

Placer la prévention au cœur de la loi «intégrale»

Si l'adoption de la proposition de loi contre les violences sexistes et sexuelles à l'Assemblée nationale est une avancée majeure, son effectivité reste à garantir. Le Cese⁽¹⁾, dans un avis de juillet 2026, plaide pour une approche globale, fondée sur la prévention, la protection des enfants et des moyens à la hauteur des enjeux.

Pierre-Alain SARTHOU, président de la Délégation aux droits des enfants du Cese,
Manon ROUSSELOT-PAILLEY, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité du Cese

La loi visant à lutter de manière intégrale contre les violences sexistes et sexuelles faites aux femmes et aux enfants a été votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale (AN), le 13 octobre dernier. Ce texte est d'abord le fruit du travail d'une coalition composée de plus de deux-cents associations féministes et enfantistes, qui ont produit des propositions articulant prévention, protection, accompagnement des victimes, justice, santé, éducation, travail et lutte contre les violences dans l'espace numérique. Une partie importante de celles-ci a ensuite été traduite en proposition de loi par une coalition, cette fois-ci composée de députés. Portée par une mobilisation citoyenne et associative de longue date, elle entend dépasser une approche limitée à la seule réponse pénale. Plus de trois-cent-quarante-trois-mille personnes ont notamment signé la pétition en faveur d'une loi-cadre intégrale, mobilisation amplifiée par l'émoi suscité par l'assassinat de la jeune Lyhanna.



C'est dans ce contexte que le Conseil économique, social et environnemental (Cese) a été saisi, en juin 2026, par la présidente de l'AN, Yaël Braun-Pivet. Cette saisine est intervenue en parallèle de celle du Conseil d'État, mais avec une ambition différente : il ne s'agissait pas seulement d'examiner la solidité juridique du texte, mais d'interroger ses conditions concrètes de mise en œuvre et son effectivité. En quelques semaines, plusieurs de ses formations de travail ont été mobilisées, au premier rang desquelles la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité et la

nouvelle Délégation aux droits des enfants, avec l'appui d'autres commissions et délégations. Le 16 juillet, le Cese adoptait son avis, dont nous sommes les rapporteurs⁽²⁾. Il y reconnaît l'importance et l'ambition de la proposition de loi, qu'il qualifie de «*premier pas législatif d'ampleur*», tout en soulignant une limite essentielle : une véritable loi intégrale ne peut reposer principalement sur le renforcement de la répression, au détriment de la prévention, de l'éducation, du repérage précoce et du soutien aux associations.

Faire une large place à la prévention

Le Cese, qui a dû produire un avis en seulement trois semaines, s'est appuyé sur ses travaux préexistants, comme l'avis «*Le sens de la peine*»⁽³⁾, qui traite des réformes à mener dans le traitement judiciaire des violences conjugales et intrafamiliales et des mesures à prendre dans le domaine carcéral pour diminuer les risques de récidive, celui sur l'«*Evars*» (éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle)⁽⁴⁾, ou encore celui sur le financement des associations⁽⁵⁾. Ces deux derniers travaux du Cese ont

« Le Cese reconnaît l'importance de la proposition de loi, qu'il qualifie de "premier pas législatif d'ampleur", tout en soulignant qu'une véritable loi intégrale ne peut reposer principalement sur le renforcement de la répression, au détriment de la prévention, de l'éducation, du repérage précoce et du soutien aux associations. »

(1) Conseil économique, social et environnemental.

(2) Avis « Proposition de loi visant à lutter de manière intégrale contre les violences sexistes et sexuelles commises à l'encontre des femmes et des enfants » (www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2026/2026_19_PPL_VSS.pdf).

(3) Avis « Le sens de la peine », rapporté par A. Dru et D. Jourdain Menninger, Cese, sept. 2023.

(4) Avis et rapport « Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle » (avis « Evars »), rapportés par C. Gondard-Lalanne et E. Jeanne-Rose, Cese, sept. 2024.

(5) Avis « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique », rapporté par M. Bobel et D. Joseph, Cese, juin 2024.

ACTUALITÉ

Violences sexistes et sexuelles

« Les violences faites aux femmes et celles faites aux enfants s'inscrivent dans un même continuum, fondé sur la domination des corps et l'exploitation des vulnérabilités, très largement pratiquées dans le cadre intrafamilial. Du point de vue du Cese, traiter des violences faites aux enfants dans la loi intégrale se justifie donc pleinement. »

nourri deux aspects essentiels de l'avis que nous avons produit.

D'abord, la prévention doit prendre plus de place dans la loi, surtout si on la compare au volet répression, qui est dense. Mettre les auteurs de violences envers les femmes et les enfants face à leurs responsabilités et permettre un parcours judiciaire pour les victimes qui ne les confronte pas à de nouvelles formes de violences, cette fois-ci institutionnelles, est une nécessité absolue. Cela étant posé, si ces violences sont reconnues comme systémiques, c'est bien qu'elles s'enracinent dans des mécanismes culturels qui conduisent à les minimiser, les invisibiliser ou à en excuser leurs auteurs. Lutter contre la racine de ces violences demande donc un large volet de prévention et d'éducation. De plus, le soutien financier aux associations de terrain doit être renforcé, puisque ce sont elles qui effectuent un travail essentiel de prévention, d'éducation, de formation, de repérage des signes et d'accueil de la parole⁽⁶⁾. L'inaction a d'ailleurs un coût plus élevé que le budget qui est demandé par la mobilisation citoyenne autour de la loi intégrale, puisque le coût total des violences, ne serait-ce qu'au sein du couple, est estimé à 3,6 milliards d'euros par an⁽⁷⁾.

Protéger les enfants, un enjeu à part entière

La légitimité d'un volet « enfance », au sein de la proposition de loi intégrale de décembre, a été souvent discutée, parfois critiquée. Pourtant, les violences faites aux femmes et celles faites aux enfants s'inscrivent dans un même continuum⁽⁸⁾, fondé sur la domination des corps et l'exploitation des vulnérabilités⁽⁹⁾, très largement pratiquées dans le cadre intrafamilial. Les violences sexuelles que l'enfant subit sont commises à 81 % dans la famille et à 97 % par des hommes, et une révélation sur deux intervient plus de vingt ans après les faits⁽¹⁰⁾. Du point de vue du Cese, traiter des violences faites aux enfants dans ce texte se justifie donc pleinement. Notre avis de juillet mentionne également la convention d'Istanbul, qui impose de

protéger les enfants témoins et de tenir compte des violences dans les décisions de garde et de visite. Nous rappelons aussi que d'importantes avancées législatives ont déjà eu lieu, notamment la loi du 18 mars 2024, qui reconnaît le statut d'enfant « *covictime* »⁽¹¹⁾. Pour la commission d'enquête de l'AN sur l'inceste parental, les violences conjugales sont l'un des principaux facteurs de risque d'inceste⁽¹²⁾. Enfin, comme le rappelle le magistrat Édouard

(6) La baisse des financements associatifs conduit des structures de terrain, comme les Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et le Planning familial, à fermer des antennes, avec des conséquences directes sur les publics qu'elles accueillent, et notamment en milieu rural et dans les outre-mer.

(7) Avis et rapport « Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle », Cese, op. cit.

(8) Cese, avis « Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle », Cese, op. cit. : « La prise de conscience d'un continuum des violences, allant des violences éducatives ordinaires aux cas d'infanticide, en passant par les violences sexuelles et le "climat incestuel", met en lumière les rapports de dominations qui peuvent s'exercer au sein de la famille et qui sont le reflet d'une société structurée en systèmes de domination. »

(9) Ibid.

(10) Ciivise, « Violences sexuelles faites aux enfants : "on vous croit" », rapport public, 17 nov. 2023 ; données reprises par l'avis « Evars » précité et par le rapport n° 3005 de l'Assemblée nationale (voir note 12).

(11) Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Istanbul, 11 mai 2011 ; loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.

(12) Assemblée nationale, rapport n° 3005 de la Commission d'enquête sur le traitement judiciaire des violences sexuelles incestueuses parentales commises contre les enfants et la situation des parents protecteurs, notamment des mères protectrices, 2026.

(13) É. Durand, *Violences conjugales et parentalité. Protéger la mère, c'est protéger l'enfant*, L'Harmattan, 2013.

(14) M.-P. Martin-Blachais, « Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance », rapport à la DGCS, 2017.

(15) Cnape (fédération des associations de protection de l'enfant), « Les traumatismes complexes pour des institutions sensibles en protection de l'enfance », mai 2025.

(16) Projet de loi n° 2841 rectifié, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 21 juill. 2026 (T.A. n° 338). Les références d'articles suivent la synthèse de la Cnape du 4 sept. 2026.

(17) Sur l'audition par des enquêteurs formés, l'assistance d'un avocat dès la première audition, la motivation des classements sans suite.

Durand, l'un des inspirateurs de la coalition féministe et enfantiste : « *protéger la mère, c'est protéger l'enfant* »⁽¹³⁾.

La proposition de loi est donc autant légitime qu'indispensable. L'analyse du Cese se proposait toutefois d'aller plus loin, et notre avis s'en fait l'écho. La revue des avis récents fournis par l'institution a révélé que l'existence documentée de ce continuum de violences, notamment dans le cadre intrafamilial, n'efface nullement la nécessité de concevoir *en particulier* la spécificité des violences faites aux enfants. L'enfant dépend des adultes pour la protection de ses droits : son besoin de sécurité conditionne tous les autres⁽¹⁴⁾. Or, les liens d'attachement insécures entre un enfant et ses parents ne résultent pas que de violences physiques ou sexuelles, mais aussi de situations familiales très dysfonctionnelles, sources de négligences, de maltraitements, de violences⁽¹⁵⁾. L'avis mobilise aussi la notion d'infantisme, une discrimination fondée sur le seul statut d'enfant, commise par les adultes. Le Cese conclut donc sur deux affirmations essentielles : d'abord, la protection des enfants contre les violences commence par la protection de leurs droits ; ensuite, les violences faites aux enfants sont un problème public très insuffisamment mis à l'agenda, et si leur caractère systémique passe par la lutte contre les violences intrafamiliales, il ne peut être réduit à ce prisme.

C'est ainsi que le Cese reconnaît la pertinence de l'essentiel des dispositions relatives à l'enfance de la proposition de loi, avec une réserve : la prévention primaire des violences doit être le socle de l'action publique, avant la répression. Le durcissement pénal n'est légitime que s'il est ciblé, voire subsidiaire, en particulier quand les auteurs sont mineurs et qu'aucune solution



La loi « intégrale » est d'abord le fruit du travail d'une coalition composée de plus de deux-cents associations féministes et enfantistes, qui ont produit des propositions articulant prévention, protection, accompagnement des victimes, justice, santé, éducation, travail et lutte contre les violences dans l'espace numérique. Ci-contre la « Marche pour la loi intégrale », à Paris, le 4 juillet 2026.

proposée n'est adossée à une réponse éducative. Le principal levier d'action pour prévenir les violences est l'instauration obligatoire, dans la loi, d'un entretien annuel de repérage, dans le cadre de la santé scolaire. Actuellement, l'offre de soutien, de sensibilisation, d'accompagnement des élèves est bien en-deçà des besoins. Quant à la médecine scolaire, il existe aujourd'hui moins de huit-cents médecins pour plus de douze millions d'élèves. Au-delà de la modification du Code pénal, de la création de nouveaux délits et de nouvelles sanctions, notre avis en appelle également à des réformes dont le besoin est connu en protection de l'enfance, mais qui n'ont jamais trouvé responsable politique pour s'en saisir. Il serait ainsi urgent de créer un véritable statut de l'administrateur *ad hoc*, pour protéger l'enfant pris dans le monde de la justice; il faudrait donner accès à une meilleure prise en charge du psychotraumatisme; il faudrait se doter d'un véritable plan dédié à l'exploitation sexuelle des mineurs – et non seulement sur le cadre prostitutionnel, car les mineurs concernés sont réputés en danger, en application de la loi existante.

Une réponse publique à mieux coordonner

En parallèle, le Cese a été vigilant à la « concurrence » des initiatives et du calendrier parlementaires. À côté de la proposition de loi, et initialement plutôt orienté sur les missions de l'aide sociale à l'enfance, le projet de loi relatif à la protection des enfants⁽¹⁶⁾ a été adopté en première lecture le 21 juillet 2026, concomitamment à la publication de notre avis. Or, cette loi rejoint plusieurs des réformes déjà prévues par la proposition de loi intégrale. Ainsi, notre avis jugeait que l'ordonnance de sûreté de l'enfant devait être

traitée dans le projet de loi, car les débats ont permis qu'elle devienne une ordonnance provisoire de protection prise par le procureur, qui saisit sous quinze jours le juge aux affaires familiales ou le juge des enfants. En revanche, plusieurs articles sur les droits de garde et sur la lutte contre les violences intrafamiliales, qui ont « atterri » par voie d'amendements dans le projet de loi, auraient davantage leur cohérence dans la proposition de loi intégrale, tout comme le traitement des plaintes, que le gouvernement a voulu ajouter au projet de loi, par saisine rectificative. L'article ainsi adopté en juillet dans le projet de loi est l'écho de plusieurs articles de la proposition de loi, souvent plus ambitieux⁽¹⁷⁾. Enfin, les deux textes proposent chacun leur propre système de contrôle d'honorabilité des personnes intervenant auprès des enfants, sans qu'un équilibre ou une meilleure version ait encore vu le jour.

Ces initiatives parlementaires, dont la convergence reste à trouver, donnent le sentiment d'une réponse publique décousue, qu'il est urgent de rationaliser pour être à la hauteur des enjeux, dans le calendrier très serré de la fin de la législature. Sans stratégie nationale de protection de l'enfance articulée à la politique de lutte contre les violences sexistes et sexuelles, et sans moyens pluriannuels, le risque reste celui d'aboutissements législatifs demeurant largement incantatoires.

Aujourd'hui, où en est-on ? La proposition de loi intégrale a été largement refondue. La coalition parlementaire, qui a souhaité bénéficier à la fois de l'avis du Cese et de l'avis du Conseil d'État, a remanié le texte pendant l'été, avec l'appui des services gouvernementaux et de la société civile.

Le nouveau texte se faisait l'écho de nos recommandations à plusieurs titres : des dispositions relatives à l'outre-mer, que nous estimions lacunaires ; un article sur le financement pluriannuel des dispositions de la proposition de loi intégrale, qui devra être traduit par des dispositions financières dans le cadre des projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale ; enfin, un rééquilibrage des dispositions, qui limite notamment le nombre de mesures pénales. Après un examen en commission paritaire, le texte a été adopté à l'AN, et son examen au Sénat est à venir. Le volet enfance a été affaibli et la logique d'universalité de la protection des victimes a été mise à mal pendant le parcours parlementaire, avec la suppression de l'article sur les femmes étrangères.

Au Cese, nous continuerons à suivre avec la plus grande attention la suite du parcours parlementaire de cette proposition de loi et les conditions de sa mise en œuvre, afin que l'ambition d'une réponse véritablement intégrale aux violences sexistes et sexuelles puisse se traduire concrètement dans les droits et la protection des victimes. ●

« Sans stratégie nationale de protection de l'enfance articulée à la politique de lutte contre les violences sexistes et sexuelles, et sans moyens pluriannuels, le risque reste celui d'aboutissements législatifs demeurant largement incantatoires. »