

PROPOSITION DE LOI

AIDE D'URGENCE POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES

Deuxième lecture



Le texte crée une aide financière d'urgence aux victimes de violences conjugales. Cette aide prendrait la forme d'une prestation non remboursable ou d'un prêt. Elle serait accordée par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de la mutualité sociale agricole et versée dans un délai de principe de trois jours ouvrés.

La commission a adopté la proposition de loi sans modifications en deuxième lecture.



Proportion des femmes victimes de violences conjugales connues des services de police et de gendarmerie en 2020



Dans l'Hexagone



En outre-mer

En dépit des mesures prises depuis 2019 dans le sillage du *Grenelle* des violences conjugales, les chiffres du ministère de l'Intérieur rendent compte d'une **augmentation de ces violences** : 145 homicides au sein du couple ont été recensés en 2021 (+ 14 % par rapport à 2020), dont **122 femmes victimes**. Les plaintes pour violences conjugales suivent également une tendance à la hausse (+ 10 % en 2020) atteignant 159 400. En France hexagonale, une enquête statistique du ministère de l'Intérieur estime à 295 000 le nombre annuel de victimes de violences conjugales entre 2011 et 2018, dont 72 % de femmes.

1. SE PROTÉGER DE L'AUTEUR DES VIOLENCES EN QUITTANT LE DOMICILE : UNE ÉTAPE DIFFICILE POUR LES VICTIMES

A. UNE INDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE DIFFICILE À RECOUVRER

L'analyse des données issues des appels au « 3919 - Violences Femmes Info » au cours de l'année 2020 montre que **59 % des victimes souhaitent quitter le domicile conjugal** tandis que **18 % d'entre elles indiquent avoir effectué plusieurs départs du domicile**. Il est donc très difficile à la victime de mener à bien cette mise à l'abri.



Parmi toutes les raisons empêchant les victimes de se protéger, la **précarité ou les incertitudes financières** qui suivraient une rupture ne sont pas négligeables.

Cette situation de vulnérabilité peut résulter du manque de ressources propres de la victime ou bien souvent provenir de la **violence ou de l'emprise économique dont le conjoint violent fait preuve**. Il convient toutefois de rappeler que le principe premier en droit, tant pénal que civil, demeure l'éviction de l'auteur des violences du domicile conjugal.



des femmes déclarent subir des violences économiques lors de l'appel au « 3919 » en 2020.

B. DES INITIATIVES LOCALES POUR VERSER DES AIDES AUX VICTIMES

Une expérimentation en cours de déploiement dans l'arrondissement de Valenciennes (59) est à l'origine de la présente proposition de loi déposée par Mme Valérie Létard, vice-présidente du Sénat (Union centriste, Nord). Le conseil départemental du Nord et la caisse d'allocations familiales (Caf), en partenariat avec de nombreux autres acteurs, comme le parquet, prévoient de proposer aux victimes de violences conjugales **un accompagnement global coordonné par les services sociaux du département et un versement sous deux ou trois jours d'une avance monétaire**.



EN PREMIÈRE LECTURE EN COMMISSION

2. UNE AIDE UNIVERSELLE D'URGENCE PRÉVUE PAR LA PROPOSITION DE LOI

Partageant l'objectif de donner aux victimes les moyens financiers nécessaires pour s'extirper d'un environnement violent, une autre proposition de loi, déposée par Michelle Gréaume (CRCE, Nord)¹, adaptait le régime existant du revenu de solidarité active pour permettre à la Caf de verser des avances sur droits supposés, financées par le département. **La proposition de loi examinée prévoit en revanche un dispositif *sui generis***.

A. VERSER EN URGENCE AUX VICTIMES UN PRÊT POUR FAIRE FACE AUX PREMIÈRES DÉPENSES CONTRAINTES

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit donc un dispositif d'avance d'urgence sous la forme **d'un prêt, à taux zéro**, versé en trois mensualités dont la première devra être payée dans un délai de deux jours ouvrés suivant la demande. L'avance serait financée par la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). **Le prêt ne serait pas soumis à conditions de ressources** et son montant serait fixé par décret. Le délai de versement de la première mensualité a été étendu de deux à trois jours ouvrés par la commission.

L'article 1^{er} prévoit également que les allocataires de l'avance bénéficient des mêmes droits accessoires à la prestation du RSA. Ces droits connexes sont octroyés aux allocataires du RSA par des dispositions législatives ou réglementaires – comme le bénéfice automatique de la complémentaire santé solidaire (C2S) ou la prime de Noël – ou décidés par les collectivités locales au titre de leur politique d'action sociale. Par souci de clarifier toute ambiguïté, **la commission a précisé que ces droits et aides accessoires comprennent bien un « accompagnement social et professionnel » adapté à leur situation** à l'instar de celui délivré aux bénéficiaires du RSA.

Le texte déposé prévoyait, à son article 1^{er}, un dispositif d'avance ouvert à toutes les personnes victimes de violences conjugales. Un fait générateur trop large risquait toutefois de gêner la mise en œuvre de la loi soit en induisant un trop grand pouvoir discrétionnaire de la Caf soit en facilitant les fraudes. **La commission a donc estimé que des conditions d'octroi devaient être clairement établies par la loi**. Elle a retenu trois critères alternatifs. La prestation sera ainsi versée aux victimes

¹ Proposition de loi n° 333 (2020-2021) de Mme Michelle GRÉAUME et plusieurs de ses collègues, relative à une aide financière d'urgence en direction des victimes de violences conjugales.

de violences attestées par la délivrance d'une **ordonnance de protection** par le juge des affaires familiales, un **dépôt de plainte** pour de tels faits de violence ou un **signalement adressé au procureur de la République**.

B. METTRE LE REMBOURSEMENT À LA CHARGE DES AUTEURS DES VIOLENCES

L'**article 1^{er}** prévoit également les modalités de remboursement du prêt. La dette pourra ainsi être remboursée en une ou plusieurs échéances si le bénéficiaire le souhaite. Sinon, elle sera récupérée par **retenues sur les prestations sociales** par ailleurs versées par les Caf. Ces dernières pourront toutefois décider de **remises ou de réductions de créances** en cas de situation de précarité ou de surendettement de la personne.

La proposition de loi prévoit un mécanisme original de **subrogation des Caf dans les droits des victimes de se constituer partie civile pour demander, en leur nom, la réparation du préjudice subi à l'auteur des violences**. La Caf pourra récupérer la somme avancée à la victime sur les dommages et intérêts prononcés.

C. DEMANDER L'AVANCE D'URGENCE À L'OCCASION DU DÉPÔT DE PLAINTE

L'**article 2** de la proposition de loi prévoit que l'**officier ou l'agent de police judiciaire** recevant une plainte pour violences conjugales doit **informer la victime de la possibilité de recevoir l'avance d'urgence ainsi qu'enregistrer la demande** et la transmettre à la Caf compétente ainsi qu'au conseil départemental, chef de file de l'action sociale. Cette tâche incombera, s'il est présent, à un intervenant social en commissariat ou unité de gendarmerie (ISCG).

Réunie le mercredi 5 octobre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche (Les Républicains, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le **rapport de Jocelyne Guidez** sur la proposition créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales. **La commission a adopté la proposition de loi modifiée par sept amendements.**



EN PREMIÈRE LECTURE EN SÉANCE

Le 20 octobre 2022, **le Sénat, à l'unanimité, a adopté la proposition de loi** dans sa version résultant des travaux de la commission des affaires sociales, modifiée par deux amendements.



EN DEUXIÈME LECTURE EN COMMISSION

3. LE TEXTE TRANSMIS AU SÉNAT A ÉTÉ MODIFIÉ DANS L'ESPRIT INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi, adoptée à l'Assemblée nationale le 16 janvier 2023, a été amendée à plusieurs reprises par les députés. À l'**article 1^{er}**, les députés ont reconnu à toute victime de violences conjugales le droit de bénéficier d'un **accompagnement adapté à ses besoins**. Au sein de l'expérimentation menée dans le Nord, l'aide pécuniaire est en effet un aspect d'un accompagnement plus large. La nature de l'aide d'urgence a été dédoublée avec la **possibilité d'octroyer à la victime soit un prêt soit une aide non-remboursable** selon sa situation financière et sociale. Le **montant de l'aide pourra désormais être modulé**, dans le respect de plafonds limitatifs, selon l'évaluation des besoins de la personne, notamment sa situation financière et sociale ainsi, que la présence d'enfants à charge.

L'Assemblée nationale a également assoupli les délais de premier versement de l'aide. Le délai pourra, par dérogation, être porté de trois à cinq jours ouvrés, dans le cas où la victime n'est pas déjà enregistrée comme allocataire de l'organisme payeur. Les députés ont également prévu que l'aide sera versée par les caisses de la MSA pour leurs allocataires.

La commission se réjouit de certaines des modifications introduites par le Gouvernement qu'elle appelait de ses vœux comme la majoration du montant de l'aide selon le nombre d'enfants ou l'extension du service de l'aide à la MSA.

L'Assemblée nationale a retenu le **principe de demander à l'auteur des violences le remboursement de l'aide octroyée**, selon toutefois un mécanisme différent. Lorsque l'aide sera versée sous la forme d'un prêt, la somme pourra être mise à la charge de l'auteur des violences dans le cas où une procédure pénale est à l'œuvre et que l'auteur se retrouve définitivement condamné à rembourser le prêt ou que le procureur de la République le demande (mesure de composition pénale ou classement sans suite de la procédure judiciaire sous condition de versement pécuniaire).

Aux **articles 1^{er} et 2**, les députés ont retenu des dispositions qui permettent aux commissariats et unités de gendarmerie d'enregistrer et de transmettre les demandes d'aide d'urgence, sans en faire une obligation comme le prévoyait le texte du Sénat. À l'occasion du dépôt de plainte, l'obligation d'informer la victime de l'existence de cette aide d'urgence demeure.

Des articles additionnels ont été ajoutés à la proposition de loi. L'**article 1^{er} bis** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter la proposition de loi à Mayotte. L'**article 1^{er} ter** introduit par les députés prévoit qu'une loi de programmation pluriannuelle détermine la trajectoire des finances publiques en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Si la rapporteure comprend la portée symbolique de l'article, de telles dispositions sont en réalité dépourvues de toute portée normative. L'**article 2 quinquies** prévoit que la proposition de loi entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard neuf mois après sa promulgation.

Enfin, l'**article 3**, qui gageait financièrement cette proposition de loi sur la fiscalité du tabac, a été supprimé à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement. La rapporteure se réjouit que les premières réserves du Gouvernement sur la proposition de loi aient pu être définitivement levées.

Les modifications apportées par les députés ne remettent en cause ni la philosophie ni la portée de la proposition de loi. Afin que **le dispositif d'aide d'urgence puisse entrer en vigueur le plus tôt possible**, la rapporteure n'a pas souhaité proposer de modifications.

Sur proposition de la rapporteure, la commission des affaires sociales, réunie le mercredi 8 février 2023, a adopté la proposition de loi sans modifications.



EN DEUXIÈME LECTURE EN SÉANCE

En séance publique, le 16 février 2023, le Sénat a définitivement adopté, à l'unanimité, la proposition de loi.



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice de Maine-et-Loire
(Les Républicains)



Jocelyne Guidez
Rapporteure
Sénatrice de l'Essonne
(Union Centriste)

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-875.html>

