



...la proposition de loi visant à

MIEUX PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES ENFANTS VICTIMES ET COVICTIMES DE VIOLENCES INTRAFAMILIALES

Réunie le 8 mars 2023, la commission des lois a **adopté avec modifications, la proposition de loi n° 344 (2022-2023) visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales**, déposée par la députée Isabelle Santiago et les membres du groupe Socialistes et apparentés, transmise au Sénat après son adoption par l'Assemblée nationale le 9 février.

S'inspirant des recommandations de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE), ce texte, entièrement réécrit en commission par l'Assemblée nationale, vise à **élargir le mécanisme de suspension provisoire de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale** créé par la loi du 28 décembre 2019¹ dans le cadre des procédures pénales (article 378-2 du code civil) et **rendre plus systématique le prononcé du retrait de l'autorité parentale par les juridictions pénales** en cas de **crime** commis sur la personne de l'enfant ou de l'autre parent ou **d'agression sexuelle incestueuse** sur l'enfant (article 378 du code civil).

À l'initiative du rapporteur, Marie Mercier, la **commission des lois a accepté le renforcement des dispositions en cas de crime et d'agression sexuelle incestueuse, tout en assurant une meilleure cohérence entre le code civil et le code pénal.**

1. LE RETRAIT DE L'AUTORITÉ PARENTALE ET SES VARIANTES : DES MESURES DE PROTECTION DE L'ENFANT À LA MAIN DES JURIDICTIONS PÉNALES

Depuis 1971, l'article 378 du code civil permet à une juridiction pénale de prononcer le retrait² de l'autorité parentale d'un parent en cas de condamnation comme auteur, coauteur ou complice d'un **crime ou délit commis sur la personne de son enfant**, ou comme coauteur ou complice d'un crime ou délit commis par son enfant. En 2010³ et 2020⁴, ont été ajoutés à cette liste respectivement **les crimes et les délits sur la personne de l'autre parent**, le législateur prenant ainsi en compte les répercussions sur l'enfant des violences exercées par un parent sur l'autre.

Au fil des ans, diverses dispositions ont ensuite été intégrées dans le code civil, le code pénal et le code de procédure pénale afin, d'une part, **d'obliger les juges à se prononcer sur un éventuel retrait de l'autorité parentale** en cas de condamnation pour violences

¹ Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

² Appelé « déchéance » jusqu'à la loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption.

³ Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

⁴ Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

commises sur l'enfant ou l'autre parent et, d'autre part, de leur permettre de prendre en amont des **mesures provisoires relativement à son exercice** dans le cadre des ordonnances de protection¹ ou du contrôle judiciaire².

Toutefois, l'incertitude qui semble exister quant à la nature de la mesure de retrait de l'autorité parentale³ – peine complémentaire qui reviendrait à priver un parent de son enfant⁴, ou mesure d'ordre purement civil⁵ – a favorisé la réticence des juridictions pénales à s'emparer de cet article, longtemps resté très peu appliqué malgré ses enjeux en matière de protection de l'enfant.

« L'autorité parentale est une responsabilité vis à vis de l'enfant. C'est un droit/devoir, non pas au bénéfice du détenteur de ce droit mais un droit au bénéfice d'un tiers, l'enfant. »

Dr Jean-Marc Ben Kemoun, pédopsychiatre, médecin légiste

Reprenant une mesure du Grenelle des violences conjugales, la loi du 28 décembre 2019 a ouvert aux juridictions pénales un choix plus large de mesures en matière d'autorité parentale, leur permettant de retirer non pas l'autorité parentale elle-même, ce qui prive un parent de ses attributs, y compris les plus symboliques comme le droit de consentir au mariage ou de consentir à l'adoption de son enfant, mais **l'exercice de cette autorité**.

Le retrait de l'exercice de l'autorité parentale

Cette mesure revient à confier exclusivement à l'autre parent titulaire de l'autorité parentale le devoir de protéger l'enfant dans sa sécurité, sa moralité et sa santé, de fixer sa résidence et de conduire son éducation. Si ce parent est dans l'impossibilité de le faire ou décédé, le juge aux affaires familiales (JAF) délègue cet exercice à une tierce personne⁶.

Le parent privé de l'exercice de l'autorité parentale conserve de son côté le droit d'entretenir des relations personnelles avec l'enfant par l'exercice de droits de visite⁷ et d'hébergement, sauf « *motifs graves* »⁸. Il conserve également un droit de surveillance qui oblige l'autre parent à le tenir informé de tous les choix importants relatifs à la vie de l'enfant.

Le juge compétent en matière d'exercice de l'autorité parentale est le JAF, tandis qu'en matière de titularité de l'autorité parentale, il s'agit du tribunal judiciaire.

Selon les chiffres communiqués par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, les juridictions pénales semblent s'être mieux emparées de ces mesures relatives à l'autorité parentale. Ainsi, en 2021, les juridictions pénales ont prononcé **331 mesures de retrait total de l'autorité parentale** et **26 mesures de retrait partiel**, ainsi que **415 mesures de retrait de l'exercice de l'autorité parentale**.

¹ 5° de l'article 515-11 du code civil.

² 17° de l'article 138 du code de procédure pénale.

³ C'est la raison pour laquelle certains préféreraient la notion de « responsabilité » parentale.

⁴ L'article 222-48-2 du code pénal, qui prévoit une obligation de se prononcer sur un retrait de l'autorité parentale en cas de violences volontaires sur un enfant ou l'autre parent, figure ainsi dans une section consacrée aux peines complémentaires applicables aux personnes physiques.

⁵ Cour de cassation, chambre criminelle, 23 septembre 2008, n° 08-80.489.

⁶ Article 377 du code civil.

⁷ Le juge aux affaires familiales peut, si nécessaire, fixer le droit de visite dans un espace de rencontre désigné à cet effet.

⁸ Article 373-2-1 du code civil.

Évolution du nombre de mesures relatives à l'autorité parentale prononcées par les juridictions pénales sur 5 ans



Dans le but de sécuriser la situation de l'enfant en cas de féminicide, la loi du 28 décembre 2019, a également prévu un **mécanisme de suspension provisoire de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement** en cas de poursuite ou de condamnation, même non définitive, **pour un crime commis sur l'autre parent**. Cette mesure s'applique jusqu'à la décision du JAF et **pour une durée maximale de six mois**, à charge pour le procureur de la République de saisir le JAF dans un délai de huit jours à compter de l'engagement des poursuites, la mise en examen ou la condamnation. Cet article 378-2 du code civil semble avoir peu été mis en œuvre depuis sa création.

2. LA PROPOSITION DE LOI : REVOIR LES MÉCANISMES DE SUSPENSION PROVISOIRE ET DE RETRAIT POUR MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS VICTIMES DE CRIMES ET D'AGRESSIONS SEXUELLES INCESTUEUSES

Le dispositif initial proposé par la députée Isabelle Santiago visait à étendre le mécanisme de suspension provisoire de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement aux cas de poursuites ou condamnation pour **violences provoquant une incapacité totale de travail (ITT) de plus de huit jours sur l'autre parent** et de **viol ou d'agression sexuelle incestueuse sur l'enfant** (article 378-2 du code civil). Il prévoyait également un « **retrait automatique** » de **l'autorité parentale** en cas de condamnation d'un parent pour ces mêmes infractions (article 378 du code civil).

Ces dispositions ont été **entièrement réécrites en commission** à l'initiative de la députée elle-même, également rapporteure, pour prendre en compte les exigences constitutionnelles et conventionnelles, en particulier le **droit de mener une vie familiale normale** et la **nécessité d'apprécier l'intérêt de l'enfant *in concreto***.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi modifierait l'article 378-2 du code civil pour **élargir les cas de suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale et les droits de visite et d'hébergement** comme initialement prévu, mais **tout en en modifiant le régime**.

En cas de poursuite, mise en examen ou condamnation pour un **crime commis sur l'autre parent**, ou de **crime ou agression sexuelle incestueuse commis sur l'enfant**, l'exercice de l'autorité parentale et les droits de visite et d'hébergement seraient suspendus de plein droit **jusqu'à la décision du JAF éventuellement saisi par le parent poursuivi** (et non plus systématiquement par le procureur de la République dans les huit jours) ou **jusqu'à la décision de non-lieu ou la décision de la juridiction de jugement** (ce qui, dans les faits, peut durer plusieurs années).

Les députés ont également prévu un régime spécifique en cas de condamnation, même non définitive, pour des **violences volontaires ayant entraîné une ITT de plus de huit jours, lorsque l'enfant a assisté aux faits** : l'exercice de l'autorité parentale et les droits de visite et d'hébergement seraient suspendus de plein droit jusqu'à la décision du JAF qui devrait être **saisi par l'un des parents dans les six mois à compter de la décision pénale** ; à défaut de cette saisine, les droits du parent condamné seraient rétablis.

L'article 2 tend à modifier l'article 378 du code civil pour **rendre plus « automatique », mais sans l'imposer aux juges, le retrait** de l'autorité parentale ou de l'exercice de l'autorité parentale en cas de condamnation pour crime ou agression sexuelle incestueuse sur l'enfant ou pour crime sur l'autre parent. Le retrait total de l'autorité parentale ou, à défaut, de l'exercice de l'autorité parentale, interviendrait **sauf décision contraire du juge spécialement motivée**.

L'article 2 bis, adopté en séance, vise à ajouter un **nouveau cas de délégation forcée de l'exercice de l'autorité parentale à un tiers** en cas de poursuite, de mise en examen ou de condamnation pour un crime ou une agression sexuelle incestueuse commis sur l'enfant par un parent qui est seul titulaire de l'exercice de l'autorité parentale.

L'article 3, adopté en commission, procède à diverses modifications dans le code pénal, à des fins de coordination avec l'article 2. **L'article 4**, adopté en séance, est une demande de rapport au Gouvernement sur le repérage, la prise en charge et le suivi psychologique des enfants exposés aux violences conjugales et sur les modalités d'accompagnement parental.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : ACCEPTER UN RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS EN CAS DE CRIME ET D'AGRESSION SEXUELLE INCESTUEUSE TOUT EN ASSURANT UNE MEILLEURE COHÉRENCE ENTRE LE CODE CIVIL ET LE CODE PÉNAL

Lors de l'examen de la proposition de loi, la commission des lois du Sénat a **réaffirmé son attachement à ce qu'un juge intervienne pour apprécier l'intérêt de l'enfant et se prononcer au regard de la situation singulière de celui-ci**. Elle a donc en cohérence **réservé l'intervention des mécanismes de plein droit** ou visant à rendre certaines mesures plus « automatiques » proposés par les députés **aux cas les plus graves**.

A. ÉLARGIR LA SUSPENSION PROVISOIRE DE PLEIN DROIT ACTUELLE AUX CAS DE CRIME OU D'AGRESSION SEXUELLE INCESTUEUSE SUR L'ENFANT

À l'initiative du rapporteur, la commission a institué un **régime unique de suspension de plein droit** de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement, réservé aux infractions les plus graves, c'est-à-dire les crimes et agressions sexuelles incestueuses.

Elle a choisi **d'écarter les cas de condamnations pour violences volontaires ayant entraîné une ITT de plus de huit jours, lorsque l'enfant a assisté aux faits**, compte tenu du manque de cohérence du dispositif proposé (pourquoi viser uniquement le cas de présence de l'enfant ? pourquoi ne pas inclure les violences volontaires sur l'enfant lui-même ?) de même que son manque d'effectivité, les juridictions devant déjà se prononcer sur l'autorité parentale en cas de condamnation au titre de cette infraction.

Elle a enfin maintenu le **caractère provisoire de cette suspension dans les conditions actuelles**, c'est-à-dire pour une **durée maximale de six mois**, jusqu'à la décision du JAF qui doit être saisi par le procureur de la République dans les huit jours. Il lui a en effet semblé disproportionné au regard de la **présomption d'innocence** et du **droit de chacun** – enfant comme parent - **de mener une vie familiale normale**, de permettre une suspension automatique le temps de la procédure pénale, qui peut durer plusieurs années.

B. POSER EN PRINCIPE LE RETRAIT DE L'AUTORITÉ PARENTALE EN CAS DE CRIME OU D'AGRESSION SEXUELLE INCESTUEUSE SUR L'ENFANT OU DE CRIME SUR L'AUTRE PARENT

La commission a accepté **de poser le principe d'un retrait de l'autorité parentale en cas de crime ou d'agression sexuelle incestueuse sur l'enfant ou de crime sur l'autre parent.**

Cette mesure aurait le mérite **d'inciter plus fortement les juges à prononcer un retrait d'autorité parentale** en cas d'infraction grave contre l'enfant ou l'autre parent, **sans toutefois les priver de leur liberté de moduler leur décision au regard de l'intérêt de l'enfant**, à charge pour eux de **la motiver spécialement.**

À l'initiative du rapporteur, la commission a toutefois réécrit l'article 378 du code civil pour rendre la disposition plus intelligible, en distinguant **trois types de situations** :

- les cas dans lesquels les juridictions pénales auraient une **obligation de se prononcer sur le retrait total de l'autorité parentale** ou, à défaut, de l'exercice de cette autorité et des droits de visite et d'hébergement et de **motiver spécialement les décisions qui n'ordonnent pas un retrait total de l'autorité parentale** (crime ou agression sexuelle incestueuse commis sur l'enfant ou crime commis sur l'autre parent) ;
- les cas dans lesquels elles auraient **l'obligation de se prononcer dans leur décision sur le retrait total de l'autorité parentale ou de l'exercice de cette autorité** (délit commis sur la personne de l'enfant, autre qu'une agression sexuelle incestueuse) ;
- et enfin les cas dans lesquels il leur serait laissé, comme aujourd'hui, **la libre appréciation** d'ordonner un retrait total de l'autorité parentale ou de l'exercice de cette autorité (délit sur l'autre parent ou crime et délit commis par l'enfant).

Dans le même esprit, à l'initiative de Dominique Vérien, la commission a également posé **un principe de suspension du droit de visite et d'hébergement dans le cadre d'un contrôle judiciaire** comprenant une interdiction d'entrer en contact ou une obligation de résider hors du domicile du couple, et institué une obligation de motivation spéciale dans le cas contraire.

C. INSTITUER UN « RÉPIT » DE SIX MOIS EN CAS DE RETRAIT DE L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ PARENTALE ET DES DROITS DE VISITE ET D'HÉBERGEMENT

Lorsqu'un retrait de l'autorité parentale est prononcé par le tribunal judiciaire en application de l'article 378 du code civil, il est prévu qu'aucune demande en restitution ne peut être présentée par les parents **moins d'un an après que le jugement soit devenu irrévocable** (article 381 en l'état de sa rédaction).

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté **une disposition similaire en cas de retrait de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement**, tout en édictant une durée d'attente moins longue (six mois), la mesure de retrait de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement étant considérée comme moins grave qu'un retrait de l'autorité parentale.

En application du nouvel article 2 *bis* A, le parent privé de son exercice pourrait certes exercer les voies de recours habituelles contre la décision, mais ne pourrait ressaisir le JAF dans la foulée de la décision irrévocable, afin de **laisser une période de stabilité minimale de six mois à l'enfant.**

D. METTRE EN COHÉRENCE LE CODE CIVIL ET LE CODE PÉNAL POUR DONNER AUX JURIDICTIONS PÉNALES DES OUTILS EFFICACES EN MATIÈRE D'AUTORITÉ PARENTALE



Pour assurer l'effectivité des mesures adoptées, en particulier de l'article 2 qui pose le principe d'un retrait de l'autorité parentale en cas de crime commis sur la personne de l'enfant ou de l'autre parent, la commission a souhaité opérer une **meilleure coordination entre les dispositions du code civil et celles du code pénal**.

Il lui a semblé en effet incohérent que le code pénal ne prévoit pas que les juridictions de jugement aient à se prononcer sur l'autorité parentale **à chaque fois qu'elles entrent en voie de condamnation contre un parent pour un crime ou délit commis sur son enfant ou un crime commis sur l'autre parent**, mais que cette obligation repose sur des **dispositions spéciales** prévues pour certaines infractions uniquement. Ainsi, en cas de condamnation pour enlèvement ou séquestration, proxénétisme de mineurs de 15 ans ou délit de délaissement d'enfant, les juges n'ont en l'état de la législation pas d'obligation d'examiner la question de l'autorité parentale de la personne condamnée.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté une **disposition générale**, insérée dans un nouveau chapitre du code pénal, imposant aux juridictions pénales de **se prononcer**, dans les conditions des articles 378, 379 et 379-1 du code civil, **sur le retrait de l'autorité parentale ou de son exercice, à chaque fois qu'un parent est condamné pour un crime ou un délit commis sur la personne de son enfant ou pour un crime commis sur celle de l'autre parent**.

Cette nouvelle disposition aurait également le mérite de **supprimer toute référence aux peines complémentaires** et de **clarifier la nature civile des mesures de retrait de l'autorité parentale ou de l'exercice de cette autorité**. En conséquence, les dispositions particulières existantes, que l'article 3 adopté par l'Assemblée nationale se contente de modifier, seraient supprimées.

Enfin, la commission a **supprimé l'article 4** qui est une demande de rapport **sans lien avec les dispositions du texte déposé** et a modifié l'intitulé de la proposition pour qu'il corresponde à son contenu.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Ce texte sera examiné le 21 mars 2023 en séance publique.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'information n° 597 (2019-2020) de la délégation aux droits des femmes du Sénat du 7 juillet 2020
- Avis de la CIIVISE du 27 octobre 2021
- Rapport d'information n° 806 de la délégation aux droits des enfants de l'Assemblée nationale du 1^{er} février 2023



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Marie Mercier

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la
Saône-et-Loire

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossierleg/pp122-344.html>