CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS
A – 2026 – 10

Avis sur la proposition de loi apportant une réponse intégrale au phénomène des violences sexuelles et sexistes contre les femmes et les enfants – telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale le 13 octobre 2026.

10 novembre 2026



L’Avis relatif à *« la proposition de loi apportant une réponse intégrale au phénomène des violences sexuelles et sexistes contre les femmes et les enfants – telle qu’adoptée par l’Assemblée nationale le 13 octobre 2026 »* a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 10 novembre 2026 à l’unanimité moins une abstention.

Introduction

1. L'onde de choc provoquée par le décès de Lyhanna[1] a mis une fois encore en lumière les difficultés structurelles auxquelles la société française et la justice sont confrontées s'agissant du traitement des violences sexuelles et sexistes (VSS) : manque de moyens, délais de traitement trop longs, voire absence de traitement, manque de formation des professionnels aux violences sexistes et sexuelles engendrant des violences secondaires pour les victimes, si bien que la France reste largement une terre d'impunité pour les auteurs de violences sexuelles. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) considère qu'il est urgent de changer de paradigme et de lutter efficacement contre les violences faites aux femmes et aux enfants[2] avec des moyens humains, financiers et matériels à la hauteur des enjeux. C'est pourquoi elle salue le dépôt de la proposition de loi apportant une réponse intégrale au phénomène des violences sexuelles et sexistes contre les femmes et les enfants[3], co-portée par les associations et les parlementaires et adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 13 octobre. La CNCDH a de longue date appelé à une réflexion sur la création d'une loi-cadre, aujourd'hui qualifiée d'« intégrale », qui concilierait prévention, éducation, protection des enfants, repérage, prise en charge et réparation des préjudices des victimes, formation des professionnels, lutte contre l'impunité et bien sûr, en regard de ces ambitions, déploiement de moyens humains, financiers et matériels[4]. Pour la CNCDH, la proposition de loi répond à cet appel en ce qu'elle rompt avec la succession de textes ponctuels[5], en cherchant à embrasser une partie des maillons de la chaîne.

2. La Commission entend, par le présent avis, contribuer à l'amélioration d'un texte, dont, si elle approuve le principe et partage l'ambition, elle critique néanmoins, s'agissant de la méthode, l'absence d'une large consultation. En effet, si le texte part des cent quarante mesures élaborées par une coalition de plus de cent cinquante associations féministes et de défense des droits de l'enfant, les auditions semblent n'avoir pas pris en compte un certain nombre d'associations[6] dont celles de défense des personnes LGBTI, des personnes étrangères ou des personnes en situation de handicap[7], ni le Planning Familial ou la fédération nationale des CIDFF pourtant concernées en premier lieu. La CNCDH

---

[1] L'affaire dite « Lyhanna » concerne l'enlèvement, puis le viol et l'assassinat de Lyhanna, une collégienne de 11 ans disparue le 29 mai 2026 dans le Gers. Cette affaire a suscité une importante couverture médiatique nationale, des interrogations sur le suivi de précédents signalements visant le suspect et plus largement des critiques quant au traitement des affaires de pédocriminalité.

[2] CNCDH, *Déclaration sur la définition pénale du viol : poser le principe du consentement libre* (D - 2025 - 4), Assemblée plénière du 18 mars 2025, JORF n°0076 du 29 mars 2025, texte n° 114.

[3] Proposition de loi n° 3106, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 août 2026, XVIIe législature. Elle fait suite à la proposition de loi n° 2169 du 2 décembre 2025. La numérotation des articles diffère entre les deux versions ; seule la seconde est visée par le présent avis.

[4] CNCDH, Déclaration sur la définition pénale du viol, précité ; Avis relatif au projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes tel qu'adopté par le Sénat le 14 avril 2026 (A - 2026 – 5) ; Assemblée plénière du 11 juin 2026, JORF n°0135 du 11 juin 2026, texte n°78.

[5] CNCDH, *Avis Violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu de droits fondamentaux*, Assemblée plénière du 20 novembre 2018, JORF n° 0273 du 25 novembre 2018, texte n° 66.

[6] V. notamment les recommandations du plan global d'actions féministes, Noustoutes.org, 18 juin 2026.

[7] Exposé des motifs de la proposition de loi n° 3106. La pétition citée par le Conseil économique, social et environnemental a recueilli plus de 343 000 signatures.

salue en revanche, la cosignature du texte par des parlementaires issus de huit groupes politiques et son examen confié à une commission spéciale, ce qui atteste, jusque dans la procédure parlementaire, du caractère transversal de la question. Elle salue également la double saisine consultative décidée par la présidente de l'Assemblée nationale : le Conseil d'État, sur le fondement de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution, pour l'appréciation de la constitutionnalité et de la conventionnalité du texte, et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour l'expertise de la société civile organisée[8], dont les avis respectifs ont été largement pris en considération dans la nouvelle rédaction de la proposition de loi.

3. En premier lieu, la CNCDH regrette que la définition des violences se limite aux violences sexistes et sexuelles au lieu de recourir au terme plus inclusif désormais privilégié dans instances internationales de « violences basées sur le genre », qui permet une approche intersectionnelle[9]. En effet, la définition des violences devrait inclure les violences économiques et administratives, conformément aux recommandations des instances internationales[10]. Ainsi, les dispositions relatives aux femmes en situation de handicap ne permettent pas d'appréhender suffisamment la réalité des violences auxquelles elles sont confrontées, bien que **l'article 67** prévoie de mobiliser la prestation de compensation du handicap (PCH) pour financer l'aide humaine nécessaire aux démarches juridiques et judiciaires des victimes et **l'article 60** de reconnaître explicitement la stérilisation forcée dans le code pénal. La CNCDH rappelle que les filles et femmes en situation de handicap sont particulièrement exposées aux maltraitances et violences[11] de tous types[12], qu'elles soient physiques, psychologiques, sexuelles, économiques ou institutionnelles et administratives. Les obstacles spécifiques qu'elles rencontrent dans l'accès à la justice et aux dispositifs de protection appellent une attention particulière des pouvoirs publics et

[8] Conseil d'État, avis n° 411095, Assemblée générale du 16 juillet 2026, sur saisine de la présidente de l'Assemblée nationale du 8 juin 2026 ; Conseil économique, social et environnemental (CESE), avis n° 2026-019 du 16 juillet 2026, sur saisine du 18 juin 2026.

[9] La directive (UE) 2024/1385 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, considérant 71, précise que : *« Les victimes qui font l'objet d'une discrimination intersectionnelle sont davantage exposées au risque de violence. Elles pourraient comprendre les femmes handicapées, les femmes dont le statut de résident ou le titre de séjour dépend de celui d'une autre personne, les migrantes sans papier, les femmes demandeuses de la protection internationale, les femmes qui fuient un conflit armé, les femmes sans domicile fixe, les femmes issues d'une minorité raciale ou ethnique, les femmes vivant dans des zones rurales, les femmes en situation de prostitution, les femmes à faibles revenus, les femmes détenues, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres ou intersexuées, les femmes âgées ou les femmes souffrant de troubles liés à la consommation d'alcool et de drogues. Les victimes qui font l'objet d'une discrimination intersectionnelle devraient par conséquent recevoir un soutien et une protection spécifiques. »*

[10] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) ; Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels du 25 octobre 2007 (Convention de Lanzarote) ; Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ; Convention n° 190 de l'Organisation internationale du travail concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail, adoptée le 21 juin 2019.

[11] Au sens de 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 dite Convention d'Istanbul, ratifiée par la France et entrée en vigueur le 1er novembre 2014.

[12] Psychologiques, sexuelles, physiques, matérielles, économiques, administratives, sur la parentalité… Les maltraitances et violences peuvent être le fait d'inconnus, ou survenir au domicile, et être exercées par des personnes qui participent aussi aux soins (conjoints, proches, aidants, membres de l'équipe médicale ou paramédicale, éducateurs…).

des institutions chargées de garantir l'effectivité des droits[13]. Bien que les femmes handicapées soient surexposées aux violences et discriminations, l'accès au droit et le dépôt de plainte ne leur sont pas facilités.

4. De même, la CNCDH regrette que la proposition de loi ne se saisisse pas des interventions chirurgicales dites de « conformation sexuée » réalisées sur les personnes intersexes et notamment sur de très jeunes enfants[14], en contradiction avec la Convention internationale relative aux droits des enfants[15]. Elle estime que le traitement de ce sujet par la proposition de loi aurait eu pour mérite d'inscrire les droits des personnes intersexes dans le droit commun des violences sexuelles et dans la lutte contre le sexisme ainsi que de permettre de sanctionner effectivement les médecins qui continuent de pratiquer ces mutilations[16]. Par ailleurs, dans les commissariats ou gendarmeries, les femmes transgenres doivent souvent faire face à des préjugés profondément enracinés, allant jusqu'à des pratiques humiliantes comme le « mégenrage », c'est-à-dire l'attribution d'un genre qui ne correspond pas à leur identité. De nombreuses associations témoignent de situations où les forces de police et de gendarmerie refusent de prendre leurs plaintes au sérieux, ou les soumettent à des interrogatoires humiliants, renforçant ainsi la stigmatisation et le sentiment de rejet. Ce traitement discriminatoire constitue une forme de violence institutionnelle qui aggrave les traumatismes vécus par ces femmes et peut les dissuader de déposer plainte[17].

5. En outre, la CNCDH rappelle que la lutte contre les violences commises à l'encontre des femmes et des enfants constitue une exigence inhérente à l'État de droit. Statistiquement, ces violences sont massivement commises par des hommes[18]. C'est pourquoi elles doivent être appréhendées au regard des rapports de pouvoir qui structurent la société, dans laquelle les hommes ont historiquement occupé, et continuent d'occuper dans une large mesure, une position dominante au sein des institutions politiques, économiques, sociales et judiciaires. L'égalité en droit ne peut pas être garantie par sa seule proclamation, dès lors que des rapports de domination font obstacle à son effectivité. Il incombe, par conséquent, aux pouvoirs publics d'assurer une protection effective aux femmes et aux enfants, exposés à une vulnérabilité particulière face aux violences commises par des hommes ainsi qu'aux obstacles susceptibles d'entraver leur capacité à les signaler et à obtenir justice. Garantir à toutes les victimes un accès effectif à une justice indépendante, impartiale et efficace, ainsi que veiller à ce que les institutions ne reproduisent pas les inégalités qu'elles ont précisément pour mission de combattre,

---

[13] CNCDH Rapport femmes et handicap, *Pour l'effectivité pleine et entière des droits des femmes handicapées* », Assemblée plénière du 10 novembre 2026.

[14] Ces opérations sont en effet des actes réalisés à raison du sexe et dans l'objectif de faire artificiellement correspondre les caractéristiques sexuées aux normes de genre dominantes, et auraient ainsi pu, à ce titre, être visées par la définition des actes de violences sexuelles et sexistes.

[15] Conseil des droits de l'homme (CDH), Résolution 55/14 du 4 avril 2024, Lutte contre la discrimination, la violence et les pratiques préjudiciables à l'égard des personnes intersexes, A/HRC/RES/55/14.

[16] CNCDH, *Avis sur les droits des personnes intersexes*, Assemblée plénière du 10 novembre 2026.

[17] Amnesty International, Porter plainte pour violences sexuelles en France : l'épreuve des femmes migrantes, transgenres et travailleuses du sexe, octobre 2024.

[18] Voir Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), Observatoire national des violences faites aux femmes, *La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes*, n° 25, novembre 2025.

constituent des exigences fondamentales de l'État de droit[19] et de la cohésion sociale. Ces exigences conditionnent la mise en œuvre d'une politique intégrale de prévention et de lutte contre ces violences, inacceptables dans une société démocratique.

6. Alors que le texte proposé s'ouvre sur des définitions infractionnelles techniques, des dispositions d'organisation judiciaire et de procédure pénale et renvoie la prévention à ses titres ultérieurs, éclatée entre l'enfance, l'enseignement supérieur, le travail et la santé, la CNCDH regrette qu'une loi de cette importance ne s'ouvre pas sur un titre liminaire énonçant les principes, et les droits garantis aux victimes, à l'exemple des grandes lois de l'après-guerre. L'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante s'ouvrait sur cette formule : « La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains »[20]. C'est de cette manière qu'un texte énonce ce qu'il défend, à savoir l'égalité entre les femmes et les hommes, avant d'énoncer ce qu'il réprime. La Commission invite donc les sénateurs à envisager une telle ouverture : elle donnerait au texte sa cohérence et, aux juridictions comme aux administrations chargées de l'appliquer, une clé d'interprétation.

7. En ce sens, la CNCDH invite à s'inspirer davantage du modèle espagnol, dont les auteurs de la proposition de loi se réclament. En effet, la loi organique du 28 décembre 2004 s'ouvre par un titre entier consacré à la sensibilisation, à la prévention et à la détection, qui embrasse l'école, la publicité, les médias et le système de santé, avant toute disposition pénale ou d'organisation judiciaire[21]. En reprendre l'ambition sans en reprendre le premier titre, c'est n'en retenir qu'une partie.

8. De plus, au regard de l'ampleur de la réforme, la CNCDH tient aussi à rappeler une évidence : rien d'efficace ne se fera sans un effort budgétaire massif et durable, portant non sur la seule justice mais aussi sur l'école, la santé, la protection de l'enfance et le monde du travail. Cet effort peut être mis en regard du coût du déni : la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants, CIIVISE, a évalué à 9,7 milliards d'euros par an le coût pour la société des seules violences sexuelles commises sur des enfants[22]. Par ailleurs, une étude de 2014 avait estimé à 3,6 milliards d'euros par an le coût des violences conjugales, en intégrant les coûts directs (santé, police, justice, hébergement, accompagnement social) et les coûts indirects (perte de revenus, absentéisme, impact sur les enfants, etc.)[23]. Rapporté à ce montant, l'investissement requis n'est pas une dépense mais une économie différée[24]. La CNCDH

---

[19] CNCDH, Déclaration *« Défendre la Justice dans un Etat de droit »*, Assemblée plénière du 24 septembre 2026, JORF n°0229 du 1 octobre 2026, texte n°81.

[20] Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

[21] *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, titre I, *« Medidas de sensibilización, prevención y detección »*.

[22] Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants, estimation citée par l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 3106. Ce montant recouvre les dépenses de santé, les prises en charge tardives, les pertes de productivité ainsi que le coût des services de police, de justice et d'action sociale.

[23] CAVALIN Catherine et al., Étude relative à l'actualisation du chiffrage des répercussions économiques des violences au sein du couple et leur incidence sur les enfants en France en 2012, Psytel, novembre 2014, cité dans : Sénat, commission des finances, Évolution du financement de la lutte contre les violences faites aux femmes, rapport, 2025, p. 47.

[24] À cet égard, la CNCDH regrette que l'augmentation du budget de la justice – d'ailleurs absorbée en grande partie par l'administration pénitentiaire, en raison d'une surpopulation carcérale qui ne cesse de s'aggraver – n'ait pas été

ne cesse de réclamer, dans chacun de ses avis relatifs à lutte contre les violences envers les femmes et les enfants[25], que les moyens précèdent les normes. C'est pourquoi la commission regrette que la proposition de loi n'ait pas été déposée en tant que loi de programmation pluriannuelle, fixant les objectifs et les moyens de l'action de l'Etat sur plusieurs années, en s'inspirant par exemple des lois de programmation militaire ou celles relatives à l'énergie. Ces lois sont un outil permettant de dépasser la logique de mesures ponctuelles pour organiser une véritable politique publique en matière de violences sexistes et sexuelles[26]. Une telle loi aurait permis de donner une portée solennelle à la promesse de la représentation nationale de consacrer, dans les lois de finances successives, les moyens nécessaires à la pleine réalisation des objectifs fixés par le présent texte. Une loi intégrale sans programmation des moyens risque de demeurer une loi d'intention incapable de répondre aux attentes de la société de mieux prendre en charge les victimes et d'endiguer ce comportement infractionnel de masse.

9. Enfin, il convient de souligner que la CNCDH approuve plusieurs orientations de la proposition de loi. En effet, elle inscrit la lutte contre les violences dans le cadre des engagements internationaux de la France[27], et elle anticipe la transposition de la directive du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes[28]. A titre liminaire, la CNCDH regrette que l'**article 14 (complétant l'article 215 du Code civil)** sur la suppression du « devoir conjugal », inséré dans la proposition de loi initiale et qui tirait les conséquences de l'arrêt par lequel la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour avoir réaffirmé que le refus du « devoir conjugal » par une épouse justifiait le prononcé d'un divorce à ses torts exclusifs[29] ait été supprimé au cours des débats parlementaire[30]. Surtout, le texte proposé s'attaque frontalement à la victimisation secondaire[31], documentée par des instances internationales comme le GREVIO dès 2019 et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des

---

à la hauteur des enjeux et de la tâche à accomplir. Voir CNCDH, Déclaration *« Défendre la justice dans un État de droit »* (D-2026-4), Assemblée plénière du 24 septembre 2026.

[25] CNCDH, Avis sur les morts violentes d'enfants dans le cadre familial (A-2023-6), Assemblée plénière du 12 décembre 2023, JORF n° 0172 du 20 juillet 2024, texte n° 42.

[26] Ce type de loi, prévu par l'article 34 de la Constitution, bien que non contraignant, permet d'établir une trajectoire des moyens, des objectifs chiffrés, une programmation interministérielle ainsi qu'un dispositif d'évaluation des résultats. La proposition de loi intégrale aurait pu se saisir de cet outil en prévoyant la remise d'un rapport préparatoire du Gouvernement au Parlement pour évaluer les moyens humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle.

[27] *Ibid note 10*. La CNCDH invitait le Gouvernement à en soutenir le projet dans son avis du 20 novembre 2018, précité.

[2828] Directive (UE) 2024/1385 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Délai de transposition : 14 juin 2027.

[29] CEDH*, H.W.* c. France, 23 janvier 2025, req. n° 13805/21.

[30] Il convient de noter qu'une proposition de loi visant à mettre fin au devoir conjugal, a été adoptée le 9 avril 2026, le texte doit désormais être examiné en commission mixte paritaire.

[31] Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la victimisation secondaire peut se manifester tout au long de la procédure, à travers des actes d'investigation intrusifs et injustifiés (CEDH, *N.Ç.* c. Turquie, arrêt du 9 février 2021, requête n° 40591/11), et peut provenir de l'évaluation des éléments de preuve par les enquêteurs lorsque celle-ci est fondée sur des stéréotypes sexistes visant à décrédibiliser les déclarations de la victime (CEDH, X. c. *Chypre,* arrêt du 27 février 2025, requête n° 40733/22 ; sur les stéréotypes sexistes, CEDH, *L. et autres c. France,* arrêt du 24 avril 2025).

femmes en 2023[32]. En ce sens, eu égard aux violences sexuelles, sexistes et intrafamiliales, elle prescrit des mesures telles que l'encadrement des expertises (**article 7 réformant l'article 375 du CPP**), l'interdiction des investigations portant sur « les antécédents sexuels », la crédibilité ou la moralité de la victime (**article 11 ajoutant un article 10-7 au CPP)**, le recueil de l'accord du mineur victime préalablement à toute confrontation avec l'auteur présumé des faits (**article 11 complétant l'article 706-53 du CPP)**, ou encore l'enregistrement audiovisuel de l'audition d'une victime (**article 12 ajoutant un article 61-2-1 au CPP)**. A ce propos, il convient de rappeler que la lutte contre la victimisation secondaire est une recommandation majeure de la CNCDH : ainsi, non seulement elle en a fait l'un des axes de sa déclaration sur la définition pénale du viol[33], mais encore la question était au cœur des observations que la commission a déposées devant la Cour européenne dans quatre requêtes dirigées contre la France[34].

10. La CNCDH approuve aussi de nombreuses mesures comme le traitement des cyberviolences (**articles 21 à 29**), qui comble des lacunes réelles du droit en matière d'hypertrucages[35], de contenus sexuels générés par traitement algorithmique et de traque furtive[36]. Elle salue la réécriture de **l'article 25** relatif à l'exploitation sexuelle en ligne, mais s'inquiète d'un risque accru de censure des messages de prévention en santé sexuelle. Elle salue également, dans le droit fil de son avis de 2018 dénonçant les maltraitances dans le système de santé[37], la première consécration législative des violences obstétricales et gynécologiques (**articles 58 complétant le code de la santé publique et article 59 et 60 complétant le code pénal**). Celles-ci se voient ainsi intégrées au sein du code de la santé publique et du code pénal où, pour les plus graves, elles peuvent constituer, par exemple le crime de tortures ou actes de barbarie -aggravé par la qualité de l'auteur et les circonstances de son action- (article 222-3 du code pénal), ou pour les moins graves, par exemple le délit de violences volontaires -ayant entrainé une incapacité de travail inférieur ou égale à huit jours -aggravées pour les mêmes motifs- (article 222-13 du code pénal).

11. La CNCDH note enfin que la prise en compte des Outre-mer, par des observatoires territoriaux et des enquêtes de victimation (**notamment articles 2, 3, 5, 7 et 8 de la PPL**),

---

[32] GREVIO, *Rapport d'évaluation de référence concernant la France*, 19 novembre 2019 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le neuvième rapport périodique de la France*, 2023.

[33] CNCDH, Déclaration *« Sur la définition pénale du viol : poser le principe du consentement libre »*, précité.

[34] CNCDH, observations en qualité de tiers intervenant dans les affaires E.*A. et Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail c. France*, requête n° 30556/22 *; C.A. c. France*, requête n° 39690/22 ; *M.L. c. France*, requête n° 39759/22 ; et *G.B. c. France*, requête n° 8229/23.

[35] Contenu généré ou manipulé par l'intelligence artificielle (IA), qui ressemble à des personnes, objets ou lieux existants et peut passer à tort pour authentique. L'article 50 du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle impose une obligation de transparence concernant certains de ces contenus (voir également l'article 3).

[36] CNCDH, *Avis pour une conception des services numériques respectueuse des droits humains*, Assemblée plénière du 25 juin 2026 ; CNCDH, *Avis sur la protection de l'intimité des jeunes en ligne* (A-2025-1), Assemblée plénière du 23 janvier 2025, JORF n° 0027 du 1er février 2025, texte n° 97.

[37] CNCDH, « *Agir contre les maltraitances dans le système de santé : une nécessité pour respecter les droits fondamentaux* », Assemblée plénière du 22 mai 2018, JORF n°0126 du 3 juin 2018, texte n°62.

répond à une demande qu'elle formulait dès 2017[38]. Elle répète néanmoins que seule une évaluation organisée par ressort de cour d'appel répondrait au besoin de données fiables.

12. Tout en rappelant l'impérieuse nécessité d'adopter une loi intégrale pour lutter contre les violences envers les femmes et les enfants, face à un calendrier parlementaire particulièrement serré, la CNCDH, dans l'impossibilité d'être exhaustive, n'abordera dans cet avis que quelques points aux fins d'améliorer le texte. Trois objectifs du texte ont été privilégiés : prévenir (I), accompagner (II), mieux réprimer (III).

[38] CNCDH, Avis du 20 novembre 2018, précité, encadré « *Redoubler d'efforts dans les Outre-mer* », relevant que les enquêtes VIRAGE et « Cadre de vie et sécurité » ne couvraient pas l'ensemble des territoires.

Renforcer l'éducation et la sensibilisation au sein du milieu scolaire

13. C'est par le biais de la prévention, de l'éducation et de la sensibilisation que l'on peut espérer des changements de comportements et une évolution durable des mentalités. En effet, comme l'indiquait la CNCDH, en 2016, dans son avis sur les violences contre les femmes et les féminicides[39], « *la violence à l'encontre des femmes constitue […] un enjeu structurel et ne peut pas être attribuée aux seuls facteurs liés à des comportements individuels ou des histoires personnelles. L'analyse des violences de genre doit aussi s'inscrire dans un contexte politique plus large, celui des relations de pouvoir. Il y a, sous-jacents aux comportements de violence, des rapports de force et de domination des hommes sur les femmes, des garçons sur les filles, parfois directs, d'autres fois plus subtils, par la reproduction des stéréotypes de genre, notamment à travers le système éducatif ou dans les médias* ».

14. Comme regretté précédemment, les questions décisives sont dès lors celles que la loi ne pose pas. Comment éduquer les garçons ? Quels modèles de virilité leur proposer, par quels canaux, et à quel âge ? Qu'attendre de l'école, dont les personnels médicaux et sociaux sont en nombre décroissant, de son obligation de repérage ? Quel rôle donner à la médecine de ville, à la protection maternelle et infantile et à l'aide sociale à l'enfance ? Que proposer aux personnes qui se savent attirées par les enfants sans pour autant avoir encore commis d'infraction ? Autant de questions qui appellent des réponses éducatives, sanitaires, sociales et culturelles.

Soutenir l'EVARS

15. Dans ce contexte, l'éducation à la vie affective et relationnelle (EVAR) et l'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS), prévues à l'article L. 312-16 du Code de l'éducation constituent un levier extrêmement important que la CNCDH recommande depuis 2018[40]. En effet, l'EVAR prévoit trois séances annuelles dès le plus jeune âge, à la maternelle et à l'école élémentaire afin de permettre aux enfants de se familiariser avec la notion de consentement, au respect de leur corps ainsi qu'à celui des autres. L'EVARS, quant à elle, prévoit également au moins trois séances annuelles dans les écoles, les collèges et les lycées, en y ajoutant l'éducation à la sexualité**.** En conséquence, concernant l'EVARS, la commission se réjouit que le programme ait été renforcé et qu'aient été intégrées les notions de consentement et d'égalité de genre, à l'instar de l'Espagne où l'article 4 de la loi précitée de 2004 a instauré l'obligation d'intégrer à tous les cycles d'enseignement la résolution pacifique des conflits et l'égalité entre les femmes et les hommes[41]. Cependant, la commission regrette que, si l'exposé des motifs de la

[39] CNCDH, Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides, adopté le 26 mai 2016, JORF n°0131 du 7 juin 2016, texte n° 45.

[40] Réitérée également dans son avis du 15 avril 2021, dans son avis de décembre 2023 sur les morts violentes d'enfants dans le cadre familial et dans son avis de 2025 sur la protection de l'intimité des jeunes en ligne, dans lequel elle recommandait d'incriminer les entraves au droit des enfants de bénéficier des séances d'EVARS.

[41] Centre Hubertine Auclert, *Les politiques publiques de lutte contre les violences conjugales en Espagne : regards croisés avec la France*, rapport, 2020.

proposition de loi reconnait que ce programme d'éducation est la condition indispensable d'une prévention efficace, il en écarte néanmoins le traitement au motif qu'il relèverait « avant tout de choix budgétaires et d'actes réglementaires »[42]. Elle réitère, en outre, sa recommandation de créer un délit d'entrave au droit des enfants de bénéficier des séances d'EVARS[43].

Recommandation n°1 : la CNCDH réitère sa recommandation de veiller à ce que le contenu des séances d'éducation à la vie affective et sexuelle intègre pleinement les dimensions relatives au consentement, au respect mutuel, à l'estime de soi et au plaisir partagé ainsi qu'à la prévention des violences de genre et des discriminations sexistes. Elle recommande également aux instances compétentes de veiller à la mise en œuvre effective de ces séances dans tous les établissements scolaires, publics et privés.

Recommandation n° 2: la CNCDH recommande de créer un délit d'entrave au droit des enfants de bénéficier des séances d'EVARS.

Recommandation n°3 : la CNCDH recommande de mener une campagne nationale sur l'EVARS à destination des parents d'élèves et du grand public pour lutter contre les fausses informations sur le contenu du programme.

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande la remise annuelle d'un rapport indépendant sur la mise en œuvre de l'EVARS, qui pourrait utilement lui être confié.

16. La CNCDH salue la volonté de repérage des violences dans les établissements scolaires dès le plus âge qui se matérialise par l'instauration d'un entretien individuel annuel pour chaque enfant **(article 30 complétant L.542-1 du code de l'éducation),** conformément aux préconisations de la Ciivise. Elle se réjouit que l'entretien individuel ait été maintenu dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale, mais regrette qu'il ne soit réalisé que quatre fois dans la scolarité avant son annualisation en 2032. Elle s'interroge toutefois sur la faisabilité d'une telle mesure eu égard au manque de médecins, d'infirmières scolaires, d'assistantes sociales etc. sur tout le territoire[44]. Elle s'inquiète également des suites qui seront données en cas de repérage d'une situation de violence, au regard des délais de la justice, de la pénurie de professionnels de santé ainsi que de saturation de l'Aide Sociale à l'Enfance. A cet égard et en revanche, elle s'oppose à la mise en place du questionnaire relatif aux violences sexistes et sexuelles, annoncé par le ministre de l'Éducation nationale et qui devrait être distribué au mois de novembre 2026 à 11 millions d'élèves[45]. En effet, le projet ne semble pas adapté et comporte des questions soit trop

[42] Exposé des motifs de la proposition de loi n° 3106, p.10.

[43] CNCDH, *Avis sur la protection de l'intimité des jeunes en ligne* (A-2025-1), Assemblée plénière du 23 janvier 2025, JORF n° 0027 du 1er février 2025, texte n° 97.

[44] 700 médecins scolaires sont en activité sur le territoire national (le SNMSU représente 200 adhérents sur les 700) pour 13 millions d'élèves, soit un médecin pour plus de 18 000 élèves. On compte également plusieurs milliers d'infirmiers, les postes étant relativement bien pourvus, mais avec des difficultés croissantes de recrutement.

[45]Le Monde, « Violences sexuelles et sexistes : les élèves devront répondre à un questionnaire, annonce Édouard Geffray », 24 août 2026, disponible en ligne https://www.lemonde.fr/education/article/2026/08/24/violences-sexuelles-et-sexistes-les-eleves-devront-repondre-a-un-questionnaire-annonce-edouard-geffray_6755757_1473685.html?srsltid=AU7gw4V2_sdyKDWjub6XwCXTemdXqxkREBoNqDRgFPzCLVvh4aUmYm3L; Le Monde, « Violences sexistes et sexuelles : le questionnaire de l'éducation nationale suscite inquiétudes et oppositions », 2 octobre 2026, disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/societe/article/2026/10/02/violences-

explicites, soit trop larges, soit trop fermées[46]. Elle s'inquiète des modalités de passation du questionnaire, en classe entière, ce qui peut être un obstacle à une expression libre, puis de son recueil par des adultes non formés. Comme la commission l'a déjà souligné, la médecine scolaire pourrait jouer un rôle beaucoup plus important dans la détection de cas de violences et dans les signalements, de même que la présence d'assistantes sociales et de personnel formé (*voir infra*) dans les écoles devrait être renforcée. La CNCDH ne peut donc que réitérer la nécessité de disposer de moyens supplémentaires, sans lesquels des dénonciations risquent de rester sans suite, au risque de dissuader les victimes de toute forme de prise de parole ultérieure.

Recommandation n°5 : la CNCDH recommande de mettre en place une politique de prévention généralisée autour des violences de toute nature, détectables dès la scolarisation des enfants.

Recommandation n°6 : la CNCDH recommande, dans le cadre de la formation initiale des enseignants, d'instaurer des modules sur le repérage, l'accompagnement, l'accueil de la parole et le signalement de la maltraitance.

Recommandation n° 7: la CNCDH recommande la mise en place d'un plan massif de formation et de recrutement de médecins, d'infirmiers et d'assistantes sociales scolaires.

Recommandation n°8 : la CNCDH recommande de faire intervenir dans les établissements scolaires, en complément du travail des personnels de l'Éducation nationale, les associations spécialisées dans la prévention des violences sexuelles et sexistes, avec les financements adéquats.

Intégrer pleinement l'enseignement supérieur

17. La CNCDH souligne que la prévention ne doit pas avoir lieu qu'en milieu scolaire mais doit également cibler l'enseignement supérieur, alors que près d'une étudiante sur dix déclarait avoir été victime de violence sexuelle, selon le baromètre de l'Observatoire étudiant des VSS[47]. Pour lutter contre ces violences systémiques, un travail de prévention et de formation au sein des établissements d'enseignement supérieur devrait être mis en place, de même qu'un soutien effectif aux victimes afin de leur permettre de signaler librement les faits. En effet, l'Observatoire des VSS rappelle que les sections disciplinaires des enseignants-chercheurs, composées exclusivement de pairs et présidées par un professeur des universités, avec lequel les victimes sont souvent dans une relation de dépendance hiérarchique, produisent une solidarité de corps en leur défaveur et les dissuadent de signaler les faits. C'est pourquoi la CNCDH se réjouit que **l'article 39 de la proposition de loi,** adopté le 13 octobre, réforme cette procédure disciplinaire et apporte davantage de garanties de protection aux victimes[48].

---

sexistes-et-sexuelles-le-questionnaire-de-l-education-nationale-suscite-inquietudes-et-oppositions_6787156_3224.html?srsltid=AU7gw4V7CoQZclfV4cNI16ILPmyR-UJvadIbpgOpB7Q48c26gghJKVHf

[46] CNCDH, Avis sur les morts violentes d'enfants dans le cadre familial, op.cité. §§60 et 61.

[47] Voir Observatoire des violences sexistes et sexuelles dans l'enseignement supérieur, *Baromètre 2023 des violences sexistes et sexuelles dans l'enseignement supérieur.*

[48] Telles que : la régionalisation des sections disciplinaires, la composition tripartite associant enseignants, des représentants des usagers et représentants du personnel sous la présidence d'un juge administratif, l'intégration

Recommandation n°9 : la CNCDH recommande de rendre obligatoire un module de formation aux violences sexuelles et sexistes, en présentiel, pour l'ensemble des étudiants, des enseignants et du personnel d'établissement, et ce chaque année universitaire, en faisant appel à des associations spécialisées sur ces sujets.

Recommandation n°10 : la CNCDH recommande de financer de manière pérenne les missions égalité et les cellules de signalement et de traitement des violences sexuelles et sexistes dans tous les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail et promouvoir l'égalité professionnelle

18. En dehors de l'espace scolaire, il convient de mener des campagnes de sensibilisation pour rompre le silence et déconstruire les constructions sociales stéréotypées[49]. Il faut le répéter, les violences dont il s'agit sont commises, dans leur immense majorité, par des hommes, sur des femmes et sur des enfants. Elles procèdent non pas d'une somme de déviances individuelles mais de rapports de domination que la société produit, tolère et reconduit. L'exposé des motifs le mentionne mais la proposition de loi elle-même demeure construite autour de la seule qualité de victime sans jamais nommer les auteurs. La CNCDH rappelle que la Convention d'Istanbul impose aux États une approche intégrée fondée sur le genre, et que le GREVIO avait relevé la neutralité des dispositifs français[50].

19. A cet égard, la CNCDH salue ainsi l'attention particulière portée par la proposition de loi au monde du travail au sein duquel une femme sur cinq est victime de violences sexistes ou sexuelles[51]. A titre liminaire, elle souligne que l'accès au travail est aussi une condition d'accès à l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à l'autonomie économique pour une vision intégrale des enjeux d'égalité. L'égalité professionnelle permet de prendre en compte les enjeux de précarisation des femmes. Elle considère que les dispositions relatives à la négociation collective, à la formation, aux référents et à l'accompagnement des victimes constituent des avancées (**articles 40 à 46**). Cependant, dès lors que leur effectivité exige des garanties supplémentaires, dans le secteur privé comme dans la

---

explicite des VSS dans leurs prérogatives, la saisine directe par la victime, la possibilité de récusation en cas de doute sur l'impartialité d'un membre, le droit de recours et droit à l'information de la victime sur l'engagement et le déroulement des poursuites.

[49] En Espagne, à partir de l'année 2006, des campagnes nationales de grande envergure ont été mises en place et renouvelées chaque année avec une diffusion par de nombreux canaux : cinéma, télévision, radio, affichages dans l'espace public, internet…

[50] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 11 mai 2011, article 6 ; GREVIO, *Rapport d'évaluation de référence concernant la France*, 19 novembre 2019.

[51] Une étude du Défenseur des droits de 2014 montrait qu'une femme sur cinq déclarait avoir déjà été victime de harcèlement sexuel au travail : Défenseur des droits, Études et résultats - *Enquête sur le harcèlement sexuel au travail*, 2014. L'étude de la Fondation Jean-Jaurès confirmait ces chiffres : Ifop, *Deux ans après #MeToo : les violences sexistes et sexuelles au travail en Europe,* étude pour la Fondation Jean-Jaurès, octobre 2019. Par ailleurs, 41,1 % des femmes en France ayant déjà travaillé déclarent avoir subi du harcèlement sexuel au travail au cours de leur vie professionnelle. Source : Eurostat, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), *EU Gender-Based Violence Survey (EU-GBV)*, collecte 2020-2024. Source : EU-GBV, Eurostat/FRA/EIGE, collecte 2020-2024. eu-gender_based_violence_survey…

fonction publique, la CNCDH recommande que la négociation détermine un socle minimal de mesures portant sur ces dispositifs.

20. La CNCDH regrette néanmoins que la proposition de loi ne prenne pas en compte une partie des violences basées sur le genre, celles dont sont victimes les personnes lesbiennes, gaies, bies, trans et intersexes, alors même qu'elles y sont surexposées[52]. L'absence de prise en compte de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, en particulier dans les dispositions concernant la formation, conduit à établir une hiérarchie parmi les victimes, ce qui empêche d'améliorer leur prise en compte et leur accompagnement effectif, alors que les stéréotypes envers les personnes LGBTI et leurs couples conduisent souvent à minimiser ou nier les violences qu'elles subissent.

21. En outre, une réponse intégrale doit aussi prendre en compte les conséquences professionnelles des violences conjugales et intrafamiliales. Le maintien dans l'emploi et l'autonomie économique peuvent être déterminants pour sortir des violences. La CNCDH recommande de garantir aux victimes des autorisations d'absence pour effectuer leurs démarches, des aménagements des horaires et du poste, l'accès au télétravail lorsqu'il est compatible avec leurs fonctions, l'appui des services de prévention et de santé au travail, la confidentialité et, à leur demande, la modification rapide de leurs coordonnées professionnelles. Ces droits doivent être assortis d'une protection contre le licenciement et les discriminations fondés sur les violences ou leurs conséquences, avec des garanties équivalentes dans la fonction publique. Les autorisations d'absence doivent également bénéficier aux personnes accomplissant des démarches nécessaires à la protection ou à l'accompagnement d'un ascendant ou d'un descendant victime. A cet égard, la commission se réjouit que la création d'un congé spécifique pour les victimes de violence sexuelle ait été maintenu, malgré les amendements parlementaires qui appelaient à sa suppression.

22. Une attention particulière doit être portée aux salariées travaillant au domicile de particuliers employeurs. La CNCDH recommande d'évaluer les obstacles au contrôle des obligations de prévention dans ces lieux et les voies juridiques permettant de garantir une intervention effective de l'inspection du travail, dans le respect de l'inviolabilité du domicile et de la vie privée.

23. Par ailleurs, une loi véritablement intégrale ne saurait omettre les femmes auto-entrepreneures ou exerçant à titre libéral, qui peuvent elles aussi être victimes de violences et avoir besoin d'un soutien moral et matériel. La CNCDH recommande de prévoir des dispositions applicables aux femmes hors du salariat.

Recommandation n°11 : la CNCDH recommande d'inclure explicitement les agissements homophobes et transphobes en complément des agissements sexistes dans toute la proposition de loi.

Recommandation n°12 : la CNCDH recommande que la loi inclue toutes les formes de travail, afin de protéger toutes les femmes.

[52] 18 % des femmes lesbiennes (et des hommes gays), 14 % des femmes bisexuelles, 26 % des personnes intersexes et 40 % des femmes trans ont vécu une discrimination au travail au cours de l'année. De plus, 56 % des femmes lesbiennes (et des hommes gays), 53 % des femmes bisexuelles, 73 % des personnes intersexes et 80 % des femmes trans ont vécu une situation de harcèlement au cours de l'année. Source : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *LGBTIQ Survey III*, 2024.

Recommandation n°13 : la CNCDH recommande de transposer la directive européenne sur la transparence salariale.

Recommandation n°14 : la CNCDH recommande d'assurer l'effectivité de la convention 190 de l'OIT relative à l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail.

24. La prévention passe également par une meilleure prise en charge des auteurs ou auteurs potentiels de violences. Or, la CNCDH relève que le texte est muet sur la détection des personnes à risque et la prévention du passage à l'acte. Il existe pourtant en France un dispositif national d'écoute et d'orientation destiné aux personnes majeures qui redoutent un premier passage à l'acte, inspiré de programmes conduits de longue date en Allemagne et au Royaume-Uni[53]. Ce dispositif demeure peu connu et insuffisamment doté. A cet égard, il est difficilement compréhensible que Santé Publique France n'ait jamais mené de campagne visant à faire connaître un tel dispositif. Dans cette même perspective il est fondamental que la médecine du travail soit en mesure d'opérer un dépistage, dans les secteurs de l'enfance, des personnes qui ont une attirance sexuelle pour les enfants. De même, les mesures judiciaires contraignantes, telles que l'injonction de soins et le suivi socio-judiciaire, restent largement ineffectives, faute de médecins coordonnateurs en nombre suffisant[54]. Déjà en 2018, la CNCDH demandait la mise en œuvre des trente-cinq recommandations du comité d'experts réuni en juin de la même année sur la prise en charge des auteurs de violences sexuelles[55].

Recommandation n°15 : la CNCDH recommande à Santé Publique France de mener une vaste campagne pour faire connaître le dispositif « Stop » adossé aux CRIAVS aux fins de prévenir les violences sexuelles.

Recommandation n°16 : la CNCDH recommande de renforcer les moyens de prises en charge sanitaires des personnes ayant une attirance sexuelle pour le corps des enfants.

Recommandation n°17 : la CNCDH recommande de doter la médecine du travail de moyens renforcés et d'outils aux fins de mener un dépistage systématique des personnes ayant une attirance sexuelle pour le corps des enfants, dès lors qu'elles souhaitent travailler ou travaillent déjà dans le secteur de l'enfance.

---

[53] Dispositif STOP, service téléphonique d'orientation et de prévention porté par la Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles, déployé au niveau national depuis la fin de l'année 2020, sur le modèle du programme allemand *« Kein Täter werden »,* conduit par la Charité de Berlin depuis 2005, et du programme britannique « Stop It Now ». Le dispositif STOP dispose d'une ligne téléphonique dédiée (0 806 23 10 63).

[54] « *La DACG confirme le "manque saillant de médecins coordonnateurs au regard du nombre de mesures susceptibles de leur être confiées et de la durée des suivis". En 2024, elle dénombrait environ 300 médecins coordonnateurs, chiffre relativement stable autour de 290 depuis 2015 alors que les injonctions prononcées ont plus que doublé. Onze tribunaux judiciaires et quatre cours d'appel en étaient dépourvus. » Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Rapport d'information sur l'évaluation de la prise en charge des troubles psychiques des personnes placées sous-main de justice*, n° 1701, 10 juillet 2025.

[55] CNCDH, Avis du 20 novembre 2018, précité.

25. La CNCDH soutient les dispositions visant à mieux protéger les victimes mais estime que nombre d'entre elles sont trop liées au parcours judiciaire et à l'exigence d'un dépôt de plainte.

26. La CNCDH salue la prise en charge des soins liés aux violences sans avance de frais **(article 53 ajoutant un article L 1620-17-1 au code de la sécurité sociale**) mais souhaite leur prise en charge au-delà de leur situation au regard de l'assurance maladie (notamment pour les bénéficiaires de l'aide médicale d'état). Elle salue également la possibilité de conserver des prélèvements susceptibles de constituer des preuves sans obliger immédiatement la victime à déposer plainte (**article 54**). Elle rappelle l'importance de promouvoir une prise en charge globale (médicale, psychologique, sociale et judiciaire) et la mise en réseau de l'ensemble des acteurs impliqués dans chaque territoire. La CNCDH recommande d'étendre ces prises en charge aux violences subies dans le cadre professionnel, ainsi que de reconnaître leurs conséquences sur la santé physique ou mentale au titre des risques professionnels. La CNCDH souligne que la protection des femmes victimes de violences suppose également de leur garantir une mise à l'abri effective. L'accès à un hébergement d'urgence dédié, sécurisé et adapté à leur situation constitue une condition essentielle de leur protection et de leur autonomie. Elle rappelle aussi la nécessité de permettre l'accès à l'hébergement d'urgence pour les personnes LGBTI victimes de violences conjugales ou familiales. A cet égard, elle souligne l'importance de soutenir les dispositifs tels que l'aide universelle d'urgence[56]. Elle recommande que soient évaluées l'adéquation de cette offre aux besoins, la sécurisation des structures et les conditions de pérennisation de leurs moyens. Cette évaluation doit également examiner les conditions de généralisation du « Pack nouveau départ »[57], afin d'articuler la mise à l'abri avec l'accompagnement social et l'accès aux droits.

Recommandation n°18 : la CNCDH recommande la remise au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la loi, d'un rapport sur l'offre d'hébergements d'urgence spécialisés dédiée aux femmes et aux personnes LGBTQI victimes de violences, sa sécurisation et son adéquation à leurs besoins.

27. La CNCDH salue la suppression de la notion de danger dans l'octroi de l'ordonnance de protection prévue par la proposition de loi (**article 8 modifiant l'article 515-11 du code civil[58]**) dès lors que la vraisemblance des violences suffit à caractériser le danger, celui-ci étant inhérent à l'existence même des violences. Désormais, le juge doit seulement

[56] Aide financière spécifiquement conçue pour permettre de quitter rapidement le conjoint ou l'ex-conjoint violent et de faire face aux premières dépenses : transport, hébergement, caution, alimentation, téléphone, etc

[57] Le Pack Nouveau Départ a pour objectif de faciliter la séparation définitive du conjoint violent en apportant aux victimes une aide coordonnée, rapide et individualisée, adaptée à leurs besoins, afin de lever le plus grand nombre possible d'obstacles. Depuis le 1er décembre 2023, les victimes de violences conjugales peuvent bénéficier d'une aide financière leur permettant de quitter rapidement leur foyer, de se mettre à l'abri et de faire face aux dépenses immédiates. Voir ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/aide-durgence-et-pack-nouveau-depart.

[58] Article 515-11 du code civil, premier alinéa : « L'ordonnance de protection est délivrée, par le juge aux affaires familiales, dans un délai maximal de six jours à compter de la fixation de la date de l'audience, s'il estime, au vu des éléments produits devant lui et contradictoirement débattus, qu'il existe des raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables, y compris lorsqu'il n'y a pas de cohabitation ou qu'il n'y a jamais eu de cohabitation, la commission des faits de violence allégués et le danger auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés. […] ».

vérifier qu'il « existe des raisons sérieuses de considérer comme vraisemblable (…), la commission des faits de violence allégués auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés ». De même, la CNCDH salue la suppression des caractères « grave et immédiat » du danger dans l'ordonnance provisoire de protection immédiate (article 515-13-1 du code-civil) alors que l'interprétation très disparate de la notion de danger grave et immédiat conduit à de nombreuses décisions de rejet[59].

Recommandation n°19 : la CNCDH recommande de maintenir la suppression du critère de « danger » dans l'ordonnance de protection (actuel article 515-11 du code civil) et la suppression des caractères « grave et immédiat » du danger dans l'ordonnance provisoire de protection immédiate (article 515-13-1 du code civil).

Améliorer les signalements

28. La CNCDH ne cesse de regretter que les signalements émanant des professionnels de santé soient trop peu fréquents[60], en raison tant des modalités du secret professionnel auquel ils sont astreints que de la crainte des conséquences judiciaires et /ou disciplinaires possibles d'une violation de ce secret. C'est pourquoi elle se réjouit que la proposition de loi renforce le dispositif de signalement des violences, y compris des suspicions de ces dernières, quelle qu'en soit la victime, par les médecins et les professionnels de santé en clarifiant les conditions de levée du secret professionnel (**article 47 modifiant et complétant l'article 226-14 du code pénal**). Elle s'oppose toutefois à la possibilité de signalement sans consentement lorsqu'il s'agit d'une personne majeure. Elle considère qu'une personne adulte, même en situation de vulnérabilité, ne doit jamais être privée de sa capacité à consentir. De plus, une telle disposition peut avoir pour conséquence soit un renoncement au soin, soit une altération de la confiance inhérente à la relation thérapeutique. Elle réitère sa recommandation de garantir davantage la protection des professionnels lorsqu'ils opèrent un signalement de violences.

Recommandation n°20 : la CNCDH recommande de supprimer la disposition permettant aux médecins de procéder à un signalement sans le consentement de la personne majeure.

Recommandation n°21 : la CNCDH recommande de renforcer la sensibilisation des médecins et plus généralement de garantir la protection des professionnels qui opèrent un signalement.

Mieux protéger les femmes étrangères et demandeuses d'asile

29. S'agissant des femmes étrangères, si la proposition de loi initiale créait de nouvelles protections, bien que limitées, à leur égard (extension de l'accès à un titre de séjour, accès au marché du travail pour les demandeuses d'asile ayant déposé plainte, etc. **Articles 62 à 65 modifiant et complétant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du**

[59] FNCDIFF, Le droit d'être protégée : accès et expériences de l'ordonnance de protection, étude, juin 2026.

[60] Voir notamment CNCDH, *Avis sur les morts violentes d'enfants dans le cadre familial* (A-2023-6), Assemblée plénière du 12 décembre 2023, JORF n° 0172 du 20 juillet 2024, texte n° 42.

droit d'asile), la CNCDH s'indigne des évolutions très défavorables de la proposition de loi. Ainsi, la commission regrette que l'interdiction de délivrer une OQTF contre une femme étrangère ayant déposé plainte ait été supprimée, au motif fallacieux du risque d'un « appel d'air ». Elle rappelle que la situation administrative de nombreuses femmes dépend de leur vie de couple et que quitter un conjoint violent est souvent synonyme de perte de droit au séjour, ce dernier étant rattaché au droit à la vie privée et familiale. De même, elle regrette que la facilitation de l'accès au travail pour certaines personnes demandeuses d'asile ait été supprimée, alors que l'autonomie économique est un élément essentiel pour faciliter la sortie des violences.

Recommandation n°22 : la CNCDH recommande d'intégrer dans la loi l'interdiction de délivrer une obligation de quitter le territoire français (OQTF) aux femmes étrangères victimes de violences et de faciliter l'accès des demandeuses d'asile au travail.

Recommandation n°23 : la CNCDH recommande de ne pas conditionner la protection des femmes étrangères au dépôt de plainte.

Recommandation n°24 : la CNCDH recommande d'ouvrir l'aide universelle d'urgence aux femmes victimes de violences en situation irrégulière, d'élargir les pièces justificatives requises pour y accéder en permettant aux associations spécialisées de délivrer une attestation, et de revaloriser ses montants.

Le renforcement de la protection des enfants

30. La CNCDH a, de longue date, appelé à garantir la protection de l'enfant au regard de l'exercice de l'autorité parentale. Elle se réjouit que plusieurs articles renforcent cette protection en cas de violences intrafamiliales. La CNCDH salue la suspension des poursuites pour non-représentation d'enfant en cas de révélations incestueuses **(article 34 insérant un article 227-7-1 au sein du code pénal),** disposition destinée à protéger le parent protecteur, actuellement trop souvent instrumentalisée par le parent suspecté de violences. De même, elle salue l'interdiction de la fixation de la résidence principale ou alternée, des enfants au domicile du parent auteur de violences, sur l'enfant comme sur l'autre parent **(article 35 complétant l'article 373-2-9 du code civil. L'article 37**, quant à lui, complète l'article 332 du code civil en prévoyant que lorsque l'enfant est issu d'un viol, la filiation ne peut être établie à l'égard de l'auteur du viol qu'en raison d'une décision de justice. De plus, aux termes du même article « le juge peut refuser l'établissement de la filiation lorsque celui-ci est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ». La CNCDH approuve cette disposition conforme aux prévisions de la CIDE. Elle relève avec satisfaction que la reconnaissance de la qualité de victime des mineurs en situation de prostitution, sans qu'une contrainte exercée sur eux ait à être établie, est introduite dans la loi **(articles 25 et 32),** conformément aux conventions internationales auxquelles la France est partie et à ses recommandations émises dans les avis relatifs à la lutte contre la traite des êtres humains[61]. Enfin, elle salue le renforcement de l'accès à la justice des enfants victimes, à travers la reconnaissance d'un droit à un avocat au titre de l'aide juridictionnelle (**article 31**). La CNCDH recommande toutefois de compléter les garanties

[61] Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels du 25 octobre 2007 ; directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes ; CNCDH, *Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution des mineurs et la traite à des fins d'exploitation sexuelle*, Assemblée plénière du 15 avril 2021.

relatives à leur mise à l'abri. L'hébergement des mineurs victimes de prostitution ou d'exploitation sexuelle doit être adapté et sécurisé et, lorsque leur protection l'exige, géographiquement éloigné du lieu où s'exerce l'emprise du réseau ou de l'auteur des faits. La mise à l'abri ne saurait être effective si la proximité géographique permet le maintien des pressions ou la réitération de l'emprise.

Consacrer la notion de contrôle coercitif

31. La CNCDH regrette que la proposition de loi ne consacre pas **la notion de contrôle coercitif**, que le Parlement n'est pas parvenu à inscrire dans la loi lors de l'examen de la proposition de loi n° 669[62]. Elle rappelle que les comportements de domination conjugale doivent être également appréhendés à travers l'atteinte à l'autonomie et à la liberté de la victime qui en constitue l'essence. Le contrôle coercitif est « *une atteinte aux droits humains en ce qu'il empêche la victime de jouir de ses droits fondamentaux* », comme l'avait affirmé la cour d'appel de Poitiers dans cinq arrêts en 2024[63].

32. Dans l'esprit de l'article 33 de la Convention d'Istanbul précitée, la CNCDH recommande d'ériger le contrôle coercitif en infraction autonome, sous trois conditions. D'abord, une définition suffisamment claire et précise pour satisfaire au principe de légalité des délits et des peines, fondée sur l'atteinte effective portée à l'autonomie ou à la liberté de la victime. Ensuite, des garanties excluant que cette qualification puisse être retournée contre le parent qui cherche à protéger l'enfant. Enfin, une articulation explicite avec les dispositions civiles relatives à l'ordonnance de protection et à l'autorité parentale. Le contrôle coercitif s'inscrit en effet dans le continuum de violences dont le féminicide constitue l'aboutissement. C'est pourquoi une incrimination autonome de contrôle coercitif permettrait de faire davantage ressortir les atteintes aux droits fondamentaux des victimes et de mieux lutter contre ce phénomène.

Recommandation n°25 : la CNCDH recommande de créer une infraction autonome de contrôle coercitif en faisant aboutir la proposition de loi en ce sens.

Consacrer une infraction de féminicide

33. La CNCDH s'étonne également que la proposition de loi, qui consacre pourtant son titre Ier à la définition des violences sexuelles, sexistes et intrafamiliales, ne fasse aucune place à la notion **de féminicide**. En l'état du droit, le meurtre d'une femme n'est appréhendé qu'au travers de circonstances aggravantes de portée générale parmi lesquelles la qualité de conjoint, concubin ou partenaire de l'auteur, formulée de manière neutre (articles 221-4, 9° et 132-80 du code pénal), ou encore le mobile sexiste (article 132-77). Aucune ne nomme le phénomène dans sa spécificité.

34. En 2016, la CNCDH n'avait pas jugé opportun de créer une infraction autonome[64]. Elle considère aujourd'hui que cette position doit être réexaminée à la lumière de trois évolutions. D'abord, le constat que plusieurs États européens ont franchi le pas : Chypre, Malte, la Croatie et, en novembre 2025, l'Italie ont inscrit le féminicide dans leur code pénal, tandis que la Belgique s'est dotée en 2023 d'une loi-cadre qui en définit les

[62] Proposition de loi n° 669 visant à renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, déposée à l'Assemblée nationale le 3 décembre 2024. L'Assemblée nationale avait érigé le contrôle coercitif en délit autonome (nouvel article 222-14-3-1 du code pénal, texte adopté n° 34 du 28 janvier 2025). Le Sénat y a substitué une réécriture de l'infraction de harcèlement au sein du couple prévue à l'article 222-33-2-1 du code pénal (texte adopté n° 101 du 3 avril 2025). La navette parlementaire n'a pas abouti à ce jour.

[63] CA Poitiers, chambre correctionnelle, 31 janvier 2024.

[64] CNCDH, Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides, Assemblée plénière du 26 mai 2016.

différentes formes et en organise le recensement. Ensuite, le fait que la présente proposition de loi elle-même ait fait le choix de définir juridiquement les violences qu'elle entend combattre[65]. Enfin, force est de constater que l'absence de définition laisse perdurer un écart considérable entre les décomptes officiels et associatifs, lequel fait obstacle à la connaissance du phénomène et à l'évaluation des politiques publiques.

35. La CNCDH recommande en conséquence d'inscrire expressément le « féminicide » au sein du code pénal afin de souligner sa spécificité criminologique, à savoir celle du meurtre d'une femme commis dans le cadre d'un rapport de domination. Il ne s'agit aucunement d'aggraver une répression déjà maximale (réclusion criminelle à perpétuité, article 221-4 du code pénal), mais bien de nommer ce crime comme l'expression la plus extrême des violences fondées sur le genre, dans l'esprit de la Convention d'Istanbul.

Recommandation n°26 : la CNCDH recommande de consacrer le féminicide dans le code pénal en en faisant un crime autonome.

La création d'un crime autonome d'inceste

36. Dans le même esprit, la CNCDH salue la création du crime autonome d'inceste **(article 19)**, afin d'en faciliter la poursuite. La CNCDH souligne toutefois la nécessité de veiller à l'articulation des nouvelles catégories avec des dispositions déjà existantes comme celles issues de la loi du 21 avril 2021[66]. La commission craint, en effet, que la multiplication des qualifications concurrentes n'accroisse l'aléa judiciaire, en contradiction avec l'intérêt de la victime. La CNCDH rappelle que, pour être efficace, une réponse pénale doit être nécessaire, adaptée et proportionnée au but poursuivi par la loi.

Recommandation n°27 : la CNCDH recommande le maintien d'une infraction autonome d'inceste au sein du code pénal.

Ne pas confondre prostitution, proxénétisme et traite des êtres humains.

37. La Commission note avec satisfaction que la proposition de loi définit certains termes comme ceux de violences sexuelles et sexistes ou l'inceste. Toutefois, elle relève que **l'article 1er créant un article 222-22 A dans le code pénal** et définissant ces violences inclut en leur sein le proxénétisme ou l'achat d'actes sexuels dans certaines conditions. Sans rouvrir un débat opposant des positions difficilement conciliables, y compris en son sein comme elle l'indiquait dans son avis du 22 mai 2014[67], la CNCDH s'inquiète du risque de confusion entre prostitution, proxénétisme et traite des êtres humains, qui aggrave la situation des personnes concernées et leur capacité à déposer plainte en cas de violence, d'autant plus que la loi du 13 avril 2016 n'a pas fait l'objet de l'évaluation que ses propres

---

[65] Au 31 décembre 2025, le collectif Nous Toutes recensait 164 féminicides, contre 141 en 2024, soit une augmentation d'environ 16,3 %. Voir Nous Toutes, « Mur de femmages 2025 » : https://www.noustoutes.org/comprendre-les-chiffres/mur-de-femmages-2025/

[66] Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste, dont sont issus notamment les articles 222-23-1 et 222-23-2 du code pénal.

[67] *« Recommandation n° 8 : la CNCDH estime que l'interdiction d'achat d'un acte sexuel et la pénalisation des clients de la prostitution n'est pas une mesure appropriée pour lutter contre la traite et l'exploitation de la prostitution.* » CNCDH, *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, Assemblée plénière du 22 mai 2014.

dispositions prévoyaient[68]. La CNCDH estime que cette évaluation devrait précéder toute nouvelle intervention du législateur en ce domaine et en attendant, elle recommande de retirer les infractions liées aux relations sexuelles tarifées de la définition des violences sexuelles et sexistes[69].

La définition bienvenue des violences obstétricales et gynécologiques.

38. La CNCDH se réjouit que la proposition de loi définisse les violences obstétricales et gynécologiques[70] (**article 58 modifiant et complétant le code de la santé publique et le code pénal**). Selon le Conseil de l'Europe[71], il s'agit d'actes non appropriés ou non consentis, tels que des épisiotomies et des touchers vaginaux pratiqués sans consentement ou la non-utilisation de l'anesthésie pour des interventions douloureuses, ou encore des comportements sexistes lors de consultations médicales. A l'instar de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la CNCDH appelle le législateur à prendre des dispositions relatives au recueil préalable du consentement éclairé des patientes et au respect de leur droit à l'information, ainsi qu'à la création de mécanismes de signalement et de dépôt de plainte spécifiques, assortis de sanctions en cas de manquements. Il convient également de développer la recherche et les études statistiques sur cette question, afin de pouvoir développer une politique publique efficace[72].

Améliorer la réponse pénale

39. Pour autant la CNCDH considère que la réponse pénale aux violences sexuelles et sexistes doit être améliorée. Le renforcement de la répression ne constitue pas forcément en soi la réponse idoine et certaines dispositions risquent de donner de faux espoirs aux victimes, voire se retourner contre elles, dans des procédures toujours plus longues et fastidieuses. La commission rappelle que c'est surtout en amont qu'il faut agir sur le traitement des signalements afin que les victimes se sentent en confiance et voient leur plainte aboutir. C'est pourquoi, elle salue la réalisation systématique d'un « socle minimal d'actes d'enquête » (**article 4 insérant un article 39-3-1 au sein du code de procédure**

---

[68] Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Voir également CEDH, *M.A. et autres c. France*, 25 juillet 2024, la Cour ayant conclu à l'absence de violation de l'article 8 en s'appuyant sur une ample marge nationale d'appréciation et sur l'exigence d'un réexamen continu du dispositif.

[69] Dans sa résolution 55/14 du 4 avril 2024, intitulée « Lutte contre la discrimination, la violence et les pratiques préjudiciables à l'égard des personnes intersexes », le Conseil des droits de l'homme des Nations unies se déclare *« gravement préoccupé »* par les violences et autres pratiques préjudiciables, telles que les interventions médicales *« inutiles ou reportables, qui peuvent être irréversibles, concernant les caractéristiques sexuelles, pratiquées sans le consentement plein, libre et éclairé de la personne concernée, et, dans le cas des enfants, sans respecter les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant ».*

[70] CNCDH, Avis « Agir contre les maltraitances dans le système de santé : une nécessité pour respecter les droits fondamentaux »., précité

[71] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), résolution 2306 (2019), *Violences obstétricales et gynécologiques*, 3 octobre 2019.

[72] Parlement européen, *Violences obstétricales et gynécologiques dans l'Union européenne - Prévalence, cadres juridiques et lignes directrices éducatives pour la prévention et l'élimination de cette forme de violence,* étude, 17 avril 2024. Au moment de la réalisation de cette étude, il n'existait pas de processus systématique de collecte de données. Les études menées dans certains États membres appliquaient des approches différentes, avec des définitions et une terminologie variable pour rendre compte de la prévalence de sous-types spécifiques de violences obstétricales. Voir :
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/761478/IPOL_STU(2024)761478_EN.pdf

pénale)) avant l'éventuel classement d'une plainte. En ce sens, la CNCDH réitère sa recommandation aux fins d'adopter et de diffuser une circulaire de politique pénale propre à renforcer le travail policier et judiciaire autour de la plainte elle-même, de l'écoute de la victime, du recueil des éléments de preuve, suivant la technique du faisceau d'indices, et de l'appréhension par les enquêteurs et les magistrats des circonstances environnantes[73]. Elle rappelle une fois encore qu'il convient d'accroître les moyens de la police judiciaire et la formation des enquêteurs et des magistrats en les sensibilisant aux biais de genre et à la spécificité du consentement en matière sexuelle[74].

Recommandation n°28 : la CNCDH réitère sa recommandation d'adopter et de diffuser une circulaire de politique pénale propre à renforcer le travail policier et judiciaire autour de la plainte elle-même, de l'écoute de la victime, du recueil des éléments de preuve, suivant la technique du faisceau d'indices, et de l'appréhension par les enquêteurs et les magistrats des circonstances environnantes.

40. S'agissant des mineurs victimes, la CNCDH a pris acte des évolutions législatives ayant renforcé leurs droits, qu'elle appelait de ses vœux[75], notamment de la création, par la loi du 21 avril 2021[76], de l'article 222-23-1 du code pénal aux termes duquel constitue désormais également un viol « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis par un majeur sur la personne d'un mineur de quinze ans ou commis sur l'auteur par le mineur, lorsque la différence d'âge entre le majeur et le mineur est d'au moins cinq ans », formulation également dénommée « clause Roméo et Juliette » [77]. La proposition de loi propose de supprimer cette clause, afin de renforcer, dans tous les cas de figure, la protection des mineurs de moins de 15 ans au motif qu'ils sont particulièrement exposés à des violences sexuelles **article 17 modifiant l'article 222-29-2 du code pénal.** En 2018, la CNCDH avait considéré que la répression systématique de relations adolescentes pouvait donner lieu à une pénalisation excessive de ces dernières, sans tenir compte de la diversité des situations, l'âge de la maturité sexuelle n'étant pas le même pour tous[78]. La question est encore sujette à débat au sein de la commission. La commission rappelle néanmoins que l'enjeu est à la fois de mieux protéger les mineurs des éventuelles pressions exercées par les adultes mais aussi de tenir compte du continuum de développement entre l'adolescence et l'âge adulte et ainsi, de la possibilité d'une vie affective entre adolescents et jeunes adultes. Pour la CNCDH, toute mesure, même prise dans un souci légitime de protection des mineurs, devrait veiller à ne pas conduire à exercer un contrôle social trop fort sur la sexualité des jeunes.

---

[73] CNCDH, *Avis sur les morts violentes d'enfants dans le cadre familial* (A-2023-6), Assemblée plénière du 12 décembre 2023, JORF n° 0172 du 20 juillet 2024, texte n° 42.

[74] CNCDH, Déclaration *« Sur la définition pénale du viol : poser le principe du consentement libre ».*

[75] CNCDH, Avis relatif aux violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu de droits fondamentaux.

[76] Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

[77] Différence d'âge d'au moins cinq ans entre l'auteur majeur et la victime âgée de moins de quinze ans. L'âge médian au premier rapport sexuel est de 17,8 ans pour les filles et de 17,6 ans pour les garçons. Voir INED, *Enquête sur la vie affective des jeunes adultes (ENVIE),* 2023.

[78] CNCDH, Avis relatif aux violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu de droits fondamentaux, Assemblée plénière du 20 novembre 2018, JORF n° 0273 du 25 novembre 2018, texte n° 66.

Traitement judiciaire de la personne mise en cause

Garantir les règles du procès équitable.

41. A titre liminaire, la CNCDH rappelle que les garanties du procès pénal, au premier rang desquelles la présomption d'innocence et les droits de la défense, ne sont pas une concession faite à la personne mise en cause au détriment de celle qui l'accuse et qu'il convient en conséquence de respecter l'ensemble des garanties du procès équitable. Elle estime que la proposition de loi a parfois tendance à restreindre excessivement les droits de la défense, comme par exemple, **l'article 4** insérant un nouvel article 39-3 au sein du code de procédure pénale au terme duquel « ne constitue pas une cause de nullité de la procédure » le non-respect d'une formalité procédurale relative au « socle minimal d'actes d'enquêtes » dans toute procédure portant sur des violences sexuelles, sexistes ou intrafamiliales, ou encore **l'article 11** modifiant l'article 706-53 du code de procédure pénale et prohibant toute confrontation du suspect de VSSI avec le mineur sauf si ce dernier la demande. La CNCDH considère qu'un socle minimal d'enquête vise à garantir la réalisation, dans un délai déterminé, d'actes d'investigation essentiels à la manifestation de la vérité et que son objectif est d'assurer un traitement effectif des plaintes ainsi que de réduire les disparités de pratiques constatées sur le territoire. De même, elle a conscience que la confrontation représente fréquemment une épreuve éprouvante pour les victimes et peut constituer une source importante de victimisation secondaire, comme l'avait souligné la Ciivise. Toutefois, ce ne sont pas ces garanties procédurales protectrices des droits du mis en cause qui expliquent qu'une part écrasante des faits ne trouve aucun dénouement judiciaire mais l'insuffisance criante et encore récemment aggravée[79] des moyens de l'enquête, la qualité parfois défectueuse du premier accueil, marqué par la survivance tenace de stéréotypes de genre, ou encore la durée excessive de la mise en œuvre de certains actes. Si l'on veut assurer un procès équitable aux parties privées au procès, le défi est celui d'éviter que la charge de la preuve ne se déplace insensiblement de l'accusation vers la personne mise en cause.

42. A l'inverse, la CNCDH s'inquiète de l'ajout de causes de nullité comme celles **l'article 3,** soulevée par la défense. Une procédure conduite par un enquêteur non spécialisé pourrait donc être annulée au détriment de la victime, alors que la règle a été conçue pour la protéger. La CNCDH regrette cette tension directe entre l'effectivité de la protection des victimes et la sécurité des procédures.

43. La CNCDH s'interroge également sur les effets d'une aggravation continue des peines, notamment par la création de circonstances aggravantes pourtant déjà pléthoriques. Ainsi, pour la CNCDH, la création d'une circonstance aggravante de préméditation en matière de viol **(article 16 complétant l'article 222-24 du code pénal)** ne présente pas d'intérêt du point de vue de l'efficacité répressive, quand on connaît les difficultés de sa démonstration[80]. De même, porter le quantum encouru à trente ans de réclusion en cas de cumul de circonstances aggravantes **(article 16 complétant le même article 222-24 du code pénal)** accroît mécaniquement la pression à la correctionnalisation, ce que la

---

[79] CNCDH, *Avis relatif au projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes tel qu'adopté par le Sénat le 14 avril 2026 (*A-2026-5), Assemblée plénière du 28 mai 2026, JORF n° 0135 du 11 juin 2026, texte n° 78.

[80] Il convient de noter que les effets de la loi intégrant la notion de consentement dans le code pénal sur la répression et la lutte contre l'impunité ne sont pas encore connus.

CNCDH et le GREVIO n'ont de cesse de dénoncer[81]. Pour autant, la CNCDH observe que la « suraggravation » de la répression du viol en cas de cumul de circonstances aggravantes, qui s'inspire notamment de la répression des violences volontaires[82], répond à une logique certaine.

Maintenir les alternatives aux poursuites

44. De même, s'agissant de la suppression des alternatives aux poursuites **(article 13 insérant un article 41-2-1 au sein du code de procédure pénale),** déjà très encadrées et peu prononcées en cas de violences conjugales, la CNCDH estime qu'il n'est pas souhaitable de limiter ainsi la réponse pénale[83], au regard du principe de l'opportunité des poursuites. En effet, les alternatives aux poursuites peuvent avoir pour effet d'apporter une réponse rapide à certaines situations et de permettre à la personne mise en cause de prendre conscience de la gravité des faits commis. Toutefois, elle souligne que cette suppression s'inscrit dans l'esprit de l'article 48 de la Convention d'Istanbul[84], laquelle invite les États à veiller à ce que les modes alternatifs de résolution des conflits ne se substituent pas à une réponse judiciaire adaptée aux violences couvertes par la Convention. Les alternatives aux poursuites ne sauraient donc être conçues un substitut à la réponse pénale, mais comme un outil strictement limité et encadré.

Recommandation n°29 : la CNCDH recommande de ne pas supprimer la faculté offerte au parquet de proposer des alternatives aux poursuites mais rappelle que ces modes alternatifs de résolution des conflits ne doivent pas se substituer à une réponse judiciaire adaptée, conformément à la Convention d'Istanbul.

La prescription glissante

45. La CNCDH s'interroge sur **l'extension de la « prescription glissante »** aux victimes majeures **(article 15 modifiant les articles 7 et 8 du code de procédure pénale)**, dont le Conseil d'État estime qu'elle méconnaît la Constitution au regard du principe d'égalité. En effet, selon le principe de la prescription glissante, le délai de prescription d'une première infraction sexuelle est, en cas de réitération sur un autre mineur par le même auteur, prolongée jusqu'à la date de l'expiration du délai de prescription attaché à la

---

[81] CNCDH, Avis *« Violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu de droits fondamentaux »*, Assemblée plénière du 20 novembre 2018, JORF n° 0273 du 25 novembre 2018, texte n° 66 ; CNCDH, Déclaration « Sur la définition pénale du viol : poser le principe du consentement libre » (D-2025-4), Assemblée plénière du 18 mars 2025, JORF n° 0076 du 29 mars 2025, texte n° 114.

[82] En cette matière, la loi prévoit parfois le cumul de deux circonstances aggravantes, voire de trois d'entre elles (voir notamment l'article 222-12 du code pénal, relatif aux violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours).

[83] En 2024, 29 231 mis en cause ont fait l'objet d'une alternative aux poursuites réussie, compositions pénales comprises, soit 19 % des mis en cause ayant reçu une réponse pénale. En matière de violences au sein du couple, ces 29 231 alternatives sont à comparer aux 54 360 poursuites engagées, sur un total de 145 389 mis en cause dont les affaires ont été traitées en 2024. Source : MIPROF, Observatoire national des violences faites aux femmes, La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, n° 25, novembre 2025 : https://arretonslesviolences.gouv.fr/sites/default/files/2025-11/Lettre-violences-sexistes-et-sexuelles-novembre-2025.pdf

[84] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 11 mai 2011 (Convention d'Istanbul).

nouvelle infraction commise. En matière de prescription de l'action publique le Conseil constitutionnel considère qu'il appartient au législateur « de fixer des règles qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature ou à la gravité des infractions »[85]. En l'espèce, si la disposition prévue par la proposition de loi venait à être censurée après plusieurs années de procédure, cela se retournerait contre les plaignantes elles-mêmes. C'est pourquoi, comme le préconise le Conseil d'Etat dans son avis, il est plus sûr juridiquement de recourir à l'article 203 du code de procédure pénale qui prévoit des hypothèses de connexité pouvant exister entre deux ou plusieurs infractions étroitement liées entre elles. La CNCDH souscrit donc à la voie alternative ainsi proposée et adoptée par l'Assemblée nationale, consistant à prévoir expressément à l'article 203 du code de procédure pénale que « les infractions prévues aux articles 222-23 à 222-31 sont connexes lorsqu'elles sont commises par un même auteur sur différentes victimes », dans le prolongement de la jurisprudence de la chambre criminelle[86].

Recommandation n°30 : la CNCDH recommande de supprimer l'extension de la « prescription glissante » aux victimes majeurs et de prévoir expressément, en lieu et place, l'application de l'article 203 du CPP à celles-ci, comme adopté par l'Assemblée nationale.

46. Du point de vue cette fois, du jugement de ces infractions aggravées, la CNCDH se demande si l'augmentation consécutive du contentieux relevant des cours d'assises (crimes punis de plus de vingt ans de réclusion criminelle et appel des arrêts prononcés par une cour criminelle départementale (CCD), alors qu'elles sont déjà embolisées, a été véritablement pensé et évalué par les auteurs de la réforme, étant rappelé que les jurés ne sont pas des professionnels formés, contrairement à ce que souhaite la proposition de loi. Car même si la CNCDH s'est toujours dite défavorable à la disparition programmée des cours d'assises au profit des cours criminelles départementales[87], l'impossibilité actuelle de se passer de ces dernières ne saurait justifier le silence gardé par la proposition de loi sur l'impact produit par la réforme envisagée sur le contentieux existant[88].

Les conditions carcérales

47. Enfin, la Commission ne saurait examiner un texte qui crée des infractions et aggrave les peines sans interroger les conditions dans lesquelles ces dernières seront exécutées. Au 1er octobre 2026, les établissements pénitentiaires accueillaient plus de 91 000 détenus pour 63 303 places opérationnelles, soit une densité carcérale de 141,6 %, avec près de huit mille matelas installés au sol[89], et ce alors que la France a déjà été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme en raison de conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention[90].

---

[85] Conseil constitutionnel, décision n° 2019-785 QPC du 24 mai 2019, cons. 7.

[86] Cass. crim., 21 juin 2023, n° 23-80.106.

[87] CNCDH, Avis relatif au projet de loi sur la justice criminelle et le respect des victimes tel qu'adopté par le Sénat le 14 avril 2026 (A-2026-5), Assemblée plénière du 28 mai 2026, précité.

[88] Certains délits deviendraient des crimes avec la réforme envisagée.

[89] Ministère de la justice, *statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues*, situation au 1er août 2026.

[90] CEDH, *J.M.B. et autres c. France*, arrêt du 30 janvier 2020, requête n° 9671/15 et 31 autres requêtes.

48. Ce constat conduit la CNCDH à poser la question de l'enfermement carcéral en termes non seulement de dignité des détenus mais aussi d'efficacité de la peine. Une peine exécutée dans de telles conditions ne saurait prévenir la récidive. Les instruments qui agissent réellement sur le risque de réitération supposent un suivi continu par des psychiatres, des psychologues, des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et des surveillants en nombre suffisant. Or la surpopulation carcérale fait obstacle à des parcours de soins effectifs et efficaces. La sanction perd alors une large part de sa fonction, y compris du point de vue des victimes, auxquelles elle ne garantit pas que le condamné sortira de détention sans présenter aucun risque de récidive.

49. La CNCDH invite les parlementaires à traiter cette question dans le texte lui-même plutôt qu'à la renvoyer, une fois encore, à une loi pénitentiaire ultérieure.

La spécialisation et la nécessité de formation

50. La CNCDH salue **l'article 5** de la proposition de loi qui prévoit la spécialisation des juridictions qu'elle appelait de ses vœux, en recommandant la création de pôles judiciaires spécialisés dans les violences faites aux enfants, sur le modèle des pôles institués en matière de violences intrafamiliales[91], et celui des tribunaux spécialisés en matière de violences conjugales, compétents aussi bien en matière pénale que civile.

51. Actuellement, les pratiques sont trop hétérogènes d'une juridiction à l'autre, ce que les victimes éprouvent comme une inégalité devant la justice. Ces contentieux exigent en effet des compétences qui ne s'improvisent pas. Recueillir la parole d'un enfant ou d'une personne traumatisée sans l'altérer, reconnaître les mécanismes d'emprise, de sidération et de mémoire traumatique, lire une expertise et en apprécier les limites, exploiter une preuve numérique, articuler le pénal et le civil lorsque la même situation appelle une mesure d'autorité parentale, une ordonnance de protection et des poursuites, coordonner l'action judiciaire avec les services sociaux, scolaires et de santé : autant de savoir-faire que la dispersion actuelle du contentieux entre de nombreux magistrats ne permet pas de consolider.

52. Ce qui vaut pour les magistrats vaut davantage encore pour les enquêteurs. La qualité du premier contact conditionne tout le reste : un dépôt de plainte mal accueilli puis mal transcrit décourage la démarche et peut se traduire par un renoncement de la part de la victime ; une audition mal conduite compromet définitivement la valeur probante du récit ; des investigations incomplètes dans les premiers jours ne se rattrapent pas. La CNCDH approuve donc la création d'unités spécialisées de police judiciaire, la formation obligatoire des policiers et des gendarmes et la présence, dans chaque service, d'au moins un agent formé au recueil des plaintes **(article 3)**, ainsi que la définition d'un « socle minimal d'actes d'enquête » **(article 4 insérant un article 39-3-1 au sein du code de procédure pénale précité[92])**, à l'instar de l'Espagne où des unités spécialisées dans la protection des femmes victimes de violences de genre ont été mises en place dès 2003. La commission regrette néanmoins que cette formation n'inclue pas les spécificités des violences sexistes et sexuelles liées à l'orientation sexuelle et l'identité de genre, alors

[91] CNCDH, *Avis sur les morts violentes d'enfants dans le cadre familial* (A-2023-6), Assemblée plénière du 12 décembre 2023, JORF n° 0172 du 20 juillet 2024, texte n° 42, recommandation n° 17. Les pôles spécialisés en matière de violences intrafamiliales ont été mis en place dans les tribunaux judiciaires et les cours d'appel à compter de janvier 2024. Ils sont dépourvus d'attributions juridictionnelles propres et ont pour objet la coordination des chaînes pénale et civile.

[92] V. note 37

même que les personnes LGBTI y sont surexposées, et que la prise en compte de leurs plaintes et leur accompagnement se heurte à des réponses empreintes de stéréotypes.

53. Mais, une fois encore, la CNCDH avertit les pouvoirs publics que, sans moyens correspondants, la spécialisation sera au mieux un faux-semblant, au pire une impasse. Créer des « étiquettes » sans créer d'emplois ne produit pas de la compétence mais redistribue la pénurie, comme l'a exprimé le Conseil d'État *:* une spécialisation qui ne s'accompagne pas d'effectifs formés et d'emplois de greffe complique le choix de la procédure adéquate, accroît les délais de traitement et multiplie les risques d'irrégularité procédurale, au préjudice des seules victimes[93]. L'avertissement porte d'autant plus que les saisines criminelles *stricto sensu* ont augmenté de 60% entre 2019 et 2023 et que les délais de jugement se comptent désormais en années[94]. C'est pourquoi, à l'instar du Conseil d'Etat, la CNCDH recommande la conduite d'une expérimentation sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, assortie d'un différé d'application. Cette expérimentation devra nécessairement se doter d'un bilan.

Recommandation n°31 : la CNCDH recommande d'inclure la prise en compte de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre à la formation des officiers et agents de police judiciaire des unités spécialisées sur les violences sexuelles et sexistes.

Recommandation n°32 : la CNCDH recommande de mettre en place une expérimentation des juridictions spécialisées et de ne pas pérenniser le dispositif aussi longtemps qu'aucune évaluation n'aura été réalisée.

54. La CNCDH appelle également à la vigilance sur le fait que plusieurs dispositifs, juridictions spécialisées, centres départementaux de prise en charge, référents et unités de police, supposent une densité de moyens qui n'est pas également répartie sur le territoire, comme cela est constaté en Espagne[95]. Le risque d'une géographie des droits à deux vitesses, particulièrement aigu dans les Outre-mer, doit donc être soigneusement pesé.

****

La CNCDH souhaite vivement qu'une véritable loi intégrale, ambitieuse, intersectionnelle et assortie de garanties sur son effectivité soit adoptée. Pour autant, elle rappelle que renforcer le dispositif pénal ne saurait suffire à rendre intégrale une politique publique. Une loi dite intégrale commence par dire ce qu'elle protège, éduque avant de réprimer, repère un risque avant qu'il ne devienne une réalité infractionnelle, prévient le passage à l'acte autant qu'elle le sanctionne, se donne les moyens de ce qu'elle proclame et s'assure que la sanction pourra être exécutée, et de manière efficiente. C'est à ces conditions, et en engageant la société tout entière, que le texte tiendra la promesse qu'il porte.

[93] Conseil d'État, avis n° 411095, Assemblée générale du 16 juillet 2026, sur saisine de la présidente de l'Assemblée nationale du 8 juin 2026, observations relatives à l'article 5 de la proposition de loi n° 2169.

[94] Ibid. Le Conseil d'État relève également le délai moyen de jugement des accusés libres, supérieur à six ans.

[95] Centre Hubertine Auclert, *Les politiques publiques de lutte contre les violences conjugales en Espagne : regards croisés avec la France*, rapport, 2020.

Recommandation n°1 : la CNCDH réitère sa recommandation de veiller à ce que le contenu des séances d'éducation à la vie affective et sexuelle intègre pleinement les dimensions relatives au consentement, au respect mutuel, à l'estime de soi et au plaisir partagé ainsi qu'à la prévention des violences de genre et des discriminations sexistes. Elle recommande également aux instances compétentes de veiller à la mise en œuvre effective de ces séances dans tous les établissements scolaires, publics et privés.

Recommandation n° 2: la CNCDH recommande de créer un délit d'entrave au droit des enfants de bénéficier des séances d'EVARS.

Recommandation n°3 : la CNCDH recommande de mener une campagne nationale sur l'EVARS à destination des parents d'élèves et du grand public pour lutter contre les fausses informations sur le contenu du programme.

Recommandation n°4 : la CNCDH recommande la remise annuelle d'un rapport indépendant sur la mise en œuvre de l'EVARS, qui pourrait utilement lui être confié.

Recommandation n°5 : la CNCDH recommande de mettre en place une politique de prévention généralisée autour des violences de toute nature, détectables dès la scolarisation des enfants.

Recommandation n°6 : la CNCDH recommande, dans le cadre de la formation initiale des enseignants, d'instaurer des modules sur le repérage, l'accompagnement, l'accueil de la parole et le signalement de la maltraitance.

Recommandation n° 7: la CNCDH recommande la mise en place d'un plan massif de formation et de recrutement de médecins, d'infirmiers et d'assistantes sociales scolaires.

Recommandation n°8 : la CNCDH recommande de faire intervenir dans les établissements scolaires, en complément du travail des personnels de l'Éducation nationale, les associations spécialisées dans la prévention des violences sexuelles et sexistes, avec les financements adéquats.

Recommandation n°9 : la CNCDH recommande de rendre obligatoire un module de formation aux violences sexuelles et sexistes, en présentiel pour l'ensemble des étudiants, des enseignants et du personnel d'établissement, et ce chaque année universitaire, en faisant appel à des associations spécialisées sur ces sujets.

Recommandation n°10 : la CNCDH recommande de financer de manière pérenne les missions égalité et les cellules de signalement et de traitement des violences sexuelles et sexistes dans tous les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Recommandation n°11 : la CNCDH recommande d'inclure explicitement les agissements homophobes et transphobes en complément des agissements sexistes dans toute la proposition de loi.

Recommandation n°12 : la CNCDH recommande que la loi inclue toutes les formes de travail, afin de protéger toutes les femmes.

Recommandation n°13 : la CNCDH recommande de transposer la directive européenne sur la transparence salariale.

Recommandation n°14 : la CNCDH recommande d'assurer l'effectivité de la convention 190 de l'OIT relative à l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail.

Recommandation n°15 : la CNCDH recommande à Santé Publique France de mener une vaste campagne pour faire connaître le dispositif « Stop » adossé aux CRIAVS aux fins de prévenir les violences sexuelles.

Recommandation n°16 : la CNCDH recommande de renforcer les moyens de prises en charge sanitaires des personnes ayant une attirance sexuelle pour le corps des enfants.

Recommandation n°17 : la CNCDH recommande de doter la médecine du travail de moyens renforcés et d'outils aux fins de mener un dépistage systématique des personnes ayant une attirance sexuelle pour le corps des enfants, dès lors qu'elles souhaitent travailler ou travaillent déjà dans le secteur de l'enfance.

Recommandation n°18 : la CNCDH recommande la remise au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la loi, d'un rapport sur l'offre d'hébergement d'urgence spécialisée dédiée aux femmes et aux personnes LGBTQI victimes de violences, sa sécurisation et son adéquation à leurs besoins.

Recommandation n°19 : la CNCDH recommande de maintenir la suppression du critère de « danger » dans l'ordonnance de protection (actuel article 515-11 du code civil) et la suppression des caractères « grave et immédiat » du danger dans l'ordonnance provisoire de protection immédiate (article 515-13-1 du code civil).

Recommandation n°20 : la CNCDH recommande de supprimer la disposition permettant aux médecins de procéder à un signalement sans le consentement de la personne majeure.

Recommandation n°21 : la CNCDH recommande de renforcer la sensibilisation des médecins et plus généralement de garantir la protection des professionnels qui opèrent un signalement.

Recommandation n°22 : la CNCDH recommande d'intégrer dans la loi l'interdiction de délivrer une obligation de quitter le territoire français (OQTF) aux femmes étrangères victimes de violences et de faciliter l'accès des demandeuses d'asile au travail.

Recommandation n°23 : la CNCDH recommande de ne pas conditionner la protection des femmes étrangères au dépôt de plainte.

Recommandation n°24 : la CNCDH recommande d'ouvrir l'aide universelle d'urgence aux femmes victimes de violences en situation irrégulière, élargir les pièces justificatives requises pour y accéder en permettant aux associations spécialisées de délivrer une attestation, et revaloriser ses montants.

Recommandation n°25 : la CNCDH recommande de créer une infraction autonome de contrôle coercitif en faisant aboutir la proposition de loi en ce sens.

Recommandation n°26 : la CNCDH recommande de consacrer le féminicide dans le code pénal en en faisant un crime autonome.

Recommandation n°27: la CNCDH recommande de créer une infraction autonome d'inceste sans pour autant en aggraver la répression.

Recommandation n°28 : la CNCDH réitère sa recommandation d'adopter et de diffuser une circulaire de politique pénale propre à renforcer le travail policier et judiciaire autour de la plainte elle-même, de l'écoute de la victime, du recueil des éléments de

preuve, suivant la technique du faisceau d'indices, et de l'appréhension par les enquêteurs et les magistrats des circonstances environnantes.

Recommandation n°29 : la CNCDH recommande de ne pas supprimer la faculté offerte au parquet de proposer des alternatives aux poursuites mais rappelle que ces modes alternatifs de résolution des conflits ne doivent pas se substituer à une réponse judiciaire adaptée, conformément à la Convention d'Istanbul.

Recommandation n°30 : la CNCDH recommande de supprimer l'extension de la « prescription glissante » aux victimes majeurs et de prévoir expressément, en lieu et place, l'application de l'article 203 du CPP à celles-ci, comme adopté par l'Assemblée nationale.

Recommandation n°31 : la CNCDH recommande d'inclure la prise en compte de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre à la formation des officiers et agents de police judiciaire des unités spécialisées sur les violences sexuelles et sexistes.

Recommandation n°32 : la CNCDH recommande de mettre en place une expérimentation des juridictions spécialisées et de ne pas pérenniser le dispositif aussi longtemps qu'aucune évaluation n'aura été réalisée.

CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).