

N° 228

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 2010

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 présentée par MM. Roland COURTEAU, Yannick BODIN, Jean-Pierre BEL, Mmes Michèle ANDRÉ, Gisèle PRINTZ, M. Bernard FRIMAT, Mmes Patricia SCHILLINGER, Odette HERVIAUX, Maryvonne BLONDIN, Claudine LEPAGE, MM. Yves CHASTAN, Marcel RAINAUD, Mme Françoise CARTRON, MM. Paul RAOULT, Marc DAUNIS, Michel TESTON, Mme Renée NICOUX, M. Jean-Jacques MIRASSOU, Mmes Nicole BONNEFOY, Jacqueline ALQUIER, Bariza KHIARI, M. Robert NAVARRO, Mme Nicole BRICQ, M. Daniel RAOUL, Mme Michèle SAN VICENTE-BAUDRIN, MM. Philippe MADRELLE, Jean BESSON, Richard YUNG, Mme Bernadette BOURZAI, MM. Martial BOURQUIN, François PATRIAT, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Serge LAGAUCHE, Simon SUTOUR, Bernard PIRAS, Mme Josette DURRIEU, M. Jean-Pierre SUEUR et les membres du groupe socialiste, relative aux **violences au sein des couples** et aux incidences de ces dernières **sur les enfants**,*

Par M. François PILLET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 118 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE, UN PHÉNOMÈNE D'AMPLEUR ENCORE MAL CONNUE	8
II. UNE IMPLICATION FORTE DES POUVOIRS PUBLICS DANS LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES	10
A. UN DISPOSITIF PÉNAL ET CIVIL PROTECTEUR	10
B. UNE PRIORITÉ POUR L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS	11
III. UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DE CES AVANCÉES	12
IV. DES DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES DES TRAVAUX MENÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	21
TABLEAU COMPARATIF	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 27 janvier 2010, sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyst, président**, la commission des lois a examiné, sur le rapporteur de **M. François Pillet, rapporteur**, la **proposition de loi n° 118** (2009-2010), présentée par M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, relative aux **violences** au sein des **couples** et aux incidences de ces dernières sur les **enfants**.

M. François Pillet, rapporteur, a expliqué que les violences conjugales demeuraient encore à l'heure actuelle une réalité difficile à évaluer –les données fournies par les services de police et de gendarmerie ou par le casier judiciaire étant incomplètes– mais que les enquêtes de victimation semblaient mettre en évidence le caractère prégnant et massif de telles violences qui, parce qu'elles se déroulent dans le huis-clos du foyer conjugal, présentent un caractère spécifique.

Il a indiqué qu'en dépit de ces informations parcellaires, des progrès notables avaient été réalisés par les pouvoirs publics en matière de lutte contre les violences conjugales. Il a notamment indiqué que le législateur avait progressivement adapté le droit pénal et le droit civil afin de mieux protéger les victimes. Néanmoins, il a noté que de réelles difficultés subsistaient et que les efforts engagés par les pouvoirs publics devaient être poursuivis et complétés.

M. François Pillet, rapporteur, a indiqué que la proposition de loi relative aux violences au sein des couples présentée par M. Roland Courteau avait notamment pour but d'aggraver les peines encourues lorsque les violences conjugales sont commises de *façon habituelle* sur la victime, de mieux protéger et accompagner cette dernière, et enfin d'améliorer la sensibilisation du public et la formation des professionnels appelés à prendre en charge les victimes de violences conjugales.

Il a relevé que ces objectifs étaient pleinement partagés par les députés et qu'une proposition de loi, faisant suite aux travaux d'une mission d'information présidée par Mme Danielle Bousquet et portant sur des objectifs similaires, avec un dispositif plus complet, était actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

Dans un souci de cohérence du travail du Parlement et afin de permettre un examen concomitant de ces deux propositions de loi, qui procèdent de préoccupations identiques, la commission des lois a, sur sa proposition, décidé à ce stade de ne pas élaborer de texte et d'adopter une **motion tendant au renvoi en commission de la présente proposition de loi**.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur la proposition de loi n° 118 (2009-2010) relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, présentée par M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste du Sénat.

Longtemps considérées comme un tabou, les violences conjugales sont désormais reconnues par les pouvoirs publics comme un fléau majeur à endiguer. La politique volontariste menée par ces derniers depuis plusieurs années a cherché à mieux prévenir et détecter ces violences, à améliorer l'accompagnement des victimes et à prendre en charge de façon plus ciblée les conjoints violents afin de lutter contre la récidive.

L'auteur de la présente proposition de loi, dont l'initiative avait déjà été déterminante pour l'adoption de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs¹, souhaite que le Parlement se saisisse à nouveau de cette problématique. Le texte qu'il propose se compose de six articles tendant notamment à :

- aggraver les peines encourues lorsque les violences conjugales physiques ou psychologiques sont commises de façon habituelle sur la victime ;

- élargir au pacsé et au concubin le champ des dispositions permettant d'éloigner l'auteur des violences du domicile commun ;

- améliorer la sensibilisation du public et la formation des professionnels appelés à prendre en charge les victimes de violences conjugales ;

- enfin, faciliter l'accès de ces dernières à l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources.

¹ Sa proposition de loi n° 62 (2004-2005) ainsi que la proposition de loi n° 95 (2004-2005) relative à la lutte contre les violences au sein des couples, présentée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et ses collègues du groupe communiste, républicain et citoyen, ont constitué la base de travail de l'élaboration de la loi du 4 avril 2006. Voir sur ce point les [rapports n° 228](#) (2004-2005) et [n° 160](#) (2005-2006) faits au nom de la commission des lois par notre ancien collègue Henri de Richemont.

I. LES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE, UN PHÉNOMÈNE D'AMPLEUR ENCORE MAL CONNUE

Les violences conjugales demeurent **une réalité difficile à évaluer**, en raison principalement du caractère incomplet des données fournies par les services de police et de gendarmerie ou par le casier judiciaire national.

Ainsi, en 2007, 47.573 faits constatés de violences volontaires sur femmes majeures par conjoint ou ex-conjoint ont été enregistrés en France métropolitaine et dans les quatre départements d'outre-mer. Entre 2004 et 2007, ce nombre a crû de 31,1 %. De grandes disparités peuvent néanmoins être observées entre régions d'une part, et entre zones rurales et zones urbaines d'autre part¹.

Par ailleurs, d'après l'étude réalisée par la Délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur, 184 personnes (157 femmes et 27 hommes) sont décédées en 2008, victimes d'un homicide volontaire ou de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner commis par leur conjoint.

Ces données doivent être interprétées avec la plus grande précaution.

En effet, l'augmentation de plus de 30% en trois ans des faits de violences constatés résulte sans doute pour partie :

- d'une part, d'une intensification de la collecte d'informations, liée à une meilleure sensibilisation du public, à une moindre réticence des victimes à dénoncer les faits et à un traitement plus systématique des plaintes par les services de police et de gendarmerie² ;

- d'autre part, d'un changement de périmètre lié à une évolution de la législation : la loi du 4 avril 2006 a élargi la notion de circonstances aggravantes de violences par conjoint ou concubin aux ex-conjoints et ex-concubins ainsi qu'aux partenaires de la victime liées à cette dernière par un pacte civil de solidarité (PACS). Les violences commises par ces personnes n'ont ainsi été comptabilisées parmi les violences conjugales qu'à partir d'avril 2006.

Néanmoins, les chiffres constatés par les services de police et de gendarmerie paraissent bien en-deçà des violences conjugales réellement subies. Selon les estimations réalisées par l'Observatoire national de la délinquance (OND), **le nombre de plaintes déposées par les victimes de**

¹ *Bulletin statistique de l'Observatoire national de la délinquance, juillet 2008.*

² *Depuis plusieurs années, des instructions sont adressées par les parquets aux services enquêteurs afin qu'une procédure soit établie systématiquement à la place d'une main courante ou d'un procès-verbal de renseignements judiciaires, et ce même si la victime a refusé de porter plainte ou l'a retirée. De ce fait, entre 2005 et 2009, le nombre de poursuites a augmenté de 21% tandis que les classements sans suite ont diminué de 34%. Le nombre de condamnations pour violences conjugales a quant à lui augmenté de plus de 80% entre 2004 et 2008 (source : ministère de la Justice).*

violences conjugales représenterait moins de 9% des violences conjugales réellement subies¹. En outre, le nombre d'homicides au sein du couple constatés n'inclut pas les suicides consécutifs aux violences physiques ou psychologiques infligées par un conjoint.

Afin de compléter ces données parcellaires, les pouvoirs publics ont, depuis une dizaine d'années², recours à des **enquêtes de victimation**.

D'après l'enquête « cadre de vie et sécurité » réalisée conjointement par l'INSEE et l'OND en 2007³, **410.000 femmes, soit 2,3 % de l'ensemble des femmes âgées de 18 à 60 ans**, ont été victimes de violences physiques de la part d'un conjoint ou d'un ex-conjoint en 2005-2006.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les violences conjugales ne concernent pas uniquement les femmes. D'après les estimations de l'Observatoire national de la délinquance, **130.000 hommes âgés de 18 à 60 ans, soit 0,7 % d'entre eux**, auraient subi des violences infligées par une conjointe ou une ex-conjointe en 2005-2006. Le **taux de plainte des hommes victimes de violences conjugales** serait inférieur de moitié à celui des femmes victimes des mêmes violences, l'enquête précitée l'évaluant à **moins de 5%**.

L'établissement d'un profil – type des auteurs de violences et de leurs victimes apparaît malaisé, mais quelques lignes de force semblent pouvoir être dégagées :

- tous les milieux sociaux sont concernés par le phénomène des violences conjugales, même si l'isolement, la religion, l'âge ou une situation de chômage semblent avoir une influence sur les violences subies. Les femmes étrangères ou françaises d'origine étrangère sont également plus exposées aux violences conjugales que la moyenne ;

- la consommation d'alcool et, dans une moindre mesure, de produits stupéfiants, aggrave le risque de violences. Une enquête menée dans le ressort d'un grand tribunal de grande instance de la région parisienne a par exemple montré que 34% des auteurs de violences conjugales étaient alcoolisés au moment des faits ;

- par ailleurs, 15% des auteurs de violences conjugales souffriraient de troubles psychiatriques clairement identifiés⁴.

En dépit de ces données parcellaires, des progrès notables dans la lutte contre les violences conjugales ont été réalisés par les pouvoirs publics depuis une dizaine d'années.

¹ Lorsque les femmes vivent avec l'auteur des violences au moment des faits. En revanche, lorsque les violences ont été commises par un ex-conjoint, le taux de plainte est supérieur à 50%.

² L'Enquête nationale sur les violences faites aux femmes en France, réalisée en 2000, a constitué la première étude exhaustive menée sur ce thème.

³ Etude réalisée à partir des réponses données en 2007 par 10.000 personnes âgées de 18 à 60 ans interrogées sur les violences physiques dont elles ont pu être victimes en 2005 ou 2006.

⁴ Voir sur ce sujet le rapport d'information de la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes de l'Assemblée nationale, juillet 2009.

II. UNE IMPLICATION FORTE DES POUVOIRS PUBLICS DANS LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES CONJUGALES

A la suite de l'Enquête nationale sur les violences faites aux femmes en France, réalisée en 2000, qui a mis en évidence le caractère prégnant et massif des violences conjugales, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de mettre en œuvre une politique globale de lutte contre ces violences, qui, parce qu'elles se déroulent dans le huis-clos du foyer conjugal, présentent un caractère spécifique.

A. UN DISPOSITIF PÉNAL ET CIVIL PROTECTEUR

Le législateur a pris conscience de la spécificité des violences conjugales et a progressivement adapté le droit civil et pénal afin de mieux protéger les victimes.

Dès l'entrée en vigueur du nouveau code pénal le 1^{er} mars 1994, le droit pénal a prévu que les peines encourues par les auteurs de violences seraient **aggravées** lorsqu'elles ont été infligées par le conjoint ou par le concubin de la victime.

Notre droit permet également **d'évincer l'auteur des violences du domicile commun**. La loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a permis au juge aux affaires familiales, lorsque les violences exercées par l'un des époux mettent en danger son conjoint, un ou plusieurs enfants, de statuer, en amont de la procédure de divorce, sur la résidence séparée des époux. Une telle mesure d'éviction peut également être prononcée dans un cadre pénal, soit au stade de l'enquête préliminaire (le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, demander à l'auteur des faits de résider hors du domicile du couple¹), soit dans le cadre d'un contrôle judiciaire décidé par le juge d'instruction² ou par le juge des libertés et de la détention³.

Selon les informations transmises par le ministère de la Justice, entre le second trimestre 2006 et le quatrième trimestre 2009, sur les 91.728 affaires pour lesquelles une mesure d'interdiction du domicile du conjoint violent pouvait être prononcée, 12.657 mesures d'éviction ont été ordonnées dans un cadre pénal, ce qui représente 13,8 % des affaires (contre 10 % en 2006).

La répartition de ces mesures selon le cadre juridique permet de constater que les mesures d'éviction du conjoint sont prononcées pour 32,8 % d'entre elles dans le cadre d'alternatives aux poursuites, pour 28,2 % à l'occasion d'un contrôle judiciaire et pour 35,5 % lors d'une condamnation.

¹ Article 41-1 du code de procédure pénale.

² Par le collège de l'instruction à partir du 1^{er} janvier 2011.

³ Article 138 du code de procédure pénale.

La loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, adoptée à l'initiative de nos collègues Roland Courteau et Nicole Borvo Cohen-Seat, a par ailleurs constitué une avancée importante en faveur d'une meilleure prise en compte par le législateur du caractère spécifique des violences conjugales. Cette loi a notamment reconnu explicitement la **notion de viol et d'agression sexuelle au sein du couple** ainsi que **l'existence du vol** entre époux lorsque celui-ci porte sur des documents indispensables à la vie quotidienne de la victime (comme les papiers d'identité ou de sécurité sociale par exemple). La loi du 4 avril 2006 a par ailleurs **élargi la circonstance aggravante** précédemment mentionnée aux partenaires liés à la victime par un PACS ainsi qu'aux anciens conjoints, anciens concubins et anciens partenaires liés à la victime par un PACS lorsque les violences ont été infligées en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et cette dernière.

Enfin, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a prévu que les personnes reconnues coupables de violences conjugales pourraient être également condamnées à **un suivi socio-judiciaire**.

Pour autant, de réelles difficultés subsistent, en raison notamment :

- d'une part, de l'emprise exercée par l'auteur des faits sur sa victime, qui conduit souvent cette dernière, soit à ne pas porter plainte, soit à retirer sa plainte, voire même parfois à soutenir l'auteur des faits devant la juridiction ;

- d'autre part, de l'insuffisance des dispositifs de détection et d'accompagnement des victimes (notamment en matière d'accès à l'hébergement et au logement, ou encore des possibilités de réinsertion et de retour à l'autonomie financière qui leur sont ouvertes).

Ces difficultés ont justifié la mise en place d'une politique globale de lutte contre les violences conjugales.

B. UNE PRIORITÉ POUR L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS

La prévention et la répression des violences conjugales nécessitent la mise en place d'une politique interministérielle associant l'ensemble des acteurs concernés. La lutte contre les violences conjugales a ainsi constitué l'un des axes essentiels du plan global de lutte contre les violences faites aux femmes lancé en 2005. Un second plan triennal lui a succédé en 2008. La lutte contre les violences faites aux femmes, qui inclut les violences conjugales, a été déclarée « grande cause nationale » pour l'année 2010.

De fait, un certain nombre de progrès peuvent être relevés, notamment en matière de sensibilisation du public et des professions concernées. Des référents locaux sont progressivement mis en place dans les départements. Par ailleurs, l'accueil dans les commissariats et les locaux de gendarmerie a été progressivement adapté au traitement des violences conjugales (déplacement systématique après un appel d'urgence, incitation à

déposer une plainte, mise en place d'un dispositif d'intervenants sociaux dans les services de gendarmerie, etc.) et près des trois quarts des parquets mènent désormais une action ciblée sur le traitement judiciaire des violences faites aux femmes¹.

Ces efforts doivent être poursuivis et complétés, notamment en ce qui concerne l'hébergement des victimes ou l'implication des personnels de santé dans le repérage et la prise en charge des victimes comme des auteurs de violences conjugales².

III. UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DE CES AVANCÉES

Selon les termes employés par l'auteur de la proposition de loi, le présent texte a pour objectif « *d'aborder une nouvelle étape* » dans la prévention et la répression des violences commises au sein du couple.

La proposition de loi se compose de six articles répartis en trois chapitres.

L'article 1^{er} propose de modifier les dispositions du code pénal afin :

- d'une part, de punir plus sévèrement les auteurs de violences infligées au sein du couple lorsque ces violences sont commises de façon habituelle ;

- d'autre part, de préciser que ces violences peuvent être « *physiques ou psychologiques* » ;

- enfin, de rappeler que les personnes condamnées dans ces conditions peuvent également être condamnées à un suivi socio-judiciaire.

L'article 2 propose quant à lui d'étendre les compétences du juge aux affaires familiales afin de lui permettre d'évincer du domicile commun le concubin ou le partenaire lié à la victime par un PACS auteur des violences.

L'article 3, relatif aux mesures de sensibilisation du public à la problématique des violences conjugales, prévoit, d'une part, de rendre obligatoire la tenue mensuelle d'une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes dans les établissements scolaires, et, d'autre part, d'instituer une journée nationale de sensibilisation aux violences au sein des couples.

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la politique nationale de lutte contre les violences au sein des couples, remis le 13 mars 2009.

² Voir notamment la réponse de la secrétaire d'Etat chargée de la solidarité à la question écrite n° 05889 de Mme Christiane Demontès, publiée au JO Sénat du 15 janvier 2009, ainsi que le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la politique nationale de lutte contre les violences au sein des couples précité.

L'article 4, qui est relatif à la formation des professions concernées par la problématique des violences commises au sein du couple, prévoit la mise en œuvre d'une formation initiale et continue propre à permettre à ces professions d'assister les victimes de violences conjugales et de prendre les mesures nécessaires de prévention et de protection qu'elles appellent.

L'article 5 tend à permettre à l'ensemble des victimes de violences aggravées, parmi lesquelles figurent les victimes de violences conjugales, d'accéder à l'aide juridictionnelle sans condition de ressources.

Enfin, **l'article 6** de la proposition de loi gage les éventuelles conséquences financières résultant pour l'Etat de son application par la création d'une taxe additionnelle sur les tabacs.

IV. DES DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES DES TRAVAUX MENÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

Les préoccupations exprimées par les auteurs de la présente proposition de loi sont pleinement partagées par les députés.

Le 2 décembre 2008, ces derniers ont créé en leur sein une **mission d'évaluation** de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, présidée par Mme Danielle Bousquet et qui a désigné M. Guy Geoffroy rapporteur de ses travaux. Cette mission s'est donnée pour tâche d'évaluer l'ensemble des violences infligées aux femmes, au sein du foyer mais aussi dans l'espace public et sur les lieux de travail, ainsi que d'apprécier la réponse qui leur était apportée. Les violences conjugales ont naturellement constitué un de ses axes de réflexion.

Son **rapport d'information**, publié en juillet 2009, a formulé 65 propositions dont une partie ont été traduites dans une **proposition de loi**, qui a été cosignée par Mme Danielle Bousquet, M. Guy Geoffroy et plusieurs de leurs collègues députés. En décembre 2009, une **commission spéciale**, présidée également par Mme Danielle Bousquet, a été constituée afin d'examiner cette proposition de loi. M. Guy Geoffroy a été désigné rapporteur de ce texte.

Cette proposition de loi, composée de 21 articles, recoupe en partie les principaux thèmes abordés par la proposition de loi n° 118 (2009-2010) de notre collègue Roland Courteau :

- son article 17 propose par exemple de créer un délit de violences psychologiques au sein du couple ;
- son article 9 tend à étendre aux partenaires liés par un PACS à la victime et aux concubins de cette dernière les dispositions relatives à l'éviction du conjoint violent du domicile commun ;

- son article 11 aborde les questions de la formation des professions appelées à connaître de faits de violences conjugales.

La proposition de loi des députés comporte également un certain nombre de dispositions complémentaires : mise en place d'une ordonnance de protection des victimes, protection accrue des personnes étrangères victimes de violences conjugales, reconnaissance de la notion de mariage forcé, etc.

Pour cette raison, avant de se prononcer sur le fond, votre commission estime qu'il est souhaitable qu'elle puisse étudier ces deux propositions de loi concomitamment, afin de parvenir à l'établissement d'un texte unique. Elle vous propose en conséquence de ne pas établir de texte et d'adopter, à ce stade, **une motion tendant au renvoi en commission** de la présente proposition de loi, en attendant la transmission par l'Assemblée nationale de la proposition de loi de Mme Danielle Bousquet et de M. Guy Geoffroy, qui devrait être examinée très prochainement par les députés.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 27 janvier 2009

La commission a ensuite **examiné le rapport de M. François Pillet** et le **texte proposé par la commission** sur la **proposition de loi n° 118** (2009-2010), présentée par M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, relative aux **violences** au sein des **couples** et aux **incidences** de ces dernières sur les **enfants**.

M. François Pillet, rapporteur, a rappelé l'importance du rôle joué par M. Roland Courteau à l'origine de l'adoption de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs. Il a indiqué que le texte qu'il proposait aujourd'hui se composait de six articles tendant notamment à aggraver les peines encourues lorsque les violences conjugales, physiques ou psychologiques, sont commises de façon habituelle sur la victime, à élargir au pacsé et au concubin le champ des dispositions permettant d'éloigner l'auteur des violences du domicile commun, à améliorer la sensibilisation du public et la formation des professionnels appelés à prendre en charge les victimes de violences conjugales, et, enfin, à faciliter l'accès de ces dernières à l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources.

M. François Pillet, rapporteur, a observé que les violences conjugales demeuraient une réalité difficile à évaluer, les données fournies par les services de police et de gendarmerie ou par le casier judiciaire national étant incomplètes. Il a indiqué que, en 2007, 47 573 faits constatés de violences volontaires sur femmes majeures par conjoint ou ex-conjoint avaient ainsi été enregistrés en France métropolitaine et dans les quatre départements d'outre-mer. Entre 2004 et 2007, ce nombre a crû de 31,1 %. Il a noté que de grandes disparités pouvaient être observées entre régions d'une part, et entre zones rurales et zones urbaines d'autre part. Enfin, il a précisé que, d'après l'étude réalisée par la Délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur, 184 personnes étaient décédées en 2008, victimes d'un homicide volontaire ou de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner commis par leur conjoint.

M. François Pillet, rapporteur, a souligné que ces données devaient être interprétées avec la plus grande précaution. En effet, l'augmentation de plus de 30% en trois ans des faits de violences constatés résulte sans doute pour partie, d'une part, d'une intensification de la collecte d'informations, liée notamment à une moindre réticence des victimes à dénoncer les faits et à un traitement plus systématique des plaintes par les services de police et de gendarmerie, et, d'autre part, d'un changement de périmètre lié à une évolution de la législation, la loi du 4 avril 2006 ayant élargi la notion de circonstances aggravantes de violences par conjoint ou concubin aux ex-conjoints et ex-concubins ainsi qu'aux partenaires de la victime, liés à cette dernière par un pacte civil de solidarité (PACS), et les violences commises par ces personnes n'ayant ainsi été comptabilisées parmi les violences conjugales qu'à partir d'avril 2006.

M. François Pillet, rapporteur, a relevé que les chiffres constatés par les services de police et de gendarmerie paraissaient néanmoins bien en-deçà des violences conjugales réellement subies. Selon les estimations réalisées par l'Observatoire national de la délinquance (OND), moins de 9% des femmes victimes de violences conjugales porteraient plainte. Afin de compléter ces données parcellaires, il a indiqué que les pouvoirs publics avaient recours, depuis une dizaine d'années, à des enquêtes de victimation. D'après l'enquête « cadre de vie et sécurité » réalisée conjointement par l'INSEE et l'OND en 2007, 410 000 femmes et 130 000 hommes auraient été victimes de violences physiques de la part d'un conjoint ou d'un ex-conjoint en 2005-2006.

Le rapporteur a rappelé que tous les milieux sociaux étaient concernés par le phénomène des violences conjugales, mais que l'isolement, la religion, l'âge ou une situation de chômage pouvaient avoir une influence aggravante sur le risque de violences. Il a souligné que la consommation d'alcool et, dans une moindre mesure, de produits stupéfiants, aggravait également le risque de violences.

Il a indiqué que, en dépit de ces données parcellaires, des progrès notables dans la lutte contre les violences conjugales avaient été réalisés par les pouvoirs publics depuis une dizaine d'années. Il a rappelé que la lutte contre les violences conjugales avait constitué l'un des axes essentiels du plan global de lutte contre les violences faites aux femmes lancé en 2005, lequel a été suivi d'un second plan triennal à partir de 2008. Il a également noté que la lutte contre les violences faites aux femmes avait été déclarée « grande cause nationale » pour l'année 2010. Il a considéré qu'un certain nombre de progrès pouvaient être relevés, notamment en matière de sensibilisation du public et des professions concernées. En outre, il a fait valoir que l'accueil dans les commissariats et les locaux de gendarmerie avait été progressivement adapté au traitement des violences conjugales et que près des trois quarts des parquets menaient désormais une action ciblée sur le traitement judiciaire des violences faites aux femmes. Il a considéré que ces efforts devaient être poursuivis et complétés, notamment en ce qui concerne l'hébergement des victimes ou l'implication des personnels de santé dans le repérage et la prise en charge des victimes comme des auteurs de violences conjugales.

M. François Pillet, rapporteur, a également fait valoir que le législateur avait progressivement adapté le droit civil et pénal afin de mieux protéger les victimes. Il a ainsi rappelé que, dès l'entrée en vigueur du nouveau code pénal le 1^{er} mars 1994, le droit pénal avait prévu que les peines encourues par les auteurs de violences seraient aggravées lorsqu'elles ont été infligées par le conjoint ou par le concubin de la victime. Il a également noté que notre droit permettait d'évincer l'auteur des violences du domicile commun. Il a rappelé qu'une telle mesure d'éviction pouvait, depuis la loi du 26 mai 2004 relative au divorce, être prononcée dans un cadre civil, comme elle peut l'être dans un cadre pénal, au stade de l'enquête préliminaire ou dans le cadre d'un contrôle judiciaire décidé par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention.

M. François Pillet, rapporteur, a également relevé que la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, adoptée à l'initiative de M. Roland Courteau et de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, avait constitué une avancée importante en faveur d'une meilleure prise en compte par le législateur du caractère spécifique des violences conjugales. Il a rappelé que cette loi avait notamment reconnu explicitement la notion de viol et d'agression sexuelle au sein du couple ainsi que l'existence du vol entre époux lorsque celui-ci porte sur des documents indispensables à la vie quotidienne de la victime. Enfin, il a rappelé que la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance avait prévu que les personnes reconnues coupables de violences conjugales pourraient être également condamnées à un suivi socio-judiciaire.

M. François Pillet, rapporteur, a indiqué que, en dépit de ces progrès, de réelles difficultés subsistaient, en raison notamment de l'emprise exercée par l'auteur des faits sur sa victime, qui conduit souvent cette dernière, soit à ne pas porter plainte, soit à retirer sa plainte, voire même parfois à soutenir l'auteur des faits devant la juridiction. De plus, les dispositifs de détection et d'accompagnement des victimes apparaissent encore insuffisants.

Après avoir retracé le dispositif de la proposition de loi, **M. François Pillet, rapporteur**, a fait valoir que les préoccupations exprimées par les auteurs de la présente proposition de loi étaient pleinement partagées par les députés. Il a relevé que, le 2 décembre 2008, ces derniers avaient créé en leur sein une mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, présidée par Mme Danielle Bousquet et dont le rapport, publié en juillet 2009, avait formulé 65 propositions. Il a indiqué qu'une partie de ces préconisations avaient été traduites dans une proposition de loi, cosignée par Mme Danielle Bousquet, M. Guy Geoffroy et plusieurs de leurs collègues députés, et que, en décembre 2009, une commission spéciale avait été constituée par l'Assemblée nationale afin d'examiner cette proposition de loi. Il a observé que cette dernière recoupait en partie les principaux thèmes abordés par la proposition de loi de M. Roland Courteau. Il a attiré l'attention sur le fait que la proposition de loi des députés comportait également un certain nombre de dispositions complémentaires (mise en place d'une ordonnance de protection des victimes, protection accrue des personnes étrangères victimes de violences conjugales, reconnaissance de la notion de mariage forcé, etc). Pour cette raison, avant de se prononcer sur le fond, il a estimé souhaitable que la commission des lois puisse examiner ces deux propositions de loi concomitamment, afin de parvenir à l'établissement d'un texte unique. Il a donc proposé à la commission de ne pas établir de texte et d'adopter, à ce stade, une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi, en attendant la transmission par l'Assemblée nationale de la proposition de loi de Mme Danielle Bousquet et de M. Guy Geoffroy, dont il a indiqué qu'elle devrait être examinée par les députés très prochainement.

M. Bernard Frimat a regretté la tendance croissante des députés ou du Gouvernement, au-delà des effets d'annonce, à ne pas inscrire à l'ordre du jour

de l'Assemblée nationale les textes votés par le Sénat. Il a observé que la proposition de loi de M. Roland Courteau n'avait pas de caractère polémique et a estimé que son examen en commission puis en séance publique aurait permis de marquer la position du Sénat sur un sujet essentiel, sans attendre l'éventuelle transmission par les députés d'une proposition de loi qui n'est pas encore inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il a contesté la tendance du Sénat à surseoir à ses travaux au motif qu'un texte d'objet similaire est en cours d'élaboration par le Gouvernement ou en cours d'examen par les députés.

M. François Pillet, rapporteur, a observé que les travaux menés par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les violences faites aux femmes avaient recueilli un certain consensus et que la proposition de loi cosignée par Mme Danielle Bousquet et M. Guy Geoffroy comportait un certain nombre de dispositions complémentaires qui méritaient d'être examinées de façon conjointe avec la proposition de loi de M. Roland Courteau, dans un souci de cohérence de l'action du Parlement. Il a en outre indiqué que, d'après les informations qu'il avait recueillies, la proposition de loi de Mme Danielle Bousquet et de M. Guy Geoffroy pourrait être examinée par les députés au cours de la semaine du 22 février 2010.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a estimé qu'il était essentiel que chacune des assemblées examine les propositions de loi adoptées par l'autre chambre. Il a également considéré qu'il appartenait aux groupes politiques de demander l'inscription à l'ordre du jour des textes adoptés dans l'autre chambre à l'initiative des parlementaires de même couleur politique.

M. Jean-Pierre Sueur a rappelé que la proposition de loi relative au statut pénal du chef de l'Etat, déposée par MM. François Patriat et Robert Badinter, avait récemment fait l'objet d'une motion tendant à son renvoi en commission, alors même que chacun s'accordait sur la qualité et le caractère opportun du travail réalisé par ses deux auteurs. S'agissant de la proposition de loi relative aux violences au sein du couple déposée par M. Roland Courteau, il a souhaité qu'un débat sur les violences faites aux femmes puisse se tenir au Sénat et a craint que la motion de renvoi en commission ne le permette pas.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a regretté que les propositions de loi présentées par des sénateurs de l'opposition ne bénéficient souvent pas de l'attention qu'elles mériteraient et a déploré que ces dernières, lorsqu'elles sont adoptées, ne soient pas inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. S'agissant de la question des violences conjugales, elle a souligné la qualité du travail réalisé par les députés depuis plusieurs mois dans le cadre de la mission présidée par Mme Danielle Bousquet. Elle a rappelé que les membres de son groupe politique avaient déposé, il y a quelques années, une proposition de loi-cadre ambitieuse qui n'avait jamais été examinée par les parlementaires. Elle a noté que la proposition de loi cosignée par Mme Danielle Bousquet et par M. Guy Geoffroy semblait recueillir un certain consensus et a regretté que deux textes similaires aient été inscrits concomitamment, faute de concertation entre les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat, à l'ordre du jour de chacune des assemblées. Elle a considéré que ce défaut de concertation pouvait

être préjudiciable à la cause défendue par ces deux textes. En outre, elle a indiqué que les associations engagées dans la lutte contre les violences conjugales ne souhaitent pas que le Sénat adopte un texte moins ambitieux que celui proposé par la mission d'information de l'Assemblée nationale. Pour ces raisons, elle a approuvé la démarche proposée par le rapporteur.

M. Christian Cointat a estimé nécessaire d'adopter, sur ce point, une position pragmatique. Néanmoins, il a souligné que le dispositif actuel, selon lequel aucune assemblée n'est tenue d'inscrire à son ordre du jour un texte adopté par l'autre assemblée, n'était pas satisfaisant. Il a souhaité que cette question soit à nouveau débattue et qu'un « modus vivendi » puisse être trouvé entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur ce point.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a estimé que le principe d'inscription obligatoire à l'ordre du jour semblait difficilement compatible avec le principe d'autonomie des assemblées. Il a estimé qu'il était en revanche essentiel d'améliorer le dialogue entre les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'entre les groupes de même tendance politique de chaque assemblée. Il a rappelé que, loin de rejeter systématiquement les propositions inscrites par l'opposition, le Sénat avait dans le courant de l'année 2009 adopté plusieurs d'entre elles, telles que celle déposée par Mme Bariza Khiari visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées ou celle présentée par M. Daniel Raoul pour le développement des sociétés publiques locales.

La commission a décidé de proposer au Sénat le renvoi en commission de la proposition de loi afin de joindre ultérieurement son examen à celui de celle transmise par l'Assemblée nationale.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de la justice

M. David Sénat, conseiller chargé des affaires de politique pénale

M. Nicolas Guillou, conseiller technique

Direction affaires criminelles et des grâces

M. Hugues Courtial, magistrat et rédacteur

Mme Laëtitia Francart, magistrate et rédactrice

Avocats

Maître Hélène Poivey-Leclercq, membre du barreau de Paris et du CNB, pour le Barreau de Paris

Maître Nathalie Barbier, ancien Bâtonnier de Bobigny, pour la conférence des Bâtonniers

Fédération Nationale Solidarité Femmes

Mme Françoise Brié, vice-présidente

Syndicats de magistrats

Union syndicale des magistrats

Mme Catherine Vandier, vice-présidente

Mme Virginie Duval, secrétaire nationale

Syndicat de la Magistrature

Mme Natacha Rateau

Mme Marie-Blanche Régnier, vice-présidente

FO magistrats

Mme Naïma Rudloff, secrétaire générale

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">Code pénal</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER}</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX VICTIMES DE VIOLENCES AU SEIN DES COUPLES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p style="text-align: center;">Le code pénal est ainsi modifié :</p> <p style="text-align: center;">1° Après l'article 222-14-1, il est inséré un article 222-14-2 ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;"><i>La commission n'a pas établi de texte et propose d'adopter une motion tendant au renvoi en commission</i></p>
<p><i>Art. 222-14.</i> — Les violences habituelles sur un mineur de quinze ans ou sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur sont punies :</p>	<p>« <i>Art. 222-14-2.</i> — Les violences habituelles, physiques ou psychologiques, commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou par le partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité sont punies conformément aux dispositions de l'article 222-14. » ;</p>	
<p>1° De trente ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné la mort de la victime ;</p>		
<p>2° De vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ;</p>		
<p>3° De dix ans d'emprisonnement et de 150000 euros d'amende lorsqu'elles ont entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours ;</p>		
<p>4° De cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende lorsqu'elles n'ont pas entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours.</p>		
<p>Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables aux cas prévus aux 1°</p>		

Texte en vigueur

et 2° du présent article.

Art. 222-48-1. — Les personnes physiques coupables de tortures ou d'actes de barbarie ou des infractions définies aux articles 222-23 à 222-32 peuvent également être condamnées à un suivi socio-judiciaire selon les modalités prévues par les articles 131-36-1 à 131-36-13.

Les personnes physiques coupables des infractions définies aux articles 222-8, 222-10, 222-12, 222-13 et 222-14 peuvent également être condamnées à un suivi socio-judiciaire, selon les modalités prévues par les articles 131-36-1 à 131-36-13, lorsque l'infraction est commise soit par le conjoint ou le concubin de la victime ou par le partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité, ou par son ancien conjoint, son ancien concubin ou l'ancien partenaire lié à elle par un pacte civil de solidarité, soit, sur un mineur de quinze ans, par un ascendant légitime, naturel ou adoptif, ou par toute autre personne ayant autorité sur la victime.

Pour les infractions prévues par l'alinéa précédent, le suivi socio-judiciaire est obligatoire en matière correctionnelle lorsqu'il s'agit de violences habituelles, sauf en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve ou si le tribunal correctionnel considère, par décision spécialement motivée, qu'il n'y a pas lieu de prononcer cette mesure ; en matière criminelle, la cour d'assises délibère de façon spécifique sur le prononcé d'un suivi socio-judiciaire.

Code civil

Art. 373-2-6. — Le juge du tribunal de grande instance délégué aux affaires familiales règle les questions qui lui sont soumises dans le cadre du présent chapitre en veillant spécialement à la sauvegarde des intérêts des enfants mineurs.

Le juge peut prendre les mesures permettant de garantir la continuité et

Texte de la proposition de loi

2° Au deuxième alinéa de l'article 222-48-1, la référence : « et 222-14 » est remplacée par les références : « , 222-14 et 222-14-2 ».

Article 2

L'article 373-2-6 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>l'effectivité du maintien des liens de l'enfant avec chacun de ses parents.</p> <p>Il peut notamment ordonner l'inscription sur le passeport des parents de l'interdiction de sortie de l'enfant du territoire français sans l'autorisation des deux parents.</p>	<p>« Lorsque les violences exercées par l'un des parents mettent en danger son conjoint, son concubin, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, un ou plusieurs enfants, le juge peut statuer sur la résidence des membres du couple en précisant lequel des deux continuera à résider dans le domicile familial. Sauf circonstances particulières, la jouissance de ce logement est attribuée au conjoint qui n'est pas l'auteur des violences. »</p> <p>CHAPITRE II</p> <p>PRÉVENTION DES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE ET FORMATION DES PERSONNELS AU CONTACT DES VICTIMES</p> <p>Article 3</p> <p>I. — Après l'article L. 312-17 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 312-17-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 312-17-1.</i> — Une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes est dispensée dans les écoles, collèges et les lycées à raison d'au moins une séance mensuelle. Ces séances peuvent associer les personnels contribuant à la répression des violences conjugales et à l'aide aux victimes, ainsi que d'autres intervenants extérieurs. »</p> <p>II. — Il est institué une journée nationale de sensibilisation aux violences au sein des couples. Cette journée est fixée au 25 novembre, en coordination avec la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique</p>	<p>—</p> <p>Article 4</p> <p>Les médecins, ainsi que l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les avocats et les personnels de la police nationale et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue propre à leur permettre d'assister les victimes de violences conjugales et de prendre les mesures nécessaires de prévention et de protection qu'elles appellent. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par décret.</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. 9-2.</i> — La condition de ressources n'est pas exigée des victimes de crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne prévus et réprimés par les articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-6, 222-8, 222-10, 222-14 (1° et 2°), 222-23 à 222-26, 421-1 (1°) et 421-3 (1° à 4°) du code pénal, ainsi que de leurs ayants droit pour bénéficier de l'aide juridictionnelle en vue d'exercer l'action civile en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne.</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>AIDES AUX VICTIMES</p> <p>Article 5</p> <p>À l'article 9-2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, après la référence : « 222-10, », sont insérées les références : « 222-12, 222-13, ».</p>	
	<p>Article 6</p> <p>Les conséquences financières résultant pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	