

N° 875
SÉNAT

2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 septembre 2022

PROPOSITION DE LOI

*créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences
conjugales,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Valérie LÉTARD, M. Hervé MARSEILLE, Mme Annick BILLON, MM. Jean-Michel ARNAUD, Stéphane ARTANO, Jean BACCI, Bruno BELIN, Mmes Catherine BELRHITI, Esther BENBASSA, Martine BERTHET, Christine BONFANTI-DOSSAT, M. François BONNEAU, Mmes Alexandra BORCHIO FONTIMP, Valérie BOYER, MM. Max BRISSON, Bernard BUIS, Laurent BURGOA, Olivier CADIC, Michel CANÉVET, Vincent CAPO-CANELLAS, Alain CAZABONNE, Daniel CHASSEING, Olivier CIGOLOTTI, Mme Laure DARCOS, M. Jean-Pierre DECOOL, Mmes Nathalie DELATTRE, Patricia DEMAS, M. Stéphane DEMILLY, Mmes Catherine DEROCHE, Chantal DESEYNE, M. Yves DÉTRAIGNE, Mmes Brigitte DEVÉSA, Nassimah DINDAR, Élisabeth DOINEAU, M. Alain DUFFOURG, Mme Françoise DUMONT, M. Laurent DUPLOMB, Mme Françoise FÉRAT, M. Bernard FOURNIER, Mme Amel GACQUERRE, M. Fabien GENET, Mme Frédérique GERBAUD, M. Éric GOLD, Mmes Nathalie GOULET, Pascale GRUNY, M. Joël GUERRIAU, Mmes Jocelyne GUIDEZ, Véronique GUILLOTIN, MM. André GUIOL, Ludovic HAYE, Olivier HENNO, Loïc HERVÉ, Mme Christine HERZOG, MM. Jean HINGRAY, Xavier IACOVELLI, Mmes Annick JACQUEMET, Else JOSEPH, MM. Claude KERN, Christian KLINGER, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Laurent LAFON, Jean-Louis LAGOURGUE, Mme Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Jacques LE NAY, Henri LEROY, Pierre-Antoine LEVI, Martin LÉVRIER, Mmes Brigitte LHERBIER, Anne-Catherine LOISIER, MM. Jean-François LONGEOT, Pierre LOUAULT, Alain MARC, Pascal MARTIN, Hervé MAUREY, Mmes Colette MÉLOT, Marie MERCIER, M. Franck MENONVILLE, Mmes Brigitte MICOULEAU, Catherine MORIN-DESAILLY, Évelyne PERROT, Marie-Laure PHINERA-HORTH, MM. Stéphane PIEDNOIR, Rémy POINTEREAU, Mmes Frédérique PUISSAT, Daphné RACT-MADOUX, M. Jean-François RAPIN, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, René-Paul SAVARY, Mmes Elsa SCHALCK, Nadia SOLLOGOUB, M. Laurent SOMON, Mmes Lana TETUANUI, Claudine THOMAS, M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mmes Dominique VÉRIEN, Sylvie VERMEILLET, MM. Pierre-Jean VERZELEN, Jean Pierre VOGEL et Dany WATTEBLED,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le Président de la République a fait des droits des femmes et singulièrement de la lutte contre les violences faites aux femmes sa grande cause nationale lors de son premier quinquennat. Le 3 septembre 2019, le Gouvernement lançait le Grenelle des violences conjugales qui a débouché sur un plan d'action global et inédit. Madame Élisabeth BORNE, Première ministre, vient de renouveler l'engagement du gouvernement en faveur de cette grande cause pour le quinquennat à venir.

Les auteurs saluent les avancées importantes faites en trois ans, toutefois ils constatent comme le Gouvernement qu'il reste encore beaucoup à faire. Le 2 septembre dernier, la Première ministre annonçait les volets devant être soutenus : hébergement, justice, sécurité.

Nous partageons le constat que les premières avancées doivent être renforcées. En effet, les chiffres sont alarmants, 122 femmes ont été tuées par leur conjoint en 2021, selon le rapport publié le 26 août par le ministère de l'Intérieur. Ce chiffre inquiétant est en hausse de 20 % par rapport à 2020, année marquée par le confinement et les couvre-feux.

La lutte contre les féminicides, le soutien aux victimes pour qu'elles retrouvent leur indépendance et leur liberté est au cœur des préoccupations des auteurs de la présente proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales. Ils constatent que de nombreuses victimes de violences sont contraintes de retrouver le foyer conjugal très peu de temps après l'avoir quitté pour des raisons de dépendances financières. Les auteurs souhaitent garantir aux victimes les conditions financières nécessaires pour leur permettre une séparation. Les conditions de survie des victimes, leur capacité à se mettre à l'abri et à s'autonomiser dans la durée constituent une urgence qui ne peut plus attendre. Nous souhaitons apporter avec les dispositions de cette proposition de loi des éléments cumulatifs à ceux qui pourront être mis en œuvre par le gouvernement, mais qui méritent d'être adoptées le plus tôt possible dans l'intérêt supérieur des victimes.

En effet, souvent économiquement dépendantes, ces victimes ne peuvent pas disposer assez rapidement d'aides financières telles que par exemple, le RSA et ses droits connexes ou l'AAH, lorsqu'elles y sont éligibles.

L'autonomie financière facilitée par cette proposition de loi devra évidemment trouver sa place au sein d'un accompagnement plus global pour qu'elle reste pérenne et complètera d'autres dispositifs soutenus notamment par les départements tels que les dispositifs d'accès et de maintien au logement, et d'insertion professionnelle. En effet, la mise à l'abri de la victime, sans solution pérenne et autonomie financière, est un facteur de retour au domicile familial. Dans l'intérêt des victimes, il est nécessaire de sécuriser les situations fragiles et d'amener à une indépendance pérenne par un accompagnement multidimensionnel (logement, accompagnement administratif, accompagnement social, accompagnement juridique, accompagnement santé, accompagnement psychologique et insertion professionnelle). Les travailleurs sociaux des départements et CCAS sont tout désignés pour agir comme facilitateurs tout en étant les garants des étapes de parcours en coordonnant les partenaires et dispositifs. Le travailleur social doit être la personne ressource pour la victime.

Dès lors les auteurs du présent texte souhaitent mettre en place une avance « universelle » à taux zéro, de la part des CAF pour les victimes de violences conjugales qui serait octroyée sous deux jours ouvrés. Ils insistent sur les conditions de remboursement du prêt qui ne doit pas générer un surendettement de l'intéressé. Ainsi les CAF devront proposer un échéancier souple voire, proposer un remboursement différé et étalé en année n+1 ou n+2.

Par ailleurs, le Président du Conseil départemental sera informé, dès la transmission de la demande à la CAF, afin d'engager immédiatement l'accompagnement social de la victime.

Cette avance étant un prêt et non une ressource définitivement acquise pour la victime, il ne sera pas besoin d'en tenir compte en tant que ressource pour le calcul d'autres aides ou prestations et n'empêche aucunement l'attribution rapide du RSA par exemple. Ce prêt pourrait être versé mensuellement durant maximum trois mois pour une mensualité équivalente à un RSA type.

Les auteurs ont privilégié le recours à un prêt plutôt qu'à une aide définitive aux victimes considérant que la CAF n'a pas vocation à se substituer à l'auteur des violences pour le paiement de dommages et

intérêts en réparation du préjudice qu'il a causé ou à doubler des aides qui existent déjà par ailleurs. L'objectif est de prêter rapidement des liquidités à la victime pour qu'elle puisse réellement s'extraire, elle et ses enfants, du contexte de ces violences. Charge à elle, par la suite, de rembourser cette avance une fois que les aides dont elle peut, le cas échéant, bénéficier lui auront été effectivement versées. Cette avance pourra également secourir les victimes qui, bien que disposant d'un patrimoine ou de revenus, en sont momentanément privées à l'occasion de ces violences (rétention de moyens de paiement ou de titres par le conjoint violent).

Par ailleurs, le dispositif se veut équitable puisque les conditions d'accès à l'avance seront encadrées et que les prérogatives des CAF sont renforcées par un dispositif de subrogation. Autant que possible, les auteurs préconisent de prendre connaissance de la décision judiciaire, avant d'engager le recouvrement du prêt.

Le premier paragraphe de **l'article 1^{er}** met en place cette avance, en prévoit les conditions d'accès, les conditions amenant au refus de son octroi et à son recouvrement. Le second paragraphe instaure le principe de subrogation de la CAF dans les droits des bénéficiaires et le troisième paragraphe prévoit que l'avance peut être récupérée sur les dommages et intérêts le cas échéant prononcés en réparation du préjudice induit par les violences qui ont motivé la plainte à l'origine de la demande d'avance quand bien même la créance correspondante ne serait pas encore exigible auprès du bénéficiaire. Le cinquième paragraphe permet aux bénéficiaires de cette d'avance de bénéficier des droits et aides accessoires ouverts aux bénéficiaires du RSA.

Afin de s'assurer d'un bon taux de recours à ce nouveau dispositif, **l'article 2** prévoit qu'en cas de dépôt de plainte l'officier ou l'agent de police judiciaire informe la victime de ce droit et transmet la demande à la CAF et au Président du Conseil départemental.

Enfin, **l'article 3** constitue le gage de cette proposition de loi.

Proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales

Article 1^{er}

① Après le chapitre IV du titre I^{er} du livre II du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un chapitre IV *bis* ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE IV BIS*

③ « *Avance d'urgence aux victimes de violences conjugales*

④ « *Art. L. 214-8. – I. – La victime de violences conjugales commises par le concubin, le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité peut bénéficier d'une avance d'urgence dans les conditions prévues au présent article. Cette situation peut être notamment justifiée par une plainte, la délivrance ou la demande d'une ordonnance de protection en application de l'article 515-9 du code civil.*

⑤ « *II. – La demande d'avance est formulée auprès de la caisse d'allocations familiales dont la circonscription comprend le domicile du demandeur ou à l'occasion d'un dépôt de plainte, dans les conditions prévues à l'article 15-3-2-1 du code de procédure pénale.*

⑥ « *III. – L'avance octroyée est un prêt, sans intérêt, dont le montant est versé en trois mensualités par la caisse d'allocations familiales dont la circonscription comprend le domicile du demandeur.*

⑦ « *Le versement de la première mensualité de l'avance intervient dans un délai de deux jours ouvrés après la réception de la demande selon des modalités qui permettent un accès effectif du bénéficiaire aux sommes versées.*

⑧ « *Le montant et les modalités de ce prêt sont prévus par décret.*

⑨ « *IV. – Le refus d'octroi est motivé. Il ne peut être fondé que sur la méconnaissance des conditions prévues aux I et II, qu'une demande identique est pendante ou que la demande présente un caractère manifestement frauduleux ou répétitif. Le refus est notifié au demandeur dans le délai prévu au deuxième alinéa du III.*

⑩ « *V. – Le bénéficiaire de l'avance d'urgence prévue au présent article peut se prévaloir, pendant six mois à compter du versement de la première mensualité, de la qualité de bénéficiaire du revenu de solidarité active afin que lui soient reconnus les droits et aides accessoires à cette prestation.*

- ⑪ « VI. – L’avance d’urgence ne peut être considérée comme une ressource au sens du présent code.
- ⑫ « *Art. L. 214-9. – I. –* Le régime de prescription des avances d’urgence prévues à l’article L. 214-8 et leur recouvrement par la caisse d’allocations familiales suivent les modalités prévues à la section 5 du chapitre II du titre VI du présent livre. Des remises ou réductions de créance peuvent être consenties.
- ⑬ « II. – La caisse d’allocations familiales créancière est subrogée dans les droits des bénéficiaires des avances prévues à l’article L. 214-8 pour se constituer partie civile, si ces derniers renoncent à ce droit, afin de demander, en leur nom, la réparation du préjudice induit par les violences qui ont, le cas échéant, motivé la plainte à l’origine de la demande d’avance d’urgence.
- ⑭ « III. – Sans préjudice de l’article L. 132-10, les montants versés au titre de l’avance d’urgence peuvent être récupérés sur les dommages et intérêts le cas échéant prononcés en réparation du préjudice induit par les violences qui ont motivé la plainte à l’origine de la demande d’avance quand bien même la créance correspondante ne serait pas encore exigible auprès du bénéficiaire.
- ⑮ « *Art. L. 214-10. –* Le présent chapitre est mis en œuvre selon des modalités prévues par décret. »

Article 2

- ① Après l’article 15-3-2 du code de procédure pénale, il est inséré un article 15-3-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 15-3-2-1. –* En cas de plainte déposée pour des faits de violences mentionnés à l’article L. 214-8 du code de l’action sociale et des familles, l’officier ou l’agent de police judiciaire qui reçoit la plainte informe la victime qu’elle peut, le cas échéant, bénéficier d’une avance d’urgence au titre du même article L. 214-8.
- ③ « L’officier ou l’agent de police judiciaire ayant reçu la plainte ou, le cas échéant, le travailleur social mentionné à l’article L. 121-1-1 du même code enregistre la demande et la transmet à la caisse d’allocations familiales mentionnée au II de l’article L. 214-8 dudit code selon des modalités prévues par le décret prévu à l’article L. 214-10 du même code. La demande est transmise au Président du conseil départemental. »

Article 3

- ① I. – Les conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – La perte de recettes résultant pour l'État du I est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La perte de recettes résultant pour les organismes de sécurité sociale de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.