

Proposition de loi visant à lutter de manière intégrale contre *les violences sexistes et sexuelles* commises à l'encontre des femmes et des enfants

Rapporteur·e·s : Pierre-Alain Sarthou
et Manon Rousselot-Pailley

JUILLET 2026

2026-002
NOR : CESL1100002X
Jeudi 16 juillet 2026

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2026-2031

**Proposition de loi visant
à lutter de manière intégrale
contre les *violences sexistes
et sexuelles* commises
à l'encontre *des femmes
et des enfants***

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la délégation aux Droits des femmes
et à l'Égalité et de la délégation aux Droits
des enfants

Rapporteurs : Pierre-Alain Sarthou
et Manon Rousselot-Pailley

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par lettre de
la présidente de l'Assemblée nationale en
date du 18 juin 2026. Le bureau a confié
aux délégations aux droits des femmes et à
l'égalité et aux droits des enfants la préparation
d'un 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*. La délégation aux
Droits des femmes et à l'Égalité et la délégation
aux Droits des enfants ont désigné le Président
M. Pierre-Alain SARTHOU comme rapporteur
et la Présidente Mme Manon ROUSSELOT-
PAILLEY comme rapporteure.

sommaire

Introduction	4
Préambule	7
Le titre I est dédié aux dispositions relatives à la police et à la justice.	12
Le chapitre I ^{er} concerne la réforme des institutions judiciaires et policières.	14
Le chapitre II concerne le parcours judiciaire des victimes de violences sexuelles.	21
Le chapitre III concerne la répression pénale des violences sexistes et sexuelles	21
Le titre II concerne les dispositions relatives à l'enfance	24
Le chapitre I ^{er} comprend les mesures liées à la prévention, aux enquêtes menées par la police et la justice et aux soins prodigués aux enfants victimes.	25
Le chapitre II est consacré à la protection des enfants victimes ..	31
Le chapitre III concerne la répression des violences sexistes et sexuelles commises à l'encontre des enfants	37
Le chapitre IV est consacré à la lutte contre la pédocriminalité en ligne.....	37
Le titre III regroupe les dispositions relatives à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles au travail (VSST)	41
Le chapitre I ^{er} concerne la prévention.....	43
Le chapitre II est relatif à la détection.....	46
Le chapitre III concerne l'accompagnement des victimes de VSST.....	48
Le titre IV regroupe les dispositions relatives à la santé	49
Le chapitre I ^{er} concerne le signalement des violences sexistes et sexuelles et la prise en charge des soins prodigués aux victimes ..	50
Le chapitre II concerne les violences obstétricales et gynécologiques	56
Le titre V regroupe diverses dispositions	61
Le chapitre I ^{er} concerne les mariages forcés et les mutilations sexuelles	61
Le chapitre II concerne les personnes particulièrement vulnérables victimes de violences sexistes et sexuelles	63
Le chapitre IV est relatif au renforcement de la lutte contre les cyberviolences	68
Annexes	74

introduction

En vertu de l'article 70 de la Constitution, « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* ». Le Bureau du Conseil économique, social et environnemental, sur saisine de la Présidente de l'Assemblée nationale, a confié l'élaboration de l'avis aux deux délégations aux droits des femmes et à l'égalité, et aux droits des enfants.

À ce jour, plus de 343 000 citoyennes et citoyens ont signé la pétition pour une loi-cadre intégrale contre les violences sexuelles¹, dont les 140 propositions ont été préparées par plus de 150 associations, organisations de la société civile et corps intermédiaires. La mobilisation est constante. Il s'agit d'une demande sociale et sociétale forte, centrale et urgente, qui fait face à des changements politiques insuffisants. Le CESE constate que cette proposition de loi répond en partie à cet enjeu.

Le CESE estime que « *les mouvements féministes sont pluriels, adoptent différents modèles d'organisation et ne défendent pas toujours les mêmes stratégies voire les mêmes luttes*². Néanmoins, ils ont prouvé qu'ils étaient des laboratoires de réflexions et d'actions extrêmement aboutis, capables de penser et d'agir en coalition, en dehors des silos. Par une lecture fine des enjeux économiques, sociétaux et environnementaux, les productions intellectuelles des chercheuses féministes et des militants et militantes de terrain méritent une attention particulière tant leurs analyses sont vectrices de transformations souhaitables et de changement de paradigme. La société civile, lorsqu'elle est organisée, peut gagner des combats³. ». **Les coalitions** que le CESE appelle de ses vœux prennent ici toute leur ampleur et tout leur sens.

Le CESE a analysé l'intersection entre féminisme et combat pour les droits des enfants dans le cadre de l'élaboration et le vote en assemblée plénière de l'avis *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*⁴. Dans ce texte, le CESE a documenté le **continuum de violences masculines envers les enfants et envers les femmes, par la domination des corps et l'exploitation des vulnérabilités**.

1 [Coalition féministe loi intégrale](#)

2 Bibia Pavard, Florence Rochefort, Michelle Zancarini-Fournel, Ne nous libérez pas, on s'en charge ! Une histoire des féminismes de 1789 à nos jours, Ed. La Découverte, 2020. Dans CESE, Résolution *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre*, Agathe Hamel, 25 mars 2026.

3 Résolution *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre*, rapportée par Agathe Hamel, CESE, mars 2026.

4 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024.

Aujourd'hui, l'ambition de la proposition de loi va plus loin : protéger les enfants face à tous les types de violences, et participer ainsi à lutter contre les discriminations dont ils sont victimes – l'infantisme.

C'est ainsi que, dans sa toute première préconisation, le CESE appelait le Président de la République, le Premier ou la Première ministre ainsi que le ministère chargé de l'enfance à mener un **débat de société associant l'ensemble des acteurs et actrices concernées sur les droits des enfants et la nécessité de combattre l'infantisme**. Ce débat doit conduire, comme pour le sexisme, à revoir les politiques publiques à l'aune de cette réflexion : *l'infantisme désigne un ensemble de discriminations et de préjugés dirigés contre les enfants et les adolescentes et adolescents, uniquement en raison de leur « statut d'enfants »*⁵. Cette notion va au-delà de la maltraitance ou négligence. Elle s'infiltre dans les attitudes, les politiques et les pratiques sociales, perpétuant une vision selon laquelle les enfants seraient des êtres inférieurs, moins « compétents » et donc, moins dignes de respect et d'autonomie. Ce sont ces préjugés envers les enfants qui font croire aux adultes qu'ils leur appartiennent et qu'ils peuvent les contrôler. Cette culture, comme le sexisme, imprègne la société dans son ensemble.

Certains enfants sont plus particulièrement vulnérables au fonctionnement de notre société, et les atteintes à leurs droits, plus nombreuses. Comme l'a signalé le juge Edouard Durand lors de sa venue au CESE le 12 juin 2024, « *pour les enfants porteurs d'un handicap, le risque d'être victime de violences sexuelles est surmultiplié* ». Ainsi « les enfants en situation de handicap auraient 2,9 fois plus de risques d'être victimes d'actes de violence sexuelle et 4,6 fois si le handicap est lié à une maladie mentale ou à des déficiences intellectuelles »⁶.

Les enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance, cumulent également des vulnérabilités, en matière de réussite scolaire, d'insertion sociale et économique, et de problèmes de santé. Celles et ceux qui sont accueillis dans des hébergements collectifs sont des proies des réseaux – prostitution, trafics.

« *La pauvreté, première atteinte aux droits de l'enfant, conditionne tous les autres droits* ». Elle est une violence sociétale par rapport aux droits fondamentaux, qui porte atteinte au pouvoir d'agir des personnes et « *la vulnérabilité socio-économique prive les droits de l'enfant de leur substance* »⁷.

Dans les Outre-mer, notamment, six enfants sur dix sont pauvres en Guyane, huit sur dix à Mayotte, département le plus jeune et le plus pauvre de France, avec un taux de pauvreté de 77 %, soit cinq fois celui de l'Hexagone alors que 60,2 % de la population à Mayotte a moins de 25 ans. À cette vulnérabilité s'ajoute une surexposition aux violences⁸. Le taux de violences

5 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024.

6 Étude *The Lancet*, 2012.

7 Patrick Lingibé, « L'enfance dans les Outre-mer à l'épreuve de l'effectivité des droits : de l'égalité proclamée à l'égalité réelle », Lexbase Le Quotidien, Mineurs, Focus, éd. du 1^{er} juillet 2026, réf. N4645B3G.

8 En 2022, le bilan statistique du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer indique que l'ensemble des DROM-COM avait respectivement un taux de violences intrafamiliales de 6,5 et 4 pour 1 000 habitants, 7,1 en Nouvelle-Calédonie et 6,3 en Polynésie française tandis qu'il s'élevait à 2,7 dans l'Hexagone.

intrafamiliales atteint 6,5 pour mille habitants dans les collectivités d'outre-mer et dans les départements, contre 2,7 dans l'Hexagone⁹. Or « aucune violence envers les enfants n'est justifiable ; toute violence envers les enfants peut être prévenue¹⁰. » Ce principe humaniste reste encore à transcrire dans la réalité et dans le vécu de nombreux enfants.

En 2024, le CESE a relayé¹¹ le rapport public 2023 de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) comme « un électrochoc dans la prise de conscience collective des violences sexuelles faites aux enfants ». Ce rapport a recueilli, sous diverses formes, près de 30 000 témoignages. Parmi ces témoignages 80 % ont révélé des faits d'inceste. La majorité des violences commises sur les mineurs ont lieu dans la famille. Selon la CIIVISE, 160 000 enfants sont victimes de violences sexuelles chaque année en France, soit environ un enfant toutes les trois minutes et 5,4 millions d'adultes ont été victimes de violences sexuelles durant leur enfance.¹²

Si la vulnérabilité de l'enfant doit être prise en compte, il importe aussi de considérer l'enfant comme un acteur à part entière, qui doit être écouté et reconnu. Le manque d'accompagnement et d'écoute de la part des adultes a d'ailleurs été présenté comme une problématique récurrente par le panel de 20 jeunes citoyennes et citoyens âgés de 11 à 17 ans qui a délibéré lors de la Convention citoyenne des temps de l'enfant organisée par le CESE à l'automne 2025.

Le présent avis s'inscrit dans cette dynamique d'intersection des dominations et des violences exercées sur les enfants et les femmes, que tâche de refléter la proposition de loi. En effet, le nombre de féminicides ne diminue pas, les faits enregistrés pour violences sexuelles ont bondi de 282 % depuis le mouvement #MeToo en 2017, pourtant les condamnations se font encore rares. Les classements sans suite de plaintes pour viol atteignent les 94 %, impliquant un conjoint ou ex-conjoint dans la moitié des cas. **Il ne s'agit pas de questions de mœurs ou de sexualité, mais bien d'une volonté de dominer et de posséder. C'est une culture de l'impunité contre laquelle il faut lutter.** La France dispose déjà de nombreux outils pour lutter contre ces violences, qu'il est indispensable de compléter, de renforcer et de coordonner ; d'autres outils méritent d'être créés. Tous ont besoin de financements conséquents et pérennes.

L'avis du CESE s'inscrit également dans une démarche d'humilité et de reconnaissance face au travail de longue haleine des associations et organisations de la société civile, dont certaines siègent au CESE, ainsi que des parlementaires engagées et engagés pour faire aboutir les propositions qui relèvent du domaine législatif.

9 *Idem.*

10 Pinheiro, P. S. (2006). Rapport mondial sur la violence à l'encontre des enfants : Étude du Secrétaire général des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants (A/61/299). Organisation des Nations Unies. <https://undocs.org/A/61/299> La violence contre les enfants | UNICEF France.

11 Dans Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024.

12 Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE), Rapport public 2023 – Violences sexuelles faites aux enfants : on vous croit, publié le 17 novembre 2023.

préambule

Le CESE salue la saisine de la Présidente de l'Assemblée nationale.

Exercée dans un temps particulièrement contraint afin de respecter le temps politique, et la nécessité de porter une voix collective et commune, cette saisine est considérée par le CESE comme la première étape d'un engagement durable du CESE en amont et en aval de la discussion parlementaire du texte, annoncée en octobre.

Le CESE salue le premier pas législatif d'ampleur que représente cette proposition de loi. Il salue en particulier les coalitions de la société civile et la coalition parlementaire, qui ont permis d'aboutir à un texte ambitieux dans son étendue et dans sa portée, et d'ancrer l'urgence de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dès l'enfance dans le débat public. Il salue également nombre de mesures incluses dans cette proposition de loi qui permettront de faire avancer les droits des victimes, majeures et mineures.

Le CESE regrette parfois un décalage entre les enjeux parfaitement identifiés dans les exposés des motifs, l'ambition du législateur d'une loi intégrale prenant en compte le parcours de la victime, et *in fine* les mesures transcrites en légistique.

La tonalité répressive du texte, pourtant présenté comme une réponse intégrale, nuit à la recherche d'une appréhension plus globale des réponses au problème public des violences sexuelles et sexistes (VSS). Comme le présent avis le démontrera, des mesures centrées sur la prévention des violences, de l'accompagnement des familles et des parents, de l'éducation et de la sensibilisation, sont tout aussi indispensables pour accompagner le changement social que l'amélioration de notre système policier et judiciaire.

Le CESE considère que la répression est l'un des éléments d'une approche globale dont la prévention primaire doit constituer le socle. Le durcissement pénal est légitime dès lors qu'il est ciblé : il se justifie là où la gravité des faits et l'impunité le commandent – violences sur mineurs, pédocriminalité en ligne, inceste, violences faites aux femmes – et non comme une réponse réflexe à l'ensemble du spectre des violences. Il ne produit toutefois d'effets réels qu'à deux conditions : être doté des moyens humains et financiers correspondants, et rester adossé à une réponse éducative et socio-judiciaire, accompagnement des auteurs, réponses à haut contenu éducatif, sans quoi il demeure vain.

Le CESE regrette par ailleurs que l'accès à un hébergement d'urgence et à un logement pérenne n'apparaisse pas comme une dimension essentielle dans le parcours des victimes de violences, en particulier de violences au sein du couple, avec et sans enfants. Le CESE réaffirme régulièrement dans ses travaux la nécessité de mesures globales associant protection, hébergement, logement, accompagnement social et autonomie économique des victimes. Cette approche rejoint d'ailleurs l'esprit des « lois intégrales » développées en Espagne, qui font référence en la matière. Il réaffirme son attachement à l'universalité des droits.

Enfin, le CESE se prononce sur la proposition de loi telle qu'elle a été déposée en décembre 2025 et sans préjuger des modifications qui auraient lieu avant la discussion de la loi, ou de celles issues de l'avis du Conseil d'État qui sera rendu simultanément à celui du CESE.

1. La prévention doit être au cœur de l'approche globale

Le CESE insiste tout particulièrement sur le caractère central de la prévention des VSS dans tous les domaines dès la petite enfance, et par tous les moyens humains et financiers.

Il rappelle que la prévention se situe à différentes étapes : prévention primaire permettant d'agir contre le *continuum* des violences en agissant sur toutes les causes des VSS : comportements (stéréotypes de genre, banalisation du sexisme), environnements (au travail, à l'école, dans les espaces publics), ou normes sociales (culture du silence liée aux rapports de pouvoir) ; la prévention secondaire (identifier et prendre en charge les victimes) et tertiaire (réparer, sanctionner pénalement, et accompagner pour prévenir la récurrence).

Trois éléments, qui participent de la prévention, doivent être renforcés :

- La capacité collective à repérer précocement les situations à risque : les systèmes de repérage et de signalement jouent un rôle essentiel. Ils doivent permettre à l'ensemble de l'entourage de la victime d'identifier les signes potentiels de violence, d'accueillir la parole et de transmettre l'alerte aux personnes ou structures compétentes ;
- Le suivi socio-judiciaire des auteurs, les injonctions de soins, l'accompagnement dans la durée des mineurs et mineures, y compris quand ils et elles sont devenus majeurs, sont nécessaires, aussi bien pour la prévention de la récurrence que pour la sécurisation des victimes. La mise en œuvre de ces actions par la justice – services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), protection judiciaire de la jeunesse – en coordination avec les actrices et acteurs, notamment associatif, de la santé, de l'accompagnement social, de réinsertion, demande du temps et des moyens, qui manquent pour l'instant.
- La formation des professionnels éducatifs, de la santé, de l'enseignement, de la justice, de la police et de la gendarmerie.

Enfin, **le CESE considère** que la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants ne pourra produire des résultats durables sans une sensibilisation et une mobilisation accrue des collectivités territoriales et des **élus et élus locaux**, acteurs du changement à leur échelle¹.

¹ À titre d'exemple, dès 2017, l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna a créé un fonds territorial de secours d'urgence destiné à soutenir les femmes victimes de violences, illustrant le rôle déterminant que peuvent jouer les collectivités dans la protection des victimes.

Le CESE demande la mise en place d'actions régulières de sensibilisation et de formation à destination des élus, élues et des cadres des collectivités territoriales afin de renforcer leur connaissance du phénomène, de ses conséquences humaines, sociales et économiques, ainsi que des leviers d'action à leur disposition.

2. Les financements adéquats doivent être garantis pour l'effectivité du texte

Le CESE regrette le manque de financement à la hauteur des enjeux, inhérent au choix d'une proposition de loi, qui contraint l'initiative parlementaire, qui ne peut engager de mesures coûteuses (article 40 de la Constitution).

Il recommande que les mesures adoptées fassent l'objet d'un plan d'actions interministériel bénéficiant de crédits dédiés dans le cadre des prochains projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale. Ce plan devra contribuer à proposer et à sécuriser des moyens à tous les acteurs et toutes les actrices impliquées dans le processus de prévention et de sanction des violences sexistes et sexuelles. Il comprendra des engagements pluriannuels.

Selon un rapport de 2018 réalisé par les structures féministes et le CESE², lutter contre les seules violences faites au sein du couple nécessiterait 1,1 milliard d'euros. Le chiffrage a été mis à jour en 2023³ et élargi aux violences sexistes et sexuelles dans leur ensemble, incluant celles faites aux enfants, avec une mise à jour du nombre de victimes : le coût est estimé à minimum 3 milliards d'euros par an.

L'inaction a un coût bien plus élevé⁴. Comme le CESE l'a noté dans son avis sur l'EVARS, le coût total des violences ne serait-ce qu'au sein du couple et de leurs incidences est estimé à 3,6 milliards d'euros par an⁵. Les violences sexuelles sur mineures et mineurs et l'inceste ont été chiffrées par la CIIVISE à près de 10 milliards d'euros par an, entre court terme (prise en charge, police/justice) et répercussions sur le long terme du traumatisme (dépressions, conduites à risque, etc.).

Le coût est également social. Les violences des individus et des institutions sont un obstacle aux relations égalitaires entre les personnes, au respect de la dignité de toutes et tous et au vivre ensemble. Une société qui fait perdurer les inégalités entre les individus, qui ne met pas en cause les systèmes de domination et ne sait pas faire cesser la violence, est une société fragile.

2 Rapport « Où est l'argent contre les violences faites aux femmes ? », CESE, Fondation des femmes, Fonds pour les Femmes en Méditerranée (FFMed), le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) et Women's Worldwide web, ainsi qu'une consultante experte, Néréa Cravotto. [Mise en page 1](#)

3 Rapport « Où est l'argent contre les violences faites aux femmes ? », Fondation des femmes, 2023. [FDF-rapport-argent-2023-web.pdf](#)

4 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024, Page 15. [2024_13_evars.pdf](#)

5 Dont 21,5 % de coûts directs (soins, hébergement, activités de police, gendarmerie, justice, prison, accompagnement), 66,8 % de coûts indirects (perte de rémunération, absentéisme, arrêts de travail, décès, douleurs) et 11,7 % de coûts pesant sur les enfants, l'accompagnement et le travail de l'aide sociale à l'enfance.

3. Le soutien renforcé aux associations

Le CESE regrette que le texte ne reconnaisse pas suffisamment et ne prévoie pas un soutien adéquat aux associations de terrain, dans ce travail de prévention, de détection et d'accompagnement, ainsi que les structures publiques telles que les services de protection maternelle et infantile (PMI) et le service de santé scolaire. Elles sont pourtant essentielles à chaque étape.

À ce titre, **il appelle à** s'appuyer sur le tissu associatif qui représente un réseau d'expertise et de connaissance fine du terrain et un gage de confiance. Comme il l'a déjà appelé de ses vœux dans son avis sur le financement des associations⁶, le CESE préconise de renforcer et pérenniser les financements des associations au plan national comme au plan territorial qui œuvrent au quotidien pour détecter les angles morts des politiques publiques ainsi que les publics vulnérables. Elles sont la porte d'entrée pour la lutte contre les violences sexistes et sexuelles dès l'enfance. Pourtant, leur modèle économique, notamment celles qui sont employeuses, connaît depuis deux décennies des évolutions notables qui tendent à les fragiliser.

Le CESE insiste sur le fait qu'appliquer et renforcer les dispositifs existants permettrait de favoriser l'effectivité de la présente proposition de loi, et que de nombreuses mesures existent déjà et ne sont pas mises en œuvre.

4. La nécessaire coordination de la politique de lutte contre les VSS avec les autres politiques publiques, autour d'un objectif : assurer l'effectivité des droits pour toutes et tous

Le CESE appelle à un pilotage politique volontariste et à la création d'un ministère spécifique dédié à l'enfance.

Il ne s'agit pas uniquement d'un enjeu symbolique : il s'agit de garantir l'exercice d'une priorité ministérielle claire, aujourd'hui faiblement pilotée, trop diluée au sein de directions centrales et ne garantissant pas une approche systémique des droits de l'enfant. De même il propose la création d'un Comité interministériel de l'enfance marquant la volonté d'engagement de l'ensemble des politiques publiques pour le respect des droits des enfants.

Le CESE préconise d'associer les personnes concernées à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques⁷, coordonnées et transversales entre les ministères concernés : le CESE est la chambre de la participation citoyenne et celle des enfants en particulier. Il faut se placer dans la double perspective de l'universalité et de l'effectivité des droits pour toutes et tous.

Les violences sexistes et sexuelles touchent toutes les catégories de la population sans distinction. **Dans l'approche globale que préconise le CESE**, il met un accent particulier sur l'effectivité des droits. Celle-ci suppose de considérer, dans l'élaboration des politiques

6 Avis Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique, rapporté par Martin Bobel et Dominique Joseph, CESE, juin 2024. [2024_09_Financement_associations.pdf](#)

7 Cf. notamment Avis Droits sociaux : accès et effectivité rapporté par Isabelle Dorese et Catherine Pajares y Sanchez, CESE, novembre 2024 (préconisation n°3) ; Avis Santé mentale et bien-être des enfants et des jeunes : un enjeu de société rapporté par Helno Eyriey, CESE, octobre 2025 (préconisation n°1) ; Déclaration du Bureau du CESE sur la participation des enfants aux décisions publiques, 2025.

publiques « l'ensemble des besoins des personnes, les réalités vécues, les effets qu'elles auront concrètement sur elles »⁸. Trop souvent, les dispositifs, y compris ceux destinés à protéger les victimes, produisent leur propre ineffectivité en raison de leur conception ou des conditions dans lesquelles ils sont mis en œuvre⁹. Le CESE a mis en évidence aussi que les personnes en situation de grande pauvreté étant souvent les plus éloignées de leurs droits (ou ayant le plus long chemin pour l'effectivité de leurs droits fondamentaux), il est nécessaire de les associer à l'élaboration de l'ensemble des politiques publiques et d'évaluer celles-ci sur leurs impacts sur les 10 % les plus pauvres¹⁰.

Les pratiques administratives peuvent ajouter à la violence subie par les victimes¹¹.

L'effectivité des droits repose également sur la capacité des personnes concernées à connaître leurs droits et à être accompagnées dans leurs démarches¹². Plus généralement, les professionnelles et professionnels accompagnant les victimes, dans le champ social, sanitaire, policier ou judiciaire, gagneraient à être **mieux formés aux enjeux et conséquences des psycho traumatismes**, pour que la meilleure compréhension de ces phénomènes permette d'éviter une forme de violence institutionnelle.

Enfin, le CESE **alerte** sur la situation des **territoires ultramarins** qui mériteront des dispositions spécifiques et complémentaires afin de garantir la continuité territoriale du dispositif de prévention des VSS. Il ne s'agit pas de créer un droit spécifique aux Outre-mer, mais de garantir une accessibilité effective aux dispositifs de prévention, de protection, de prise en charge et d'accompagnement, dans un contexte social et économique marqué par le cumul de vulnérabilités.

L'égalité devant la loi ne peut être réelle que si chaque victime, quel que soit son territoire de résidence, rural, périurbain, ultramarin, peut accéder aux mêmes droits et aux mêmes protections.

Le CESE recommande d'ajouter dès l'exposé des motifs de la proposition de loi indiquant que la prévalence des violences sexistes et sexuelles dans les Outre-mer appelle une attention et des moyens particuliers, seuls à même de garantir la continuité territoriale du dispositif. Des mesures spécifiques, prenant en compte les enjeux ultramarins, sont introduites dans les articles concernés et couvrent l'ensemble des volets de la stratégie : formation, accompagnement, prise en charge, protection et sanction. Une vigilance renforcée s'attache aux territoires exposés plus régulièrement aux catastrophes, tels que Mayotte et Saint-Martin.

Il préconise l'ajout d'articles dédiés aux territoires ultramarins à la fin de la proposition de loi.

8 Avis Droits sociaux : accès et effectivité, rapporté par Isabelle Doresse et Catherine Pajares y Sanchez, CESE, novembre 2024.

9 Pour le CESE, « la responsabilité de l'ineffectivité des droits est à rechercher du côté de la construction des droits. Les politiques publiques sont trop largement construites sans considérer l'ensemble des besoins de personnes, les réalités vécues, les effets qu'elles auront concrètement sur elles [...]. Avis Droits sociaux : accès et effectivité (Isabelle Doresse et Catherine Pajares y Sanchez, novembre 2024.

10 Avis Droits sociaux : accès et effectivité, rapporté par Isabelle Doresse et Catherine Pajares y Sanchez, CESE, novembre 2024.

11 La maltraitance institutionnelle, introduite dans le droit français par la loi 2022-140 du 7 février 2022, se rencontre lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte au développement, aux droits, aux besoins fondamentaux ou à la santé d'une personne en situation de vulnérabilité et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations

12 Avis Droits sociaux : accès et effectivité, rapporté par Isabelle Doresse et Catherine Pajares y Sanchez, CESE, novembre 2024.

Le titre I est dédié aux dispositions relatives à la *police* et à la *justice*

Le CESE suggère, en introduction de la loi, de poser des principes fondamentaux, en particulier les principes internationaux sur lesquelles la France s'est engagée ainsi que de définir ce que sont les violences sexuelles et sexistes. Cette définition peut faire l'objet d'échanges entre tous les acteurs et actrices concernées. Le CESE s'associe à la coalition féministe pour une loi intégrale¹ qui propose une définition large des VSS :

« L'ensemble [des] violences qui touchent majoritairement les filles et les femmes : viols, violences conjugales, etc. [Le CESE préfère le terme de « violences au sein du couple], ainsi que toutes les formes de violences sexuelles, incluant l'inceste et la pédocriminalité, le harcèlement sexuel, l'exploitation sexuelle (notamment au sein du système prostitutionnel, de l'industrie pornographique et via les technologies numériques), le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.

Elles englobent aussi les violences sexuelles en ligne, comme le partage d'images intimes ou de vidéos de viols. Nous avons fait le choix d'y inclure des violences sexistes qui ont une forte dimension sexuelle, même si elles ne s'y réduisent pas : violences obstétricales et gynécologiques, mutilations sexuelles féminines et mariages forcés ».

De plus, la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe² définit en ces articles 3³ et 4⁴ les principes fondamentaux en la matière.

1 Coalition féministe pour une loi intégrale, 140 propositions pour une loi-cadre intégrale contre les violences sexuelles, page 3.

2 Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Conseil de l'Europe, 2011. [STCE 210 - Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#)

3 **Article 3 - Définitions**

La violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits de l'homme et une forme de discrimination à l'égard des femmes.

Elle englobe tous les actes de violence qui entraînent pour les femmes, ou sont susceptibles d'entraîner, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée. Aux fins de la Convention, le terme « femmes » inclut les filles de moins de 18 ans.

La violence domestique désigne tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre les anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime.

Le genre désigne les rôles, les comportements, les activités et les attributions socialement construits, et qu'une société donnée considère comme appropriés pour les femmes et les hommes.

La violence à l'égard des femmes fondée sur le genre désigne toute violence infligée à une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée.

La victime désigne toute personne physique qui est soumise à la violence à l'égard des femmes ou à la violence domestique.

4 **Article 4 - Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination** Chacun a le droit de vivre à l'abri de la violence aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée et les Parties prennent les mesures législatives et autres nécessaires pour promouvoir ce droit. Les États parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes. La mise en œuvre de la Convention doit être assurée sans discrimination aucune. Les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour prévenir et protéger les femmes contre la violence fondée sur le genre ne sont pas considérées comme discriminatoires.

Par ailleurs, en matière de droits de l'enfant, **le CESE demande à inscrire dans la loi l'article 19 de la CIDE**, ratifiée par la France.⁵

L'organisation de la police, la coordination de la justice et les sanctions pénales sont des volets essentiels. Cependant, le CESE regrette que le volet police/justice soit l'entrée en matière de la proposition de loi. Si l'ambition est de suivre le parcours d'une victime et de s'attaquer aux racines des violences sexistes et sexuelles, le premier volet spécifique dédié à la prévention et détection devrait regrouper les articles de la loi en la matière. La prévention est mentionnée, mais elle est partagée entre les titres II (sur la protection de l'enfance), III (sur la lutte contre les VSS au travail) et IV (sur la lutte contre les VSS dans le système de santé).

Comme il l'a dit en préambule, le CESE regrette également que la manière d'impliquer la **société civile** soit absente des réponses globales apportées – même si toutes les réponses de la coalition ne sont pas du niveau de la loi. Les **associations de terrain spécialisées** sont les portes d'entrée des victimes de violence enfants comme adultes.

Cette répartition, si elle a l'intérêt de couvrir plusieurs champs, ne dessine pas une politique de prévention structurée et lisible, que l'ensemble des actrices et acteurs concernés pourront s'approprier. La proposition de loi comprend des propositions pour protéger les victimes et éviter l'aggravation des conséquences des violences qu'elles ont subies⁶ et d'autres qui contribueront à améliorer la détection, le signalement, le repérage des VSS⁷.

Comme l'a recommandé le CESE à de nombreuses reprises⁸, il faut aussi intervenir très en amont (prévention « primaire »), en agissant sur toutes les causes des VSS, qu'il s'agisse des comportements (stéréotypes de genre, banalisation du sexisme), des environnements (au travail, à l'école, dans les espaces publics), ou des normes sociales (culture du silence lié aux rapports de pouvoir).

Il souligne que le lieu où s'exercent le plus souvent les violences sexistes et sexuelles dès l'enfance est le domicile et par son entourage. Elles commencent au sein de la famille et/ou du couple. Les lieux que fréquentent les enfants doivent également être inclus dans chaque dispositif de prévention : les crèches, les écoles dès la maternelle, les collèges, lycées, CFA⁹, les associations sportives, l'ASE¹⁰, la PJJ¹¹, les centres de loisirs et de vacances, etc.

5 Convention internationale pour les droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 7 août 1990. (article 19 : « **Le gouvernement prend toutes les mesures réglementaires, administratives, sociales et éducatives appropriées pour mettre en œuvre les objectifs de la loi : protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié** » Convention internationale pour les droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 7 août 1990. [Convention_Unicef.qxd](#)

6 Prévention « tertiaire »

7 On pourrait, par analogie avec la santé, parler de prévention « secondaire ».

8 Avis *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne Rose, CESE, septembre 2024 ; Résolution « *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre* », rapportée par Agathe Hamel, CESE, mars 2026.

9 Centre de formation d'apprentis.

10 Aide sociale à l'enfance

11 Protection judiciaire de la jeunesse

L'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle doit être mise en place dans tous ces lieux avec des professionnelles et professionnels formés. C'est le sens de l'avis du CESE « *Éduquer à la vie affective relationnelle et sexuelle*¹² ».

Comme il l'a dit en préambule, le CESE regrette également que la manière d'impliquer la **société civile** soit absente des réponses globales apportées – même si toutes les réponses de la coalition ne sont pas du niveau de la loi. Les **associations de terrain spécialisées** sont les portes d'entrée des victimes de violence enfants comme adultes.

Le CESE rappelle ici et le rappellera également sur le volet santé que la détection des violences a lieu dans ces lieux fréquentés par les enfants mais aussi *via* les **PMI**¹³. **Elles sont centrales et pourtant absentes des préconisations.**

Le chapitre I^{er} concerne la réforme des institutions judiciaires et policières

En effet, le CESE soutient les demandes légitimes et urgentes de moyens supplémentaires dédiés à la chaîne police-justice, **sans oublier les associations qui accompagnent les victimes dans leur parcours.**

Les réformes ne peuvent qu'être accompagnées de **moyens conséquents humains et financiers**, et de plans pluriannuels sans quoi elles seraient vaines et vectrices de souffrance pour les professionnelles et professionnels, et pour les victimes, en plus d'être inopérantes et inefficaces.

Dans un rapport d'avril 2023¹⁴, la Cour des comptes pointe une augmentation sensible du nombre de défections chez les policiers et gendarmes. De plus, le rapport de la commission d'enquête du Sénat¹⁵ pointait en 2018 un état moral dégradé parmi les forces de sécurité intérieure et des institutions fragilisées par un manque de moyens chronique et une organisation parfois défectueuse.

En 2021, 3000 magistrates et magistrats et une centaine de greffières et greffiers avaient alerté sur la situation catastrophique de la Justice¹⁶. Or aujourd'hui, les chiffres sont tout autant alarmants :

- Environ 3 millions de procédures en attente en France¹⁷ ;
- 1 500 affaires de violences sur mineures et mineurs dans une seule cour d'appel¹⁸ ;

12 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024, Page 15, [2024_13_evars.pdf](#)

13 *Avis Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité* rapporté par Marie-Josée Balduochi et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025, [2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

14 Cour des comptes, « Analyse de l'exécution budgétaire 2022, avril 2023.

15 Sénat, rapport de la commission d'enquête « Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine », Michel BOUTANT, président, et François GROSDIDIER, rapporteur, juillet 2018.

16 *Le Monde*, L'appel de 3 000 magistrats et d'une centaine de greffiers : « Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout », le 23 novembre 2021.

17 Selon le syndicat de la magistrature.

18 1 497 affaires à réexaminer par la cour d'appel de Nîmes, chiffre annoncé par le procureur général Xavier Bonhomme.

- Plusieurs mois pour enregistrer un dossier au greffe, selon les juridictions ;
- Parfois plus d'un an d'attente pour une expertise psychiatrique¹⁹ et un manque d'enquêtrices et enquêteurs ;
- Des postes toujours non pourvus au bout de plusieurs années ;
- 88 000 dossiers de violences sexuelles sur mineures et mineurs en cours demandés à être traités en urgence sans augmentation des effectifs (juge, greffe etc.).

Cela aboutit, par ailleurs, à retarder, faute de moyens, d'autres audiences qui sont pourtant essentielles (cambriolage violent, une pollution industrielle, une escroquerie grave, etc.) pour la vie et la santé des personnes. La confiance dans la justice, pilier majeur du contrat social, n'est garantie que si ces cas peuvent aussi être jugés dans des délais raisonnables.

Il ne s'agit donc pas de dysfonctionnements individuels, mais bien d'un **fonctionnement en constante inadéquation** avec les besoins des administrées et administrés, des enfants et femmes victimes et des professionnelles et professionnels. Il est nécessaire de dimensionner les moyens de la chaîne police/justice à la hauteur de la réalité des enjeux pour garantir à tous les citoyens et toutes les citoyennes une prise en charge effective, d'autant qu'à ce jour, le « stock » accumulé de dossiers non traités est déjà très important et en constante augmentation.

Au-delà d'une réforme des institutions, il s'agirait de réformer leur organisation. Il faudrait également que les circulaires pénales en tirent les conséquences.

Une saisine gouvernementale pourrait venir compléter les propositions élaborées dans le cadre de cet avis.

Le CESE pourrait, dans ce cadre, suggérer par exemple d'ajouter des dispositions qui permettraient aux différentes juridictions de communiquer entre elles sur un même dossier présenté devant différentes juridictions. Il est anormal qu'un juge pénal retire l'autorité parentale à un parent et que le juge aux affaires familiales fixe une résidence alternée chez ce même parent. Ce manque de communication est vecteur de souffrance pour les victimes et leur famille, et peut aboutir à des décisions incohérentes voire dramatiques.

Enfin, l'accompagnement social et éducatif des personnes en contexte judiciaire pénal est indispensable en complément ou en alternative à la réponse répressive.

Pour les enfants auteurs en particulier, il existe des mesures éducatives et de réparation pénales très insuffisamment prononcées par les juges.

Sans changement d'ampleur, l'insuffisance de ses moyens constituera le premier obstacle à la mise en œuvre des réformes que porte le titre I de la proposition de loi. Les violences intrafamiliales occupent une place de plus en plus importante dans l'activité des juridictions pénales. Or, le manque de moyens concerne tous les niveaux, de l'instruction à l'application de la peine, et toutes les catégories de personnels (police judiciaire, magistrature, expertise, probation et réinsertion, protection judiciaire de la jeunesse).

¹⁹ Rapport d'information du Sénat N° 432 sur l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger, Par MM. Jean SOL et Jean-Yves ROUX, 10 mars 2021.

Dans son avis sur *Le sens de la peine*²⁰, le CESE s'alarmait des répercussions en chaîne de cette situation, constatant, au détriment de l'ensemble des justiciables, **avec, dans la pratique, des délais d'instruction et de jugement qui s'allongent et peuvent mettre les victimes encore plus en danger**, des procédures « qui s'adaptent aux moyens » et des incompréhensions liées au manque d'accompagnement qui se multiplient.

Afin de renforcer l'efficacité de la mesure créée par l'article 1 de la proposition de loi, et garantir l'égalité sur le territoire et l'accès aux droits, le CESE rappelle ses travaux sur les violences faites aux femmes dans les Outre-mer en 2017²¹ et dont un bilan sous forme de résolution a été réalisé en 2024²².

Le CESE préconise ainsi de faire apparaître que, dans les territoires ultramarins, ces formations intègrent les spécificités linguistiques, culturelles, coutumières et géographiques propres à chaque territoire ainsi que les contraintes liées à l'éloignement et à l'insularité.

Le CESE avait en effet recommandé en 2017 que :

« Les actions de formations initiales et continues prévues par le 5^e Plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes (2017-2019) soient déployées prioritairement dans les Outre-mer compte tenu du niveau constaté des violences.

Le CESE souligne la nécessité de créer une culture commune sur les violences faites aux femmes afin d'améliorer le repérage de ces violences et la protection des victimes. Ces formations reposent sur l'utilisation d'outils élaborés par la Mission interministérielle pour la protection des femmes et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF). Les outils peuvent le cas échéant, être adaptés aux contextes locaux.

Une attention particulière doit être portée aux forces de sécurité notamment afin de les sensibiliser aux manifestations des troubles psychotraumatiques liés aux violences subies ».

20 Dans l'avis *Le sens de la peine*, rapporté par Alain Dru et Mme Danièle Jourdain Menninger, CESE, septembre 2023, le CESE écrivait : « Sans un choc de moyens notamment en personnels, il persistera des délais incompréhensibles par les victimes et la société et donc une défiance vis-à-vis de l'institution judiciaire. Le statu quo rend irréaliste toute proposition qui aggraverait la charge de travail des juridictions [...] ».

21 Avis *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Dominique Rivière et Ernestine Ronai, CESE, mars 2017. [2017_09_violences_femmes.pdf](#)

22 Résolution *Amplifions la lutte contre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Inès Bouchaut-Choisy et Viviane Monnier, CESE, Novembre 2024. [2024_20_violences_femmes_OM.pdf](#)

Le CESE rappelle qu'une **formation conçue pour l'Hexagone manque sa cible en Outre-mer** : barrière linguistique (y compris en langue des signes), poids des réalités coutumières, interconnaissance insulaire. En application d'une approche territorialisée, le repérage des violences et le recueil de la parole ne peuvent être conduits de manière identique par exemple à Mayotte, en Guyane, en Polynésie française et dans l'Hexagone.

Concernant le **socle d'actes d'enquêtes** compris dans l'article 2, le CESE suggère au législateur de **renforcer la liste des actes d'enquêtes minimum à réaliser**.

Cette demande ne pourra être effective qu'accompagnée de **moyens nécessaires** que le CESE appelle de ses vœux en préambule, sans quoi cette recommandation serait un facteur de pression supplémentaire pour les forces de l'ordre et déceptive dans son application concrète.

La liste des actes d'enquête pourrait être renforcée par les points supplémentaires soulevés par le document réalisé par la coalition²³, par exemple sur **l'enquête auprès de l'entourage** et des ex-partenaires, le **développement des bonnes pratiques** chez les enquêtrices et enquêteurs en matière d'audition des victimes, le **repérage** des stratégies de l'auteur etc.

Afin de renforcer son effectivité, le CESE préconise qu'un arrêté fixe les procédures à suivre et qu'une circulaire soit envoyée par le ministre de l'Intérieur aux directions d'administrations concernées.

À propos de **l'expertise psychiatrique** (article 4), dans son avis sur *Le sens de la peine*²⁴, le CESE relève que les **expertes et experts ne sont pas assez nombreux, ni suffisamment rémunérés**, ce qui diminue leur disponibilité. En outre, les disparités et les contradictions entre les expertises sont fréquentes. Elles sont liées au fait que les expertises et contre-expertises interviennent à des moments différents, souvent longtemps après les faits. Elles sont aussi la conséquence de l'existence de formations, de qualifications très différentes et donc de prismes d'analyse et de jugement.

Les expertises ont une influence importante sur les décisions judiciaires en matière de VSS (dans l'établissement des faits, les mesures de protection proposées, les droits de visite et d'hébergement dans les cas d'inceste) et **le CESE soutient le renforcement du cadre d'exercice des experts prévu dans la proposition de loi**.

Il relève que la pertinence de l'expertise dans ces procédures est liée au moment où elle va se dérouler : le recrutement d'experts et la révision du cadre qui leur est applicable doit faciliter leur disponibilité et leur réactivité.

²³ 140 propositions pour une loi-cadre intégrale contre les violences sexuelles ; Recommandation 70. Doter les services d'enquête de moyens suffisants et systématiser la réalisation d'un certain nombre d'actes d'enquête ainsi que le démarrage de l'enquête dans un délai d'un mois.

²⁴ Avis *Le sens de la peine* rapporté par Alain Dru et Danièle Jourdain Menninger, CESE, septembre 2023, [411230022_000923_sens_peine_int_17.indd](#)

Le CESE préconise l'établissement en lien avec les juridictions, les associations d'aide aux victimes, les ordres et organisations professionnelles concernées de listes d'expertes et d'experts spécifiquement formés aux violences sexistes et sexuelles, mises à disposition des victimes dans tous les tribunaux (ou les juridictions spécialisées). Pour les territoires éloignés géographiquement, ou dans lesquels le nombre d'experts reste insuffisant, il est nécessaire de développer le recours à des solutions alternatives, comme la visioconférence.

L'objectif de l'article 5 est de permettre une **meilleure coordination entre les justices civile et pénale**, non seulement pour les violences au sein de la famille, mais pour l'ensemble des violences sexuelles ou sexistes.

En ce qui concerne le traitement des violences intrafamiliales, la création de pôles spécialisés au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel en novembre 2023 devait permettre de traiter « *en transversalité les dossiers de violences intrafamiliales sur le plan civil (affaires familiales, assistance éducative, autorité parentale) et sur le plan pénal (pôle mineur-famille au parquet, audiences correctionnelles) avec un dossier unique et des audiences dédiées* ».

La mise en place de juridictions spécialisées sur l'ensemble du territoire pourra s'appuyer sur les premières données consolidées des affaires traitées par ces pôles et leurs effets sur les parcours des victimes, permettant de garantir leur effectivité.

Dans son avis sur *Le sens de la peine* de septembre 2023²⁵, le CESE relevait que la réforme espagnole du traitement judiciaire des violences intrafamiliales, souvent présentée comme un exemple, reposant sur une approche civile et pénale, intervenait dans le cadre d'une **politique plus générale, financée et structurée, de prévention et de lutte contre ces violences**. En outre, la transversalité dans le traitement de ces dossiers implique, au-delà des réorganisations, de donner aux magistrates et magistrats le temps et les moyens d'accéder à l'information, de la partager, de la rassembler et de l'analyser pour parvenir aux réponses les plus adaptées aux différentes situations.

Pour le CESE, la mise en place de juridictions spécialisées en matière de violences sexistes et sexuelles prévue dans la proposition de loi devra s'accompagner d'un **renforcement des moyens humains de l'ensemble des professions de la justice** (magistrates et magistrats, mais aussi greffiers et greffières...).

La création de ces juridictions implique également un **plan pour former des professionnelles et professionnels spécialisés aux violences sexistes et sexuelles**. Ce plan devra associer les ordres, barreaux et organisations représentatives des professions concernées, afin que la spécialisation

²⁵ Ibid.

repose sur une offre de formation accessible, financée et compatible avec l'exercice libéral.

La **question des locaux dédiés** à ces juridictions doit aussi être anticipée : des moyens matériels supplémentaires devront être prévus, au risque de rallonger, faute de salles d'audiences suffisantes, les délais de traitement des affaires au sein de la juridiction.

Pour produire pleinement ses effets, la création de ces juridictions doit, au-delà du cadre judiciaire, **mobiliser des professionnelles et des professionnels en charge de l'accompagnement des victimes** et de leur orientation tout au long de leur parcours judiciaire (accès aux droits sociaux, à la santé, aux dispositifs relatifs au logement...).

Le CESE alerte également sur le **risque d'une hétérogénéité dans la mise en place de ces juridictions spécialisées** sur l'ensemble du territoire, notamment pour les territoires ruraux, ce qui pourrait conduire à des **inégalités dans l'accès à la justice**, en fonction du ressort du tribunal de la victime : cette organisation doit pouvoir être effective dans les plus grands tribunaux comme dans ceux de plus petite taille. L'égal accès de toutes et tous à ces juridictions implique également leur pleine accessibilité, notamment aux personnes en situation de handicap.

Certains facteurs à l'œuvre dans les **territoires ultramarins**, par exemple l'isolement ou l'étendue des territoires, rendent encore plus difficile la libération de la parole des victimes. Il existe donc une sous-déclaration importante des violences et un écart significatif entre la réalité des faits subis et ceux qui sont effectivement portés à la connaissance de la Justice.

Ces mêmes facteurs rendent aussi particulièrement difficiles la mise en œuvre des dispositifs de protection et d'accès au droit des victimes. Plusieurs facteurs locaux, à prendre en compte, entravent la protection effective des victimes : les difficultés de déploiement du téléphone grave danger, encore inopérant dans certains territoires (Wallis et Futuna, Guyane...), les limites de l'ordonnance de protection, le manque de structures d'hébergement, plus criant que dans l'Hexagone, les obstacles à l'éviction du conjoint violent, la difficulté accrue à « reconstruire sa vie » pour les victimes dans un contexte géographique limité.

Dans ce contexte, la mise en place de juridictions spécialisées dans l'ensemble des territoires ultramarins permet de renforcer l'expertise des magistrates et magistrats et des personnels judiciaires, d'assurer une meilleure prise en compte des victimes, de fluidifier le traitement des procédures et d'harmoniser les pratiques judiciaires sur l'ensemble du territoire national. Si le dispositif présenté présente un intérêt encore plus marqué dans les Outre-mer, les conditions de son déploiement sont complexes, essentiellement en raison du nombre insuffisant de magistrates et magistrats locaux expérimentés et de la difficulté à les faire venir de l'Hexagone.

L'effectivité de la réponse judiciaire suppose aussi de lever les angles morts propres à la justice des mineurs et mineurs : l'Outre-mer ne dispose d'aucun établissement pénitentiaire pour mineurs, les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse y sont sous-dimensionnés, et l'assistance effective d'une avocate ou d'un avocat comme le recours à un ou une interprète y deviennent des variables d'ajustement.

Concernant l'article 7 de la présente proposition de loi, **le CESE préconise que soit renforcée la prise en compte des territoires ultramarins.**

Il propose que l'article soit complété en précisant que cette instance comprend notamment des magistrates et magistrats, des expertes et experts médico-psychologiques, au moins **une ou un représentant des territoires ultramarins**, des chercheuses et chercheurs ainsi que des représentantes et représentants d'associations féministes. Elle remet chaque année un rapport public sur les délais de traitement, les taux de condamnation et l'effectivité des mesures de protection. La composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de cette instance sont fixées par décret en Conseil d'État.

En effet, la nécessité d'une coordination des actrices et acteurs, tant au niveau territorial que national, ainsi que d'une évaluation des résultats des politiques mises en œuvre plaide effectivement en faveur de la création d'une instance chargée d'évaluer de manière régulière la mise en œuvre et l'efficacité des dispositifs.

Cette instance permettrait de disposer d'une vision consolidée des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales, d'identifier les écarts entre les objectifs fixés et leur application effective sur les différents territoires, de mesurer l'impact réel des dispositifs, mais également de formuler des **recommandations opérationnelles** fondées sur des **données objectives et partagées**. Elle contribuerait ainsi à remédier à l'éparpillement des informations, aux difficultés persistantes d'accès aux données statistiques et à l'absence d'une évaluation globale des mesures engagées, difficultés régulièrement soulignées. La mise en place d'une instance indépendante d'évaluation complète et s'articule en outre avec la mission de la Coordinatrice interministérielle des violences faites aux femmes dans les Outre-mer.

Le recueil de données chiffrées aux niveaux local, régional et national est essentiel au déploiement d'un dispositif adapté.

Le CESE appelle donc à **la création d'un observatoire général et à l'extension des observatoires régionaux des violences sexistes et sexuelles dans l'ensemble des territoires ultramarins**²⁶. Ils sont actuellement au nombre de 4 (Réunion, Martinique, Polynésie et embryon de structure en Guadeloupe) et non de 11²⁷.

Dans ce même *continuum*, le CESE préconise aussi **la reprise des enquêtes VIRAGE de l'INED et la conduite d'enquêtes de victimation**, afin de renforcer la connaissance des phénomènes de violence et d'adapter les politiques publiques aux réalités territoriales.

²⁶ Avis *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Dominique Rivière et Ernestine Ronai, CESE, mars 2017.

²⁷ Les onze territoires ultramarins visés sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

Ces travaux pourraient intégrer une évaluation du coût économique et social des VSS pour les territoires ultramarins afin de mieux mesurer leurs conséquences sur l'emploi, la santé, l'éducation et le développement économique.

Par ailleurs, le CESE rappelle que les **déléguées régionales aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE)** constituent le **pivot** de la **coordination territoriale** des politiques publiques de lutte contre les violences sexistes et sexuelles. Or, dans plusieurs territoires, l'ampleur des missions confiées ne s'accompagne pas des moyens humains et financiers nécessaires à leur pleine mise en œuvre. Le renforcement des effectifs dédiés est indispensable. Ce budget peut à l'heure actuelle, se limiter à quelques milliers ou dizaines de milliers d'euros en Outre-mer.

Enfin, concernant les missions de cette instance, il semble prioritaire au CESE qu'elle puisse se doter d'une stratégie prenant en compte les **discriminations croisées**, notamment celles vécues par les personnes handicapées²⁸.

Le chapitre II concerne le parcours judiciaire des victimes de violences sexuelles

Le CESE a abordé le parcours judiciaire des victimes par le biais d'un avis²⁹ et d'une résolution³⁰ consacrés aux territoires ultramarins. Le CESE est favorable au renforcement des ordonnances de protection et des mesures d'éloignement des auteurs de violences, qu'il considère comme des outils essentiels pour protéger les victimes de violences.

Toutefois, ses travaux montrent que leur application demeure très **inégaie en Outre-mer**.

Tant la mise à l'abri que l'éviction se heurtent à de nombreuses difficultés en Outre-mer : manque de structures d'accueil pour les auteurs de violences ; insuffisance des dispositifs d'hébergement d'urgence pour les victimes ; contraintes géographiques liées à l'insularité et difficultés de mobilité et de transport permettant l'accès aux services sociaux, médicaux et judiciaires ; spécificités sociales et coutumières qui compliquent l'exécution des décisions judiciaires.

Le chapitre III concerne la répression pénale des violences sexistes et sexuelles

Le CESE souhaite appeler l'attention du législateur sur la définition du « féminicide ». Il existe un *continuum* de violence entre le sexisme, les violences sexistes et sexuelles et le féminicide.

28 Déclaration du Bureau du CESE à l'occasion des 20 ans de la Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

29 Avis *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Dominique Rivière et Ernestine Ronai, CESE, mars 2017. [2017_09_violences_femmes.pdf](#)

30 Résolution « *Amplifions la lutte contre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer* », rapporté par Inès Bouchaut-Choisy et Viviane Monnier, CESE, novembre 2024. [2024_20_violences_femmes_OM.pdf](#)

En 2024³¹, le CESE appelait à ce qu'une **définition claire et un périmètre large de la notion de féminicide soient actés et partagés** entre les autorités et les associations spécialisées, **afin d'obtenir des chiffres et statistiques, transparents, consolidés et fiables**. Sa mention dans le code pénal en tant que tel devrait pouvoir faire l'objet de débat entre les pouvoirs publics, la société civile et toutes les parties prenantes.

Pour l'année 2025, le gouvernement dénombre 96 féminicides alors que #NousToutes en compte 164. La différence de comptage est conséquente et résulte du périmètre de ce qui relève d'un féminicide ou non. **L'absence de définition homogène entrave le recensement correct du nombre de femmes tuées en raison de leur genre et donc toute** réponse politique efficace à **y apporter**.

Le collectif #NousToutes élargit la notion au-delà du seul cadre conjugal aux matricides et aux meurtres de femmes en situation de prostitution. Un décompte auquel il faudrait aussi pouvoir ajouter celui des suicides dits « forcés ». Depuis le 30 juillet 2020 l'infraction de harcèlement par conjoint ou ex-conjoint ayant conduit la victime à se suicider (ou tenter) – constitue un délit passible de 10 ans de prison et 150 000 euros d'amende. Chaque année, plusieurs centaines de femmes mettraient ainsi fin à leurs jours à la suite de faits de harcèlement et/ou de violences, sans que leurs décès soient pris en compte parmi les féminicides dénombrés officiellement.

De même, depuis 2018, le **nombre de féminicides** dans les Outre-mer n'a **pas diminué**. Depuis 2021, les chiffres ont **progressé** passant de **10 en 2021 à 13 en 2022, cela dans un contexte de violence**, pas uniquement à l'encontre des femmes, élevé³². Notre société reste défaillante en matière de protection des femmes puisque l'écrasante majorité avait alerté et environ un quart des victimes avaient porté plainte³³ avant d'être tuées. Ainsi, de nombreuses structures associatives agissant sur le terrain des violences dénoncent le fait que dans l'immense majorité des cas, les victimes avaient donné l'alerte, sans suite appropriée.

Par ailleurs, le CESE rappelle **que la peine doit être comprise par l'auteur, par la victime et par la société**. En effet, dans l'avis sur le sens de la peine³⁴, le CESE indique que « *Pour protéger les victimes de récidives possibles de l'auteur des violences, la prise en compte des violences intrafamiliales, notamment au sein du couple, passe de plus en plus par l'incarcération. Mais cette incarcération ne suffit pas : il faut assurer que l'auteur prendra également conscience de la gravité des faits* ». Dans ses préconisations, **cet avis met l'accent sur la consolidation de la prise en charge socio-éducative et du suivi psychologique des auteurs de violence**.

31 CESE, *Sortir de la crise démocratique* contribution au Rapport annuel sur l'état de la France en 2024.

32 Selon les chiffres issus de l'enquête Violence et rapports de genre (VIRAGE) de l'INED menée régulièrement jusqu'en 2020, 32 % des femmes et 23 % des hommes ont déclaré avoir vécu des épisodes de violence avant l'âge de 18 ans en Guadeloupe. On constate des chiffres très similaires en Martinique où les violences au sein de la famille et dans l'entourage proche avant 18 ans concernent 1 femme sur 4 et 1 homme sur 6. Selon cette même enquête, dans ces deux territoires, près d'une fille sur 10 a subi des violences sexuelles.

33 D'après l'enquête de victimation Genese, 2021.

34 Avis *Le sens de la peine*, rapporté par Alain Dru et Danièle Jourdain-Menninger, CESE, septembre 2023. [411230022_000923_sens_peine_int_17.indd](#)

Au sein de ce chapitre, **le CESE tient à apporter son soutien à la suppression du devoir conjugal** en droit français prévu à l'article 12 de la proposition de loi, dans la continuité de la position du CESE sur le droit à disposer de son corps³⁵. Cette proposition lèverait toute ambiguïté d'interprétation et dans les faits deviendrait incontestable en droit français, bien que prévue par le droit européen. Le sujet est par ailleurs traité dans la proposition de loi actuellement examinée au Parlement en deuxième lecture dans une proposition de loi rapportée par la députée Madame Marie-Charlotte Garin et le député Monsieur Paul Christophe³⁶.

35 Déclaration du Bureau en faveur de l'inscription du droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) dans la Constitution, juillet 2022.

36 Proposition de loi visant à mettre fin au devoir conjugal, n° 2175, déposée le mardi 2 décembre 2025.

Le titre II concerne les dispositions relatives à l'enfance

La prévention et détection précoce des violences sont les conditions essentielles de la réussite de la protection des enfants, qui y sont tous exposés, quelle que soit leur situation et leur milieu de vie. **Cette exigence de protection s'inscrit dans une approche globale fondée sur la prévention, le repérage, la mise en sécurité, ainsi que sur l'accès aux soins.**

Le CESE rappelle que la prévention et le repérage sont d'autant plus nécessaires que les enfants, en raison de leur dépendance à l'égard des adultes, ne peuvent assurer seuls la protection de leurs droits et de leur intégrité. Parmi les principaux besoins fondamentaux de l'enfant figure le besoin de sécurité – qui est même un méta besoin, au sens où il doit être pourvu pour que les autres besoins le soient également³⁷.

Dans ses travaux, le CESE a mis l'accent sur la nécessité de **renforcer les politiques de soutien à la famille et à la parentalité** et ce dès la conception³⁸. Le CESE a souligné son attachement à cet ensemble « *complet et cohérent* » : il « *consacre la nécessité d'une action pour l'enfant qui s'organise le plus en amont possible, pour prévenir, réduire les dangers auxquels il peut être exposé, mais aussi pour assurer son développement dans un environnement sécurisé* »³⁹. Le CESE a déploré le très fort hiatus existant entre le champ des missions de l'aide sociale à l'enfance et les moyens dont elle dispose. Or, l'aide sociale à l'enfance comporte un grand nombre de mesures de prévention et de soutien aux parents en difficultés (action éducative à domicile, mesure d'aide à la gestion du budget familial, intervention sociale et familiale), souvent reléguées⁴⁰ et insuffisamment financées face aux mesures curatives de placement, dont le nombre et le coût augmentent tendanciellement.

37 Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant, rapport du Dr Marie-Paule Martin-Blanchais, 2017.

38 Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité* rapporté par Marie-Josée Balducchi et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025, qui appelle à renforcer la prévention, l'information, l'accompagnement et la coordination des professionnels afin de mieux protéger la santé physique, psychique et sociale des femmes tout au long de la période périnatale.

39 Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE* rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024 411240015_001024_protection_enfance_int_DEF.indd.

40 UNAF, CNDPF, Étude sur la lisibilité et les effets de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, 2026.

Le CESE réitère son appel : il est urgent de se doter d'une stratégie globale de refondation de la protection de l'enfance qui garantisse l'effectivité des droits des enfants dans tous les territoires. Cette stratégie devra s'articuler avec la politique de lutte contre les VSS.

Le CESE estime que la prévention des violences faites aux enfants nécessitait d'améliorer la qualité du **service d'accueil de la petite enfance** : il a préconisé d'intégrer, dans les projets des établissements et des services concernés, les modalités dans lesquelles seront réalisés la prévention, le repérage et la lutte contre la maltraitance⁴¹. Il faut aussi renforcer les contrôles des structures d'accueil des enfants protégés⁴².

Le chapitre I^{er} comprend les mesures liées à la prévention, aux enquêtes menées par la police et la justice et aux soins prodigués aux enfants victimes

Le manque de prévention est l'un des fils rouges de l'analyse du CESE. Il insiste sur l'importance des structures et des métiers dédiés aux publics vulnérables, très souvent portés par le fait associatif, tout au long de cet avis.

S'agissant de l'article 17, dès le plus jeune âge, les enfants peuvent subir des violences de tout type. Le fait qu'elles se produisent plus particulièrement dans la sphère familiale, privée, rend leur détection difficile comme l'a montré le rapport public de la CIIVISE, précité.

Cependant, le CESE a aussi souligné dans ce même avis « *qu'une révélation sur deux a lieu plus de 20 ans après les faits, la moyenne d'âge des témoins étant de 44 ans.* » Or parmi les victimes, « *une personne sur deux avait déjà contacté des professionnels et professionnelles au sujet des violences subies, dans 40 % des cas, ces professionnels et professionnelles n'ont rien fait, moins d'un sur cinq a cru les victimes et moins d'un sur dix les a accompagnées dans un dépôt de plainte.* »

Le repérage des violences, notamment sexuelles, faites aux enfants constitue donc bien un défi, et ces violences restent massivement invisibles. La prévention et la détection des violences dès le plus jeune âge devraient donc être un enjeu prioritaire pour mieux respecter les droits des enfants. Le soutien aux familles et l'éducation nationale vont naturellement constituer des leviers pour y parvenir.

L'entretien annuel proposé par l'article 17 doit offrir l'opportunité d'un échange individuel, sans risque dans un cadre sécurisé et protecteur, par un professionnel qualifié pour le recueil de la parole, avec une adaptation à l'âge de l'enfant. C'est une recommandation de la CIIVISE.

41 Préconisation n°8 de l'avis *Vers un service public d'accueil de la petite enfance* (Marie-Andrée Blanc et Pascale Coton)

42 Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024 (préconisation n°15)

Par ailleurs, cet entretien annuel prévoit un rappel des droits de l'enfant. **À plusieurs reprises, le CESE a lui-même appelé à rendre les droits des enfants effectifs et à faire connaître aux enfants leurs propres droits**⁴³.

Cependant, avant de pouvoir étendre l'ambition de repérage des violences, il faut partir du constat que le secteur social et de santé scolaire, qui exerce déjà en partie cette mission, fait déjà aujourd'hui face à une pénurie de personnels et de moyens, comme l'a déjà relevé le CESE dans ses travaux. L'Éducation nationale compte désormais moins de 800 médecins, environ 7 600 infirmières et 3 100 assistantes et assistants et conseillères et conseillers techniques de service social pour plus de 12 millions d'élèves⁴⁴. Le CESE a déjà souligné le rôle indispensable de ces professionnels, en particulier dans les territoires où les soins sont peu accessibles⁴⁵.

Les médecins, notamment les pédiatres, ont également un rôle dans la détection précoce. Dans les bilans de santé pris en charge par l'Assurance maladie, entre 0 et 20 ans, la partie qui permettrait une détection de violences sexistes et sexuelles reste très limitée, face aux autres points somatiques du développement de l'enfant (à titre d'exemple : une seule question, à 6 ans, sur « l'instabilité, un besoin excessif d'être rassuré, des peurs publiques » déclarés à la maison ou à l'école...). Un nombre de questions limité entraîne mécaniquement un temps restreint et donc une attention limitée portée sur ce sujet, pendant le rendez-vous médical.

Si le repérage précoce en classe, ou par le biais d'un entretien individuel annuel, pourrait être un complément opportun aux visites médicales déjà prévues dans le cadre scolaire au niveau de l'école primaire et du secondaire, **le CESE alerte sur les conditions de faisabilité de cette mesure**.

Se pose ainsi la question des moyens dédiés à l'organisation de cet entretien annuel alors qu'en 2024, près de 2,27 millions d'élèves étaient accueillis à l'école maternelle⁴⁶.

Il faudrait d'abord s'assurer que tout le personnel (soignant, éducatif) au contact des jeunes enfants, en particulier, soit formé au repérage des violences – en cas de changement de comportement, par exemple. Des expérimentations menées sur le terrain par les acteurs associatifs (exemple de mères formées pour être auditrices d'enfants et d'adolescents) pourraient utilement inspirer les pratiques professionnelles. À ce titre, le CESE rappelle l'importance de s'appuyer sur les personnes que l'enfant et les familles croisent au quotidien et avec qui a pu se nouer une relation de confiance, notamment les enseignants et enseignantes. Une information obligatoire sur le repérage et les procédures de signalement des violences, pourrait être faite aux enseignants, enseignantes et aux animateurs, animatrices périscolaires à chaque rentrée. Ensuite, pour assurer le succès de la mise en œuvre de l'entretien individuel pour tous les élèves, il est nécessaire d'apporter des garanties sur la présence de professionnels et professionnelles dûment formés qui conduiront ces entretiens.

43 Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE* rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024.

44 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle* rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, septembre 2024.
Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024.
Avis *Satisfaire les besoins fondamentaux des enfants et garantir leurs droits, dans tous les temps et espaces de leur vie quotidienne*, rapporté par Dominique Gallet, Bernadette Groison et Evanne Jeanne-Rose, CESE, décembre 2025.

45 Avis *Réussite à l'École, réussite de l'École* rapporté par Bernadette Groison, CESE, juin 2024. [2024_11_reussite_ecole.pdf](#)

46 Site de l'Éducation nationale : <https://www.education.gouv.fr/l-ecole-maternelle-11534> (consulté en juillet 2026).

Le professionnel ou la professionnelle qualifiée chargée de recueillir la parole de l'enfant devra être un personnel de santé ou de service social et associatif. En ce qui concerne les professionnels médicaux et paramédicaux, les outils de détection des traumatismes, risques ou situations de violences et les outils de communication vers les enfants ou leurs parents sont aujourd'hui insuffisamment présentés et donc déployés.

Enfin, il est nécessaire d'apporter des précisions sur la place des parents dans ce dispositif, l'information qui leur serait donnée et l'accompagnement qui leur serait proposé. Ainsi, à la rentrée 2026-2027, la mairie de Paris a pris l'initiative d'envoyer un livret d'accueil et un guide de prévention, réalisé par des experts, sur la prévention des violences sexuelles. Les représentants de parents d'élèves disposeront d'un kit dédié. Des sessions d'information des parents sur le champ des violences – notamment les violences dites éducatives ordinaires – et sur les services existants pour les écouter et les soutenir en cas de révélation, existent déjà. Elles devraient être rendues systématiques, avec le concours des associations habilitées avec lesquelles l'Éducation nationale conventionne.

Dans le cadre de ces entretiens individuels, il conviendra de veiller à ce que les conditions soient réunies pour prémunir les familles vulnérables des peurs que peuvent susciter les institutions pourtant chargées de protéger les enfants, ce qui implique d'y consacrer des moyens suffisants.

Le CESE réitère la préconisation n°12 de son avis sur la santé mentale des enfants et des jeunes pour un renforcement des effectifs et des moyens matériels des équipes au service de la santé des enfants et des adolescents (médecins, infirmières, psychologues, assistantes sociales, réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté...) afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs missions de prévention, de repérage et d'orientation et de se coordonner avec la psychiatrie infanto-juvénile de secteur et l'accompagnement médico-social. Enfin, le CESE tient à rappeler qu'en complément des dispositifs de repérage, il est essentiel de garantir une prévention émancipatrice, à travers l'éducation à la vie affective relationnelle et sexuelle.

S'agissant de l'article 18, il faut s'assurer que **l'intérêt supérieur de l'enfant soit systématiquement protégé et représenté dans toutes les décisions qui le concernent**. Le CESE a récemment réaffirmé l'importance du respect des droits de l'enfant, parmi lesquels le droit à s'exprimer et de faire valoir ses droits. Il a dans cet objectif préconisé la systématisation de la désignation d'un avocat ou d'une avocate, pour accompagner tout enfant confié à l'aide sociale à l'enfance, dans le cadre des mesures d'assistance éducative⁴⁷. Une loi portant le même dispositif a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2026 et entrera en vigueur début 2027.

⁴⁷ Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024 (Préconisation n°13).

Pour tout enfant victime de crime ou délit, systématiser l'assistance d'un avocat offerte aux victimes pourrait améliorer le parcours judiciaire des mineurs victimes.

Pour que cette mesure soit effective en pratique, **le CESE rappelle qu'il convient de disposer d'un vivier d'avocates et avocats spécialisés en droits des enfants volontaires, disponibles et mobilisables dès le dépôt de la plainte.** Cette mobilisation devra s'accompagner d'un financement pérenne de l'aide juridictionnelle. Plusieurs tribunaux, dont celui de Seine-Saint-Denis, ont expérimenté avec succès une antenne pour mineurs où un avocat était systématiquement désigné par le bâtonnier. L'accompagnement de ce changement est donc possible autant qu'il est souhaitable.

Pour autant, il n'est pas suffisant. Pour accompagner l'enfant qui ne peut l'être par ses représentants légaux – généralement ses parents, en particulier lorsque leurs intérêts divergent, le juge doit nommer un administrateur *ad hoc*. Cette fonction méconnue et mal reconnue, est pourtant fondamentale au bon fonctionnement de la justice des mineurs, et le législateur a, à plusieurs reprises, élargi ses compétences⁴⁸.

Ainsi, **le CESE a également recommandé de « donner un statut, avec une formation obligatoire et un certificat de compétence, à l'administrateur ad hoc désigné lorsque les intérêts de l'enfant doivent être représentés en justice et ne peuvent l'être par ses représentants légaux.**⁴⁹ » Les financements alloués pour les mandats d'administrateur *ad hoc* sont quasiment inexistantes et cette mesure de protection devient de moins en moins effective. Par exemple, au civil, la mission est indemnisée à hauteur de 200 euros, quelle que soit sa durée ou le nombre d'audiences. Une association peut ainsi être mandatée lorsque l'enfant est nourrisson et le représenter jusqu'à sa majorité avec une indemnisation qui restera strictement donc équivalente.

La question de la revalorisation de la rémunération est essentielle pour continuer à disposer de professionnels compétents, spécialisés dans la protection de l'enfance, partout en France. Le rapport parlementaire « Plan rouge vif - Améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales »⁵⁰ remis à la Chancellerie en mai 2023 proposait d'élaborer un statut des administrateurs *ad hoc* en adéquation avec les exigences inhérentes au mandat que leur confie la loi au soutien des intérêts de l'enfant et de revaloriser leurs indemnités » (recommandation n° 35).

Un accompagnement psychologique parallèle, adapté à l'âge des enfants, peut également être nécessaire tout au long d'une telle procédure judiciaire. L'enfant ainsi que son représentant légal doivent, dans le cadre de cette procédure, être informés de leurs droits et des dispositifs sociaux d'accompagnement.

48 CNAPE, Les administrateurs *ad hoc*, créer les conditions d'un véritable statut, 2024.

49 Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024 (Préconisation n°14).

50 Émilie Chandler et Dominique Vérien, Plan rouge vif. Améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales, rapport remis à la Première ministre, ministère de la Justice, 22 mai 2023.

Dans ce contexte, le CESE rappelle sa préconisation de la création d'un statut de l'administrateur *ad hoc*, avec une formation obligatoire et un certificat de compétence. La proposition de loi devrait donc être renforcée d'un article créant légalement ce statut.

L'article 19 reprend la préconisation 42 du premier rapport de la CIIVISE. Cette dernière rappelle que « *tant qu'un sujet victime est exposé au système agresseur, il est en insécurité physique et psychique : il est alors impossible d'envisager un processus de guérison ni même d'entamer un quelconque travail thérapeutique* ». Selon les membres experts de la CIIVISE : « *une confrontation, à rebours de l'audition non suggestive, ravive nécessairement le traumatisme de l'agression et peut conduire la victime, de fait intimidée, voire à nouveau sous emprise, à garder le silence voire à se rétracter. Au regard des risques inhérents à la confrontation, la CIIVISE considère qu'il est temps de fixer une doctrine claire pour la protection de l'enfant victime ou de l'adulte qu'il est devenu. Cela mettrait fin à cette situation.* »

Pour recueillir la parole de l'enfant de façon adaptée, des avancées très concrètes ont déjà eu lieu, et doivent se généraliser. Ainsi, les salles Mélanie se développent dans les gendarmeries, commissariats et hôpitaux afin de recueillir le témoignage de jeunes victimes de maltraitance et violences dans des espaces adaptés et sécurisants avec un protocole spécifique respectant le développement de l'enfant.

Il est donc justifié et opportun d'aller plus loin. **Le CESE soutient cette proposition dans la mesure où elle peut s'accompagner du renforcement d'espaces offrant un cadre adapté au recueil de la parole de l'enfant, évitant la répétition de la violence vécue, et n'offrant aucune prise pour la reproduction d'un schéma de domination que l'enfant n'a pas à subir.**

S'agissant de l'article 21, celui-ci apporte une solution au constat fait par la CIIVISE : l'accès à des soins spécialisés pour prendre en charge le psychotraumatisme est trop insuffisant. Comme tout trauma, les conséquences sont pourtant dévastatrices à court, moyen et long terme, si elles ne sont pas traitées.

Le CESE s'est penché, dans son avis, sur la protection de l'enfance, sur les effets des « expériences négatives de l'enfance » (ENE) qui incluent différentes formes de maltraitance, dont les violences sexuelles. Dès lors qu'elles s'accumulent, elles produisent des conséquences graves et documentées. Elles peuvent faire émerger un « stress toxique chronique ». Les mécanismes corporels (emballement du cœur, accélération de la respiration) qui se répètent, face à des maltraitements quotidiens, peuvent aboutir à des maladies, qui se poursuivent jusqu'à l'âge adulte : maladies cardio-vasculaires, diabète, maladies inflammatoires, mais aussi dépressions, addictions.

Il est donc essentiel d'organiser la réponse à la forte prévalence de pathologies de santé mentale chez les personnes victimes de violence et assurer précocement et à temps un suivi psychologique des enfants que la vie a exposés prématurément à différentes formes de

maltraitements. La disposition de cet article, qui reprend le parcours de soins proposé par la CIIVISE, répond à cet impératif – nous rappelons les éléments de notre introduction sur les coûts accumulés de l'absence de prise en charge de ce besoin.

Or, pour la mise en œuvre de cette mesure, le CESE a, dans un avis de 2025⁵¹, alerté sur la situation dégradée de la psychiatrie et plus particulièrement de la pédopsychiatrie en France. L'accès à la psychiatrie sectorisée, singulièrement dans les centres médico-psychologiques (CMP), demeure très difficile, avec des délais d'attente se chiffrant en mois. Les psychiatres libéraux ne sont pas présents dans tous les territoires et ne sont pas financièrement accessibles à tous.

Le CESE rappelle ses préconisations sur ce sujet⁵² notamment former et recruter des pédopsychiatres massivement et urgemment afin de répondre à une demande en hausse constante (préconisation n°18), instaurer des objectifs chiffrés et des quotas de psychiatres et psychologues conventionnés devant exercer leur profession dans les territoires ruraux et ultramarins où le manque d'offre de secteur 1 est identifié et accompagner les installations dans ces territoires par des mesures de soutien (préconisation n°19).

L'accès aux séances de soins prévues à cet article doit ainsi être garanti sur l'ensemble du territoire, notamment les territoires ultramarins, et sans avance de frais de la part des victimes. Cette logique d'un accès inconditionnel et sans avance de frais peut être accompagnée par une obligation d'information, des dispositifs d'orientation (par les professionnels de l'éducation ou du soin) et des dispositifs d'aller-vers (notamment vers les jeunes et les publics éloignés du soin), afin que le droit ouvert soit effectivement mobilisé.

En plus du soin direct apporté à un enfant victime, sa famille nécessite aussi d'être soutenue. Ainsi, le CESE rappelle qu'en application de l'article 41 du code de procédure pénale, le procureur de la République peut mandater une association d'aide aux victimes agréée afin d'assurer un accompagnement global de la famille de l'enfant mais, en pratique, cet article n'est pas toujours utilisé et mériterait de l'être davantage pour que les associations agréées apportent l'accompagnement nécessaire aux familles d'enfants victimes.

51 Avis *La santé mentale des jeunes*, rapporté par Helno Eyriey, CESE, octobre 2025. [2025_18_sante_mentale.pdf](#)

52 Ibid.

Le chapitre II est consacré à la protection des enfants victimes

Les droits des enfants doivent devenir réellement effectifs : la situation actuelle questionne la place de l'enfant dans la société française. Il y a nécessité de réaffirmer l'intérêt supérieur de l'enfant comme principe directeur de l'action publique. Les politiques publiques doivent être organisées à partir des besoins fondamentaux et des droits de l'enfant, comme le préconise l'avis du CESE *Satisfaire les besoins fondamentaux des enfants et garantir leurs droits, dans tous les temps et espaces de leur vie quotidienne* (2025).

Le CESE renouvelle son appel à une **ambition politique authentique** en faveur des droits des enfants. Pour se traduire dans la réalité et réellement améliorer la vie des enfants, ce texte de loi appelle un plan d'action et des moyens à la hauteur des exigences qui s'imposent.

S'agissant de l'article 22, dans son avis *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*⁵³, le CESE a alerté sur l'augmentation de l'exploitation sexuelle des mineurs (en très grande majorité des filles, et en proportion plus élevée parmi celles confiées à l'aide sociale à l'enfance).

Ce risque majeur est amplifié par les réseaux sociaux et par le cumul de vulnérabilités, liées notamment aux parcours de vie de ces enfants. Les professionnelles et professionnels de la protection de l'enfance sonnent l'alarme sur la croissance du phénomène, et leur impuissance lorsque les jeunes qu'ils accompagnent deviennent une cible privilégiée pour les réseaux de proxénètes.

Ainsi, une enquête menée en 2021 par l'Observatoire de la protection de l'Enfance du Nord montre que, sur 145 cas de mineurs victimes d'exploitation sexuelle, 71 % des jeunes concernés étaient suivis par l'ASE, parmi lesquels 40 % faisaient l'objet d'une mesure de placement⁵⁴.

Le secteur associatif évalue entre 7 000 et 10 000 le nombre de mineures et mineurs concernés, principalement des filles. Dans sa résolution de 2024⁵⁵, le CESE souligne que la prostitution de jeunes mineures et mineurs, qui peut être corrélée à un contexte social et familial complexe et empreint de violences intrafamiliales ou sexuelles, semble en forte augmentation en Outre-mer.

En termes de repérage, le CESE a déploré le manque d'enquêtes nationales pour identifier les mineurs concernés et de diagnostics territoriaux, ceux-ci reposant là encore trop souvent sur le seul secteur associatif, manquant de moyens de diagnostic.

53 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle* rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, septembre 2024.

54 Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024.

55 Résolution *Amplifions la lutte contre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Inès Bouchaut-Choisy et Viviane Monnier, CESE, novembre 2024.

S'agissant de prévention, le CESE a préconisé un **plan de lutte contre les violences sexistes et sexuelles et sur la prostitution des mineures et mineurs**, en plus d'intégrer la dimension EVARS dans les projets des établissements et services relevant du champ social et médico-social⁵⁶.

Plus largement il a exprimé son accord avec la préconisation du Haut-Conseil à l'Égalité d'inclure une prévention des pratiques prostitutionnelles dans le déploiement d'un plan EVARS dans toutes les classes et la préconisation n°80 de la CIIVISE qui rappelle la nécessité d'assurer la mise en œuvre effective de l'EVARS à l'école pour mieux prévenir ces crimes sur les enfants.

Aujourd'hui, pour endiguer ce phénomène croissant qu'il a dénoncé, le CESE ne peut que soutenir un meilleur repérage, un accompagnement spécialisé, hébergement sécurisé avec des moyens humains et financiers dédiés pour une meilleure protection des mineurs victimes ou en risque d'exploitation sexuelle. Toutefois, en points de vigilance, le CESE :

- Alerte sur le besoin de financements pérennes avec un plan d'action dédié à l'exploitation sexuelle des mineurs – qui ne doit pas être que le volet d'un plan sur la prostitution, les problématiques étant différentes ;
- Critique le recul du financement et des territoires d'intervention des services de prévention spécialisée, qui sont essentiels dans le repérage et l'accompagnement des mineurs en rupture, notamment pris dans des réseaux d'exploitation sexuelle ;
- Rappelle que les données nationales sont particulièrement insuffisantes et qu'il est urgent de mettre en place des indicateurs nationaux d'évaluation annuelle pour mesurer l'efficacité des actions d'accompagnement et de prévention.

En outre, le CESE formule un point de vigilance sur des structures d'hébergement qui regroupent dans un même lieu les mineurs et mineures victimes d'exploitation sexuelle.

Le renforcement de la lutte contre la prostitution et l'exploitation sexuelle des mineures et mineurs est une urgence et passe notamment par une meilleure coordination entre l'aide sociale à l'enfance, les services de santé, l'Éducation nationale, la protection judiciaire de la jeunesse, les structures associatives qui accompagnent ces mineurs.

Dans sa résolution de 2024⁵⁷, le CESE souligne que l'exploitation sexuelle de jeunes mineures et mineurs semble en forte augmentation en Outre-mer. Néanmoins, comme dans l'Hexagone, les données sont insuffisantes pour étayer un diagnostic.

⁵⁶ Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024, (préconisation n°22).

⁵⁷ Résolution *Amplifions la lutte contre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Inès Bouchaut-Choisy et Viviane Monnier, CESE, novembre 2024.

S'agissant de l'article 23, celui-ci permet de **protéger concrètement les enfants de tout contact avec des personnes, professionnelles ou bénévoles, qui auraient été précédemment condamnées pour violences sexuelles**. Pour cela, il interdit systématiquement l'exercice de toute activité rémunérée ou bénévole en situation de contact avec des mineurs. Il acte également le principe d'un contrôle d'honorabilité par la production d'un document garantissant que la personne n'a pas de condamnation qui l'empêche d'exercer ou d'intervenir auprès des mineurs, pour toutes les personnes amenées à travailler avec des enfants.

Pour assurer la sécurité des enfants, le CESE a appelé à un meilleur contrôle institutionnel des structures d'accueils en particulier dans le champ de la protection de l'enfance, en recommandant la création d'une autorité de contrôle indépendante des structures accueillantes, autorité que les enfants protégés pourraient eux-mêmes saisir⁵⁸. Il a également préconisé que les professionnels soient mieux recrutés, formés et encadrés en insistant sur la qualité du recrutement, la formation initiale et continue des personnels, notamment sur le repérage des situations à risques et sur leurs conditions de travail.

Toutefois, la problématique est ici beaucoup plus large que l'aide sociale à l'enfance et concerne bien tout bénévole, salarié, intervenant au contact d'un enfant à l'école, en colonie de vacances, en club de sport ou même dans les transports.

Si le CESE comprend et partage le souci de protéger les enfants au maximum, il relève que cet article pose une difficulté importante d'application. La méthode privilégiée par le Gouvernement consiste, depuis plusieurs années, à **lister nominativement les emplois, fonctions et situations concernées** par le nouveau système de contrôle automatique de l'honorabilité, plutôt qu'une disposition générale qui serait fragile juridiquement car trop attentatoire aux droits des personnes. C'est ainsi que le champ de l'aide sociale à l'enfance et de la petite enfance, puis celui du médico-social enfant, puis celui de l'école et de l'accueil collectif de mineurs, ont été progressivement intégrés à la plateforme nationale de contrôle. Dans le projet de loi de protection des enfants, actuellement en cours de discussion parlementaire, d'autres extensions ont cours (professions de santé, entourage des assistantes familiales et assistants familiaux, familles agréées pour l'adoption, etc.).

Le CESE soutient ce choix qui concilie à la fois l'exigence de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant et l'impératif de respect des droits et des libertés individuels. C'est dans le même objectif que le CESE souhaite qu'une vigilance soit exercée sur le champ des délits concernés par le contrôle des antécédents judiciaires, car il est aujourd'hui plus large que les seuls délits ou crimes de nature sexuelle ou en lien avec une entreprise terroriste. Il serait opportun d'évaluer la situation des personnes écartées de leur emploi du fait d'antécédents judiciaires parfois lointains et sans lien avec l'impératif de protection des enfants.

⁵⁸ Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024.

Le CESE appelle également à engager des actions rapides pour **sécuriser les employeurs** dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de contrôle d'honorabilité, au regard du droit du travail, notamment lorsqu'ils sont enjoins de se séparer des salariés concernés. Une attention particulière devra être portée aux petites structures, souvent dépourvues de service de ressources humaines, par la mise à disposition d'un guichet d'appui, de modèles simples et d'une protection juridique lorsque l'employeur applique de bonne foi les décisions issues du contrôle d'honorabilité.

Enfin, face à la pénurie actuelle de personnel dans de nombreux métiers au contact d'enfants, le CESE alerte sur le fait qu'un meilleur contrôle des antécédents judiciaires doit nécessairement s'accompagner de mesures d'attractivité, de soutien au recrutement et d'amélioration des conditions de travail, comme le préconisait le CESE dès 2022⁵⁹. C'est la condition d'une lutte essentielle contre le déclassement de ces professions, auquel s'ajoute désormais aussi une forme de stigmatisation parfois éprouvante.

L'article 24 permet de répondre à une faille du système judiciaire soulevée par la CIIVISE : des parents protecteurs peuvent être poursuivis pour « non-représentation d'enfant » lorsqu'ils tentent de protéger leurs enfants en ne les remettant pas à l'autre parent agresseur, physique ou sexuel, en application des droits pourtant fixés par le juge. En apparence au moins, le système judiciaire semble donc privilégier la répression du parent protecteur à celle de l'agresseur, voire protégerait ce dernier. Ainsi, la CIIVISE recommandait, dès son premier avis de 2021⁶⁰, la suspension des poursuites pénales pour non-représentation d'enfant à l'encontre du parent protecteur, le temps de l'enquête.

Le décret du 23 novembre 2021 a répondu à cette recommandation en renforçant les droits du parent mis en cause pour soustraction d'enfants et en demandant que soit d'abord vérifiés les faits de violences justifiant la non-représentation de l'enfant. Cependant dans son rapport de 2023, la CIIVISE a cependant noté que ce décret était « resté manifestement sans effet ».

En 2024, le CESE a relayé dans son avis *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle* le rapport public 2023 de la CIIVISE comme « un électrochoc dans la prise de conscience collective des violences sexuelles faites aux enfants », rapport qui a recueilli, sous diverses formes, près de 30 000 témoignages dont 80 % ont révélé des faits d'inceste. Il a réaffirmé à plusieurs reprises dans ses travaux l'importance de rendre les droits des enfants effectifs notamment leur droit d'expression.

En plus de la suspension d'éventuelles poursuites, dont il faut rappeler que le parquet a toujours l'opportunité d'engager ou non, un soutien global du parent protecteur est nécessaire pour être soutenu psychologiquement (*cf. infra*), recouvrer son autonomie au quotidien et exercer ses fonctions parentales dans de meilleures conditions, dans un contexte de crise de la cellule familiale. Ainsi pour sortir la victime de l'emprise économique de l'agresseur, le CESE a plaidé, dans son avis « Le sens de la peine », pour la généralisation et l'accélération du « Pack

59 Avis *Les métiers de la cohésion sociale*, rapporté par Evanne Jeanne-Rose, CESE, juillet 2022.

60 Avis *Inceste : protéger les enfants – À propos des mères en lutte*, CIIVISE, 27 octobre 2021.

Nouveau départ » (accès à l'aide financière d'urgence, accompagnement psychologique, hébergement, absence de rupture dans les parcours...) lancé en septembre 2022 en y incluant la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant⁶¹.

S'agissant de l'article 25, afin d'assurer la protection de l'enfant, l'article développe la préconisation 52 du rapport 2023 de la CIIVISE : « *Prévoir, dans la loi, la suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement du parent poursuivi pour viol ou agression sexuelle incestueuse contre son enfant.* »

Cet article est en réalité identique dans son objectif à l'article 26 : il vise à restreindre, par précaution, les droits de visite et d'hébergement, voire les autorisations de contact, d'un parent contre lequel des allégations de violences ont conduit au dépôt d'une plainte, le temps de l'enquête.

L'article 26 développe la préconisation 26 de la CIIVISE de créer une « *Ordonnance de Sûreté de l'Enfant (OSE) permettant au juge aux affaires familiales de statuer en urgence sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale en cas d'inceste parental vraisemblable* ».

Comme le rappelle le CESE⁶² la loi du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales a élargi la suspension automatique de l'exercice de l'autorité parentale des droits de visite et d'hébergement au parent poursuivi ou mis en examen pour agression sexuelle ou viol incestueux ou pour tout autre crime commis sur son enfant. Deux ans plus tard, le projet de loi sur la protection des enfants introduit l'ordonnance de sûreté de l'enfant, profondément remaniée au cours de l'examen parlementaire. Les dernières écritures adoptées par l'Assemblée nationale confient au juge aux affaires familiales la possibilité de prendre une telle ordonnance d'urgence pour protéger les enfants, sur le modèle de l'ordonnance de protection immédiate en matière de violences conjugales alléguées. **Le CESE considère donc que cette disposition sera vraisemblablement satisfaite et n'a pas vocation à persister au sein de la présente proposition de loi.**

Pour le CESE, une procédure de mise à l'abri immédiate d'un enfant est essentielle. Il considère qu'il est urgent de confier au parquet et aux juges tous les moyens d'assurer la sécurité des enfants à court terme, le temps que les investigations policières aient lieu. Il convient également de respecter l'esprit de chaque office – le juge des enfants étant le juge de l'assistance éducative, lorsque l'enfant est en danger et qu'il n'y a pas de parent dit « protecteur », et le juge aux affaires familiales devant se charger de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement, notamment.

61 Avis *Le sens de la peine*, rapporté par Alain Dru et Danièle Jourdain-Menninger, CESE, septembre 2023 préconisation 6 : « *Permettre systématiquement aux victimes, notamment de violences intrafamiliales, d'entrer dans un processus d'accompagnement global articulant les décisions pénales et les mesures civiles. Pour cela, généraliser le « pack nouveau départ » et y inclure toutes les dimensions de l'accompagnement et les exigences de la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

62 Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE* rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, octobre 2024.

La mise à l'abri des enfants, en protection de l'enfance ou chez l'autre parent, doit aussi s'accompagner d'une **évaluation systématique des besoins sociaux de la famille**, des besoins en matière de soins ou bien d'accompagnement parental.

De façon plus générale, **la protection de l'enfance doit, pour le CESE, faire l'objet d'une remobilisation urgente autour d'une stratégie nationale et interministérielle pour renforcer la prévention précoce, améliorer la coordination des acteurs, actrices et les moyens humains de l'aide sociale à l'enfance**, garantir des parcours stables et des droits mieux respectés pour chaque enfant. Cette stratégie devra s'articuler avec la politique de lutte contre les violences sexistes et sexuelles, dont la prévention et le repérage précoce sont, rappelons-le, primordiales pour renverser la vapeur.

L'article 27 transcrit la préconisation 69 de la CIIVISE : « *inscrire dans la loi l'empêchement à reconnaissance par l'agresseur de l'enfant issu du viol.* » Il rend juridiquement impossible pour l'auteur d'un viol de reconnaître l'enfant issu des faits. En France dans le droit actuel, le viol est un crime mais il peut produire des effets juridiques favorables à l'agresseur (droit de filiation), la reconnaissance de l'enfant étant un acte volontaire et unilatéral. Or la CIIVISE souligne que les auteurs de violences peuvent reconnaître les enfants issues ou issus de leur crime notamment dans les cas d'inceste et ainsi exercer un contrôle sur les victimes par ce biais.

Dans ses travaux récents⁶³, le CESE a souligné **l'importance des rapports de domination dans les violences sexuelles**. L'instrumentalisation des questions de la filiation peut être une manière de perpétuer un rapport de domination et de violences.

Le CESE apporte son soutien à l'adoption de l'article 28. Selon les éléments soulevés dans le rapport du CESE de 2024 sur l'EVARS⁶⁴, un rapport du Gouvernement au Parlement d'août 2019 relatif aux violences éducatives estime que « *la famille est le premier lieu de socialisation et de protection des enfants. Pourtant, la famille est aussi le premier lieu dans lequel s'exercent les violences envers ces derniers. Les violences en milieu intrafamilial constituent un tabou, principalement parce qu'elles se déroulent dans l'intimité des familles* ». Ce même rapport rappelle qu'en 2016, sur près de 131 infanticides, 67 sont commis dans le cadre intrafamilial. Le rapport de la CIIVISE montre également que 81 % des violences sexuelles sur enfants ont lieu au sein de la famille.

Le CESE salue cette mesure et **propose d'aller plus loin** en matière de levée d'obligations qui pèsent sur les enfants de parent condamné pour crime ou délit commis sur l'enfant. Il invite le législateur à étudier à l'aune de l'article 28 les mesures prévues par le code civil en matière **d'obligation alimentaire** qui pèse sur les descendantes et descendants ainsi que les dispenses prévues.

63 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024.

64 Ibid.

Le chapitre III concerne la répression des violences sexistes et sexuelles commises à l'encontre des enfants

L'article 30 reprend la préconisation 20 de la CIIVISE recommandant de « reconnaître une infraction spécifique d'inceste » et la préconisation 22 recommandant « d'ajouter le cousin ou la cousine dans la définition des viols et agressions sexuelles qualifiés d'incestueux. » Dans son bilan de mai 2026, la CIIVISE souligne que cette préconisation fait partie de celles qui font toujours l'objet d'arbitrages, de discussions, ou bien d'avis défavorables.

Le CESE sera attentif aux conclusions 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 » de l'Assemblée nationale qui a mené des auditions d'expertes et d'experts depuis février 2026, et qui pourra aiguiller la réflexion en la matière.

Le chapitre IV est consacré à la lutte contre la pédocriminalité en ligne

Dans ses travaux récents⁶⁵, le CESE a souligné que si les outils numériques ont pris une place grandissante dans la vie des jeunes, et s'ils peuvent représenter de véritables opportunités, ils suscitent également une inquiétude croissante et légitime. En particulier, **l'explosion des contenus pédocriminels dans le monde est une réalité face à laquelle nous ne sommes pas suffisamment armés**. De même, la banalisation de la violence envers les mineurs et mineures, en ligne, a des effets délétères, notamment en influant sur les représentations du corps humain et des relations. La production de contenus illégaux peut s'intensifier massivement via l'usage de l'intelligence artificielle.

Enfin, 100 millions de contenus pédocriminels en ligne, vidéos et images d'agressions sexuelles ou de viols d'enfants ont été détectés en 2023. Les contenus pédocriminels banalisent la violence envers les mineurs et mineures en influant sur les représentations du corps humain et des relations. Leur production peut s'intensifier via l'usage de l'intelligence artificielle.

Le CESE a déjà signalé l'importance des cyberviolences sexuelles, dirigées en particulier contre les jeunes adolescentes et adolescents⁶⁶. Dans cet avis est citée l'enquête de 2021 réalisée par l'association e-enfance qui montre que 20 % des adolescentes et adolescents déclarent avoir été victimes de cyberharcèlement à caractère sexuel. En 2026, l'association a publié son premier « rapport de transparence » dans le cadre du règlement européen sur les services numériques (DSA), l'association étant désignée « signaleur de confiance » par l'ARCOM depuis 2024 pour son expertise dans l'identification des contenus illégaux.

⁶⁵ Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024 ; et Avis « *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE* » rapporté par Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, octobre 2024.

⁶⁶ Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle* », rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024.

Sur les 5 000 signalements faits par e-Enfance auprès des plateformes, 25 % concerne des faits à caractère sexuel impliquant des mineurs et une victime sur quatre a moins de 11 ans. La sextorsion représente plus d'un tiers des cas, suivi du cyberharcèlement (un tiers) et de la diffusion non consentie de contenus à caractère sexuel (un cas sur dix).

Le CESE a déjà également alerté sur le fait que « *l'exposition aux images pornographiques, pourtant interdite, est très précoce, autour de 9 ou 10 ans alors même que les parents pensent avoir protégé leurs enfants de ces intrusions.* » En outre, dans la résolution « *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre* », le CESE attirait l'attention sur le fait que « *les cyberviolences sexistes et sexuelles constituent aujourd'hui un vecteur majeur de diffusion des idéologies masculinistes et de harcèlement des femmes et des jeunes filles*⁶⁷. »

Pour tenir compte des évolutions technologiques et notamment de l'essor de l'intelligence artificielle, il est nécessaire de renforcer l'arsenal pénal comme le prévoit la proposition de loi et comme le relève le rapport de la Fondation de l'Enfance « *L'IA générative, nouvelle arme de la pédocriminalité*⁶⁸. » Par ailleurs, le CESE a aussi relevé, qu'**au même titre que la lutte contre l'illettrisme, la formation au numérique et à l'IA est un enjeu démocratique** qui concerne chaque citoyenne et citoyen et peut s'adresser à toutes et tous⁶⁹. Dans sa préconisation n°24, il a appelé « *à soutenir la formation au numérique et à l'IA de la population à tous les âges de la vie* ».

Si l'objectif est de lutter contre l'impunité des auteurs, alourdir les peines encourues lorsqu'il s'agit de victimes mineures fait écho aux impératifs portés par le CESE dans ses différents travaux : améliorer la lutte contre les violences sexuelles, y compris en ligne, rendre les droits des enfants effectifs, en l'occurrence le droit à la dignité, et faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dans de récents avis⁷⁰, le **CESE a aussi défendu l'importance d'une réelle éducation affective, relationnelle et sexuelle comme outil de prévention des violences sexuelles**, y compris celles perpétrées en ligne et comme cadre à donner aux mineurs pour repérer les atteintes à leur intimité (violences et abus sexuels) alors que ces intrusions peuvent advenir à un âge très précoce.

Comme indiqué en ce qui concerne l'article 22, le CESE soutient toute mesure permettant de protéger les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance des dangers du proxénétisme notamment en ligne. Il est nécessaire que les plateformes et les services de protection de l'enfance aient des liens étroits pour détecter et endiguer les situations de prostitution de mineures et mineurs. Le CESE constate que la particulière situation des enfants placés

67 Résolution *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre* rapportée par Agathe Hamel, CESE, mars 2026.

68 « *L'IA générative, nouvelle arme de la pédocriminalité* », rapport, Fondation pour l'enfance, octobre 2024.

69 *Avis Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général*, rapporté par Erik Meyer et Marianne Tordeux Bither, CESE, janvier 2025. [2025_02_IA.pdf](#)

70 *Avis et rapport Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024.

à l'ASE n'est pas incluse et insiste sur la nécessité qu'elle le soit. **Le CESE avait lui-même fait état du besoin accru de protection des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance dans deux de ses avis⁷¹.**

Face à l'essor de l'intelligence artificielle, dans son avis de 2025⁷², le CESE a alerté sur les risques inhérents aux traitements algorithmiques et le fait que ceux-ci soient « de façon erronée perçus comme neutres et objectifs. » alors que les algorithmes peuvent comporter des biais dès leur conception. Il a appelé à renforcer les moyens d'actions juridiques face au vol d'images à des fins pornographiques⁷³. Des contenus sexuels représentant un mineur ne peuvent que banaliser la pédocriminalité.

Au regard de la rapidité des évolutions technologiques, le CESE réitère le besoin de renforcer les moyens juridiques pour prévenir et sanctionner ces pratiques et soutient ces dispositions. **Cependant le CESE note que si les dispositions concernant la pédocriminalité en ligne constituent des avancées, la proposition de loi ne permet pas d'encadrer le « darknet »** Compte tenu de la dimension transnationale de ce sujet, ces actions impliquent un cadre renforcé de coopération internationale.

En juin 2026, la directive européenne visant à lutter contre les abus sexuels sur mineurs et mineures, en discussion, a été actualisée⁷⁴. Elle pénalise les nouvelles infractions technologiques et étend les délais de prescription pour signaler une infraction. L'objectif est de moderniser le cadre juridique européen permettant de lutter contre les infractions liées aux abus sexuels sur mineurs et mineures, en y intégrant des définitions actualisées, des peines maximales plus élevées, des délais de prescription plus longs et un meilleur soutien aux victimes.

L'environnement numérique étant désormais omniprésent dans nos vies, y compris dans celles des enfants, il doit être plus efficacement régulé. **Le CESE appelait ainsi dans un avis de 2025⁷⁵, à renforcer la responsabilité des plateformes et sites hébergeurs des réseaux sociaux vis-à-vis des algorithmes et du contrôle du contenu accessible aux mineurs⁷⁶.**

Pour cela, il préconisait de reconnaître le statut d'éditeurs aux réseaux sociaux et plateformes numériques, de renforcer, dans la responsabilité des plateformes, l'impératif de protection de la santé mentale des jeunes par la gestion des algorithmes et le contrôle des contenus qui doivent respecter les lois du pays, d'alourdir les sanctions : l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) doit être en mesure d'imposer la modération ou la suppression de contenus en cas de non-respect des règles.

71 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024 ; et Avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE* rapporté par Josiane Bigot et Élisabeth Tomé-Gertheinrichs, octobre 2024

72 Avis *Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général*, rapporté par Erik Meyer et Marianne Tordeux Bitker, CESE, janvier 2025. [2025_02_IA.pdf](#)

73 Avis *Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général*, rapporté par Erik Meyer et Marianne Tordeux Bitker, CESE, janvier 2025 (préconisation n°4).

74 Directive Lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants (2011/93/EU).

75 Avis *Satisfaire les besoins fondamentaux des enfants et garantir leurs droits, dans tous les temps et espaces de leur vie quotidienne*, rapporté par Dominique Gallet, Bernadette Groison et Evanne Jeanne-Rose, CESE, décembre 2025.

76 Avis *Satisfaire les besoins fondamentaux des enfants et garantir leurs droits, dans tous les temps et espaces de leur vie quotidienne*, rapporté par Dominique Gallet, Bernadette Groison et Evanne Jeanne-Rose, CESE, décembre 2025 (préconisation n°7).

Au niveau européen, est en cours de négociation le projet de règlement « CSAM » (*Child sexual abuse material*). Il vise à instaurer des obligations précises pour les plateformes numériques afin de détecter, signaler et retirer les contenus d'abus sexuels sur mineur, ainsi que lutter contre le « *grooming* ».

En plus de renforcer son propre arsenal pénal, par le biais de la présente proposition de loi, il convient d'enjoindre à la France de soutenir le meilleur niveau d'ambition dans cette réglementation européenne, plus efficace pour lutter contre les excès des géants numériques internationaux.

Le CESE appelle l'État français à soutenir des dispositions à destination des plateformes permettant de détecter les images pédocriminelles. Il appellera à transposer le plus rapidement possible en droit français les dispositions issues de la Directive, une fois adoptée.

Le titre III regroupe les dispositions relatives à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles *au travail* (VSST)

Le CESE salue le souci des parlementaires d'intégrer la question des violences sexistes et sexuelles au travail (VSST) dans la lutte globale contre les VSS. En effet, elles sont massives et pourtant largement invisibilisées. Elles constituent une atteinte à la dignité de la personne humaine et elles ont des conséquences potentiellement graves et durables sur la santé physique et mentale ainsi que sur la trajectoire sociale et professionnelle des victimes.

Le CESE constate que les dispositions relatives aux VSST vont dans le bon sens tout en regrettant leur insuffisance et en soulignant la nécessité de les compléter.

Les violences sexistes et sexuelles au travail doivent ici s'entendre comme les violences qui s'exercent « *en lien, à l'occasion ou du fait du travail* », selon la terminologie de la Convention n° 190 de l'OIT (2019) visant à promouvoir « *un monde du travail exempt de violence et de harcèlement, y compris de violence et de harcèlement fondés sur le genre* ». Cette convention de référence sur le sujet, assortie de la recommandation 206 qui l'accompagne, désigne les VSS sous le terme de « violence et harcèlement », en en donnant la définition suivante (art. 1) : « [...] l'expression « violence et harcèlement » dans le monde du travail s'entend d'un ensemble de comportements et de pratiques inacceptables, ou de menaces de tels comportements et pratiques, qu'ils se produisent à une seule occasion ou de manière répétée, qui ont pour but de causer, causent ou sont susceptibles de causer un dommage d'ordre physique, psychologique, sexuel ou économique, et comprend la violence et le harcèlement fondés sur le genre ; l'expression « violence et harcèlement fondés sur le genre » s'entend de la violence et du harcèlement visant une personne en raison de son sexe ou de son genre ou ayant un effet disproportionné sur les personnes d'un sexe ou d'un genre donné, et comprend le harcèlement sexuel ».

Les VSST désignent une diversité de propos et comportements, qu'il s'agisse de violences avec contact (agression sexuelle, viol) ou sans contact (agissement sexiste ou sexisme dit ordinaire, harcèlement sexuel, y compris « environnemental », c'est-à-dire lié à l'ambiance de travail), qu'ils se produisent en lien, à l'occasion ou du fait du travail (incluant notamment

les interactions potentielles avec les usagers/usagères, client.es, prestataires ; les violences exercées par voie électronique – mails, messagerie instantanée, etc. ; les événements festifs ou moments informels).

En l'état actuel du droit français, dans le cadre général¹ qui impose à l'employeur et l'employeuse de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des salariés et salariées, l'article 1142-2-1 du code du travail dispose que « *nul ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ». En complément, l'article 1153-1 dispose que « *aucun salarié ne doit subir des faits de [...] harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle ou sexiste répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* ».

Le CESE souligne plusieurs points transversaux au titre III :

- Les **dispositions déjà existantes** en matière de lutte contre les VSST sont manifestement insuffisantes et/ou insuffisamment appliquées puisque le phénomène persiste, à un niveau élevé ;
- Le **défait d'effectivité** du droit est un problème réel qu'il convient de garder à l'esprit de façon à toujours chercher à renforcer cette dernière pour que les dispositions soient véritablement appliquées et suivies des effets escomptés ;
- La **prévention** des VSST est la clé de voûte du dispositif de lutte contre les VSST et doit être fortement investie, notamment *via* la formation, les plans de prévention adaptés à la taille et aux moyens de l'entreprise adossés à des DUERP genrés, la négociation de branche et d'entreprise, entre autres. Dans la mesure où les VSST peuvent entraîner des ruptures de parcours professionnels, une perte de ressources et un basculement dans la pauvreté, leur prévention participe pleinement des politiques de lutte contre les exclusions. Les politiques publiques doivent donc contribuer à sécuriser les parcours professionnels des victimes afin de préserver leur autonomie financière ;
- **La question des moyens est cruciale** et conditionne l'effectivité comme l'efficacité des dispositions adoptées. Or, en matière de droit du travail, force est de constater que **l'inspection du travail** est notoirement sous-dotée² : seule la remise à niveau des effectifs d'inspecteurs et inspectrices du travail, dûment formés à la lutte contre les VSST, pourra permettre de lutter contre ces dernières, à la fois grâce à leur mission de contrôle et à leur fonction de soutien aux entreprises de toutes tailles. De la même façon, **la médecine du travail** gagnerait à être étoffée pour pouvoir participer tant à la prévention qu'à l'accompagnement des victimes ;

1 Art L. 4121-2 du code du travail

2 Un rapport de la Cour des comptes de 2024 fait état d'une baisse de 16 % des effectifs de contrôle de l'Inspection du travail entre 2015 et 2021. Aujourd'hui, on évalue le ratio à 1 inspectrice ou inspecteur du travail pour 11 000 à 12 000 salariées et salariés, avec de très fortes disparités territoriales. Les dernières données de la DGT (enquête flash de décembre 2025) donnent un ratio plus dégradé, autour de 1 pour 12 000-13 000.

- Une attention doit être portée à la **diversité des secteurs économiques et des tailles d'entreprise**, pour tenir compte des spécificités afférentes, notamment pour les TPE/PME, tout en garantissant qu'aucun ou aucune salariée ou agente ne se trouve hors du champ de la lutte contre les VSST ;
- Un point de vigilance particulier réside également dans la **surexposition** de certaines catégories salariées et salariés, d'agentes et d'agents aux VSST, parmi lesquelles figurent les apprenties et apprentis et stagiaires, les travailleuses et travailleurs en situation de précarité (intérim, contrats courts, etc.), celles et ceux qui travaillent dans des métiers en lien avec du public, les situations de travail au domicile de particuliers, les emplois dans des secteurs à prédominance masculine, les cheffes ou chefs de famille monoparentale (majoritairement des femmes), les personnes d'origine étrangère, les personnes en situation de handicap, entre autres **facteurs de vulnérabilité** qui peuvent également se croiser et se renforcer mutuellement ;
- Toutes les dispositions de nature à faire reculer les VSST dans le privé doivent être pensées également pour la **fonction publique**, avec les adaptations nécessaires mais avec le même souci d'effectivité et d'efficacité ;
- Le **renvoi à des décrets d'application ultérieurs** comporte inévitablement le risque, dans ce domaine comme dans tout autre, d'aboutir à des dispositions susceptibles d'amoinvrir la portée d'un texte de loi, sans compter les cas où lesdits décrets ne paraissent jamais, rendant la disposition ineffective. Il apparaît donc opportun, dans le respect des règles d'usage en matière de légistique, d'apporter toutes les précisions utiles qui peuvent être intégrées au niveau législatif.

Le chapitre I^{er} concerne la prévention

Concernant l'article 39, le CESE a eu l'occasion de souligner l'importance de la négociation pour renforcer la prévention³. Constatant que les dispositifs de prévention sont construits à partir de modèles masculins, le CESE établit qu'il convient de « chausser des lunettes de genre » pour reconnaître pleinement **l'exposition des femmes** et des **métiers féminisés** à des risques spécifiques et qu'il est nécessaire d'intégrer ces derniers dans les négociations d'accords.

Dans cette perspective, les VSS dans le travail mais aussi hors du travail lorsqu'elles affectent la vie professionnelle ont vocation à être intégrées au **Document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP)** – d'où l'utilité d'inscrire la démarche de construction des DUERP dans le cadre du dialogue social plutôt que comme un simple document répondant à une obligation formelle⁴.

3 Étude *Prévention en santé au travail : défis et perspectives*, rapportée par Cécile Gondard-Lalanne et Jean-Christophe Repon, CESE, 2024.

4 Étude *Combattre toutes les violences faites aux femmes, des plus visibles aux plus insidieuses* rapporté par Pascale Vion, CESE, 2014.

Le CESE insiste également sur la nécessité de développer le « dialogue professionnel » en l'articulant au « dialogue social » et en l'adossant au « principe d'écoute des travailleurs » (et des travailleuses), dont il entend faire le 11^e principe général de prévention prévu par le Code du travail.

Il préconise à cet effet de mettre en place des espaces de discussion rénovés pour assurer la représentation de tous les travailleurs et toutes les travailleuses, à partir de leur travail et des potentielles vulnérabilités susceptibles de les exposer davantage aux VSST⁵.

Par ailleurs, et à l'instar de ce qu'il a préconisé concernant la thématique de l'**articulation vie familiale/vie professionnelle** dans son avis sur le sujet⁶, le CESE relève que le contenu précis de la négociation sur les VSST gagnerait à être détaillé de façon à donner des points de repères aux employeurs et aux représentants du personnel sur les différentes dimensions à aborder (par exemple : formation ; moyens et prérogatives des référentes violences et harcèlement côté employeurs et côtés représentantes du personnel ; procédure-type de détection-signallement/protection et accompagnement des victimes/enquête/sanction des auteurs/réparation du collectif de travail). La périodicité de l'examen de cette thématique en négociation pourrait être précisée de façon à s'assurer que la thématique ne soit pas laissée de côté durant une trop longue période.

En outre, le CESE souligne l'intérêt d'intégrer la thématique de la lutte contre les VSST, comme le prévoit le texte, non seulement à la négociation des entreprises mais aussi à la **négociation au niveau des branches**, ce qui permet notamment de couvrir les salariées et salariés des TPE. Un dispositif de suivi pourrait être mis en place de façon à faire un état des lieux régulier des dispositions prises à ce niveau et à interpellier le cas échéant les branches qui n'auraient pas pris de dispositions particulières en la matière.

Le CESE souligne l'importance de l'inspection du travail pour garantir l'effectivité de la négociation et donc la nécessité d'en renforcer les effectifs et moyens d'action.

Concernant l'article 40, le CESE relève que l'obligation de formation existe déjà, sans compter qu'elle est consubstantielle de l'obligation (de moyens et de résultats) de l'employeur en matière de santé et de sécurité. La formation de l'ensemble du personnel est à l'évidence cruciale pour prévenir les VSST.

Le CESE relève qu'il est nécessaire de s'assurer de la qualité des formations dispensées, dans un contexte d'expansion très forte du marché de la formation sur cette thématique, sans habilitation particulière ou agrément préalable ni contrôle *a posteriori*.

5 Avis *Articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis*, rapporté par Christelle Caillet et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, 2024.

6 Avis *Articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis*, rapporté par Christelle Caillet et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, 2024.

Dans un avis paru en 2025⁷, le CESE note également que les violences verbales et les discours de haine constituent des formes de maltraitance psychologique qui touchent de nombreuses personnes, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique. Ces comportements, souvent banalisés, entraînent des conséquences profondes et multiformes sur les individus et les organisations de travail.

Dans ce contexte, le CESE « *préconise d'inclure dans la formation continue en santé et sécurité au travail des salariées et salariés du secteur privé et du secteur public un volet sur le sujet des violences verbales ainsi que sur leur impact afin d'assurer un espace de parole au sein de toute entreprise (y compris aux entreprises de moins de 11 salariées et salariés) et de prévenir les risques psycho-sociaux (RPS)* », risques psycho-sociaux qui peuvent intégrer les violences sexistes et sexuelles.

S'agissant de l'obligation d'aborder ce thème lors de l'entretien professionnel prévue par ce même article 40, le CESE fait plusieurs observations :

- Il est impératif de ne pas attendre l'entretien professionnel pour informer les salariées et salariés et prévenir les VSST ;
- Si cet article vise à préconiser la pratique du « questionnaire systématique » en entretien professionnel, la démarche est intéressante mais comporte un risque lors d'éventuelles procédures ultérieures aux Prud'hommes ou au pénal pour la ou le travailleur qui n'aurait pas signalé les faits et/ou aurait indiqué ne pas être personnellement concerné tout en contresignant le document retraçant ledit entretien. Le CESE appelle à la vigilance sur le document retraçant l'entretien professionnel ne puisse en aucun cas être opposé au salarié ou à la salariée dans une procédure ultérieure, prud'homale ou pénale, s'agissant de faits qu'il ou elle n'aurait pas signalé à ce stade.
- Se pose la question de ce qui est fait ensuite d'une éventuelle révélation de faits de VSST lors de cet entretien et de l'intérêt de prévoir un compte-rendu écrit détaillé transmis spécifiquement aux RH et une procédure de relais pour que les suites appropriées soient données ;
- Enfin, l'entretien professionnel s'inscrivant dans un cadre hiérarchique, il ne constitue pas le cadre adéquat à la révélation des faits, justifiant d'autant plus la mise en place d'un dispositif dédié comme prévu par l'article 43 (« *protocole-type de signalement et de traitement des violences sexistes et sexuelles en entreprise* »).

7 Avis De la banalisation de la violence verbale au discours de haine, décrypter, mieux agir pour restaurer le lien social rapporté par Souâd Belhaddad et Marie-Claude Picardat, CESE, 2025.

La ou le référent dont il est question dans l'article 41 est celui ou celle côté employeur et non le référent violence et harcèlement côté représentantes et représentants du personnel. L'article L. 2314-1 du code du travail précise ainsi qu'un « *référent en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes est désigné par le comité social et économique parmi ses membres* ». Or, les prérogatives des référentes et référents violence et harcèlement côté représentants du personnel sont aujourd'hui mal définies et leurs moyens insuffisants, ce à quoi il convient de remédier.

Le CESE relève qu'il pourrait être intéressant d'étendre les prérogatives des conseillères et conseillers de la ou du salarié⁸ de façon à permettre aux travailleurs et travailleuses employées dans des TPE, dans des entreprises où il n'existe aucun syndicat ou encore dans des entreprises où les syndicats présents ne souhaitent pas se saisir de la situation (voire comptent dans leurs rangs l'auteur présumé) d'intervenir non pas seulement lors des procédures de licenciement mais aussi en cas de VSST.

Le CESE soutient les dispositions de l'article 42 et relève que les travailleurs et travailleuses qui interviennent à domicile (soin, lien, accompagnement, nettoyage, etc.) sont particulièrement à risque du fait du face-à-face et de l'isolement. Prévoir comme ici un document-type pour faire connaître leurs droits et les contacts utiles est donc bienvenu.

Il pourrait prendre la forme d'un **avenant au contrat** liant le particulier-employeur et le ou la travailleuse.

Le chapitre II est relatif à la détection

La question de la procédure-type (ou protocole-type) de signalement et de traitement des violences issue de l'article 43 est cruciale dans la lutte contre les VSST. Il s'agit par cet outil d'assurer un traitement efficace des alertes et signalements avec une procédure encadrée, un traitement diligent et efficace, une enquête méthodique et impartiale, la protection des personnes concernées (victimes présumées et personnes mises en cause), l'accompagnement de la victime, la sanction de l'auteur et la réparation du collectif de travail – et de prévoir l'appui possible, si besoin et au moment opportun, sur des relais extérieurs (inspection et médecine du travail notamment) ainsi que l'orientation vers des associations spécialisées dans la lutte contre les VSS, des services sociaux ou des santé, et/ou des associations de solidarité et d'accès aux droits, qui constituent un point d'appui précieux pour les victimes, notamment les plus précaires.

Dans plusieurs de ses travaux, le CESE a eu l'occasion de souligner la nécessité de développer ainsi des outils de contrôle et de veille facilitant la détection des atteintes à l'intégrité, la dignité et la santé des personnes.

8 Cf. art. L.1232-4 du Code du travail.

Le CESE relève que la formulation de l'article 43 gagnerait à être **davantage impérative**. Le CESE souligne **l'imprécision de cet article** et l'importance de **détailler les objectifs de l'outil** ainsi que les actrices et acteurs, rôles et fonctions des unes et des autres, en interne à l'entreprise ou en externe.

De plus, il convient de faire bénéficier les travailleurs et travailleuses du **secteur public** d'un outil analogue, en l'adaptant le cas échéant aux spécificités de la fonction publique. De façon générale, le CESE préconise d'ailleurs d'étendre au secteur public les prérogatives de l'inspection du travail, conformément à une préconisation qu'il a portée dans son avis sur la précarité au travail⁹.

Le CESE a souligné par ailleurs que la réforme des IRP, en particulier la suppression des délégués du personnel et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), « a éloigné les salariés des représentants du personnel et des interlocuteurs syndicaux »¹⁰ là où ces instances auraient pu contribuer à l'élaboration de tels protocoles de signalement et de traitement des VSST.

Le protocole-type pourrait s'appuyer sur la loi de 2022 sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte¹¹.

Concernant l'article 44 qui supprime la condition d'accord des employeurs et employeuses pour l'intervention des inspectrices et inspecteurs du travail à domicile, et compte tenu de la surexposition de cette catégorie de travailleurs et travailleuses, une telle extension des prérogatives de l'inspection du travail apparaît bienvenue, dans l'hypothèse où ils et elles seraient effectivement mises en capacité d'intervenir. **Or, comme souligné en introduction, l'état des effectifs de l'inspection du travail fait craindre une difficulté de mise en œuvre d'une telle mesure.**

Le CESE a eu l'occasion de pointer le rôle central de l'inspection du travail dans la prévention et la détection (conseil et contrôle) des risques professionnels de façon générale, en soulignant la nécessité de remettre à niveau les effectifs, de renforcer ses prérogatives et d'intensifier ses interventions.

9 Avis *Lutter contre la précarité professionnelle par une économie plus inclusive*, rapporté par Jean-Marc Boivin et Saïd Hammouche, CESE, 2026

10 Avis *Articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis*, rapportés par Christelle Caillet et Élisabeth Tomé-Gertheinrichs, CESE, 2024

11 Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Le chapitre III concerne l'accompagnement des victimes de VSST

Le CESE relève que la protection fonctionnelle évoquée au sein de l'article 45 est d'ores et déjà de droit et théoriquement automatique. Il est impératif que cela soit effectivement le cas partout et que les agentes et agents en soient informés dès l'embauche et la prise de poste.

Le CESE relève par ailleurs que **la référence au dépôt de plainte n'est pas opportune** ici : il convient de distinguer la procédure sur le lieu de travail de la procédure pénale ; il revient à l'employeur public de garantir la mise en œuvre de cette protection sans qu'il soit attendu des forces de police ou de gendarmerie éventuellement associées de se substituer à la responsabilité dudit employeur public.

L'article 46 prévoit des autorisations d'absence rémunérées pour violences sexistes et sexuelles au travail comme hors travail, notamment dans le cadre du couple. Ces absences prendraient la forme d'Autorisations spéciales d'absence (ASA) dans la fonction publique et de temps (heures/jours) de congé dans le privé. Il prévoit également que dans le privé, c'est un accord de branche ou d'entreprise qui détermine les modalités de mise en œuvre.

Le CESE relève qu'il faudrait utilement envisager la possibilité de bénéficier d'autorisations d'absence ou de congés lorsque l'enfant de l'agente ou l'agent, la salariée ou le salarié a subi des violences et doit donc s'absenter pour l'accompagner pour réaliser les démarches afférentes – dépôt de plainte, auditions...

Ce droit à autorisation d'absence pourrait être sécurisé avec un nombre de jours minimum définis juridiquement de façon à permettre à tous et toutes d'en bénéficier, les branches pouvant prévoir des dispositions plus favorables. Dans ce domaine également, il convient de tenir compte de la spécificité des contraintes auxquelles font face les TPE.

Les modalités de prise en charge financière des absences ainsi accordées en lien avec des VSST ou bien des violences sexuelles subies par les enfants pourraient utilement faire l'objet d'une réflexion. S'agissant des VSST dans les TPE, une mutualisation de la prise en charge pourrait être organisée au niveau de la branche, *via* un dispositif spécifique ou en mobilisant par exemple le Haut degré de solidarité. S'agissant des absences en lien avec les violences subies par les enfants, il semble logique de concevoir une socialisation du financement ou un mécanisme d'indemnisation *via* la protection sociale, à la différence des VSST qui relèvent de la responsabilité des employeurs.

Le titre IV regroupe les dispositions relatives à la *santé*

Le CESE profite du titre relatif à la santé pour **alerter sur la situation des structures et des métiers du social et médico-social.**

La mise en œuvre effective des mesures de prévention, de signalement, de repérage, et de soutien aux victimes reposera sur les professionnels de la santé, de l'action sociale et médico-sociale, de la protection de l'enfance, etc.

Or, les travaux du CESE l'ont montré : la situation de ces secteurs est extrêmement dégradée et le manque d'effectifs est au centre des défis. 71 % des établissements du secteur médico-social et éducatif rencontrent des difficultés de recrutement. Ces difficultés concernent tous les métiers. Dans le secteur de la protection de l'enfance par exemple, elles vont des assistants et assistantes familiales, aux assistantes et assistants sociaux et aux personnels éducatifs, de l'encadrement au secrétariat. De la même façon, le CESE a pointé, dans le système de santé, des sous-effectifs à l'origine d'une situation dangereuse tant pour les patients que pour les usagers.

Le CESE a formulé des préconisations qui doivent se concrétiser dans toutes leurs dimensions : attractivité, formation, rémunération, conditions de travail.

Il a récemment demandé que soit organisée une évaluation du Ségur de la santé, indépendante, portant sur l'attractivité des métiers des secteurs sanitaire, social et médico-social, les effectifs et la qualité des prises en charge, afin que le cas échéant, un plan correctif soit élaboré.

La mise en place d'un « Comité des métiers socio-éducatifs » associant toutes les parties prenantes, annoncée par le Premier Ministre en février 2022 pour organiser dans la durée un pilotage resserré de la bonne mise en œuvre d'un agenda ambitieux pour ces métiers est toujours attendue : elle pourrait être le support à cette évaluation.

De plus, dans son avis ***Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité***¹², le CESE insiste particulièrement sur le rôle central des centres de protection maternelle et infantile sur le territoire métropolitain et ultramarin. En 2014, dans son avis consacré à la PMI, le CESE alertait déjà sur la situation dégradée des PMI et demandait une clarification de ses missions et d'en faire le pivot d'une stratégie nationale de santé, avec une priorité à la prévention, à la proximité et à la réduction des inégalités. Cette demande est encore récurrente dans le rapport de la députée Madame Michelle Peyron de 2019¹³.

Le CESE **soutient la proposition** du rapport Peyron d'engager un plan national triennal reposant sur une clarification des rôles entre l'État – et particulièrement les agences régionales de santé-, les départements et l'Assurance-maladie et l'organisation de circuits de financement fléchés vers la PMI pour revitaliser son volet prévention et réduction des inégalités sociales.

Le CESE préconise de sécuriser les budgets et augmenter les moyens humains et financiers dédiés aux services de PMI afin qu'ils puissent assurer leur mission première et essentielle, à savoir la prévention (**préconisation n°18**).

Le CESE salue la signature d'une charte d'engagement par les sept Ordres nationaux de professions de santé, le 2 juillet 2026, **pour renforcer la prévention, améliorer le traitement des signalements, accompagner les victimes, développer une culture commune de vigilance et garantir des réponses disciplinaires adaptées lorsque des faits sont établis**¹⁴.

Le chapitre I^{er} concerne le signalement des violences sexistes et sexuelles et la prise en charge des soins prodigués aux victimes

Les professionnelles et professionnels de santé signalent peu d'informations préoccupantes aux cellules de recueil des informations préoccupantes du Département (CRIP) : la CIIVISE a, dans son rapport, révélé que le secteur de la santé, au sens large, est la troisième ou quatrième et dernière source d'information des CRIP. La Haute Autorité de santé indiquait en 2014 qu'à peine 5 % des signalements pour maltraitance des enfants provenaient du secteur médical. Le faible taux de signalement s'explique notamment par le fait que les professionnels de santé s'exposent à une sanction pour violation du secret professionnel et à des poursuites disciplinaires s'ils signalent des violences sexuelles sur mineures et mineurs repérées en consultation.

12 *Avis Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducchi et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025. [2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

13 « *Pour sauver la PMI, agissons maintenant* », rapport au premier ministre et à la ministre de la Santé présenté par Michèle Peyron, députée, mars 2019.

14 Charte d'engagement pour le renforcement de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, 2 juillet 2026 [Projet_Charte_Conseils_Ordres_nationaux_1.pdf](#)

Le **CESE estime donc intéressant d'instaurer une obligation créée par l'article 47** et important de protéger et sécuriser les professionnels de santé quand ils font un signalement : l'obligation de signalement est une évolution positive au vu de l'urgence qu'il y a à mieux repérer les victimes de VSS.

Les professionnels de santé ne disposent pas toujours de temps pour recueillir la parole d'une patiente victime de violences. Ils doivent pouvoir être sensibilisés et aidés pour recueillir la parole et orienter rapidement vers des structures de prise en charge sociale.

Le CESE propose d'établir par décret, après consultation des ordres, syndicats et organisations représentatives des professionnels de santé, **un protocole national de signalement** comprenant les critères de suspicion, les modalités de recueil de la parole, un formulaire-type, l'articulation procureur/ CRIP, un référent ou référente territoriale, une cellule de soutien juridique et une information du professionnel sur les suites données.

Le temps consacré au repérage, au signalement, à l'orientation et à la coordination devra être reconnu dans l'organisation et la rémunération des professionnels de santé libéraux.

L'article prévoit aussi que tout professionnel ou toute personne qui suspecte ou a connaissance qu'une ou un mineur est en danger informe sans délai la CRIP. La CIIVISE rappelle que toutes et tous les professionnels doivent signaler les violences sexuelles qui sont portées à leur connaissance, même au stade de la suspicion. Ces professionnelles et professionnels ne doivent pas être laissés seuls face à des situations difficiles et anxiogènes et doivent pouvoir être accompagnés pour faire un signalement. Il et elles doivent être informées des suites données au signalement.

Le CESE soutient l'article 49. Actuellement, le code de la santé publique impose auprès de chaque conseil départemental de l'ordre des médecins une commission de conciliation qui traite les plaintes. Ce n'est qu'en cas d'échec de la conciliation que le conseil départemental transmet la plainte à la chambre disciplinaire de première instance, en s'y associant le cas échéant.

Cet article dessine une perspective positive pour les victimes de VSS : en permettant **d'accélérer la procédure par la saisine directe de la chambre disciplinaire**, sans passer par une médiation préalable devant la commission de conciliation de l'ordre, les victimes seront mieux entendues.

Le CESE soutient dans son entièreté l'article 50 qui rejoint la préconisation n°10 de son avis de 2025¹⁵. Le CESE demandait d'inclure tout au long du cursus de formation des professionnels et professionnelles de santé, y compris des personnels de régulation, du médico-social, du social, **un enseignement obligatoire sur les risques attachés aux stéréotypes** (liés au genre, à l'origine ethnique, à l'orientation sexuelle, aux conditions de vie...) pouvant biaiser les diagnostics, les prises en charge et exposer les patientes et les patients à des dangers.

Le CESE note que pour soigner, en toute égalité, tout corps, il faut avoir conscience de certains biais racistes et/ou sexistes pouvant influencer sur le diagnostic, inconscients souvent. Pour sensibiliser à ces constats objectifs, documentés, la démarche se doit d'être constructive afin d'élargir la vision médicale sur notre réalité sociétale, sans que le corps soignant ne le vive comme une attaque.

De plus, dans son avis relatif à la périnatalité¹⁶, le CESE rappelle que les femmes porteuses de handicap sont régulièrement victimes de violences médicales, gynécologiques et obstétricales. À titre d'exemple, le corps médical peut leur déconseiller de poursuivre leur grossesse. La pratique de la césarienne de manière automatique a également été démontré.

En 2024¹⁷, l'avis du CESE avait également mis en évidence l'importance des personnels de santé scolaire, de service social et de psychologie comme des ressources clés pour le bien-être des enfants. Il faisait en effet le constat qu'à l'école, lieu de vie essentiel au développement psychologique, cognitif et social du jeune, l'élève doit être soutenu. Il et elle peut se confier et être accompagnée dans ses difficultés personnelles et familiales, être protégée face aux risques. Néanmoins, le CESE constatait que les chiffres témoignent d'une dégradation inquiétante de la situation. Il prenait alors la position que l'École a besoin de personnels suffisants, mieux formés et mieux rémunérés, pour mener à bien les diagnostics médicaux et psychologiques, conduire un accompagnement scolaire et social pour tous et toutes ses élèves.

Le CESE recommande la prise en compte de ses préconisations sur ces sujets :

Il insiste donc sur sa **préconisation n°3¹⁸** afin que la formation des professionnelles et professionnels de santé à la prise en charge de la grossesse des personnes porteuses de handicaps soit généralisée, effective et garantie sur tout le territoire pour tous les corps médicaux. En particulier, elle doit intégrer la sensibilisation à l'ensemble des violences médicales, y compris gynécologiques et obstétriques, et la nécessité de mettre à disposition du matériel adéquat ou des solutions de consultation adaptées et personnalisées.

¹⁵ Avis *De la banalisation de la violence verbale au discours de haine. Décrypter, mieux agir pour restaurer le lien social* rapporté par Souâd Belhaddad et Marie-Claude Picardat, CESE, février 2025. [2025_05_BVVDH_restaurer_lien_social.pdf](#)

¹⁶ Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducci et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025, [pages 97-98. 2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

¹⁷ Avis *Réussite à l'École, réussite de l'École* rapporté par Bernadette Groison, CESE, juin 2024. [2024_11_reussite_ecole.pdf](#)

¹⁸ Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducci et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025.

Dans sa **préconisation n°5**¹⁹, et pour renforcer l'efficacité de la prévention de la mortalité tant maternelle qu'infantile, le CESE recommande que soient recueillies de manière systématique et consentie lors du suivi prénatal des mères, les informations détaillées sur le contexte social, environnemental, les conditions de vie et les antécédents de violences au même titre que les antécédents médicaux classiques. Ces éléments pourraient utilement être versés à l'enquête ENCMM sur les morts maternelles et à l'enquête nationale périnatale.

Une attention particulière doit cependant être portée aux structures procurant cette formation, les organismes doivent être agréés et associer les associations spécialisées. En effet, comme le CESE l'avait noté dans sa résolution *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre*²⁰, en France, plusieurs organismes²¹ sont parvenus à intervenir dans certains établissements, principalement privés sous contrat, dans le cadre de l'EVARS pour inciter à la chasteté, diaboliser l'homosexualité, l'avortement et parfois même la contraception.

Toutefois, le CESE regrette que le dispositif prévu ne concerne que la formation continue. Il suggère de prévoir, dans la formation initiale et sans augmenter sa durée, des modules sur la prévention des VSS, le signalement des VIF et le respect du consentement.

Pour cela, il faut réfléchir aux enseignements de la formation initiale qui pourraient basculer dans la formation continue pour laisser du temps et la place à ces enseignements.

Il faut aussi réfléchir à des modules de sensibilisation, dès la formation initiale, aux enjeux du handicap, de la pauvreté, du non-recours et d'accès aux droits pour comprendre les conditions de vie des patients et patientes. L'objectif de cette sensibilisation est de prévenir les incompréhensions et les idées reçues liées à la méconnaissance de la réalité de la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et celles vivant dans la pauvreté. Ainsi, cette attention particulière portée à ces publics est en réalité la condition d'une réponse universelle.

Le CESE est favorable à l'inscription de la condamnation au fichier ordinal prévue par l'article 52, qui fait écho à ce qui est proposé pour les professionnels et professionnelles en contact des mineurs et mineures et des personnes vulnérables et ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour VSS. Se pose néanmoins la question des professionnels de santé qui n'ont pas d'ordre.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Résolution *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre*, rapportée par Agathe Hamel, CESE, mars 2026.

²¹ Exemple de Teenstar, structure internationale créée par la sœur américaine Hanna Klaus, promotrice d'un type de planning familial naturel approuvé par l'église catholique, en lien avec des diocèses et établissements catholiques français. Ces formations sont certifiées Qualiopi par l'État.

Le CESE serait en outre favorable à l'inclusion dans la proposition de loi de deux dispositions supplémentaires pour :

- Interdire et imposer le retrait sans délai de toute représentation sexiste au sein des établissements de santé, des universités, écoles et tout lieu de formation ;
- Considérer le fait qu'une violence ait été exercée au sein d'un établissement de santé, dans un établissement médico-social, ou dans un établissement accueillant des enfants est un facteur aggravant.

L'accès aux soins des victimes de VSS doit être facilité et la prise en charge intégrale est un moyen de lutter contre le non-recours. Le CESE salue les mesures de l'article 53 qui prévoit le remboursement intégral. Cependant, l'article ne permet pas un accès aux soins **sans reste à charge** pour la victime de VSS en cas de dépassements d'honoraires.

Le CESE formule trois suggestions pour une prise en charge intégrale réelle :

- Du point de vue de la victime de VSS, il est essentiel qu'elle n'ait pas à prendre en charge les dépassements d'honoraires pour ses soins ;
- Les personnes non couvertes par une complémentaire santé ou par la C2S doivent pouvoir accéder aux soins sans reste à charge ;
- Des coupe-files pour les victimes de VSS doivent être créés pour leur permettre d'accéder aux soins sans délai.

Pour le CESE, il faut prendre en charge le parcours de soins intégral des victimes de VSS en y incluant les soins d'accompagnement psychologique, qui s'étalent dans la durée, et les parcours de réadaptation psychocorporelle car les conséquences des violences sexuelles se manifestent aussi de façon somatique sur le corps de la victime (difficultés respiratoires...). Une aide pourrait être apportée à la prise en charge des transports pour les soins.

Enfin, **le CESE demande que les frais de santé de l'entourage de la victime (parents, conjoint) soient aussi intégralement pris en charge**. La détresse physique et morale provoquée par ces violences affecte souvent l'intégralité de la cellule familiale à qui il convient de donner accès à un parcours de soins psychologiques dédié

Le CESE salue les dispositifs prévus à l'article 54, dans le volet dédié à la santé. Il note l'initiative de déploiement au niveau de chaque département d'un espace dédié aux femmes et enfants victimes de violences sexistes et sexuelles lorsqu'ils et elles se trouvent dans le parcours de soins.

Toutefois, le parcours, les temporalités des victimes et le type de violences ne justifiant pas toujours la prise en charge hospitalière, ces espaces dédiés dans les hôpitaux doivent se déployer **en complémentarité et sans remplacer ou diminuer les moyens des dispositifs existants d'accompagnement** hors cadre hospitalier, en particulier des associations spécialisées dans l'accompagnement et dans la prévention de violences sexistes et sexuelles envers les femmes et les enfants.

La prise en charge des victimes de violences uniquement sous l'angle des soins et de la santé publique représenterait une régression en termes de politique publique, tendant à faire oublier que les violences résultent d'un rapport de pouvoir et de contrôle.

Pour un accompagnement global des femmes victimes de violences sexistes et sexuelles, le CESE défend **l'approche par les droits et le développement de l'autonomie**. Au-delà des structures médicales adossées aux hôpitaux pour soigner les femmes victimes de violences, il faudrait un meilleur déploiement des Unités médico-judiciaires (certains départements n'en disposent pas), du déploiement des centres de psychotrauma, et de médecins formés dans les hôpitaux.

Cette prise en charge sur le plan médical de certaines victimes **ne doit pas se substituer** à une prise en charge globale et spécialisée qui vise l'accompagnement des femmes, et dans le cas des violences au sein du couple, l'hébergement d'urgence et la sortie pérenne de ces violences, et plus largement la sensibilisation et la prévention des VSS.

Le déploiement des Maisons des femmes doit donc s'articuler avec les dispositifs et lieux dédiés à la prise en charge des femmes victimes de violence sur les territoires, pour ne pas créer de la concurrence avec des dispositifs soutenus par l'État et par les collectivités locales. Des associations féministes spécialisées existantes proposent une prise en charge globale des femmes victimes de violences, elles doivent être pleinement associées. Il est indispensable de **cartographier** ce qui existe pour que ces centres départementaux ne soient pas un dispositif supplémentaire. Dans cet esprit, une évaluation des possibilités de confier des délégations de service public à des associations reconnues et elles-mêmes évaluées et contrôlées comme les Maisons des femmes doit être étudiée.

Pour les mineurs et mineures, le CESE appelle à **poursuivre le déploiement déjà engagé, mais dont le maillage et le financement doivent être améliorés, des unités d'accueil pédiatrique enfants en danger (UAPED)**, lieux de prise en charge globale des mineurs victimes de toute forme de violence (violences physiques, sexuelles, intrafamiliales, négligences...). L'UAPED réunit en un lieu unique pédopsychiatres, psychologues, gendarmes ou policiers, médecins légistes, travailleurs et travailleuses sociales et associations de protection de l'enfance et d'aide aux victimes afin de recueillir la parole de l'enfant, lui apporter des soins,

assurer sa protection et limiter l'impact traumatique du parcours de soins et d'enquête. Alors que 151 UAPED sont ouvertes ou en cours d'installation²², le CESE appelle à faciliter leur installation sur l'ensemble du territoire, dans l'Hexagone et les Outre-mer.

Cette nouvelle structure devra être accessible aux victimes en situation de handicap avec des personnels formés à l'accueil de personnes en situation de handicap. En outre, les missions de ces centres devront être complétées par un accompagnement social global : accompagnement par la CAF et l'Assurance maladie pour permettre aux victimes l'ouverture de leurs droits ; accompagnement vers un logement sécurisé et vers l'insertion.

Le CESE alerte également sur l'échelle départementale du déploiement des centres dédiés à la prise en charge. Un maillage départemental ou territorial uniforme ne garantit pas l'égalité réelle si les ressources des départements sont inégales (carences de professionnels formés, écarts de richesse départementale, Outre-mer).

De plus, il serait nécessaire d'ajouter que dans les collectivités d'Outre-mer, l'implantation et l'organisation de ces centres peuvent faire l'objet des adaptations nécessaires, dans les conditions prévues aux articles 73 et 74 de la Constitution.

Enfin, il faut des garanties d'égalité réelle (critère de maillage tenant compte des zones sous-denses et des Outre-mer, péréquation) ; une compensation intégrale et pérenne aux départements pour les charges nouvelles (art. 22 et 54) ; et un suivi territorialisé de l'effectivité (taux d'accès, délais).

Le chapitre II concerne les violences obstétricales et gynécologiques

Le CESE s'est positionné dans l'avis ***Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*** adopté en septembre 2025²³ sur les violences gynécologiques, obstétricales et médicales de manière générale en adoptant un point de vue intersectionnel.

Le CESE soutient à cet égard la mise en œuvre des recommandations du Haut conseil à l'égalité dans son rapport de 2018 sur les violences gynécologiques et obstétricales qui restent toutes d'actualité. Les 3 axes principaux sont :

- La reconnaissance de l'existence et de l'ampleur de ces violences, notamment par la réalisation d'une enquête de santé publique de grande envergure sur le suivi gynécologique des femmes et la mesure de la satisfaction des femmes, notamment après une maternité ;
- La prévention de ces violences et actes sexistes par des formations initiales et professionnelles des personnels de santé ;
- L'amélioration et la facilitation des procédures de signalement et de condamnation des pratiques interdites par la loi.

²² <https://www.justice.gouv.fr/grands-dossiers/prise-charge-victimes-dinfractions-penales>

²³ Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducci et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025. [2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

De plus, **la période périnatale est une période particulièrement à risque pour les femmes en matière de violences au sein du couple.**

Dans son avis relatif à la périnatalité²⁴, le CESE a montré que les femmes qui ont vécu des violences, que ce soit dans l'enfance, des violences intrafamiliales, l'inceste, ou encore des violences conjugales et/ou sexuelles, ont plus de risque par la suite de se retrouver dans une situation de vulnérabilité. Cela emporte des conséquences importantes sur la santé psychique et physique des femmes pendant leur période périnatale et pour l'enfant à naître.

Une autre conséquence pour les femmes victimes de violences conjugales, est que la perspective de faire vivre l'enfant dans un contexte violent rend difficile la projection dans la parentalité. En effet, si les violences persistent, les enfants seront alors aussi victimes, *a minima* en tant que témoins directs. La Haute Autorité de Santé, dans une fiche pratique de recommandations et d'outils pour faire face à ce phénomène, publiée en 2024²⁵, affirme que **« la périnatalité ainsi que le post-partum sont des périodes où le risque de violence au sein du couple est augmenté. Les actes de violence envers les femmes pendant la grossesse affectent de façon directe et indirecte la mortalité et la morbidité de l'enfant et de sa mère ainsi que le lien mère/enfant ».**

Le CESE salue les avancées intégrées dans l'article 55 qu'il avait appelé de ses vœux dans son avis sur la périnatalité de septembre 2025²⁶. Plusieurs instances s'étaient prononcées en faveur d'une définition nationale et européenne à commencer par le Conseil de l'Europe et le Haut conseil à l'égalité femmes-hommes, ainsi que des associations telles que « Stop aux violences gynécologiques et obstétricales » (Stop VOG) auditionnées par la DDFE pour l'élaboration de cet avis.

Concernant la période de la grossesse, selon une enquête du Collectif Inter associatif Autour de la Naissance (CIANE) et de Santé Publique France, datée de 2022, ce sont près de 40 % des femmes qui ont déclaré avoir subi, entre autres, des commentaires désobligeants, un manque de délicatesse dans les gestes médicaux, une non prise en charge de la douleur, un non-respect du consentement. Le manque de communication et d'information est également souligné, les personnels soignants ayant davantage été formés au traitement des pathologies qu'à la relation personnelle avec la parturiente, à son écoute et à l'attention portée à son état émotionnel.

Le CESE avait alors porté une **attention particulière aux violences médicales exercées à l'encontre des femmes noires, racisées, roms, précaires, obèses, handicapées et les personnes LGBTQIA+**²⁷. Sur le traitement des femmes porteuses de handicap, le CESE rappelle qu'un changement de regard de la société sur les violences subies par les filles et femmes est nécessaire, leurs corps étant trop souvent perçus comme des objets de

24 Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducchi et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025. [2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

25 Haute Autorité de Santé, « Situation particulière de vulnérabilité : femme enceinte victime de violences au sein du couple », Recommander les bonnes pratiques, janvier 2024.

26 Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducchi et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025, **pages 47 à 57**. [2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

27 Lesbienne, Gay, Bisexuel.le, Trans (ou transgenre), Queer, Intersexe, Asexuel.le.

soins. La sexualité des personnes en situation de handicap est souvent niée, tout comme leur potentiel désir de parentalité. Il est nécessaire de briser les tabous et leur permettre d'accéder à une santé sexuelle au même titre que tous et toutes.

De manière concomitante en mai 2025, la Défenseure des droits publiait un rapport « Prévenir les discriminations dans les parcours de soins : un enjeu d'égalité » tirant un certain nombre d'analyses similaires à celles du CESE.

Le CESE préconise d'ajouter aux alinéas 1 et 5 du présent article le terme de « propos ». En effet, lors de ses travaux sur la santé des femmes et la périnatalité, il a été fait état également de chantages, d'insultes, et de menaces, en sus d'agressions sexuelles traitées dans des articles de cette proposition de loi. Il conviendrait de le préciser explicitement.

De plus, le CESE **appelle à une attention particulière** à apporter aux personnes intersexes, en particulier les enfants. Il a constaté dans son dernier avis sur les inégalités de genre en santé²⁸ les difficultés récurrentes et les violences médicales exercées à leur rencontre.

La loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique a permis, dans certains centres de santé et pour certaines formes d'intersexuation, de réduire le nombre d'actes médicaux réalisés sans le consentement de l'enfant intersexe et sans nécessité médicale. L'arrêté du 15 novembre 2022 pris en application de cette loi, fixant les règles de bonnes pratiques de prise en charge des enfants présentant des variations du développement génital, limite fortement les garanties prévues par le législateur.

Le Collectif Intersexe Activiste OII France réclame entre autres, « *la fin des mutilations, stérilisations, traitements hormonaux non consentis sur des personnes intersexes quel que soit leur âge, c'est-à-dire le respect de leur intégrité physique. Cela implique le respect des droits des "malades" (puisque c'est ainsi que nous étiquettent les médecins) tels qu'établis dans la loi Kouchner, ainsi que l'abandon du terme "trouble du développement sexuel" qui les légitimise* ».

Concernant l'article 57 prévoyant le consentement pour tout acte médical, actuellement, le code de la santé publique (article L1111-4) définit très précisément le consentement : « *Aucun acte médical ni aucun traitement ne peut être appliqué sans le consentement libre et éclairé de la personne et ce consentement peut être retiré à tout moment.* ».

S'agissant des actes de prévention, il existe un droit à l'information : « *Toute personne a le droit d'être informée sur son état de santé. Cette information porte sur les différentes investigations, traitements ou actions de prévention qui sont proposés, leur utilité, leur urgence éventuelle, leurs conséquences, les risques fréquents ou graves normalement*

²⁸ Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducci et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025 **page 56 et 57**.

*prévisibles qu'ils comportent ainsi que sur les autres solutions possibles et sur les conséquences prévisibles en cas de refus » (article L1111-2). Pour le CESE, le droit à être informé sur son état de santé est essentiel dans la manifestation du consentement aux actes médicaux. **Cela renvoie notamment à l'enjeu de la littératie en santé.***

Aussi, **le CESE attire l'attention sur la prise en compte de la dimension intersectionnelle du consentement dans les soins.** Son avis sur les inégalités de genre en santé²⁹ relevait que la barrière de la langue est une entrave dans l'accès aux soins des personnes allophones. Barrière qui devient d'autant plus importante que les femmes ne disposent pas toujours autour d'elle de tiers capable de traduire ou interpréter ce qui est dit. Or, la différence linguistique est « *une des causes les plus évidentes des violences obstétricales et gynécologiques envers des femmes étrangères* ». « *La communication verbale est très importante dans la prise en charge médicale : la non-maîtrise ou le non-partage d'une lingua franca peut en effet mener à des soins inappropriés ou de moindre qualité et à une discrimination du patient. En particulier, il s'avère très difficile de recueillir un consentement libre et éclairé, explicite et constant, quand la patiente est allophone* ».

Les soignants et soignantes peuvent avoir tendance à « culturaliser » les patients et patientes d'origine étrangère, c'est-à-dire à expliquer leurs comportements par leur « culture », en confondant d'ailleurs parfois religion, ethnie et culture. Ces préjugés limitent l'autonomie des patientes, particulièrement en matière de consentement éclairé.

Le CESE est favorable à l'article 59 et attire l'attention du législateur sur la stérilisation forcée des personnes porteuses de handicap. Il a en effet alerté dans son avis sur la périnatalité³⁰ de ce cas spécifique.

Tout comme la contraception des femmes en situation de handicap, celle de leur stérilisation demeure un sujet tabou en France alors qu'il peut constituer une violence médicale majeure à leur encontre et une atteinte à leurs droits si la stérilisation n'est pas consentie.

En France, les dernières données disponibles remontent à 1998. Une enquête réalisée par l'IGAS fait état de près de 500 cas de ligatures des trompes par an des personnes en situation de handicap.

En 2001, la loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception vient encadrer la stérilisation à visée contraceptive des personnes handicapées et fixe la procédure. Toutefois, en France, comme dans le reste de l'Europe, la pratique des stérilisations ne fait pas l'objet de données statistiques et demeure très opaque. À travers ses travaux, le CESE estime que les stérilisations de personnes en situation de handicap sont probablement plus fréquentes qu'on ne le pense, en raison des difficultés à s'assurer de leur consentement réel et du manque de visibilité sur ces pratiques. Le spectre de la stérilisation forcée est toujours une crainte de la part des femmes en situation de handicap et une des raisons pour lesquelles elles effectuent peu de soins gynécologiques.

²⁹ Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducchi et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025, **pages 92-93**. [2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

³⁰ Avis *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, rapporté par Marie-Josée Balducchi et Anouk Ullern, CESE, septembre 2025, **pages 97-98**. [2025_16_inegalites_genre.pdf](#)

Le CESE appelle, en conséquence, à actualiser les données en la matière afin d'objectiver le phénomène. Le CESE préconise d'inscrire cette démarche dans le cadre de la liberté de disposer de son corps et du consentement libre et éclairé, quelle que soit la situation de handicap.

Le titre V regroupe *diverses dispositions*

Le chapitre I^{er} concerne les mariages forcés et les mutilations sexuelles

Concernant les mutilations sexuelles, le CESE a posé un certain nombre de constats dans son rapport et avis adopté en septembre 2024¹ sur l'EVARS. Le rapport faisait état d'une **hausse inquiétante des mutilations sexuelles sur le territoire national**² et le CESE trouve important que cette situation fasse l'objet d'un chapitre dédié. Les mutilations sexuelles féminines sont un enjeu de respect des droits les plus fondamentaux mais aussi un sujet de santé publique majeur.

En ce sens, le CESE rappelle la nécessité du déploiement global de l'EVARS sur tout le territoire. La prise en compte des mutilations génitales est d'ailleurs inscrite aux articles L. 312-16 et L. 121-1 du Code de l'éducation comme faisant partie intégrante de l'éducation à la sexualité.

La mise en œuvre efficace et complète de l'EVARS permettrait à la fois de prendre en compte ces situations et de diffuser de l'information auprès des jeunes filles pour qu'elles puissent, le cas échéant, savoir vers quelles structures se tourner lorsqu'elles se sentent concernées. **Cette dernière réponse qu'est celle de l'information est aussi celle recommandée par l'article 134 de la coalition**³. Elle porte une position dissuasive en estimant qu'il est particulièrement nécessaire d'informer sur les sanctions pénales encourues en cas de mutilations sexuelles féminines, à la fois à destination du grand public et des personnes originaires des pays où l'excision est pratiquée.

Toutefois, à nouveau, le chapitre I^{er} du titre V de la proposition de loi emprunte plutôt une voie quasi exclusivement répressive. Il reprend certes 2 des 7 articles proposés par la coalition, mais omet les autres articles **visant à prévenir** les mutilations génitales et **soutenir la recherche**.

1 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, septembre 2024, pages 142 et 143.

2 En France, au début des années 2000, une première mesure estimait qu'environ 60 000 femmes adultes avaient subi une forme de MSF. Une nouvelle mesure montre qu'au début des années 2010, environ 125 000 femmes adultes mutilées vivaient en France.

3 Coalition féministe pour une loi intégrale, 140 propositions pour une loi intégrale contre les violences sexuelles.

Concernant les mariages forcés, dans son avis de 2017⁴, le CESE constatait que les cas de mariages forcés ou arrangés n'ont pas totalement disparu et que, dans certains cas, ils étaient utilisés pour « réparer » un viol. La victime subit alors la double peine : avoir été violée et épouser son agresseur. Ces violences s'inscrivent dans un continuum qui comprend les violences sexistes, sexuelles et les violences conjugales.

Dès lors, la création de centres de prise en charge pluridisciplinaires accessibles sans dépôt de plainte préalable apparaît particulièrement pertinente pour permettre l'accueil, l'information, la protection, le soin et l'accompagnement des victimes. En Nouvelle-Calédonie, les travaux du CESE ont souligné que les procédures coutumières et le poids des clans peuvent rendre plus difficile la séparation d'une femme d'avec un conjoint violent, contribuant ainsi à retarder les démarches de protection. L'enjeu des séparations contraintes doit aussi être pris en compte.

L'articulation avec la coutume, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, gagnerait à être formalisée par des protocoles écrits, sous l'égide des chefs de juridiction, distinguant ce qui relève de la régulation coutumière et ce qui doit impérativement passer par le juge, dans le respect des droits fondamentaux et de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La recommandation 135 de la coalition⁵ demande le **renouvellement du plan d'action national contre les mutilations sexuelles féminines (2019-2021) et la création d'un plan contre les mariages forcés**.

Ce plan avait l'ambition de « *renforcer la détection des risques d'excision, former les professionnels et sensibiliser la société à cette pratique néfaste* », par des actions globales qui impliquaient directement la société civile : « *mobiliser tous les acteurs nationaux, contribuer à développer des approches partenariales avec les territoires, s'appuyer sur les associations nationales et de terrain intervenant au plus près des populations à risque et favoriser un dialogue constructif avec les pays dans lesquels existent encore des communautés pratiquant les mutilations sexuelles féminines* ».

Le CESE se joint à la recommandation 135 de la coalition.

4 Avis *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Dominique Rivière et Ernestine Ronai, CESE, mars 2017.

5 Coalition féministe pour une loi intégrale, 140 propositions pour une loi intégrale contre les violences sexuelles.

Le chapitre II concerne les personnes particulièrement vulnérables victimes de violences sexistes et sexuelles

Le CESE salue l'attention particulière portée aux personnes vulnérables et notamment aux femmes étrangères.

Il rappelle que la France avait pris des engagements en matière de migration et d'asile en ratifiant la Convention d'Istanbul⁶ relative à la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

L'article 65 et l'article 66 reprennent 2 des 3 articles de la convention d'Istanbul. Néanmoins, **le CESE souhaite porter à la connaissance des parlementaires l'importance de la mise en œuvre de l'article 60 de la convention d'Istanbul relatif à l'intégration du genre dans les demandes d'asile**. Le CESE avait lui-même tiré des constats allant dans ce sens dans ses travaux rendus en novembre 2023 sur les nouvelles visions des politiques migratoires⁷.

En effet, malgré un grand nombre d'orientations et de recommandations émanant des Nations unies, notamment du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ou encore du Conseil de l'Europe et quelques références dans la législation de l'Union européenne, **certains États membres ne reconnaissent toujours pas que le genre peut constituer un élément essentiel d'une demande d'asile**. On pourrait pourtant citer la situation alarmante des femmes et filles afghanes, les mariages forcés ou mutilations sexuelles.

Le CESE concluait que « *Le genre est donc insuffisamment pris en compte dans les politiques d'asile, d'accueil et de détention. Alors qu'elles sont majoritaires parmi la population migrante de l'UE (52 %), les femmes continuent à être invisibilisées des processus migratoires.* »

De plus, il convient de préciser qu'à l'instar de la situation dans le Calaisis, l'exposition aux VSS est particulièrement marquée chez les femmes migrantes, en situation irrégulière ou titulaires d'un titre de séjour précaire, **notamment à Mayotte et en Guyane**, territoires où ces problématiques sont particulièrement prégnantes. Leur dépendance administrative et économique les expose davantage aux VSS et à diverses formes d'exploitation. Par crainte des conséquences que pourrait avoir un signalement sur leur situation administrative, nombre d'entre elles renoncent à déposer plainte pour les atteintes sexuelles dont elles sont victimes. Cette situation constitue également un obstacle majeur à leur mise à l'abri, la sortie des violences et leur accès aux dispositifs d'hébergement d'urgence. En Guyane, les femmes étrangères, notamment originaires du Brésil et d'Haïti, sont particulièrement confrontées aux violences conjugales. De nombreux enfants migrants vivent également dans ces contextes de précarité et de violence qui les exposent à des risques de maltraitance et d'abus. **Une attention particulière doit être portée aux mineurs isolés, particulièrement exposés aux violences, à l'exploitation sexuelle et aux réseaux criminels.**

⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, aussi appelée « Convention d'Istanbul », adoptée le 11 mai 2011. [Publications Office](#)

⁷ Avis Migrations et Union européenne : Vers une nouvelle vision des politiques migratoires, rapporté par Kenza Occansey et Françoise Sivignon, CESE, novembre 2023. [411230026_001123_Migrations_UE_int_DEF.indd](#)

L'avis du CESE de 2023⁸ montrait que de manière générale, l'immigration irrégulière, réalisée hors de tout cadre légal protecteur, accroît encore ces risques et complique l'accompagnement, l'intégration et la protection des personnes concernées, en particulier dans les territoires soumis à une forte pression migratoire comme Mayotte ou la Guyane. Face à ces enjeux, le CESE a insisté sur la nécessité d'une solidarité européenne renforcée afin de soutenir les territoires les plus exposés et de garantir des conditions d'accueil et de protection dignes des personnes migrantes. C'est l'objet même du FAMI (Fonds européen pour l'asile, la migration et l'intégration) qui doit être mobilisé à cet effet.

À ce constat s'ajoute **l'entrée en vigueur du nouveau Pacte européen sur l'asile et la migration**⁹ pour lequel de nombreuses associations et organisations de défense des droits humains s'inquiètent. Notamment en ce qu'il instaure un « filtrage » plus dur aux frontières, étendu aux mineures et mineurs à partir de l'âge de 6 ans, dont l'objectif est notamment d'évaluer la « vulnérabilité » des personnes concernées. Des dispositions de retour renforcées ont été également adoptées, qui auront des conséquences particulièrement importantes pour les personnes les plus vulnérables.

Lorsque les chiffres indiquent que 90 % des femmes et des filles qui ont traversé la Méditerranée, ont subi des viols sur leur parcours migratoire, la question de la « vulnérabilité » à démontrer pose question. Or rien dans le Pacte ne permet de prendre en compte cette migration différenciée des femmes et des enfants et aucune disposition n'est prévue pour les protéger. Les femmes et les filles devraient de surcroît avoir accès à leur arrivée à des professionnels et professionnelles de santé gynécologique, formées aux violences sexuelles.

Par conséquent, **le CESE recommande d'intégrer l'article 60 de la convention d'Istanbul dans la PPL**, comme cette obligation en incombe déjà à l'État français :

Demandes d'asile fondées sur le genre

- 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre puisse être reconnue comme une forme de persécution au sens de l'article 1, A (2), de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire/subsidaire.*
- 2. Les Parties veillent à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention et à ce que les demandeurs d'asile se voient octroyer le statut de réfugié dans les cas où il a été établi que la crainte de persécution est fondée sur l'un ou plusieurs de ces motifs, conformément aux instruments pertinents applicables.*

8 Avis Migrations et Union européenne : vers une nouvelle vision des politiques migratoires, rapporté par Françoise Sivignon et Kenza Occansey

9 Le pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile, adopté en mai 2024, est entré en vigueur pour l'essentiel le 12 juin 2026. Composé de dix textes (une directive et 9 règlements), le pacte modifie le régime dit « Dublin » et met en place une nouvelle politique commune en matière d'asile.

3. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour développer des procédures d'accueil sensibles au genre et des services de soutien pour les demandeurs d'asile, ainsi que des lignes directrices fondées sur le genre et des procédures d'asile sensibles au genre, y compris pour l'octroi du statut de réfugié et pour la demande de protection internationale.

L'État français, en signant la Convention des Nations Unies sur l'élimination des discriminations à l'égard des femmes et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, a pris la responsabilité de la protection de toutes les femmes vivant sur son sol.

Le CESE recommande donc de veiller à la situation spécifique des femmes étrangères en France qui vivent une double peine (difficultés administratives et insécurité de leur statut ajoutées aux violences sexuelles et conjugales). L'avis sur les violences en Outre-mer porte des préconisations qui bénéficieraient également à ce public (notamment sur les conditions d'accueil en commissariat)¹⁰.

Le CESE suggère d'ajouter un article sur les femmes vivant à la rue avec ou sans enfant, en reprenant les travaux de la DDFE du Sénat en la matière¹¹. **Le CESE avait alerté sur la situation particulière des personnes à la rue, et préconisait la création d'un accueil inconditionnel de première ligne**¹².

L'article 67 propose que le demandeur ou la demandeuse d'asile ayant déposé plainte (en France ou à l'étranger, ceci n'est pas précisé) contre une ou plusieurs personne(s) qu'il ou elle accuse d'avoir commis à son encontre des faits constitutifs de violences sexuelles au sens du Code pénal, puissent être autorisées à travailler.

Il modifie l'article L. 554-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui n'autorise sous conditions l'accès au marché du travail des demandeurs ou demandeuses d'asile que lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), pour des raisons qui ne sont pas imputables à cette dernière, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai de six mois à compter de la demande. Il crée donc une modalité nouvelle d'accès au travail pour les personnes victimes de violences sexuelles en âge de travailler.

10 Avis *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, rapporté par Dominique Rivière et Ernestine Ronai, CESE, mars 2017.

11 Femmes sans abri, la face cachée de la rue - Rapport d'information n° 15 (2024-2025), déposé le 8 octobre 2024.

12 Avis *Les personnes vivant dans la rue l'urgence d'agir*, rapporté par Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique, CESE, décembre 2018.

Le CESE salue cette disposition car le travail est un facteur d'intégration sociale, de protection et de réparation. À ce titre, les victimes doivent pouvoir accéder à des emplois, et des emplois de qualité.

Dans un avis de 2018¹³, **le CESE recommande d'autoriser l'accès à l'emploi aux demandeurs et demandeuses d'asile dès 3 mois après leur enregistrement** (préconisation n°17). Il recommande que l'examen des autorisations de travail de ces derniers soit facilité, en supprimant le critère de la situation de l'emploi prévu à l'art. R. 5221-20 du code du travail, mesure qui se justifie par leur situation vulnérable. Pour la préconisation formulée dans cet avis, le CESE a choisi de proposer de leur ouvrir l'accès au travail en raison de la vulnérabilité inhérente à leur statut. **Il insiste d'ailleurs particulièrement sur la situation des femmes et des mineurs et mineures en demande d'asile.**¹⁴

Dans ce même avis (préconisation n°10), il recommande que les autorités en charge des décisions concernant les demandeurs et demandeuses d'asile intègrent la dimension sexuée des parcours et des violences subies pendant le parcours des femmes en exil. Il appelle à la mise en œuvre des préconisations du HCE sur la situation des demandeuses d'asile en France.

Le CESE estime que les personnes ayant engagé une procédure pénale pour des faits de violences sexuelles devraient être protégées contre l'exécution d'une Obligation de quitter le territoire français (OQTF) pendant le déroulement de cette procédure, de façon à garantir l'effectivité de leurs droits et leur plein accès à la justice.

Enfin, **le CESE estime que** les personnes en situation d'exploitation sexuelle (prostitution) doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Sur l'article 71 concernant les victimes en situation de handicap, **la proposition paraît insuffisante. Le CESE regrette que la prévention, de nouveau, ne soit pas mise en avant et que les droits ne soient considérés que sous l'angle financier.** Pourtant les chiffres des violences commises envers les enfants et les femmes en situation de handicap méritent qu'une politique globale et transversale soit menée en matière de prévention, de détection, de signalement et de suivi.

Le taux de pauvreté des personnes en situation de handicap reste supérieur à celui de la population générale (une personne handicapée sur quatre vit sous le seuil de pauvreté). Cette disposition vise ainsi à améliorer l'accès à la justice en levant les barrières financières et permettant aux victimes en situation de handicap de faire face aux démarches générant

13 Avis du CESE *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne*, rapporté par Paul Fourier et Emelyn Weber, CESE, 2018.

14 « La situation des femmes mérite une attention très soutenue en raison des violences sexo-spécifiques subies sur leurs parcours. L'ensemble des étapes de leur prise en charge et du traitement de leur demande doit en tenir compte ».

des coûts supplémentaires pour elles. La vulnérabilité liée à la dépendance est accrue, l'isolement social, le manque d'accès à l'information etc. peuvent accroître la vulnérabilité aux violences ; les vulnérabilités sont multiples et croisées.

L'aide financière prévue par cet article pourrait être **élargie à l'ensemble des personnes en situation de handicap**, pour leur permettre, au-delà des seuls frais de justice, de faire face à toutes dépenses liées aux violences sexistes et sexuelles dont elles auraient fait l'objet.

À elle seule, cette disposition ne répond pas à l'intégralité des enjeux des violences subies par les femmes et enfants en situation de handicap qui sont plus fréquentes, que ce soit au sein du couple, dans la famille, en institution ou dans l'espace public. Cette disposition pourrait être utilement complétée par des dispositions pour favoriser l'accès à la justice (accessibilité physique des bâtiments judiciaires, mais aussi adaptation de procédures administratives complexes, du langage juridique ; certaines procédures numérisées ne sont pas accessibles à tous les handicaps), ou encore pour améliorer la sensibilisation et l'information des personnes handicapées sur les sujets en lien avec la sexualité.

La formation des professionnelles et professionnels (police, justice, santé, accompagnement, etc.) est également essentielle et doit explicitement intégrer des modules concernant la prise en charge des personnes handicapées.

La parole des personnes handicapées est souvent minimisée, surtout pour les personnes vivant avec un handicap intellectuel ou une altération des fonctions cognitives, psychiques ou mentales. Des préjugés résumant les personnes handicapées à des objets de soin, ignorant les mécanismes de domination, contribuent à masquer les violences sexuelles à leur rencontre. Les formations doivent donc également permettre de réduire les tabous et les préjugés autour des personnes handicapées.

Plus que de politiques « réparatrices », il existe un besoin d'une politique de prévention à l'égard des violences sexuelles vécues par les personnes handicapées, que ce soit en établissement ou dans la société dans son ensemble.

Par ailleurs, **le CESE alerte sur la dénomination « prestation compensatoire du handicap »** qui entre en collision avec la « prestation de compensation du handicap » (PCH) existante. **Il recommande** la correction de cette dénomination pour lever toute confusion.

Le chapitre IV est relatif au renforcement de la lutte contre les cyberviolences

S'agissant de la lutte contre les cyberviolences, plusieurs avis du CESE se sont saisis du sujet.

En matière de préconisations sur le sujet, le CESE a pris plusieurs positions visant à prévenir les violences en ligne :

- L'avis *Éduquer à la vie affective relationnelle et sexuelle*¹⁵, préconise que l'ARCOM veille à ce que les médias audiovisuels, plateformes en ligne et autres supports diffusent une information claire et fiable en matière de santé sexuelle s'appuyant sur le respect des droits humains et en prenant en compte la diversité des sexualités et des identités de genre (**préconisation n°10**). Le CESE considère que l'éducation aux médias et à l'information (incluant l'espace numérique) fait partie intégrante de l'éducation relationnelle dont doivent bénéficier les personnes.
- L'avis *La santé mentale des jeunes*¹⁶ préconise de renforcer la responsabilité des plateformes et sites hébergeurs des réseaux sociaux vis-à-vis des algorithmes et du contrôle du contenu accessible aux mineurs et mineures (**préconisation n°7**).
- L'avis *Agir pour une information fiable, indépendante et pluraliste au service de la démocratie*¹⁷ préconise :
 - Que la France, dans le cadre des négociations européennes, affirme une position déterminée tendant à **reconnaître le statut d'éditeur aux réseaux sociaux et plateformes numériques, avec les obligations** qui en découlent (**préconisation n°8**)
 - Que l'inscription sur les réseaux sociaux numériques utilisés par plus de 10 millions de personnes et le recours à des pseudonymes soient **conditionnés à un enregistrement préalable de l'identité des personnes sous le contrôle de la CNIL**. Ces identités seront exclusivement accessibles dans le cadre d'une procédure judiciaire (**préconisation n°9**).
- L'avis « *De la banalisation de la violence verbale au discours de haine. Décrypter, mieux agir pour restaurer le lien social* » : Afin de répondre à une demande de régulation et au besoin d'information des citoyens et des citoyennes pour dénoncer la violence en ligne quand elles sont victimes ou témoins, le CESE préconise, comme l'a fait la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en 2023, « **la création d'un organisme indépendant dédié à la lutte contre la haine en ligne, placé sous**

15 Avis et rapport *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle* rapportés par Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose, CESE, 2024.

16 Avis *La santé mentale des jeunes*, rapporté par Helno Eyriey, CESE, octobre 2025. [2025_18_sante_mentale.pdf](#)

17 Avis *Agir pour une information fiable, indépendante et pluraliste au service de la démocratie*, rapportés par Thierry Cadart et Vincent Moisselin, CESE, mars 2024.

l'égide de l'Arcom ». Le CESE préconise de fait de renforcer les moyens de l'Arcom et son rôle comme pilote de la lutte contre la violence en ligne (**préconisation n°7**).

Plus globalement, le CESE a pris position sur un certain nombre d'enjeux relatifs au développement de l'intelligence artificielle (IA) dans un avis de 2025¹⁸. S'agissant des violences exercées en ligne, **il ressort de l'analyse du CESE que l'IA tend à conformer socialement les femmes et à les enfermer dans une vision fortement sexualisée.**

Le CESE recommandait aux pouvoirs publics de déployer une stratégie et des actions concrètes pour que l'IA participe à la construction d'une société égalitaire et respectueuse des femmes. Il préconise plusieurs actions préventives, notamment :

- **Sensibiliser** les acteurs prenant part au développement de solutions à base d'intelligence artificielle sur l'enjeu de construire une société égalitaire et respectueuse des femmes ;
- Intégrer les **questions de genre** dans des **campagnes de sensibilisation** du public et de formation des jeunes en situation de scolarité sur les outils et usages numériques, pour faire face à la montée de la cyberviolence, aux risques qu'encourent les femmes concernant leur image sur les réseaux numériques, et aux responsabilités pénales des auteurs ;
- Renforcer les **moyens d'actions juridiques** face au vol d'images à des fins pornographiques.

Sur l'article 74, le CESE salue les dispositions prenant en compte les effets du harcèlement sur la santé mentale notamment. Elles vont dans le sens de ces constats faits dans l'avis *La santé mentale des jeunes* précité. Le CESE avait relevé que les cyberviolences et notamment le cyberharcèlement touchent en grande majorité les jeunes femmes.

Le cyberharcèlement est un vecteur majeur de la violence de genre. Il empêche la parole publique des jeunes filles et des femmes sur les réseaux sociaux et renforce les dynamiques de contrôle social qu'elles subissent déjà.

Le CESE attire l'attention sur le fait que le cyberharcèlement s'intensifie à l'égard des femmes noires. C'est ce que plusieurs organisations qualifient de **misogynoir digitale ou numérique**, il est très important de la prendre en compte dans les politiques publiques visant à lutter contre la haine en ligne : « *la majorité des recherches et des politiques sur*

18 Avis *Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général*, rapporté par Erik Meyer et Marianne Tordeux-Bitker, CESE, janvier 2025. [2025_02_IA.pdf](#) **Contribution de la DDFE à partir de la page 190.**

la sécurité en ligne menées par la société civile, les gouvernements et les entreprises technologiques **continuent d'ignorer la nature raciale et sexiste des préjudices et des abus en ligne** (...) et passent à côté d'un élément clé de la haine en ligne »¹⁹.

Selon une étude menée par Féministes contre le cyberharcèlement et Ipsos en 2022, **80 % des victimes de cyberviolences rapportent un impact sur leur santé mentale et une sur deux sur leurs études ou leur travail**. Parmi les conséquences, se retrouvent tous les symptômes du stress post-traumatique. La moitié des victimes ont eu des pensées suicidaires, et 1 sur 7 révèle avoir tenté de se suicider à la suite de ces violences.

Le CESE estime que le cyberharcèlement des jeunes femmes sur les réseaux sociaux est d'autant plus une urgence qu'il **se couple aujourd'hui d'une montée en puissance des masculinismes** qui représentent un danger important pour les femmes et les jeunes filles.

Le CESE préconise enfin l'ajout de plusieurs articles en lien avec les territoires ultramarins.

Article 80 – Inscrire un volet de coopération régionale, bassin par bassin

« La stratégie nationale de lutte contre les violences sexistes et sexuelles comporte un volet de coopération régionale différencié, adapté aux réalités de chaque département, région et collectivité d'Outre-mer. Une approche territorialisée prévaut au sein de chaque bassin géographique ultramarin, qu'il s'agisse de la Caraïbe et du plateau amazonien, de l'océan Indien ou du Pacifique, afin de traiter la dimension transfrontalière de ces violences et d'éviter que les frontières maritimes ne deviennent des zones d'impunité. Cette coopération pourra s'appuyer sur les organisations régionales compétentes, ainsi que sur les accords de coopération judiciaire, policière et sanitaire existants dans chaque bassin océanique ».

Exposé des motifs

Traite des êtres humains, exploitation sexuelle, mariages forcés et prostitution de mineurs et mineures s'inscrivent dans des dynamiques transfrontalières que la proposition de loi reconnaît déjà en renforçant l'extraterritorialité du droit français. Chaque territoire est traité à égalité : la situation de Mayotte illustre, dans l'océan Indien, l'imbrication entre violences intrafamiliales, pression migratoire et porosité des frontières maritimes ; de même pour la Guyane (migrations régionales en provenance du Brésil et d'Haïti) ou encore de la Guadeloupe.

¹⁹ Avis « La santé mentale des jeunes, rapporté par Helno Eyriey, CESE, octobre 2025.

Article 81 – Intégrer la protection à la reconstruction post-catastrophe

« La protection contre les violences sexistes et sexuelles est systématiquement intégrée aux doctrines de prévention, de gestion de crise et de reconstruction post-catastrophe applicables aux territoires ultramarins, à tous les stades de l'intervention publique. Les opérations de reconstruction doivent intégrer dès leur conception des objectifs de protection des femmes et des enfants, notamment dans les dispositifs d'hébergement temporaires, les quartiers reconstruits et les équipements publics. »

Exposé des motifs

Les Outre-mer sont en première ligne face au changement climatique — l'ouragan Irma à Saint-Martin, le cyclone Chido à Mayotte. Dans ces contextes, l'urgence de la reconstruction matérielle relègue la protection des femmes et des enfants, alors même que la destruction de l'habitat et les déplacements de population aggravent leur exposition. Cette protection doit cesser d'être une variable d'ajustement à chaque sinistre.

Article 82 – Garantir un financement pluriannuel et structurel

« Afin d'en garantir un financement pluriannuel sécurisé, la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants dans les territoires ultramarins constitue un axe identifié des contrats de convergence et de transformation. Dans les régions ultrapériphériques, ce financement s'appuie également sur la programmation pluriannuelle 2021-2027 des fonds européens de la politique de cohésion, notamment le Fonds social européen plus et le Fonds européen de développement régional, ainsi que, le cas échéant, sur le Fonds Asile, Migration et Intégration. »

Exposé des motifs

La pérennité des dispositifs suppose de dépasser la logique des financements annuels. L'adossement aux contrats de convergence et aux fonds européens (FSE+ notamment) rend la lutte contre les violences structurelle plutôt que conjoncturelle, et la soustrait aux aléas budgétaires de court terme. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), organe du Conseil de l'Europe et non de l'Union européenne, met à la charge des États des obligations positives de protection des femmes et des enfants contre les violences, y compris commises par des particuliers. Ces obligations fondent l'exigence d'un dispositif effectif et financé.

Article 83 – Garantir l'application de la loi à l'ensemble des Outre-mer

« I. – La présente loi est applicable en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, sous réserve des compétences qui y sont localement exercées. Les modalités de son applicabilité en Nouvelle-Calédonie sont déterminées conformément aux dispositions du titre XIII de la Constitution et aux compétences propres reconnues à la Nouvelle-Calédonie, en concertation avec les institutions compétentes du territoire.

II. – Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, elle s'applique de plein droit, sous réserve des adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières. Dans les collectivités régies par la spécialité législative (article 74) et

en Nouvelle-Calédonie (titre XIII), elle n'est applicable qu'en vertu de la mention expresse figurant au I, et fait l'objet, le cas échéant, des adaptations nécessaires dans le respect des compétences localement exercées.

III. – Les adaptations rendues nécessaires par le présent article sont déterminées, selon les matières, par la loi ou par ordonnance, dans le respect des compétences des collectivités concernées. »

Exposé des motifs

La proposition de loi ne comporte aucun article d'application outre-mer, son article 79 se limitant au gage financier. Or, en vertu du principe de spécialité législative, et faute de mention expresse, la loi ne sera pas applicable en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna ni en Nouvelle-Calédonie. Le CESE apporte la disposition manquante, afin que l'égalité devant la protection ne s'arrête pas aux seuls territoires régis par l'identité législative.

Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, bien que relevant de l'article 74, connaissent un régime d'assimilation législative : la loi y est en principe applicable de plein droit, hors leurs compétences propres. La mention expresse du I vise donc, à juste titre, la seule Polynésie française, Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

**Le projet d'avis a été adopté le mercredi 8 juillet 2026
à l'unanimité des deux délégations et approuvé par
le Bureau du CESE le 16 juillet 2026.**

annexes

1 Composition des deux délégations à la date du vote

Délégation aux Droits des femmes et à l'Égalité

Présidente

Manon
ROUSSELOT-PAILLEY

Vices-Présidentes

Eeva KATZ
Clémence HELFTER

Groupe Agriculture, Mer et Ruralité

Evelyne GUILLON

Groupe Alternatives sociales et écologiques

Cécile
GONDARD-LALANNE

Groupe Artisanats et Professions libérales

Aminata NIAKATE

Groupe Associations

Souâd BELHADDAD
Eeva KATZ
Astrid GUYART

Groupe CFDT

Laurent LAMBERDIERE
Monique
GRESSET-BOURGEOIS

Groupe CFE-CGC

Madeleine GILBERT

Groupe CGT

Fabrice MICHAUD
Clémence HELFTER

Groupe CGT-FO

Serge GIANORSI
Béatrice CLICQ

Groupe Les Entrepreneurs & la CNPL

Catherine GUERNIOU

Groupe Entreprises Élus CCI

Fany RUIN

Groupe Environnement et nature

Antoine GATET
Marion FOURTUNE
Sylvain BOUCHERAND

Groupe Familles

Marie-Claude PICARDAT

Groupe Organisations étudiantes et Mouvements de jeunesse

Maëlle NIZAN
Manon
ROUSSELOT-PAILLEY

Groupe Outre-mer

Catherine DODEMAN

Groupe Santé, Citoyenneté et Solidarités

Dominique JOSEPH

Délégation aux Droits des enfants

Président

Pierre-Alain SARTHOU

Vice-Présidente

Dominique JOSEPH

Vice-Président

Antoine TEDESCO

Groupe Action pour la Cohésion des Territoires

Sanaa SAITOU LI

Moussa CAMARA

Groupe Agir Autrement

Patrick LEVY WAITZ

Groupe Agriculture, Mer et Ruralité

Françoise CRETE

Groupe Alternatives sociales et écologiques

Cécile GONDARD-

LALANNE

Groupe Artisanat et Professions libérales

Aminata NIAKATE

Groupe Associations

Jean-Pascal THOMASSET

Patricia SITRUK

Groupe CFDT

Laurent LAMBERDIÈRE

Alexis TORCHET

Jocelyne CABANAL

Groupe CFE-CGC

Aurore HALBOUT

Groupe CFTC

Christine LECERF

Groupe CGT

Samira BELGHAZI

Nolwenn COTEL

Nicolas RIBO

Clémence HELFTER

Groupe CGT-FO

Christine BESSEYRE

Sébastien BUSIRIS

Nabil AZZOUZ

Groupe Les Entrepreneurs & la CNPL

Gilles BONNEFOND

Groupe Environnement et nature

Cécile GUENON

Olivier LE GALL

Marion FOURTUNE

Groupe Familles

Pierre-Alain SARTHOU

Jean-Louis HAURIE

Groupe Organisations étudiantes et Mouvements de jeunesse

Owen POIRIER

Antoine TEDESCO

Groupe Outre-mer

Patrick LINGIBE

Evelyne BRICHET

Groupe Santé, Citoyenneté et Solidarités

Isabelle DORESSE

Dominique JOSEPH

Groupe UNSA

Rachida LUKAU

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LA PRÉSIDENTE

PARIS, LE 18 JUIN 2026

D-17-0654

Madame la Présidente,

Celine Celine

En application de l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de consulter le Conseil économique social et environnemental sur la proposition de loi n°2169 visant à lutter de manière intégrale contre les violences sexistes et sexuelles commises à l'encontre des femmes et des enfants, déposée le mardi 2 décembre 2025 par Madame Céline Thiébault-Martinez.

Le travail accompli par le CESE sur cette proposition de loi, compte tenu de sa dimension intégrale et de ses enjeux sociétaux, viendra éclairer la réflexion de l'Assemblée nationale dans la perspective de son examen prochain.

Par ailleurs, je tiens à vous informer que j'ai également saisi le Conseil d'Etat qui devrait rendre son avis sur cette proposition de loi aux alentours du 15 juillet 2026. Je vous remercie de bien vouloir inscrire vos travaux dans le même calendrier.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

*Ta compte sur vous !
Amitiés*

[Signature]
Yaël BRAUN-PIVET

Madame Claire THOURY
Présidente
Conseil économique, social et environnemental
9, place d'Iéna
75775 PARIS cedex 16

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

3 Bibliographie

- Assemblée nationale, *Proposition de loi visant à lutter de manière intégrale contre les violences sexistes et sexuelles commises à l'encontre des femmes et des enfants*, n° 2169, déposée en décembre 2025.
- Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE), *Violences sexuelles faites aux enfants : « On vous croit »*, rapport public, novembre 2023.
- CESE, *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, avis et rapport, septembre 2024.
- CESE, *Le sens de la peine*, avis, septembre 2023.
- CESE, *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité*, avis, septembre 2025.
- CESE, *La santé mentale des jeunes*, avis, 2025.
- CESE, *Satisfaire les besoins fondamentaux des enfants et garantir leurs droits, dans tous les temps et espaces de leur vie quotidienne*, avis, 2025.
- CESE, *Consolider et organiser la défense de nos principes démocratiques face aux stratégies anti-genre*, résolution.
- CESE, *Violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, avis, 2017, et résolution de suivi, 2024.
- CESE, *Nouvelles visions des politiques migratoires*, avis, novembre 2023.
- CESE, *Agir pour une information fiable, indépendante et pluraliste au service de la démocratie*, avis.
- CESE, *De la banalisation de la violence verbale au discours de haine. Décrypter, mieux agir pour restaurer le lien social*, avis.
- CESE, *Financement des associations*, avis.
- CESE, *Précarité au travail*, avis.
- CESE, *Protection de l'enfance*, avis.
- Cour des comptes, rapport sur les effectifs, l'organisation et les difficultés de recrutement dans la police et la gendarmerie nationales, avril 2023.
- Sénat, rapport de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, 2018.
- Assemblée nationale, commission d'enquête sur le traitement judiciaire des violences sexuelles incestueuses parentales commises contre les enfants et la situation des parents protecteurs, travaux engagés en 2026.
- Ministère de la Justice, *Plan rouge vif – Améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales*, rapport remis à la Chancellerie, mai 2023.
- Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE), *Les actes sexistes durant le suivi gynécologique et obstétrical : des remarques aux violences, la nécessité de reconnaître, prévenir et condamner le sexisme*, rapport, juin 2018.

- Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE), préconisations relatives à l'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle et à la prévention des pratiques prostitutionnelles.
- Organisation internationale du Travail (OIT), *Convention n° 190 sur la violence et le harcèlement*, 2019, et recommandation n° 206.
- Conseil de l'Europe, *Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, dite Convention d'Istanbul, 2011.
- Conseil de l'Europe, *Demandes d'asile fondées sur le genre et non-refoulement : articles 60 et 61 de la Convention d'Istanbul*, 2019.
- Organisation des Nations unies, *Convention internationale des droits de l'enfant*, 1989.
- Organisation des Nations unies, *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 1979.
- Haute Autorité de santé (HAS), recommandations et outils relatifs au repérage des violences et à la prise en charge des situations de danger, notamment dans le champ de l'enfance et de la périnatalité.
- Inspection générale des affaires sociales (IGAS), enquête sur les stérilisations à visée contraceptive de personnes en situation de handicap, 1998.
- Défenseur des droits, *Prévenir les discriminations dans les parcours de soins : un enjeu d'égalité*, rapport, mai 2025.
- Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), outils de formation et de sensibilisation relatifs aux violences faites aux femmes.
- Observatoire de la protection de l'enfance du Nord, enquête sur les mineurs victimes de prostitution, 2021.
- Fondation pour l'Enfance, *L'IA générative, nouvelle arme de la pédocriminalité*, rapport.
- Association e-Enfance, enquête de 2021 sur le cyberharcèlement à caractère sexuel des adolescentes et adolescents et rapport de transparence publié en 2026.
- Féministes contre le cyberharcèlement et Ipsos, étude sur les cyberviolences et leurs conséquences, 2022.
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), recommandations relatives à la lutte contre la haine en ligne, 2023.
- Rapport « Où est l'argent contre les violences faites aux femmes ? », CESE, Fondation des femmes, Fonds pour les Femmes en Méditerranée (FFMed), le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) et Women's Worldwide web, ainsi qu'une consultante experte, Néréa Craviotto.
- Rapport « Où est l'argent contre les violences faites aux femmes ? », Fondation des femmes, 2023.
- Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), travaux et décisions relatifs au contrôle des contenus accessibles aux mineurs et aux signalements de contenus illicites.

- Union européenne, règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* – DSA), 2022.
- Union européenne, projet de règlement relatif à la prévention et à la lutte contre les abus sexuels sur mineurs en ligne (« CSAM »).
- Union européenne, directive actualisée relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, juin 2026.
- Collectif interassociatif autour de la naissance (CIANE) et Santé publique France, enquête sur le vécu de la grossesse et de l'accouchement, 2022.
- Députée Michelle Peyron, rapport sur la protection maternelle et infantile, 2019.
- Collectif Intersexe Activiste – OII France, positions et revendications relatives au respect de l'intégrité physique des personnes intersexes.
- Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.
- Arrêté du 15 novembre 2022 fixant les règles de bonnes pratiques de prise en charge des enfants présentant des variations du développement génital.
- Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.
- Loi du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.
- Décret du 23 novembre 2021 relatif au traitement des situations de non-représentation d'enfant dans un contexte de violences alléguées.
- Code pénal, Code de procédure pénale, Code civil, Code de la santé publique, Code du travail, Code de l'éducation et Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dispositions citées ou mobilisées dans l'avis.

4 Table des sigles

ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ASA	Autorisations spéciales d'absence
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Caisse d'allocations familiales
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFA	Centre de formation d'apprentis
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIANE	Collectif interassociatif autour de la naissance
CIIVISE	Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants
CMP	Centre médico-psychologique
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CRIP	Cellule de recueil des informations préoccupantes
CSAM	<i>Child Sexual Abuse Material</i>
CSE	Comité social et économique
DDFE	Délégation aux droits des femmes et à l'égalité
DRDFE	Déléguées régionales aux droits des femmes et à l'égalité
DSA	<i>Digital Services Act</i> / règlement européen sur les services numériques
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
ENCMM	Enquête nationale confidentielle sur les morts maternelles
ENE	Expériences négatives de l'enfance
EVARS	Éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle
FAMI	Fonds Asile, Migration et Intégration
FFMed	Fonds pour les Femmes en Méditerranée
FSE+	Fonds social européen plus
HAS	Haute Autorité de santé
HCE	Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

IA	Intelligence artificielle
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
IRP	Institutions représentatives du personnel
IVG	Interruption volontaire de grossesse
LGBTQIA+	Lesbiennes, gays, bisexuelles, trans, queer, intersexes, asexuelles et autres identités
MECS	Maisons d'enfants à caractère social
MIPROF	Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains
OFMIN	Office mineurs
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIT	Organisation internationale du Travail
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OSE	Ordonnance de sûreté de l'enfant
PCH	Prestation de compensation du handicap
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PMI	Protection maternelle et infantile
PPL	Proposition de loi
RH	Ressources humaines
RPS	Risques psychosociaux
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TPE	Très petites entreprises
UAPED	Unité d'accueil pédiatrique enfants en danger
UE	Union européenne
VIF	Violences intrafamiliales
VIRAGE	Violences et rapports de genre
VOG	Violences obstétricales et gynécologiques
VSS	Violences sexistes et sexuelles
VSST	Violences sexistes et sexuelles au travail

5 Index des articles de la proposition de loi cités dans l'avis

article 1	16	article 41	46
article 2	17	article 42	46
article 4	17	article 43	45
article 5	18	article 44	47
article 7	20	article 45	48
article 12	22	article 46	48
article 17	25	article 47	51
article 18	27	article 49	52
article 19	29	article 50	52
article 21	29	article 52	54
article 22	31	article 53	54
article 23	33	article 54	55
article 24	34	article 55	57
article 25	35	article 57	59
article 26	35	article 59	59
article 27	36	article 65	63
article 28	36	article 66	63
article 30	37	article 67	65
article 39	43	article 71	66
article 40	44	article 74	69

**Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux**



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411260002-000726 - Dépôt légal : juillet 2026 • Crédit photo : Dicom



lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

