires dans l'éducation des enfants.

1. La répression pénale des violences commises sur les enfants

Le code pénal prohibe toutes les violences commises sur les personnes et retient comme une circonstance aggravante le fait que la victime soit âgée de moins de quinze ans.

Ainsi, son article 222-13 punit d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende les violences commises sur un mineur de quinze ans, lorsqu'il en résulte une interruption temporaire de travail (ITT) inférieure à huit jours. En application de ce même article, la peine est aggravée à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende lorsque ces violences ont été commises par un ascendant ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur.

L'article 222-14 punit quant à lui de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende les violences **habituelles** sur mineur de quinze ans.

L'article 222-14-3 du même code précise que les violences sont réprimées quelle que soit leur nature, y compris s'il s'agit de **violences psychologiques**.

Malgré ces dispositions, la jurisprudence vient tempérer l'application des sanctions par l'invocation d'un « droit de correction » reconnu aux parents.

2. Le droit de correction : fondement coutumier d'une acceptation des violences faites à l'enfant

Depuis deux siècles, la chambre criminelle de la Cour de cassation reconnaît aux parents et aux éducateurs un « droit de correction ». Cette jurisprudence permet au juge pénal de **renoncer à sanctionner les auteurs** de violences dès lors que celles-ci :

- n'ont pas causé *de dommages à l'enfant*,
- restent *proportionnées au manquement commis*,
- et ne *présentent pas un caractère humiliant*¹.

Pourtant, les contours de ce droit demeurent peu définis, les critères retenus par la jurisprudence étant évolutifs et différant au gré des cas d'espèce.

Ce « droit de correction » est contestable au regard du principe de légalité des délits et des peines, faute de tout fondement textuel. Le fondement de ce droit de correction n'est pas expressément explicité par la Cour de cassation et semble reposer sur la coutume ou sur l'autorisation de la loi, ce droit étant considéré comme un attribut inhérent à l'autorité parentale.

Implicitement, la jurisprudence relative au « droit de correction » semble signifier aux parents qu'il existerait une violence « nécessaire », voire « acceptable » pour l'éducation des enfants, alors que les études scientifiques, comme cela vient d'être indiqué, montrent que les violences, quelles qu'elles soient, peuvent avoir des répercussions sérieuses sur le développement de l'enfant.

¹ Cass. Crim. 29 octobre 2014.

II. LA PROHIBITION DES VIOLENCES ÉDUCATIVES ORDINAIRES S'INSCRIT DANS LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET DANS UNE POLITIQUE ACTIVE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

L'adoption de la proposition de loi ferait participer la France à un mouvement international et européen tendant à prohiber les violences éducatives ordinaires.

A. UN TEXTE CONFORME AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE ET EN PHASE AVEC LA MAJORITÉ DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS

1. La violation des engagements internationaux de la France

L'interdiction de toute violence à l'encontre des enfants, fussent-elles éducatives et ordinaires, résulte de plusieurs textes internationaux.

En premier lieu, la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), ratifiée par la France, prévoit en son article 19 une obligation pour les États parties de prendre *« toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents, de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié »*.

Dans son observation générale n° 8 publiée le 2 mars 2007 et relative au droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments, le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies souligne *« qu'éliminer les châtiments violents et humiliants à l'égard des enfants par la voie d'une réforme législative et d'autres mesures nécessaires constitue une obligation immédiate et inconditionnelle des États parties »*.

De même, dans son observation générale n° 13 publiée le 18 avril 2011, le Comité a réaffirmé que *« toutes les formes de violence contre les enfants, aussi légères soient elles, étaient inacceptables »*. Le Comité ajoute que les termes de l'article 19 mentionnant *« toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales »* ne laissent aucune place à un quelconque degré de violence à caractère légal contre les enfants. Le Comité considère que la fréquence des atteintes, leur gravité et la volonté de faire du mal ne sont pas des éléments obligatoires des définitions de la violence au sens de la convention.

En 2016, à l'occasion de l'audition de la France, le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies a renouvelé cette recommandation (déjà formulée en 2004 et 2009) : « *Le Comité recommande de nouveau à l'État partie d'interdire expressément les châtiments corporels dans tous les contextes, y compris dans la famille, à l'école, dans les structures de garde d'enfants et dans le cadre de la protection de remplacement (CRC/C/FRA/CO/4 et Corr.1, par. 58). À la lumière de son observation générale n° 8 sur le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments, le Comité rappelle à l'État partie qu'aucune violence à l'égard des enfants n'est justifiable et que les châtiments corporels constituent une forme de violence, toujours dégradante et évitable, et le prie instamment de promouvoir des formes positives, non violentes et participatives d'éducation et de discipline, notamment par des campagnes d'éducation du public* ».

Au niveau européen, l'article 17 de la Charte sociale européenne prévoit que « *les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée* ».

C'est sur la base de ce texte que le Comité européen des droits sociaux a, dans une décision du 12 septembre 2014, rendue publique le 4 mars 2015 et largement commentée, condamné la France en raison de « *l'absence d'interdiction explicite et effective de tous les châtiments corporels envers les enfants en milieu familial, scolaire et autres cadres* ».

Pour se conformer à ses engagements internationaux, la France doit donc proscrire de manière claire et explicite les violences éducatives ordinaires et inscrire cette interdiction dans la loi.

De surcroît, la France apparaît isolée sur la scène européenne en ne prévoyant pas d'interdiction formelle des violences éducatives ordinaires.

2. Un mouvement européen d'interdiction totale des sanctions éducatives ordinaires

Depuis une quarantaine d'années, de nombreux pays ont interdit les violences éducatives ordinaires.

Dans le sillage de la Suède en 1979, **54 pays** dits « *abolitionnistes* » ont voté une loi d'interdiction des châtiments corporels et des humiliations dans l'éducation, dont **23 des 28 pays de l'Union Européenne**.

La France fait partie des cinq pays de l'Union européenne n'ayant encore pas adopté une telle loi avec la Belgique, l'Italie, la République Tchèque et le Royaume-Uni.

Dans la majorité des pays, l'interdiction des violences éducatives ordinaires a été introduite par une loi civile comme en Estonie, en Grèce, en Hongrie ainsi qu'en Allemagne. En Espagne, une loi de 2007 a modifié le code civil pour abroger le droit des parents à appliquer des formes raisonnables et modérées de punition.

L'adoption de la proposition de loi permettrait ainsi à la France de rejoindre les États les plus ambitieux en matière de protection des droits de l'enfant et de promotion d'une éducation bienveillante et non violente.

B. L'AMBITION DE LA PROPOSITION DE LOI : PROMOUVOIR UN EXERCICE DE L'AUTORITÉ PARENTALE SANS VIOLENCE

1. Les mesures proposées

La proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires tend à compléter le deuxième alinéa l'article 371-1 du code civil, relatif à l'**autorité parentale**.

Cet article définit tout d'abord l'autorité parentale comme « *un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant* ».

Son deuxième alinéa précise ensuite qu'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 assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne* ».

La proposition de loi propose de compléter cet alinéa en indiquant que l'autorité parentale s'exerce « *à l'exclusion de tout traitement cruel, dégradant ou humiliant, y compris tout recours aux punitions et châtiments corporels* ».

Cette formulation peut être rapprochée des termes de l'article 37 de la convention internationale des droits de l'enfant, qui proscrit les « *traitements cruels, inhumains ou dégradants* » envers les enfants. Le choix d'une telle référence vise à consacrer en droit interne les droits fondamentaux de l'enfant reconnus par les dispositions supranationales.

La notion de « châtiments corporels » est quant à elle inspirée des recommandations du Comité des droits de l'enfant, qui a invité la France à interdire expressément ces châtiments, en précisant qu'ils constituent une forme de violence.

Afin de viser l'ensemble des violences éducatives ordinaires, le texte mentionne également les « *punitions* », qui peuvent aussi, notamment si elles sont humiliantes, avoir un effet négatif sur le développement de l'enfant.

2. Un levier nécessaire pour une évolution de la jurisprudence

La loi, et en particulier le code civil qui est l'un des piliers de notre « contrat social », a pour objet de fixer une norme sociale. C'est la vocation du code civil de poser les principes généraux qui régissent la vie en société, sans nécessairement les assortir de sanctions.

Le code civil énonce de nombreux principes sans prévoir de sanction : « Chacun a droit au respect de son corps » à l'article 16-1 ; « Nul ne peut porter atteinte à l'intégrité de l'espèce humaine » à l'article 16-4, *etc.*

Ces principes orientent les juridictions dans leur travail d'interprétation de la loi et les conduisent à faire évoluer leur jurisprudence.

Ainsi, l'inscription au sein du code civil, dans les dispositions relatives à l'autorité parentale, de l'interdiction explicite de toute violence, ne permettra plus à la jurisprudence de se retrancher derrière un attribut implicite de l'autorité parentale pour justifier l'invocation d'un droit de correction. Auditionnées par votre rapporteure, Mmes Marie-Charlotte Dalle, sous directrice du droit civil à la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, et Anne Caron-Dégliise, avocat général à la Cour de cassation, ont jugé probable que l'adoption de la proposition de loi conduirait la Cour de cassation à renoncer à sa jurisprudence sur ce point.

Interdiction des violences éducatives ordinaires et exercice de l'autorité parentale

Le retrait de l'autorité parentale, qui peut être prononcé par une juridiction pénale ou par une juridiction civile, obéit à des conditions strictes, qui ne recouvrent pas la question des violences éducatives ordinaires.

S'agissant du retrait par le juge pénal, conformément à l'article 378 du code civil, il ne peut être prononcé qu'à l'occasion d'une condamnation pénale du ou des parents :

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

En dehors de toute condamnation pénale, le retrait total de l'autorité parentale peut intervenir en application de l'article 378-1 du code civil, lorsque les parents mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de leur enfant :

- par de mauvais traitements,
- par une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ou un usage de stupéfiants,
- par une inconduite notoire ou des comportements délictueux, notamment lorsque l'enfant est témoin de pressions ou de violences, à caractère physique ou psychologique, exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre,
- par un défaut de soins ou un manque de direction.

Ce même article prévoit que le retrait peut également intervenir en cas d'abstention volontaire pendant plus de deux années d'exercer leur droit à l'égard d'un enfant faisant l'objet d'une mesure de placement. Il s'agit dans cette hypothèse de consacrer en droit le délaissement de fait du ou des parents à l'égard de leur enfant.

Ces hypothèses, d'une gravité certaine, ne recouvrent donc pas la question des violences éducatives ordinaires.

Il en va de même concernant les faits susceptibles de déclencher une mesure d'assistance éducative. L'article 375 du code civil prévoit qu'une telle mesure peut être prononcée lorsque : « *la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ». Au vu des décisions rendues par les juges des enfants, des faits de violence éducative ordinaire ne sauraient justifier le prononcé d'une mesure d'assistance éducative. Le juge n'intervient que face à des situations de maltraitance ou de négligence caractérisées.

3. Renforcer la prévention par la portée pédagogique de la disposition

L'adoption de la proposition de loi enverrait un signal fort de refus de la banalisation des violences faites aux enfants.

Il n'est pas inutile, à cet égard, de rappeler que l'article 371-1 du code civil est lu aux futurs époux par l'officier d'état civil lors de la cérémonie de mariage. Le principe posé par la proposition de loi bénéficiera donc d'une grande publicité et sera un outil de sensibilisation à l'exercice sans violence de l'autorité parentale.

Certains exemples étrangers indiquent que l'interdiction des violences éducatives ordinaires peut favoriser une prise de conscience propice à une plus grande vigilance de l'ensemble du corps social sur la question des violences faites aux enfants. En Espagne, l'adoption d'une loi interdisant les violences éducatives a ainsi conduit à une forte augmentation du nombre de signalements traités par le dispositif national d'écoute « Aides aux enfants et adolescents en danger », multiplié par quatre entre 2009 et 2016, une plus grande sensibilisation de la population conduisant à des signalements plus fréquents.

4. Une mesure qui doit s'inscrire dans le cadre plus large d'une politique de soutien à la parentalité

Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité des lois du 5 mars 2007 et du 14 mars 2016 relatives à la protection de l'enfance.

En effet nos habitudes culturelles et le poids de notre propre éducation ne doivent pas freiner l'évolution vers une meilleure prise en compte de l'intérêt de l'enfant.

Face à la possibilité que certains parents, ne sachant pas comment fixer des limites à leurs enfants sans employer de punition corporelle, se sentent démunis, des mesures d'accompagnement à la parentalité sont nécessaires.

Au cours de ses auditions, votre rapporteure a pu apprécier l'engagement de certaines associations, comme StopVEO, Enfance sans violences ou la Fondation pour l'enfance, qui prodiguent conseils et recommandations aux familles en difficulté. La Fondation pour l'enfance a par exemple mené d'importantes campagnes d'information, comme celle conduite en janvier 2018, en partenariat avec France Télévisions, sur le thème « *Violenter son enfant, c'est le marquer pour longtemps* ».

Mais la mobilisation des pouvoirs publics est également indispensable.

Dans le cadre du plan interministériel 2017-2019 de lutte contre les violences faites aux enfants, des initiatives ont été prises pour renforcer la prévention et la sensibilisation des parents. Un livret « Première naissance » est envoyé aux parents par les caisses d'allocations familiales au cinquième mois de grossesse et le carnet de santé a évolué pour intégrer une information sur l'éducation sans violence et le syndrome du bébé secoué. Votre rapporteure espère que le nouveau secrétaire d'État à la protection de l'enfance, M. Adrien Taquet, aura à cœur de prolonger cet effort au-delà de l'année 2019.

Il importe de faire mieux connaître aux parents en difficulté les dispositifs existants, gérés par les caisses d'allocations familiales : services de médiation familiale, espaces de rencontre, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) pour les enfants jusqu'à six ans. Les parents peuvent également obtenir une écoute et des conseils en appelant le numéro national 119, géré par le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (Giped) dont votre rapporteure a entendu la directrice générale.

Votre rapporteure est consciente du fait qu'un travail de sensibilisation à long terme doit être mené : beaucoup de parents qui recourent couramment aux violences éducatives ordinaires, souvent parce qu'ils en ont subis eux-mêmes, estiment qu'elles ne posent pas de problème et ils ne se tourneront donc pas spontanément vers ces dispositifs ; d'autres parents hésiteront à demander de l'aide par peur du jugement des autres ou parce qu'ils considèrent que ces dispositifs ne s'adressent qu'à des familles en grande difficulté.

C'est pourquoi une prise de position claire du législateur apparaît aujourd'hui indispensable.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Un large accord s'est exprimé au sein de votre commission des lois pour **soutenir l'inscription**, dans le code civil, du **principe selon lequel l'autorité parentale s'exerce sans violence**.

Certains membres de la commission ont souligné qu'il faudrait toutefois du temps pour que le principe énoncé dans la loi se traduise par un véritable changement dans les comportements, ce qui pose la question de la sensibilisation des parents et de leur accompagnement, grâce à une politique de soutien à la parentalité adaptée.

Sur proposition de sa rapporteure, la commission a adopté un **amendement COM-2** proposant une nouvelle rédaction pour l'article unique de la proposition de loi. La rédaction retenue est identique à celle adoptée par l'Assemblée nationale, le 29 novembre 2018, pour l'article premier de la proposition de loi de Mme Maud Petit, relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires.

Elle tend à insérer à l'article 371-1 du code civil un nouvel alinéa qui précise sobrement que « *l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques* ».

L'adoption d'une rédaction identique à celle de l'Assemblée nationale facilitera l'obtention d'un accord entre les deux chambres au cours du processus législatif et traduit le soutien des assemblées à cette demande.

Cette rédaction reste parfaitement conforme à l'objectif des auteurs de la proposition de loi en posant clairement le principe d'une éducation sans violence pour les enfants.

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 FÉVRIER 2019

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – La proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires, déposée par notre collègue Laurence Rossignol, s’inscrit dans le prolongement des deux lois de référence en matière de protection de l’enfance, celle de 2007 et celle de 2016.

Nous le savons tous, la violence sur les enfants ne constitue pas une méthode d’éducation. Pourtant, ce que l’on appelle les violences éducatives ordinaires, terme qui désigne à la fois les coups, les gifles, les humiliations ou les insultes, sont encore communément admises aujourd’hui, voire encouragées.

Malgré de récentes études scientifiques qui démontrent qu’elle a des effets néfastes sur le développement des enfants, 85 % des parents auraient recours à la violence dans le cadre de leur éducation. Plus de 50 % d’entre eux commenceraient même à frapper leurs enfants avant l’âge de deux ans.

Depuis une vingtaine d’années, la recherche a permis de comprendre que cette violence était souvent intériorisée, admise comme un mode de relation et de résolution des conflits. Cela peut mener à une banalisation du recours à la violence.

La violence peut également conduire à des comportements antisociaux, des addictions ou des troubles anxio-dépressifs. Depuis quelques années, la recherche en neurobiologie montre que l’exposition des enfants au stress a des effets nuisibles sur leur développement et leurs capacités d’apprentissage, en plus des désordres psychologiques que je viens d’évoquer.

Un grand nombre de pays a déjà légiféré sur le sujet. Le plus ancien est la Suède : dans ce pays, on a observé une forte diminution du nombre de demandes de placements en foyer. En Allemagne, on a également constaté une baisse de la violence des jeunes à l’école.

Contrairement à ce que l’on affirme parfois, les violences éducatives ordinaires ne sont pas interdites par notre droit. Plusieurs articles du code pénal prévoient certes des sanctions lourdes – trois ans d’emprisonnement – pour des violences commises sur un mineur de quinze ans, mais la Cour de cassation a admis ce qu’elle a appelé un « droit de correction » lorsque les violences ont été proportionnées aux manquements commis, si elles n’ont

pas eu de caractère humiliant et qu'elles n'ont pas causé de dommages à l'enfant. La jurisprudence crée ainsi un concept de violence « utile » et acceptable.

La France est aujourd'hui en contravention avec la Convention internationale des droits de l'enfant, qu'elle a pourtant ratifiée, et qui stipule que les États doivent prendre toutes les mesures législatives « *pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales* » lorsqu'il est sous la garde de ses parents.

Notre pays a d'ailleurs déjà été condamné par le Comité européen des droits sociaux pour absence d'interdiction explicite et effective de tous les châtiments corporels envers les enfants. L'adoption de cette proposition de loi permettrait de nous inscrire dans ce mouvement européen, et ce d'autant plus que 54 pays ont déjà intégré cette interdiction dans leur législation, dont 23 pays de l'Union européenne sur 28. Cinq pays seulement, dont le nôtre, n'ont pas franchi le pas.

L'article unique de la proposition de loi complète l'article 371-1 du code civil pour préciser les modalités d'exercice de l'autorité parentale, en excluant « *tout traitement cruel, dégradant ou humiliant, y compris tout recours aux punitions et châtiments corporels* ».

Cependant, en novembre dernier, nos collègues députés ont adopté un texte similaire à celui de Mme Rossignol après de longs débats nourris, qui ont abouti à un quasi-consensus. C'est pourquoi je vous propose aujourd'hui d'adopter l'amendement COM-2, que je vous présente, ayant pour objet de reprendre le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, selon lequel « *l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques* ». Cette rédaction est plus sobre que la nôtre, mais s'accorde avec le texte présenté par Laurence Rossignol.

Le code civil est le pilier de notre contrat social. On y trouve l'énoncé de plusieurs principes comme celui du respect dû à son père et à sa mère, par exemple. Compléter l'article sur l'autorité parentale de cette façon incitera la jurisprudence à évoluer.

M. François Pillet, président. – Ce texte, même de portée symbolique, a un intérêt pédagogique, puisque l'article 371-1 du code civil est lu lors des mariages.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – Je propose à la commission de donner un avis défavorable à l'amendement de suppression COM-1 rectifié *bis*.

M. Alain Marc. – Mon amendement a pour principal objet de dénoncer la portée strictement symbolique de ce texte : il est assez illusoire

d'imaginer que la loi suffira à régler le problème des violences éducatives ordinaires. Il faut avant tout travailler avec les conseils départementaux, les travailleurs sociaux et les enseignants du premier degré, qui sont souvent les plus exposés aux symptômes de la maltraitance.

Cela étant, nous sommes tous opposés à la violence et conscients de ses effets sur l'éducation et le développement psychique des enfants. C'est pourquoi je me rallierai à votre démarche et retirerai mon amendement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – Je n'ai pas évoqué dans mon exposé la nécessité d'un soutien à la parentalité, mais il est évident que certains parents ont recours à la violence parce qu'ils se sentent démunis.

M. Yves Détraigne. – Nous ne vivons pas dans le monde des Bisounours. Parfois, seule une bonne tape sur les fesses permet de ramener le calme. Si l'on interdit ce genre de pratique, on va compliquer la tâche de nombreuses familles.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Le texte a peut-être une portée symbolique et pédagogique mais, selon moi, il ne changera rien. Je le voterai, car personne ne peut s'opposer à un texte pareil. Simplement, il ne règlera pas le problème de la maltraitance. Il faudrait plutôt veiller à davantage sanctionner certaines violences corporelles commises sur les enfants, et à travailler en amont avec les familles, les travailleurs sociaux, les éducateurs, pour prendre en charge les difficultés le plus tôt possible.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai suffisamment protesté sur le temps perdu à voter des propositions de loi qui ne sont finalement pas mises en navette pour ne pas saluer l'initiative de la rapporteure.

M. Loïc Hervé. – La proposition de la rapporteure nous convient également. En tant que père de famille, je pense qu'il faut souscrire à un certain nombre de principes relevant de l'éducation bienveillante, et bannir le plus possible le recours à la violence.

M. Jacques Bigot. – Il est utile que la loi rappelle des principes. Souvenons-nous que, par le passé, les violences étaient vécues comme un système éducatif. Il n'est qu'à voir la jurisprudence de la Cour de cassation.

Il est sain de rappeler que l'autorité parentale doit s'accompagner d'un certain nombre de règles fixées par le législateur. Le texte de l'Assemblée nationale est certainement plus doux que le nôtre. J'adhère à la proposition de notre rapporteure de nous y rallier.

M. François Pillet, président. – Dans les faits, chacun sait que le parquet ne poursuivra pas systématiquement les auteurs de violences, le procureur appréciant l'opportunité des poursuites.

Mme Marie Mercier. – Dans une société de plus en plus violente, je ne trouve pas inutile de rappeler certains principes au moment du mariage. Cela contribue à une éducation globale de la société et participe d’une démarche de prévention.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – Jacqueline Eustache-Brinio a raison de dire que ce texte ne suffira pas. Affirmer le principe de l’interdiction des violences éducatives ordinaires a tout de même un intérêt, celui d’enclencher une dynamique.

L’amendement de suppression COM-1 rectifié bis est retiré.

L’amendement COM-2 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique			
M. Alain MARC	1 rect. <i>bis</i>	Suppression de l’article	Retiré
Mme de la GONTRIE, rapporteure	2	Exercice de l’autorité parentale sans violences physiques ou psychologiques	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

Ministère de la justice – Direction des affaires civiles et du sceau

Mme Marie-Charlotte Dalle, sous directrice du droit civil

Défenseur des droits

Mme Geneviève Avenard, défenseure des enfants

Mme Marie Lieberheer, cheffe du pôle Défense des droits de l'enfant

Mme Candice Lequiller, attachée parlementaire

Cour de cassation

Mme Anne Caron-Déglise, magistrat, avocat général

Association StopVEO, Enfance sans violences

Mme Kaouther Ghidhaoui, membre du conseil d'administration

Dr Gilles Lazimi, médecin généraliste

Fondation pour l'enfance

Mme Myriam Bendriss, responsable de la communication

GIP Enfance en danger

Mme Violaine Blain, Directrice générale du GIP Enfance en Danger

Mme Agnès Gindt-Ducros, Directrice de l'Observatoire national de la protection de l'enfance

Pédiatre et pédopsychiatres

Dr Gilles-Marie Valet, pédopsychiatre

Dr Catherine Gueguen, pédiatre

Dr Maurice Berger, pédopsychiatre (contribution écrite)

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code civil</p> <p><i>Art. 371-1.</i> – L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant.</p> <p>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 assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.</p> <p>Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 371-1 du code civil est complété par les mots : « et à l'exclusion de tout traitement cruel, dégradant ou humiliant, y compris tout recours aux punitions et châtiments corporels ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p> <p><u>Après</u> le deuxième alinéa de l'article 371-1 du code civil, <u>il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p style="text-align: center;"><u>« L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques. »</u></p> <p style="text-align: right;">Amdt COM-2</p>

①

②