

N° 529

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information sur les **politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions** (1),*

Par Mmes Marie MERCIER, Michelle MEUNIER et Dominique VÉRIEN,

Sénateurs

Tome 1 : Rapport

---

(1) Cette mission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mmes Marie-Pierre de la Gontrie, Françoise Laborde, M. André Gattolin, Mme Esther Benbassa, M. Dany Wattebled, *vice-présidents* ; MM. Stéphane Piednoir, Olivier Henno *secrétaires* ; Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, MM. Bernard Bonne, Max Brisson, François-Noël Buffet, Mmes Catherine Conconne, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Véronique Guillotin, Corinne Imbert, Muriel Jourda, Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Laurence Rossignol, MM. Michel Savin, Jean-Pierre Sueur, Mme Dominique Vérien.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>9</b>
<b>I. DES VIOLENCES SEXUELLES DONT LA FRÉQUENCE NE DOIT PAS ÊTRE SOUS-ESTIMÉE ET QUI SONT TROP RAREMENT SANCTIONNÉES .....</b>	<b>15</b>
<b>A. LE SCANDALE DES VIOLENCES SEXUELLES SUR MINEURS .....</b>	<b>15</b>
1. <i>Des agressions fréquentes .....</i>	<i>15</i>
2. <i>Des conséquences graves et durables pour les victimes .....</i>	<i>20</i>
3. <i>Des auteurs aux profils variés .....</i>	<i>23</i>
<b>B. UN ARSENAL LÉGISLATIF INSUFFISAMMENT APPLIQUÉ.....</b>	<b>27</b>
1. <i>La sanction des infractions sexuelles sur mineurs.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Des condamnations qui demeurent rares .....</i>	<i>38</i>
3. <i>Améliorer la répression pénale des infractions sexuelles sur mineurs.....</i>	<i>41</i>
<b>C. UNE LIBÉRATION DE LA PAROLE ENCORE IMPARFAITE .....</b>	<b>44</b>
1. <i>Faciliter les signalements pour les victimes et leur entourage .....</i>	<i>44</i>
2. <i>Sensibiliser le grand public .....</i>	<i>59</i>
<b>D. UN ENJEU INTERNATIONAL.....</b>	<b>66</b>
1. <i>Un problème mondial.....</i>	<i>66</i>
2. <i>Un domaine d'action prioritaire pour le Conseil de l'Europe.....</i>	<i>79</i>
<b>II. CONSTRUIRE DES ENVIRONNEMENTS SÉCURISÉS POUR LES MINEURS ...</b>	<b>83</b>
<b>A. LES CONDITIONS À RÉUNIR POUR ACCUEILLIR DES MINEURS EN TOUTE SÉCURITÉ .....</b>	<b>83</b>
1. <i>Le recrutement.....</i>	<i>83</i>
2. <i>La formation .....</i>	<i>96</i>
3. <i>Des procédures internes et un discours managérial adapté .....</i>	<i>98</i>
<b>B. LES DIFFÉRENTES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS : SE RAPPROCHER PARTOUT DES MEILLEURS STANDARDS.....</b>	<b>101</b>
1. <i>L'enseignement scolaire .....</i>	<i>101</i>
2. <i>Les accueils de loisir déclarés .....</i>	<i>121</i>
3. <i>Les modes de garde.....</i>	<i>129</i>
4. <i>Les établissements accueillant des mineurs placés ou des mineurs handicapés.....</i>	<i>140</i>
5. <i>Les clubs sportifs .....</i>	<i>149</i>
6. <i>Les enseignements artistiques et culturels.....</i>	<i>166</i>
<b>C. LES INFRACTIONS SEXUELLES DANS UN CONTEXTE RELIGIEUX : UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE .....</b>	<b>172</b>
1. <i>L'Église catholique, une institution contrainte de se remettre en cause rapidement dans un contexte de crise profonde .....</i>	<i>172</i>
2. <i>Les autres cultes .....</i>	<i>207</i>

---

<b>III. LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES : POUR UN CHEMIN DE RÉSILIENCE.....</b>	<b>215</b>
A. LA RECONNAISSANCE DES VICTIMES .....	215
1. <i>L'intérêt des mesures de justice restaurative .....</i>	<i>215</i>
2. <i>Les possibilités de réparation indemnitaire .....</i>	<i>216</i>
B. LA PRISE EN CHARGE MÉDICALE ET PSYCHOLOGIQUE .....	217
1. <i>L'accompagnement médical et psychologique des victimes s'est progressivement développé mais demeure insuffisant .....</i>	<i>217</i>
2. <i>La prise en charge intégrale des soins par l'Assurance maladie pourrait être étendue .....</i>	<i>221</i>
3. <i>Le rôle complémentaire des associations dans l'accompagnement des victimes.....</i>	<i>222</i>
4. <i>Les nouveaux centres de prise en charge des victimes de psychotraumatisme : un début de réponse face à la nécessité d'une approche globale .....</i>	<i>224</i>
<b>IV. LA PRISE EN CHARGE DES AUTEURS : DE LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE À LA PRÉVENTION DU PREMIER PASSAGE À L'ACTE .....</b>	<b>227</b>
A. LE CADRE THÉRAPEUTIQUE.....	227
1. <i>Le traitement de la pédophilie et des auteurs de violences sexuelles : une nécessaire approche globale .....</i>	<i>227</i>
2. <i>Le rôle des CRIAVS.....</i>	<i>228</i>
B. LA PRISE EN CHARGE DES AUTEURS, ENTRE SANTÉ ET JUSTICE.....	230
1. <i>Pendant la détention.....</i>	<i>230</i>
2. <i>La prise en charge en milieu ouvert.....</i>	<i>235</i>
3. <i>L'enjeu du secret partagé dans le cadre d'une prise en charge pluridisciplinaire.....</i>	<i>240</i>
C. PRÉVENIR LE PREMIER PASSAGE À L'ACTE.....	242
1. <i>Accompagner les personnes éprouvant une attirance pour les mineurs pour éviter le passage à l'acte .....</i>	<i>242</i>
2. <i>Le travail utile des associations .....</i>	<i>242</i>
3. <i>Mettre en place une plateforme d'écoute et d'accompagnement des pédophiles .....</i>	<i>245</i>
<b>EXAMEN DU RAPPORT.....</b>	<b>249</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>269</b>
<b>I. AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION EN RÉUNION PLÉNIÈRE.....</b>	<b>269</b>
<b>II. AUDITIONS DES RAPPORTEURES OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION .....</b>	<b>275</b>
<b>DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION .....</b>	<b>277</b>
<b>CONTRIBUTIONS ÉCRITES DES GROUPES POLITIQUES .....</b>	<b>279</b>
<b>CONTRIBUTION ÉCRITE DU GROUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN.....</b>	<b>281</b>
<b>CONTRIBUTION DE MME ANNICK BILLON, PRÉSIDENTE DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES, MEMBRE DU GROUPE UNION CENTRISTE.....</b>	<b>285</b>
<b>CONTRIBUTION DE MME FRANÇOISE LABORDE, MEMBRE DU GROUPE RDSE .....</b>	<b>287</b>

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

---

### *Une meilleure connaissance du phénomène*

**Proposition n° 1** créer un Observatoire national des violences sexuelles sur mineurs

**Proposition n° 2** réaliser une étude criminologique approfondie et régulièrement actualisée sur les mécanismes de passage à l'acte des pédocriminels

### *Une réponse pénale plus efficace*

**Proposition n° 3** évaluer les conséquences des modifications introduites par la loi Schiappa concernant la définition du viol et les règles de prescription

**Proposition n° 4** généraliser à terme l'audition et l'examen des mineurs victimes en unité d'accueil médico-pédiatrique

**Proposition n° 5** à l'issue de l'expérimentation, évaluer les effets de la création des cours criminelles départementales sur le traitement des affaires de crimes sexuels, particulièrement lorsqu'elles impliquent un mineur

### *Favoriser la libération de la parole*

**Proposition n° 6** donner des moyens adaptés au « 119 » et renforcer les campagnes de communication visant à mieux faire connaître cette plateforme téléphonique

**Proposition n° 7** informer la personne ayant saisi la CRIP des suites qui ont été données au traitement de son signalement, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant

**Proposition n° 8** clarifier puis faire connaître auprès des professionnels tenus à une obligation de secret les règles relatives au secret professionnel

**Proposition n° 9** étudier, via une mission spécifique, la possibilité d'introduire dans le code pénal une obligation de signalement pour les professionnels de santé, les travailleurs sociaux et les ministres du culte qui constatent qu'un mineur est victime de possibles violences physiques, psychiques ou sexuelles

**Proposition n° 10** organiser régulièrement des campagnes de prévention à destination du grand public

**Proposition n° 11** mettre en œuvre effectivement, dans les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire, l'éducation à la sexualité prévue par les textes, sans négliger l'aspect prévention des violences sexuelles.

**Proposition n° 12** s'appuyer sur le savoir-faire des associations agréées en matière de sensibilisation des enfants et des adolescents au problème des violences sexuelles

**Proposition n° 13** donner de la visibilité à la journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels en organisant des actions de sensibilisation et de communication

*Construire des environnements sécurisés pour les mineurs*

*Recommandations générales*

**Proposition n° 14** généraliser, à terme, la consultation du FIJAISV pour les recrutements de professionnels et de bénévoles placés au contact de mineurs, en s'alignant sur le champ couvert par l'obligation de transmission d'informations par l'autorité judiciaire issu de la loi du 14 avril 2016. Dans l'attente, agir par priorité dans les secteurs du handicap et du sport

**Proposition n° 15** inscrire dans le FIJAISV, sauf décision motivée, les décisions de mise en examen assorties d'un placement sous contrôle judiciaire et d'une assignation à résidence sous surveillance électronique, ainsi que les condamnations prononcées pour consultation habituelle d'images pédopornographiques

**Proposition n° 16** veiller à fiabiliser la procédure d'information de l'administration par l'autorité judiciaire avant d'envisager de nouvelles extensions de son champ d'application

**Proposition n° 17** former en initial et en continu les cadres et le personnel au contact des mineurs à la prévention, à la détection, au signalement et au traitement des violences sexuelles

*Recommandations sectorielles*

**Proposition n° 18** permettre de prolonger la période de suspension d'un fonctionnaire jusqu'à huit mois lorsque c'est indispensable pour mieux apprécier sa situation

**Proposition n° 19** mieux informer les maires et les élus des possibilités de consultation du FIJAISV pour le recrutement des agents qui interviennent dans les établissements scolaires

**Proposition n° 20** systématiser et renforcer les contrôles dont font l'objet les personnes chargées des transports scolaires ou transportant habituellement des mineurs

- Proposition n° 21** rappeler aux organisateurs d'accueils collectifs de mineurs (ACM) leur obligation de déclarer tous leurs personnels et de signaler tout évènement grave et instaurer un mécanisme de sanction en cas de non signalement
- Proposition n° 22** pour l'instruction de la demande d'agrément par le conseil départemental, compléter le contrôle du bulletin n° 2 des assistants maternels et familiaux et des majeurs vivant au domicile par le contrôle du FIJAISV et étendre ces contrôles aux mineurs de plus de treize ans vivant au domicile de l'assistant maternel ou familial
- Proposition n° 23** permettre de prolonger la période de suspension de l'agrément d'assistant maternel ou familial jusqu'à huit mois lorsqu'une procédure judiciaire portant sur les faits ayant conduit à la suspension est en cours
- Proposition n° 24** créer un fichier national automatisé répertoriant les décisions de délivrance, de suspension et de retrait d'agrément des assistants maternels et familiaux, obligatoirement alimenté par l'ensemble des conseils départementaux et accessible par ces derniers
- Proposition n° 25** diffuser une information claire auprès des gestionnaires d'établissements et services pour mineurs handicapés sur les contrôles à effectuer lors du recrutement du personnel
- Proposition n° 26** promouvoir les bonnes pratiques mises en œuvre dans certains établissements d'enseignement culturel et artistique en matière de prévention et de traitement des violences sexuelles commises à l'encontre des élèves
- Proposition n° 27** confier aux directions régionales des affaires culturelles le soin de contrôler systématiquement l'honorabilité des intervenants de l'enseignement artistique et des activités dans le champ culturel, sans considération de leur statut
- Proposition n° 28** renforcer la formation initiale et continue des ministres de tous les cultes sur la question des violences sexuelles et de la pédocriminalité et y intégrer des modules portant sur l'obligation de signalement, les sanctions pénales prévues en cas de non-dénonciation et la primauté du droit français sur le droit canonique Appeler à une formation sur les violences sexuelles à destination des laïcs exerçant des responsabilités dans le cadre des activités culturelles
- Proposition n° 29** inviter l'Église à donner à la commission Sauvé une réelle capacité d'action, en lui assurant des moyens financiers adaptés aux besoins, en fondant ses travaux sur la rencontre avec des victimes et en favorisant l'accès aux archives dans l'ensemble des diocèses

**Proposition n° 30** soutenir la démarche engagée par l'Église pour garantir la reconnaissance et la réparation des victimes de prêtres, à travers la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation financière

**Proposition n° 31** inciter le CFCM à introduire dans la charte de l'imam et dans la convention type régissant la relation entre l'imam et la mosquée des dispositions relatives à la prévention des violences sexuelles comportant aussi le rappel des obligations légales de signalement

*La prise en charge des victimes*

**Proposition n° 32** favoriser le recours aux mesures de justice restaurative, notamment pour les affaires dans lesquelles l'action publique est éteinte

**Proposition n° 33** communiquer sur le remboursement intégral des soins consécutifs aux sévices subis par les mineurs victimes d'agressions sexuelles, élargi aux consultations psychologiques

**Proposition n° 34** assurer une couverture territoriale équilibrée dans le déploiement des centres de prise en charge du psychotraumatisme, en envisageant à terme la création d'une centaine de structures sans oublier l'outre-mer

*Prévenir la récidive et le premier passage à l'acte des agresseurs*

**Proposition n° 35** renforcer la continuité de la prise en charge sanitaire des condamnés pour infractions sexuelles lors de leur sortie de détention, en assurant une meilleure coordination entre les intervenants en milieu carcéral et ceux chargés du suivi du condamné en milieu ouvert

**Proposition n° 36** recentrer l'injonction de soins sur le public pour lequel des soins sont réellement appropriés et mieux dissocier la durée du suivi socio-judiciaire de celle de l'injonction de soins

**Proposition n° 37** élaborer un guide méthodologique sur les règles applicables en matière de partage d'informations entre les différents professionnels intervenant dans la prise en charge des auteurs de violences sexuelles

**Proposition n° 38** créer une structure dédiée assurant une permanence d'écoute pour les personnes sexuellement attirées par les enfants, leur offrant une prise en charge thérapeutique pour éviter leur passage à l'acte, et déployer une communication nationale pour faire connaître ce dispositif

## AVANT-PROPOS

---

Mesdames, Messieurs,

La lutte contre les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs n'est pas un sujet de réflexion nouveau pour le Sénat. En octobre 2017, sa commission des lois avait déjà mis en place un groupe de travail pluraliste, dont le rapporteur était Marie Mercier, afin d'étudier la réponse pénale qui est apportée à ces infractions. Les travaux de ce groupe de travail avaient conduit à l'adoption, en février 2018, d'un rapport d'information qui formulait une trentaine de propositions<sup>1</sup>.

En autorisant, le 17 octobre 2018, la constitution d'une mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions, le Sénat a souhaité prolonger et élargir cette réflexion.

La mission commune d'information, présidée par Catherine Deroche, et dont les rapporteuses sont Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, a cherché à comprendre comment les différentes structures qui accueillent des mineurs préviennent, traitent et sanctionnent les infractions sexuelles dont peuvent être victimes les enfants et les adolescents. Son objectif a d'abord été de dresser un état des lieux pour identifier d'éventuelles failles, des « trous dans la raquette », dans la protection qu'il convient d'apporter aux mineurs, afin de formuler des recommandations destinées à y remédier.

La mission commune d'information a veillé à ce que ses travaux ne dupliquent pas ceux réalisés par la commission des lois en 2017-2018. Elle n'est pas revenue sur le fonctionnement de l'ensemble de la chaîne pénale et a seulement procédé, à chaque fois que nécessaire, au rappel des principales conclusions auxquelles nos collègues étaient parvenues, et qui demeurent pleinement d'actualité, sous réserve des changements introduits par la loi Schiappa du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

La mission n'a pas non plus traité la question des infractions sexuelles commises dans le cadre familial, qui sont pourtant de loin les plus nombreuses, mais pour lesquelles d'autres types de politiques publiques devraient être mises en oeuvre.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 289 (2017-2018) « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles » fait par Marie Mercier, rapporteur, au nom de la commission des lois.*

L'initiative de la constitution de cette mission commune d'information revient à nos collègues du groupe socialiste et républicain, qui avaient souhaité, initialement, la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis, dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France. Cette demande répondait à l'appel lancé par le journal *Témoignage chrétien* qui s'était prononcé en faveur de la création d'une telle commission.

La commission des lois a cependant jugé cette demande irrecevable, au motif que les faits sur lesquels la commission aurait enquêté faisaient l'objet de poursuites judiciaires, ce qui n'est pas autorisé par le Règlement du sénat ni par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Eu égard à la gravité du sujet, le président de la commission des lois, Philippe Bas, a cependant proposé à ses collègues de la commission des affaires sociales, Alain Milon, et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Catherine Morin-Desailly, de constituer une mission commune d'information qui s'intéresserait à toutes les institutions et organisations qui accueillent des mineurs (écoles, foyers de la protection de l'enfance, colonies de vacances, clubs de sport, associations culturelles et camps scouts, conservatoires de musiques, *etc.*). C'est cette solution que le Sénat a finalement retenue.

Dans le cadre de ce champ d'investigation élargi, la mission a toutefois consacré un nombre important d'auditions au thème des infractions sexuelles commises au sein de l'Église catholique, sans négliger de s'intéresser aux autres cultes.

L'actualité, au cours des six mois de travaux de la mission, a été jalonnée d'une longue liste d'événements qui ont ébranlé l'Église catholique et terni son image auprès des fidèles : à l'étranger, avec notamment la condamnation du cardinal australien George Pell, ancien préfet (« ministre ») du secrétariat à l'économie au Vatican, ou le renvoi à l'état laïc du cardinal Theodore McCarrick, ancien archevêque de Washington ; en France, avec la condamnation, définitive, de l'ancien évêque d'Orléans André Fort, puis la condamnation, frappée d'appel, du cardinal Barbarin, archevêque de Lyon, primat des Gaules.

L'Église a fini par prendre un ensemble de mesures qui constituent, peut-être, pour la première fois, une réponse cohérente à la crise systémique qui la frappe. L'Église de France a ainsi entrepris un exercice inédit de transparence en annonçant la constitution de la commission Sauvé, chargée de faire la lumière sur plusieurs décennies d'agressions passées sous silence et d'établir des préconisations. L'Église universelle a adopté de nouvelles règles de droit canon, tendant d'abord à réprimer plus efficacement les infractions sexuelles commises sur le territoire du Vatican puis celles commises par des clercs à travers le monde par l'adoption du motu proprio *Vos estis lux mundi*, qui consacre de larges développements aux obligations de signalement.

L'Église s'inscrit enfin dans un mouvement de libération de la parole, entamé il y a maintenant plusieurs décennies, et auquel le présent rapport entend modestement apporter sa contribution.

Les travaux de la mission s'inscrivent dans ce que l'on peut décrire comme le troisième temps de l'émergence de la pédophilie comme problème public.

La politologue Laurie Boussaguet<sup>1</sup> a expliqué devant la mission que les infractions sexuelles sur mineurs s'étaient imposées comme un problème majeur dans le champ politique une première fois, dans les années 1980, sous l'angle de l'inceste et des agressions sexuelles commises dans la sphère familiale, dans le prolongement de la mobilisation du mouvement féministe et de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Puis, dans les années 1990, avec le point culminant de l'affaire Dutroux en 1996, le problème est revenu à l'avant-scène, mais abordé cette fois à travers le prisme, plus restreint, de la pédophilie et de la figure du « prédateur sexuel ». Les associations de protection de l'enfance et les professionnels de santé se sont trouvés cette fois en première ligne : apparaît l'idée que l'agresseur peut être soigné et que la victime doit être prise en charge rapidement, de crainte qu'elle ne devienne, à défaut, agresseur à son tour.

La troisième émergence à laquelle nous assistons actuellement, qui s'inscrit dans le contexte du mouvement # *MeToo* à l'âge des réseaux sociaux, exprime le refus de passer sous silence des comportements longtemps tolérés au nom de la tradition, de la peur du scandale ou en raison de l'emprise exercée par l'agresseur sur ses victimes. Si l'Église apparaît comme l'épicentre de ce mouvement, les associations de victimes ayant ici joué un rôle essentiel dans la mise à jour des scandales, elle met aussi en évidence de graves problèmes dans le monde du sport – comme le montrent les agressions commises contre des athlètes de l'équipe américaine de gymnastique par leur médecin – ou dans l'univers des enseignements artistiques.

Entendue par vos rapporteuses le 23 mai 2019, l'historienne Anne-Claude Ambroise-Rendu<sup>2</sup> a rappelé que l'attention nouvelle portée aux crimes sexuels sur mineurs à partir des années 1980 a fait suite à une décennie 1970 marquée par un discours de déconstruction et de remise en cause de tous les interdits qui a pu conduire certaines personnalités, telles l'écrivain Gabriel Matzneff, à soutenir la thèse d'un consentement possible de l'enfant.

---

<sup>1</sup> Audition du 9 avril 2019.

<sup>2</sup> Mme Ambroise-Rendu est l'auteur de l'ouvrage *Histoire de la pédophilie, XIXe-XXIe siècle Paris, Fayard, 2014*

Depuis les années 1980, ces crimes se sont au contraire imposés dans l'esprit collectif comme les crimes les plus graves, ce qui n'est sans doute pas sans conséquence sur la manière dont les victimes elles-mêmes perçoivent ce qui leur est arrivé. Anne-Claude Ambroise-Rendu a souligné la place grandissante prise par l'approche psychiatrique dans la prise en charge des auteurs d'infractions sexuelles, qui peut certes s'avérer appropriée pour certains individus mais qui ne constitue pas une réponse pertinente pour l'ensemble des pédocriminels.

\*

Les travaux de la mission ont mis en évidence des règles et des pratiques hétérogènes selon les secteurs, inégalement protectrices, sans que ces différences de traitement puissent s'expliquer par des écarts dans l'évaluation du risque.

Si les contrôles, assurés par les services de l'État, peuvent sembler complets et rigoureux au sein de l'Éducation nationale ou pour les accueils de loisirs de mineurs, des marges de progression existent du côté des collectivités territoriales, qui paraissent peu au fait des possibilités qui leur sont offertes en ce qui concerne le contrôle des antécédents judiciaires des personnels qu'elles recrutent, qu'ils s'agisse des agents dans les écoles, des éducateurs de l'aide sociale à l'enfance ou des enseignants dans les conservatoires.

La mission d'information est particulièrement préoccupée, à l'issue de ses six mois d'investigation, par le décalage qu'elle a perçu entre la vulnérabilité des mineurs handicapés, public fragile et peu à même de dénoncer, et la faiblesse des contrôles effectués au moment du recrutement par les établissements et services sociaux et médico-sociaux qui les accueillent. La mission n'a pas non plus perçu chez les grandes associations qui fédèrent ces établissements et services une mobilisation sur ce sujet à la hauteur des enjeux.

Les activités sportives sont également particulièrement à risques pour les mineurs, du fait des contacts physiques, de la promiscuité des vestiaires ou des déplacements rendus nécessaires par la participation à des compétitions. Dans ce secteur, l'encadrement prévu pour les éducateurs professionnels contraste avec la faiblesse des contrôles effectués s'agissant des bénévoles : ces derniers constituent pourtant les gros bataillons des adultes qui encadrent les jeunes dans les associations sportives.

Afin d'offrir à tous les enfants et adolescents l'environnement sécurisé qu'ils sont en droit d'attendre, il convient de faire un plus grand usage des outils à la disposition des administrations, notamment le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJ AISV). Si l'utilisation de ce fichier n'apporte pas de garantie absolue, il permet au moins d'éviter de placer au contact des mineurs un auteur d'infractions sexuelles dûment identifié.

Un deuxième levier d'action est bien sûr la formation et la sensibilisation des professionnels à la prévention des violences sexuelles, à la détection des signes qui peuvent laisser supposer qu'un enfant est victime, ainsi qu'à la connaissance des procédures de signalement. À l'omerta qui a trop longtemps prévalu dans les institutions doit succéder un discours clair stipulant que c'est le silence qui est désormais blâmable et que le signalement devient la règle, même en cas de doute.

Comme c'est souvent le cas en France, la mission a également constaté qu'un dispositif sophistiqué, certes perfectible, existe pour tenter de prévenir la récidive des auteurs d'infractions sexuelles, mais que bien peu de moyens sont consacrés à la prévention du premier passage à l'acte, en dépit des efforts méritoires de certaines associations. C'est pourquoi la mission plaide en faveur de la création d'un service nouveau, inspiré du modèle allemand, d'écoute et d'accompagnement des personnes pédophiles, qui ne constituent qu'une partie des auteurs d'infractions sexuelles sur mineurs, afin d'éviter dans toute la mesure du possible qu'un enfant ne soit agressé.

Lorsque la prévention a échoué, une prise en charge doit rapidement être proposée à la victime afin de l'aider à surmonter son traumatisme. Si les enfants et les adolescents possèdent en eux des capacités de résilience, sur lesquelles les thérapeutes vont s'appuyer, on a trop longtemps sous-estimé l'impact dévastateur d'une agression sexuelle sur une jeune victime. Si l'ouverture en début d'année de dix centres de prise en charge du psychotraumatisme constitue une avancée dans un contexte général de crise de la psychiatrie des mineurs, il est aujourd'hui trop tôt pour en évaluer les retombées concrètes.

D'une manière générale, c'est l'ensemble de la société qui doit se mobiliser pour faire reculer les infractions sexuelles sur mineurs et mieux protéger les enfants et les adolescents.

\*

Pour mener ses investigations, la mission a procédé à quarante-neuf auditions, complétées par trois déplacements sur le terrain et ainsi entendu environ 165 personnes.

Le premier déplacement, dans le Maine-et-Loire était axé sur le rôle joué par les collectivités territoriales ; il a fourni l'occasion de rencontrer les professionnels du conseil départemental et de la ville d'Angers, mais aussi le docteur Élise Riquin, responsable du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du CHU Angers et Yves Denéchère, professeur d'histoire contemporaine à l'université d'Angers.

Le deuxième, dans l'agglomération lyonnaise, a permis aux sénateurs membres de la mission de se rendre à l'hôpital Le Vinatier, où travaillent de nombreux professionnels de santé spécialisé dans la prise en charge des auteurs d'infractions sexuelles, puis d'entendre des représentants du rectorat.

Enfin, le dernier déplacement à Strasbourg a permis de bénéficier d'un éclairage international avec la visite du Conseil de l'Europe ; puis un entretien avec Mgr Ravel, archevêque de Strasbourg, et la théologienne Marie-Jo Thiel a permis d'approfondir la question des abus sexuels dans l'Église, avant d'échanger avec les agents de la direction « jeunesse et sport » de la région Grand Est.

La mission a enfin ouvert un espace participatif qui a recueilli plus d'une centaine de témoignages, surtout de la part des victimes qui ont pu par cet intermédiaire partager leur vécu et leur expérience douloureuse mais aussi leurs propositions.

En complément, la présidente et les rapporteuses ont effectué de multiples déplacements pour rencontrer les acteurs locaux dans leurs départements, pour débattre à l'occasion de la projection de films ou encore pour échanger avec les professionnels à l'occasion d'un colloque.

Les membres de la mission remercient toutes celles et ceux qui ont accepté de donner un peu de leur temps pour l'aider à enrichir sa réflexion.

## I. DES VIOLENCES SEXUELLES DONT LA FRÉQUENCE NE DOIT PAS ÊTRE SOUS-ESTIMÉE ET QUI SONT TROP RAREMENT SANCTIONNÉES

### A. LE SCANDALE DES VIOLENCES SEXUELLES SUR MINEURS

#### 1. Des agressions fréquentes

*a) Les violences sexuelles commises sur les enfants : un manque de statistiques, une ampleur trop souvent sous-estimée*

Aucun milieu n'est épargné par les violences sexuelles et toutes les structures qui accueillent des enfants peuvent être touchées. Pour autant, **aucune enquête statistique fiable et approfondie sur les violences sexuelles commises contre les mineurs n'existe en France. Par ailleurs, les données existantes sont probablement sous-estimées, en raison d'un phénomène d'omerta.**

Tels sont les constats qui ressortent des travaux de la mission d'information, et qui font d'ailleurs écho au rapport de notre collègue Marie Mercier « *Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles* » : « *les données statistiques sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs sont peu nombreuses, soumises à d'importants biais d'interprétation et difficilement comparables entre elles* ».

#### **L'enquête Violences et rapports de genre de l'Ined**

L'enquête Violences et rapports de genre (Virage) a été réalisée par téléphone en 2015, auprès d'un échantillon de 27 000 femmes et hommes, représentatif de la population âgée de 20 à 69 ans, vivant en ménage ordinaire, en France métropolitaine. Elle présente les analyses concernant les violences sexuelles subies dans tous les cadres de vie (études, travail, vie conjugale, relation post-conjugale, famille et proches, espaces publics) pendant les douze derniers mois ou depuis l'enfance.

Pour tous les cadres de vie, deux questions concernant le fait d'avoir subi « des rapports forcés, des tentatives, des attouchements du sexe » ou « d'autres actes ou pratiques sexuels » sont suivies d'une liste d'actes à préciser, permettant un classement à posteriori des déclarations recueillies dans les catégories juridiques de « viols et tentatives » et « autres agressions sexuelles ». Dans cette dernière catégorie, sont incluses les réponses à une autre question sur les baisers forcés ou le pelotage (sauf pour les relations avec un conjoint ou ex-conjoint).

**Dans tous les contextes et à tous les âges, les taux de violences sexuelles sont beaucoup plus élevés pour les femmes que pour les hommes.** Les femmes sont atteintes tout au long de la vie, dans tous les espaces, alors que les hommes le sont principalement dans le cadre de la famille pendant l'enfance et l'adolescence, mais rarement dans le cadre conjugal. Les femmes déclarent plus souvent des violences répétées et qu'elles jugent graves ou très graves.

*Source : Ined*

Auditionné par la mission, le réalisateur Éric Guéret, auteur du documentaire « *Enfance abusée* », a lui aussi souligné le **manque de données statistiques** précises sur le sujet des violences sexuelles dans notre pays : « *Il n'y a jamais eu d'enquête fiable en France pour déterminer le pourcentage d'incestes intra-familiaux, ni le nombre de crimes pédophiles commis par les entraîneurs sportifs, les prêtres, etc.* ».

Selon lui, l'absence d'études statistiques est d'autant plus problématique qu'elle manifesterait une **volonté d'occulter le problème** : « *Une société qui ne veut pas voir un problème se débrouille toujours pour ne pas le quantifier* ». De surcroît, **le manque de données est un obstacle à la construction d'une véritable politique publique de prévention et entrave donc la réponse apportée à ce fléau** : « *il est indispensable de mieux cerner les problèmes si l'on veut mettre en place une politique de prévention et d'accompagnement des victimes qui feront que la France sera non seulement le pays des droits de l'homme mais aussi des droits de l'enfant* ».

Ce constat est également partagé par Geneviève Avenard, défenseuse des enfants : « *Lorsqu'on ne peut pas identifier, quantifier ou qualifier un phénomène, il a peu de chance d'être traité* ».

Selon Jean-Marie Delarue, conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privation et de liberté, **on ne peut tirer aucun enseignement valable des statistiques pénales**. Au cours de son audition, il a regretté l'absence de données détaillant l'origine de l'infraction pour laquelle la personne est incarcérée, travail que pourrait par exemple mener l'administration pénitentiaire.

**Les rares données disponibles proviennent des enquêtes de victimation**. Ainsi, les résultats de l'enquête Virage menée en 2015 par l'Institut national des études démographiques (Ined) démontrent que les violences sexuelles sont avant tout commises sur des mineurs, puisqu'elles surviennent avant quinze ans dans plus de 86 % des cas pour les hommes et dans plus de 80 % des cas pour les femmes.

Cette enquête donne quelques éléments d'information sur les circonstances dans lesquelles surviennent les agressions, qui ont massivement lieu dans le cercle familial ou parmi les proches, en d'autres termes dans la « sphère de confiance ». **D'autres sources, telles que le Conseil de l'Europe, évaluent de 70 % à 85 % la proportion des violences sexuelles qui sont intrafamiliales**.

À partir du baromètre *Santé et sexualité* de l'Agence de santé publique, Éric Guéret a établi qu'il y aurait environ « *4 millions de victimes de viol et tentatives de viol en France avant dix-huit ans, 3 millions de femmes et un million d'hommes, soit 6 % de la population* ».

De surcroît, au-delà des viols et tentatives de viol, les études évaluent, selon lui, entre **6 et 7 millions le nombre de victimes de violences sexuelles**. Autrement dit, **trois enfants sur une classe de trente élèves seraient touchés par ce fléau**. Enfin, si l'on inclut les prédateurs sur Internet, on atteindrait les **12 millions de victimes** selon lui.

Ce chiffre plus que préoccupant rejoint celui avancé par le Conseil de l'Europe, qui estime pour sa part qu'**un enfant sur cinq est victime** d'une forme de **prédation sexuelle, soit 12 millions d'enfants en France**. Toutefois, **cette estimation très élevée doit être prise avec précaution**. Il faut notamment garder en tête qu'elle inclut toutes les formes de violence sexuelle, de l'attouchement au viol, en passant par l'exposition à la pornographie.

On constate ainsi un décalage entre les données du Conseil de l'Europe et celles de l'enquête *Virage*. D'après cette enquête, tous espaces confondus, 14,47 % des femmes et 3,94 % des hommes de 20 à 69 ans déclarent au moins une forme d'agression sexuelle au cours de leur vie. Plus d'un quart des femmes et un tiers des hommes déclarent que les viols et tentatives de viol ont commencé avant leurs 11 ans.

Il faut cependant noter que le champ de cette enquête porte sur les violences sexuelles tout au long de la vie et que les personnes interrogées étaient âgées de 20 à 69 ans au moment de l'enquête. **L'écart peut donc s'expliquer par une différence de méthodologie mais aussi de périmètre**, puisque *Virage* ne prend pas en compte tout ce qui concerne les dérives liées au numérique, comme les cyberviolences et l'exposition à la pornographie, contrairement au Conseil de l'Europe.

**L'absence de certitude sur la proportion réelle de violences sexuelles commises contre les mineurs plaide donc pour la réalisation d'études scientifiques régulières et précises sur le sujet** (*cf. infra*).

*b) Un manque de données sur la question spécifique des violences sexuelles commises sur des mineurs dans un cadre institutionnel, hors cadre familial*

La mission d'information a choisi de s'intéresser aux violences sexuelles commises contre des mineurs **en dehors de la famille**, considérant qu'elles soulèvent des problématiques spécifiques.

Or les statistiques sur les violences commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions sont **quasiment inexistantes**, car elles surviennent dans des secteurs très divers : établissements scolaires, associations sportives, associations de loisirs, foyers d'hébergement, lieux de gardes d'enfants ou dans un cadre religieux, **autant de lieux où le poids de l'institution, en tant que tel, peut entraîner une forme d'omerta qui fera obstacle à la révélation des faits**.

François Devaux, président de l'association *La parole libérée*, estime que la réalisation d'une enquête statistique de grande ampleur est un préalable nécessaire à toute action pour lutter contre les violences sexuelles dans les institutions. À cet égard, il a opportunément dressé une comparaison avec la lutte contre la sécurité routière : « *Un point me semble capital. Il faut avant toute chose faire un état des lieux de la situation. Or nous ne disposons aujourd'hui d'aucun état des lieux statistique global sur la situation multi-institutionnelle. Quand le Gouvernement décide de mettre en place des mesures de prévention routière il fait au préalable une étude statistique. Nous, nous tournons autour d'un sujet qu'on ne connaît pas et dont on ignore l'évolution* ».

Par ailleurs, disposer d'un état des lieux complet de ces violences supposerait de **consolider l'ensemble des données recueillies** dans chacun des différents domaines, ce qui pose aussi la question de la **mise en place de la remontée d'informations**.

Marielle Vicet, docteur en psychanalyse et psychopathologie, victimologue, auteure d'un travail de recherche sur les violences institutionnelles et interinstitutionnelles, a confirmé **l'absence de statistiques relatives aux victimes de violences sexuelles en institution et au nombre d'enfants placés au motif qu'ils sont victimes de violences sexuelles**. De surcroît, elle a souligné la **rareté des recherches et études portant sur cette problématique**, qu'elles portent sur les victimes ou les auteurs. Selon elle, « *ce type de violences demeure un véritable tabou* ».

**L'enquête Virage apporte quelques éclairages sur les violences sexuelles commises hors du cadre familial**. Huit femmes sur mille et trois hommes sur mille déclarent avoir subi des violences commises par des professionnels pendant leur minorité. L'enquête rapporte les faits commis sur des victimes âgées de moins de dix-huit ans, dans le cadre des études, de la scolarité, du travail (rencontre avec des professionnels comme des médecins) ou dans un « autre cadre », catégorie aux contours flous qui comprend par exemple le cercle religieux.

Quand on examine la répartition par secteurs telle qu'elle ressort de l'enquête *Virage*, on observe qu'un grand nombre de ces violences se produisent dans le cadre de la **scolarité** : à hauteur de 20% pour les femmes et de 50% pour les hommes, ce qui n'est guère surprenant vu le temps que les élèves passent dans le système scolaire. Le travail est le deuxième environnement dans lequel les violences se produisent, ce qui souligne la vulnérabilité des apprentis et des stagiaires : 50% des violences subies par les femmes s'y produisent, contre 17% pour les hommes. Concernant les violences commises par les représentants d'une religion, on constate qu'elles concernent 0,5% des jeunes filles, mais 6,8% des jeunes garçons victimes, ce qui confirme la particulière vulnérabilité des garçons dans ce contexte, vulnérabilité attestée par différents témoignages recueillis par la mission. Enfin, les garçons sont également plus souvent victimes lorsque les faits sont commis par un éducateur, un animateur ou un travailleur social.

De son côté, le docteur Muriel Salmona, présidente de l'association Mémoire traumatique et victimologie, a cité des chiffres issus d'une **enquête réalisée avec le soutien de l'Unicef**, selon laquelle l'Éducation nationale représenterait la plus grande part des violences sexuelles signalées (12 %), tout en soulignant que c'est aussi le lieu qui accueille, de loin, le plus grand nombre d'enfants.

Selon cette source, viendraient ensuite les colonies de vacances, les centres aérés et tous les systèmes de garde (4,5 %), le milieu du soin, dont les instituts médico-éducatifs (IME)<sup>1</sup>, puis le milieu des loisirs (2,5 %), l'institution religieuse (2 %), l'apprentissage et les stages, le placement en foyer (1 %) et le sport (1 %).

Par ailleurs, Marie Rabatel, cofondatrice et présidente de l'Association francophone des femmes autistes (AFFA), a mis en avant le fait, qui ne peut laisser indifférent, que **les enfants en situation de handicap, en particulier mental, ont quatre fois plus de risques de subir des violences sexuelles que les autres**. Selon elle, les enfants aveugles, malentendants, ceux qui s'inscrivent dans le spectre de l'autisme et les déficients intellectuels et ceux qui sont atteints d'un trouble de communication sociale sont plus touchés que les autres. En outre, parmi les enfants présentant des troubles autistiques, les filles ont, dans 90 % des cas, été victimes de violences sexuelles dans l'enfance<sup>2</sup>. Marie Rabatel a expliqué que cette proportion très élevée tenait à **l'extrême vulnérabilité des victimes**, qui sont aussi aisément manipulables. De surcroît, ces enfants sont rarement entendus, du fait de leur handicap. Enfin, la multiplicité des personnels intervenant dans les institutions d'accueil constitue un facteur de risque supplémentaire pour ces enfants.

Concernant les personnes en situation de handicap, Muriel Salmona a regretté que la plupart des enquêtes existantes ne touchent pas les personnes les plus lourdement handicapées, telles que les autistes non verbaux ou les enfants placés en institution.

Le docteur Violaine Guérin, présidente de l'association Stop aux violences sexuelles, a mentionné que le groupe de recherche médicale de l'association conduisait actuellement une **étude épidémiologique avec des sociologues auprès des mineurs**, dont les résultats devraient être publiés au cours de l'année 2020. Cette étude devrait apporter un éclairage utile sur les violences sexuelles commises dans des institutions.

---

<sup>1</sup> Les instituts médico-éducatifs accueillent les enfants et adolescents ayant une déficience intellectuelle.

<sup>2</sup> Basée sur un échantillon restreint martel martel, l'étude citée par Marie Rabatel illustre néanmoins la grande vulnérabilité de ces mineurs.

La stratégie de santé publique sur les violences sexuelles élaborée par l'association Stop aux violences sexuelles promeut par ailleurs la création d'un « *observatoire national des violences sexuelles pour quantifier et effectuer un suivi épidémiologique* », qui permettrait de concentrer l'ensemble des données émanant de diverses sources d'information (police, gendarmerie, tribunaux, domaine médical, sport, éducation...).

De son côté, l'association *La Parole libérée* a annoncé son intention de créer une **base de données pour recenser les victimes d'abus sexuels** : « *Nous voulons créer une base de données afin de mieux prendre en charge les victimes et les rediriger vers des associations partenaires, notamment Stop aux violences sexuelles* », selon les propos de François Devaux cités dans un article du journal *La Croix* en date du 5 avril 2019.

Vos rapporteuses jugent qu'il est **fondamental de disposer de statistiques précises sur les violences sexuelles faites aux enfants**, reposant sur des **bases scientifiques et régulièrement actualisées**, sur toutes les formes de violences sexuelles commises contre des enfants, quel que soit le cadre (familial ou institutionnel). C'est un **prérequis de toute politique publique visant à lutter contre ces violences**, puisque c'est en connaissant le phénomène dans toute son ampleur et ses dimensions que l'on pourra y apporter des réponses adaptées.

C'est pourquoi elles recommandent la création d'un Observatoire national des violences sexuelles sur mineurs qui serait chargé de conduire ces études. Cette observation devrait être scientifique et épidémiologique, se basant sur des praticiens avec le concours des associations de victimes qui ont une expertise d'usage. Il pourrait éventuellement être rattaché à l'Observatoire national de la protection de l'enfance dont il constituerait alors un organe spécialisé.

<p><b>Proposition n° 1 : créer un Observatoire national des violences sexuelles sur mineurs.</b></p>
--

## **2. Des conséquences graves et durables pour les victimes**

**L'impact des violences sexuelles sur les enfants a longtemps été sous-estimé.** À cet égard, le docteur Georges Picherot, pédiatre, a rappelé au cours de son audition que la prise en compte des violences sexuelles en France, et donc la mesure de ses conséquences sur les jeunes victimes, a été tardive. Avant 1990, le thème des violences sexuelles sur mineurs était peu abordé dans le milieu médical. De ce fait, à la fin des années 1980, la plupart des prises en charge d'enfants se faisaient encore dans des services médicaux non adaptés - principalement les urgences - où ils étaient suivis par des médecins non spécialisés, ce qui a pu être traumatisant. **Il a fallu attendre la fin des années 1990 pour que soient mises en place des unités plus spécialisées, répondant aux besoins médicaux des enfants et adolescents.**

Pourtant, **les violences sexuelles** ont des **conséquences dramatiques** pour les victimes, qui peuvent aller jusqu'au **psychotraumatisme**, à travers un **mécanisme de dissociation**.

*a) Psychotraumatisme, amnésie traumatique et dissociation*

Les associations de victimes entendues par la mission ont présenté **l'ampleur et la gravité des conséquences des violences sexuelles**, qui affecteront les victimes tout au long de leur vie parce qu'elles « *altèrent réellement quelque chose dans le fonctionnement du cerveau* », selon les mots du docteur Isabelle Chartier-Siben.

Les docteurs Muriel Salmona et Isabelle Chartier-Siben ont mis en avant le lien désormais bien documenté entre les violences sexuelles et les troubles psychotraumatiques et décrit avec précision le mécanisme de dissociation : le cerveau met en place des symptômes, qui sont des **mécanismes de sauvegarde neurologiques**.

Il peut s'agir de dissociation traumatique et de mémoire traumatique. La dissociation traumatique est une anesthésie émotionnelle et physique, une déconnexion. Elle perdure tant que la personne est confrontée à son agresseur, dans les institutions ou au sein de la famille. Elle engendre des troubles importants et augmente la vulnérabilité des personnes. En outre, la mémoire traumatique fait que les victimes sont continuellement envahies par ce qu'elles ont subi.

**La dissociation peut conduire la victime à des actes agressifs à l'égard d'autrui mais aussi vis-à-vis d'elle-même.**

À cet égard, les docteurs Muriel Salmona et Georges Picherot ont cité des études suggérant que **le fait d'avoir subi des violences sexuelles dans l'enfance réduirait l'espérance de vie, favoriserait les dépressions à répétition, le risque de suicide, de conduites addictives, de troubles du comportement alimentaire, de pathologies cardio-vasculaires et immunitaires et de troubles psychiatriques.**

Selon des chiffres cités par le docteur Salmona, 96 % des personnes ayant subi des violences sexuelles dans l'enfance estiment que celles-ci ont eu un impact négatif important sur leur santé mentale.

Enfin, une étude récente citée par Violaine Guérin, présidente de l'association Stop aux violences sexuelles aurait établi un **lien entre les violences sexuelles et l'endométriose**.

*b) Des conséquences décuplées sur les victimes les plus vulnérables*

De surcroît, Marielle Vicet a indiqué que les agressions sexuelles sont susceptibles d'atteindre gravement le développement affectif, intellectuel et social de l'enfant. Les effets des violences sont aggravés quand elles sont commises sur des enfants particulièrement vulnérables, tels que les enfants en situation de handicap.

c) *La gravité de l'abus spirituel*

Le docteur Isabelle Chartier-Siben a mis l'accent sur le **phénomène d'emprise qui déstructure les victimes**. Dans un cadre institutionnel, **l'abus sexuel est doublé d'un abus psychologique**. En effet, les **conséquences des violences sont d'autant plus graves** si l'enfant est abusé par un proche en qui il a **confiance** ou qui se trouve en **position d'autorité** : *« une perversion du lien s'établit alors ; l'agresseur a mis en place autour de l'enfant, pour pouvoir l'abuser, une forme d'emprise par la séduction, la violence, et le silence imposé - avec déplacement de l'interdit de la relation sexuelle à la parole elle-même. L'emprise, qui relève de la perversité morale, est extrêmement destructurante : l'enfant perd ses repères sur son corps, ses croyances et son inscription dans un système générationnel »*.

La forme la plus grave de l'abus psychologique est sans doute, chez « les croyants », l'abus spirituel. Sœur Véronique Margron, théologienne, présidente de la Conférence des religieuses et religieux en France (Corref) a décrit les **mécanismes en jeu dans le cadre religieux** : *« 99 % des abus sexuels dans l'Église sont commis dans le cadre d'une **relation de confiance**, elle-même exacerbée par le fait que cet homme - ou cette femme, même s'il s'agit le plus souvent d'homme - est un homme de Dieu. On peut donc encore moins remettre en cause ce qu'il fait, sa parole, ce lien. Ceci constitue une forme de **double emprisonnement**, du fait de la puissance de l'agresseur, de sa stratégie, mais aussi de la **confiance qui est accordée au nom du sacré, du rapport à Dieu** »*.

Le père Stéphane Joulain, psychothérapeute spécialisé dans le traitement des abus sexuels, a développé une analyse similaire : *« l'abus sexuel commis par un prêtre est aussi un abus de confiance, un abus de pouvoir, un abus spirituel, qui attaque directement les fondamentaux anthropologiques profonds de la structuration spirituelle »*.

Pour ces raisons, **l'abus commis par un clerc a un impact encore plus dévastateur sur la victime**, comme l'a exprimé Olivier Savignac, co-fondateur de l'association Notre parole aussi libérée : *« Nous avons été agressés non seulement dans notre corps et notre âme, mais également dans notre foi. C'est une **triple peine qui déchiquette**. Il est difficile de s'en relever »*.

De même, pour le docteur Isabelle Chartier-Siben, **l'agression sexuelle commise par un clerc constitue une « abomination »** car *« ce qu'il y a de plus intime à lui-même, sa sexualité et sa spiritualité, est souillé. Il est désorganisé dans sa relation à lui-même et à Dieu, ou à tout principe de vie s'il n'est pas croyant, ce qui l'oblige à de profondes dissociations intérieures pour continuer à vivre et à ne pas sombrer dans la folie »*.

d) *La perpétuation des violences*

Une autre conséquence des violences sexuelles subies tient au risque pour les enfants victimes de devenir eux-mêmes des agresseurs sexuels à leur tour, comme l'a relevé, lors de son audition, le magistrat Édouard Durand : *« Je suis également sensible au risque de délinquance chez les enfants victimes. (...) »*

*D'après mon expérience, souvent les enfants victimes de viol reproduisent le viol sur leurs petits frères et sœurs, par modèle appris et distorsion du rapport à la loi ».*

Dans le même esprit, Jean-Philippe Cano, vice-président de la Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (FFCRIAVS) a estimé qu'**un tiers environ des auteurs d'actes pédocriminels auraient eux-mêmes fait l'objet d'abus sexuels dans leur enfance.**

Autre point de vigilance, le docteur Salmona a rappelé que **le facteur de risques le plus important d'être une victime de violences est d'en avoir déjà subi.** Ainsi, un enfant victime de violences sexuelles et présentant des troubles psychotraumatiques risque fortement d'en subir à nouveau tout au long de sa vie. Selon elle, on estime à 70 % la proportion de victimes de violences sexuelles qui en subiront à nouveau.

*e) Le coût colossal des violences sexuelles pour la société*

En raison de la gravité de leurs conséquences sur les victimes, les violences sexuelles présentent un **coût extrêmement élevé pour la collectivité**, quoique peu documenté.

Selon notre ancienne collègue Muguette Dini, représentante du groupe multidisciplinaire « Politique et institutions », de l'association Stop aux violences sexuelles, le traitement des violences représente un coût de **10 milliards d'euros pour la sécurité sociale**, voire jusqu'à 100 milliards d'euros en incluant les conséquences sociétales.

Elle a cité à cet égard une étude du professeur Jacques Bichot, économiste à l'université de Lyon III, qui portait sur les violences conjugales, la prostitution et les violences sexuelles. D'où l'enjeu de la prévention qui peut certes occasionner des dépenses supplémentaires à court terme, mais qui peut être source d'économies à plus long terme.

### **3. Des auteurs aux profils variés**

Les travaux de la mission d'information ont mis à jour l'hétérogénéité **des profils des auteurs de violences sexuelles**, qui rend complexe l'étude clinique de cette population. On peut néanmoins distinguer certains points communs.

*a) Des auteurs très majoritairement masculins*

D'après les résultats de l'enquête *Virage* présentée par l'INED aux rapporteuses, les **auteurs de violences sexuelles**, qu'elles soient commises sur des mineurs ou des adultes, quel que soit le contexte (intrafamilial ou non), sont **généralement des agresseurs connus et principalement masculins** (dans plus de 90 % des situations).

Ce constat statistique est corroboré par l'expérience pratique des psychiatres du CRIAVS rencontrés à l'hôpital Le Vinatier de Lyon. Selon ces médecins spécialisés dans le traitement des auteurs de violences sexuelles, ces derniers **sont des hommes dans la très grande majorité des cas**. Le pourcentage de femmes parmi les auteurs de violences sexuelles est limité, estimé à 2 %.

Pour autant, **cette donnée est probablement sous-estimée**, compte tenu du tabou qui entoure encore les violences sexuelles commises par les femmes. La représentation traditionnelle des femmes dans la société peut ainsi induire des phénomènes de sous-déclaration de violences commises par celles-ci, ainsi qu'une réponse pénale moins lourde.

Violaine Guérin, présidente de l'association Stop aux violences sexuelles, a insisté à cet égard sur le déni qui entoure les agressions commises par des femmes en France. Selon elle, si les chiffres officiels tournent autour de 2 %, des études réalisées au niveau international font état d'un pourcentage nettement plus élevé de 20 %.

Par ailleurs, un **autre point commun** aux auteurs de violences sexuelles mis en exergue par les psychiatres du CRIAVS de Lyon, tient au fait que beaucoup d'entre eux auraient subi des **troubles de l'attachement dans leur enfance**.

#### *b) La distinction entre pédophile et pédocriminel*

Les psychiatres entendus par la mission d'information ont également insisté sur la **nécessité de faire la distinction entre les pédocriminels et les pédophiles**.

**La différence fondamentale entre ces deux catégories d'individus est le passage à l'acte** : alors que le pédocriminel est celui qui a commis des violences sexuelles sur des enfants, le pédophile peut se limiter à des fantasmes, sans commettre d'agression. Le docteur Sabine Mouchet-Mages a par exemple cité l'existence d'une association de « pédophiles abstinents ».

En conséquence, **tous les pédocriminels ne sont pas des pédophiles et, inversement, tous les pédophiles ne sont pas des pédocriminels**. Si la prévalence de la pédophilie au sein de la population est mal connue, certaines études estiment que 1 % des individus présenteraient des symptômes, tels que des fantasmes ou une attirance envers les enfants, selon le chiffre cité par le docteur Jean-Philippe Cano. De plus, selon le docteur Meunier, psychiatre au CRIAVS de Lyon, **la pédophilie concernerait environ 10 % des pédocriminels**.

La pédophilie est une **notion clinique** qui désigne une pathologie mentale appartenant, comme le sadomasochisme et l'exhibitionnisme, à la catégorie des paraphilies. **La personne pédophile ressent une attirance sexuelle pour les enfants prépubères**. Certains auteurs la distinguent de l'attirance spécifique pour les jeunes adolescents, âgées de onze à quatorze ans, qu'ils nomment l'hébéphilie.

Par ailleurs, selon Jean-Philippe Cano, la majorité des pédophiles sont non-exclusifs. Cela signifie qu'ils combinent une sexualité adulte, normale, et une sexualité déviante. **Rares sont les cas de pédophiles exclusifs.**

En outre, d'après les informations apportées par la Fédération française des CRIAVS (FFCRIAIVS), **l'approche clinique de l'inceste n'est pas la même en France et aux États-Unis.** Dans ce pays, l'inceste est considéré par les médecins comme une sous-catégorie de la pédophilie. Au contraire, la psychiatrie française tend à considérer que les mécanismes en jeu dans l'inceste diffèrent de ceux de la pédophilie. Ils impliquent une **relation de pouvoir au sein de la famille qui, couplée à une attirance physique et à des circonstances particulières, peut conduire à abolir les barrières entre l'adulte et l'enfant.**

**L'approche française met aussi en avant les différences observées dans le taux de récurrence: très faible pour l'inceste, lorsqu'il a été réprimé, il est plus élevé chez les pédophiles.** En outre, le taux de récurrence, mesuré cinq ans après une condamnation, varie selon que les pédophiles masculins sont attirés par des garçons, où il est de l'ordre de 40 % à 50 %, ou par des filles, pour lesquels il est plus faible, de l'ordre de 20 %.

En conclusion, **la notion clinique de pédophilie ne recouvre pas la catégorie pénale du « pédocriminel »**, ce qui revêt de l'importance du point de vue de la prise en charge, qui sera différente. Elle ne se superpose pas non plus aux infractions définies par le code pénal, qui font la distinction entre majeurs et mineurs, mais aussi entre mineurs et mineurs de quinze ans.

Enfin, du point de vue sémantique, on notera que Sœur Véronique Margron, théologienne, présidente de la Conférence des religieuses et religieux en France (Corref), a **mis en garde contre l'utilisation du terme « pédophilie »** pour évoquer des actes criminels, car l'étymologie de ce mot signifie « amour des enfants » et **occulte donc la violence de l'agression sexuelle.** Dans le même esprit, elle préconise, comme la plupart des associations de victimes, de **bannir le terme « abus »**, jugé inapproprié car il sous-tend l'idée qu'abuser d'un enfant serait seulement aller trop loin dans l'exercice d'un droit préalable. **Or une agression sexuelle sur un enfant est un délit ou un crime.**

*c) Des spécificités par rapport aux auteurs de violences sexuelles commises contre des adultes*

Les auteurs de violences sexuelles contre des enfants présentent parfois des spécificités par rapport à ceux qui agressent des femmes, même si **la pédocriminalité s'inscrit bien souvent dans le continuum des violences faites aux femmes et de la domination exercée à leur encontre.**

Le rapport de juin 2018 issu de l'audition publique organisée par la FFCRIAIVS tend à montrer que les agresseurs sexuels d'enfants auraient un taux de récurrence globalement inférieur à celui des agresseurs sexuels de femmes.

D'après les psychiatres entendus par la mission d'information, de façon schématique, **les auteurs d'agressions sexuelles sur des femmes se caractérisent par un profil marqué par la violence, la puissance et la recherche de domination.** Selon le docteur Mouchet-Mages, « *il s'agit, pour certains, de personnes qui présentent un profil sociopathique et des distorsions cognitives en lien avec les stéréotypes masculins et une image dégradée de la femme* ».

En outre, ces individus sont susceptibles de consommer des substances psychoactives, induisant des troubles de l'humeur. Ils relèvent plutôt d'une criminalité d'ordre générale, car ils peuvent aussi être les auteurs d'autres types d'infractions.

**En revanche, les auteurs de violences sexuelles sur mineurs sont généralement des individus présentant une faible estime de soi,** rongés par un sentiment d'impuissance ou d'incapacité, fragilisés par des troubles de l'attachement, en proie à des difficultés dans leurs relations avec les adultes. Ils sont aussi susceptibles de souffrir de problèmes sexuels et de plusieurs distorsions cognitives qui les amèneront à relativiser leurs actes : « *l'enfant n'a pas dit non* », « *je contribue à son éducation sexuelle* » etc.

Cette analyse a été corroborée par Ingrid Bertsch, psychologue, secrétaire de la FFCRIAVS, pour qui les études nord-américaines existant sur le sujet mettent à jour une « *dichotomie claire entre les auteurs de violences sexuelles* » : « *ceux qui ciblent les adultes se caractérisent par des comportements plus antisociaux, quand ceux qui agressent des enfants sont plus fragiles et présentent des difficultés d'interaction sociale plus importantes* ».

#### *d) Les conditions du passage à l'acte*

Les auditions ont également apporté quelques éclairages sur le **contexte du passage à l'acte des pédocriminels** dans un cadre institutionnel, même s'il existe peu de données scientifiques sur le sujet.

Bien que ces agressions ne soient pas commises dans le milieu familial, elles sont le plus souvent commises par un proche, que l'auteur soit un enseignant, un éducateur sportif, une assistante maternelle ou un prêtre.

D'après les études évoquées par le docteur Mouchet-Mages, les violences sexuelles commises dans un cadre institutionnel impliquant une relation d'autorité entre un adulte et un enfant présupposent souvent une préméditation, dans un contexte de « *confiance progressive et de manipulation émotive* ».

Les pédocriminels font également preuve de comportements de séduction, peuvent utiliser des jeux, offrir des cadeaux, promettre des privilèges, proférer des menaces. **S'il peut y avoir coercition physique, la grande majorité des cas met en jeu une contrainte morale.**

Pour sa part, le magistrat Édouard Durand, se référant aux violences sexuelles commises sur des femmes et des enfants, a évoqué la « **stratégie de l'agresseur** » fondée sur un désir de pouvoir et de domination : celui-ci recherche d'abord sa « proie », en privilégiant généralement des individus vulnérables ; puis il la met en confiance avant de l'isoler, de la dévaloriser, d'inverser la culpabilité puis de verrouiller le secret, afin de garantir son impunité.

**Ce type de stratégie est selon lui plus facile à mettre en place par des personnes en position d'autorité, ce qui est le cas dans les institutions accueillant des enfants.** Plus généralement, il estime qu'il convient de porter une attention particulière à toutes les personnes qui, de par leur engagement ou leurs fonctions, ont un **accès direct au corps de l'enfant**, car c'est un facteur de risque supplémentaire, notamment quand les mineurs sont particulièrement vulnérables (enfants en situation de handicap par exemple).

C'est bien cette **stratégie de l'agresseur** que décrit Kevin, le jeune homme victime de son entraîneur de football, dans le documentaire *Enfance abusée* d'Éric Guéret, lorsqu'il raconte les circonstances dans lesquelles il fut agressé sexuellement par un homme en qui ses parents avaient toute confiance et qui était un ami de la famille. De même, Sébastien Boueilh, directeur-fondateur de l'association Colosse aux pieds d'argile, a insisté sur la relation de confiance qui existait entre ses parents et le prédateur dont il a été victime.

Dans le cadre de l'espace participatif ouvert par la mission d'information, le témoignage d'une personne membre des forces de l'ordre, confrontée au cours de sa carrière à de graves affaires de violences sexuelles sur mineurs, met en **exergue l'absence d'études criminologiques susceptibles d'éclairer les enquêteurs concernant les mécanismes du passage à l'acte**. Le passage à l'acte est précédé par un « *processus de maturation* » dont les « *différentes étapes pourraient utilement être documentées et étudiées de façon scientifique* ». Selon ce témoignage, une étude sur ce sujet permettrait de disposer de « *données objectives qui pourraient ensuite permettre de prendre des mesures efficaces de prévention et de détecter les profils de personnes à risque pour les prendre en charge* » avant le passage à l'acte.

<p><b>Proposition n° 2 : réaliser une étude criminologique approfondie et régulièrement actualisée sur les mécanismes de passage à l'acte des pédocriminels.</b></p>
--

## **B. UN ARSENAL LÉGISLATIF INSUFFISAMMENT APPLIQUÉ**

Dans son rapport « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles », Marie Mercier, rapporteur, a présenté de manière détaillée les règles de droit pénal qui sanctionnent les infractions sexuelles dont peuvent être victimes les mineurs.

Le présent rapport rappellera donc seulement les règles essentielles en la matière et insistera sur les modifications introduites par la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, dite loi Schiappa.

Il ressort de ce rapport comme des auditions auxquelles a procédé la mission que la France dispose d'un arsenal législatif très complet qui permet en principe de sanctionner l'ensemble des infractions sexuelles dont les mineurs peuvent être victimes. Sa mise en œuvre est en revanche largement perfectible.

## 1. La sanction des infractions sexuelles sur mineurs

Le droit pénal français appréhende le mineur, en particulier s'il a moins de quinze ans, comme une personne devant être particulièrement protégée face aux comportements sexuels. Cette protection des mineurs par le droit pénal s'exprime de deux manières : soit la minorité est un élément constitutif de l'infraction, soit elle en est une circonstance aggravante.

### *a) Les qualifications pénales spécifiques aux mineurs*

La protection des mineurs est d'abord assurée par des infractions spécifiques applicables uniquement en cas de minorité de la victime.

#### (1) L'atteinte sexuelle

L'infraction dont la portée est la plus générale est le **délit d'atteinte sexuelle**, visé aux articles 227-25 à 227-27 du code pénal. Il permet de réprimer **tout acte de nature sexuelle commis par un majeur à l'encontre d'un mineur de quinze ans**.

En incriminant tout acte de nature sexuelle entre un majeur et un mineur de moins de quinze ans, le législateur a ainsi fixé dans la loi à quinze ans **l'âge du consentement sexuel**, qui définit en creux la « majorité sexuelle ». Avant quinze ans, un mineur est réputé ne pas pouvoir consentir librement à un rapport sexuel avec un adulte : **ces faits sont donc toujours incriminés**.

L'atteinte sexuelle est punie de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende (article 227-25 du code pénal). Ces peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende en cas de circonstances aggravantes, notamment lorsque les faits ont été commis par une personne ayant une autorité de droit ou de fait sur la victime (article 227-26 du code pénal).

Lorsque le mineur est âgé de plus de quinze ans, le délit d'atteinte sexuelle n'est pas constitué hormis dans deux hypothèses :

- lorsqu'elle est commise par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait ;

- lorsqu'elle est commise par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions.

Dans le champ qui intéresse la mission, soit les infractions sexuelles sur mineur commises par des adultes dans le cadre de leur métier ou de leur fonction, le délit d'atteinte sexuelle peut donc être constitué à l'égard d'un mineur de plus de quinze ans, en cas d'abus d'autorité.

La qualification d'atteinte sexuelle peut être retenue en cas de contact physique de nature sexuelle, quel qu'il soit. En l'absence de contact, des poursuites peuvent être engagées sur le fondement du délit de corruption de mineur.

Article du code pénal	Qualification pénale	Peines encourues
227-25	Atteinte sexuelle sur mineur de 15 ans	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
227-26	Atteinte sexuelle sur mineur de 15 ans aggravée (par exemple en cas d'infraction commise par un ascendant ou en cas d'utilisation préalable d'un réseau de communication électronique)	10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende
227-27	Atteinte sexuelle sur mineur de plus de 15 ans par un ascendant, une personne ayant une autorité de droit ou de fait sur la victime ou par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende

## (2) La corruption de mineur

La corruption de mineur est définie à l'article 227-22 du code pénal comme « *le fait de favoriser ou de tenter de favoriser la corruption d'un mineur* ». La corruption de mineur peut se définir comme le fait pour un adulte d'imposer (éventuellement via internet) à un mineur, même de plus de quinze ans, des propos, des actes, des scènes ou des images susceptibles de le pousser à la débauche

Les peines encourues pour cette infraction sont de **cinq ans d'emprisonnement** et de 75 000 euros d'amende ou sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende dans certaines circonstances, notamment lorsque le mineur a été mis en contact avec l'auteur des faits par internet. Lorsque le délit concerne un mineur de quinze ans, le délit de corruption de mineur est puni de **dix ans d'emprisonnement** et d'un million d'euros d'amende.

Article du code pénal	Qualification pénale	Peines encourues
227-22	Corruption de mineurs	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
227-22	Corruption de mineurs aggravée (utilisation des réseaux de communications électroniques, par exemple)	7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende
227-22	Corruption à l'encontre d'un mineur de 15 ans ou en bande organisée	10 ans d'emprisonnement et 1 000 000 euros d'amende

### (3) La répression de comportements spécifiques

En sus de ces infractions pénales générales, de nombreuses infractions au champ d'application plus limité ont été créées (voir tableau ci-après) afin de s'adapter à l'évolution des infractions dont sont victimes les mineurs, liées notamment à l'irruption du numérique, et pour tenir compte de directives européennes imposant de sanctionner certains faits.

Nombre d'infractions sont indifférentes à l'éventuel consentement du mineur : ainsi le délit de recours à la prostitution de mineurs est constitué même en cas de sollicitation initiale du mineur. De même, l'exploitation de l'image pornographique d'un mineur, quel que soit son âge ou nonobstant son éventuel consentement à la prise d'images, est sévèrement prohibée.

Article du code pénal	Qualification pénale	Peines encourues
222-14	Violences (y compris psychologiques) habituelles sur mineur de 15 ans	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende <sup>1</sup>
225-12-1	Recours à la prostitution de mineurs	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
225-12-2	Recours aggravé à la prostitution de mineurs (par exemple en cas d'utilisation préalable d'un réseau de communication électronique)	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
225-12-2	Recours à la prostitution s'agissant d'un mineur de moins de 15 ans	7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende
227-22-1	Corruption par voie électronique d'un mineur de quinze ans (propositions sexuelles)	2 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
227-22-1	Corruption par voie électronique d'un mineur de quinze ans suivie d'une rencontre	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
227-23	Diffusion, fixation, enregistrement ou transmission d'une image pornographique d'un mineur	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende (7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende en cas d'utilisation d'Internet)

<sup>1</sup> Les peines sont aggravées en fonction des conséquences de ces violences : elles sont de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende en cas d'incapacité totale de travail supérieure à huit jours et de trente ans de réclusion criminelle lorsqu'elles ont entraîné la mort de la victime.

Article du code pénal	Qualification pénale	Peines encourues
227-23	Détention d'images pornographiques d'un mineur	2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende
227-23	Consultation habituelle d'images pédopornographiques en ligne (ou occasionnelle si paiement)	2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende
227-24	Exposition d'un mineur à des messages violents ou pornographiques	3 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
227-24-1	Provocation à une mutilation sexuelle d'un mineur	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
227-28-3	Incitation à commettre le délit de corruption de mineur <sup>1</sup> , et plus généralement tout délit concernant un mineur (agression sexuelle, proxénétisme, atteinte sexuelle).	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
227-28-3	Incitation à commettre un viol à l'encontre d'un mineur.	7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende

*b) Les infractions d'agressions sexuelles et de viols*

Pour ces infractions qui ne sont pas spécifiques aux mineurs, la minorité de la victime constitue cependant une circonstance aggravante.

L'article 222-22 du code pénal définit les agressions sexuelles comme « toute atteinte sexuelle commise avec violence, contrainte, menace ou surprise ». Le viol (articles 222-23 et suivants) se distingue des autres agressions sexuelles par l'exigence d'un « acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, commis sur la personne d'autrui par violence, contrainte, menace ou surprise ».

Comme on le voit, le consentement, ou plutôt l'absence de consentement, n'est pas explicitement mentionné par le code pénal. Considérant qu'il est extrêmement difficile de rapporter la preuve d'une absence et conformément au principe de présomption d'innocence, le code pénal fait reposer la caractérisation des qualifications pénales d'agressions sexuelles et de viols sur la caractérisation d'un **élément positif** : l'existence d'une violence, d'une contrainte, d'une menace ou d'une surprise.

Deux éléments constitutifs doivent être réunis pour caractériser l'infraction :

- un **élément matériel** : un contact physique à caractère sexuel ou, pour le viol, un acte de pénétration sexuelle<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Cette qualification pénale permet d'intervenir en amont du droit commun de la complicité, avant toute tentative ou début de passage à l'acte.

<sup>2</sup> L'acte de pénétration sexuelle s'entend comme la pénétration d'une partie du corps humain ou d'un objet dans le vagin d'une femme ou dans la bouche ou l'anus d'un homme ou d'une femme (Cour de cassation, chambre criminelle, 6 décembre 1995).

- un **élément intentionnel** : la conscience de l'auteur de l'infraction d'exercer une **coercition** (une contrainte, une violence, une menace ou une surprise) sur la victime. Cet élément intentionnel est indispensable pour ne pas pénaliser les relations sexuelles consenties.

L'article 222-22-1 précise le sens des notions de contrainte et de surprise, notamment lorsque la victime est mineure. Il indique que :

- la contrainte peut être physique ou morale ;
- lorsque les faits sont commis sur la personne d'un mineur, la contrainte morale ou la surprise peuvent résulter de la **différence d'âge** existant entre la victime et l'auteur des faits et de **l'autorité de droit ou de fait** que celui-ci exerce sur la victime, cette autorité de fait pouvant être caractérisée par une différence d'âge significative entre la victime mineure et l'auteur majeur ;
- lorsque les faits sont commis sur la personne d'un mineur de quinze ans, la contrainte morale ou la surprise sont caractérisées par **l'abus de la vulnérabilité** de la victime ne disposant pas du discernement nécessaire pour ces actes.

Ces précisions peuvent orienter l'interprétation par les tribunaux des notions de contrainte et de surprise et visent à faciliter la reconnaissance de la qualification d'agression sexuelle ou de viol lorsque la victime est mineure. La référence à l'autorité de droit ou de fait est importante dans le contexte d'agressions survenues en institution : un enseignant, un éducateur, un entraîneur... exerce une telle autorité et ces dispositions peuvent donc trouver à s'appliquer.

La jurisprudence fournit également de nombreuses précisions concernant l'interprétation de ces notions.

Ainsi, les violences peuvent être physiques ou psychiques. De même, la contrainte peut être physique (pressions légères) ou morale (ascendant psychologique) : elle s'apprécie *in concreto* au regard de la victime<sup>1</sup>. La promesse de représailles en l'absence de soumission constitue un exemple de « menace ».

La notion de surprise est la plus complexe : il peut s'agir de la mise en place d'un stratagème de nature à tromper la victime (par exemple en cas de consommation d'alcool ou de médicaments) ou d'un abus de sa difficulté à appréhender la situation réelle. La surprise fait ici référence au fait de « surprendre le consentement de la victime » et non à la surprise exprimée par la victime<sup>2</sup>.

S'agissant des viols sur mineurs, ce sont les notions de contrainte morale ou de surprise qui sont le plus fréquemment mobilisées.

---

<sup>1</sup> Cass, crim, 8 juin 1994, n° 94-81.376.

<sup>2</sup> Cass, crim, 25 avril 2001, bulletin criminel n° 99.

Par un arrêt du 7 décembre 2005, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que « *l'état de contrainte ou de surprise résulte du très jeune âge des enfants qui les rendait incapables de réaliser la nature et la gravité des actes qui leur étaient imposés* ». En l'espèce, cette décision s'appliquait à des enfants âgés entre dix-huit mois et cinq ans. Cette décision a été sujette à différentes interprétations : si cet arrêt de principe a permis de considérer que la contrainte ou la surprise pouvaient être caractérisées par le seul jeune âge de la victime, il paraît excessif d'en déduire qu'elle aurait eu pour conséquence de fixer un « seuil d'âge » à cinq ans. Rien ne permet d'affirmer que la Cour de cassation n'aura pas l'occasion à l'avenir d'appliquer cette jurisprudence à des enfants plus âgés.

Les peines encourues pour agressions sexuelles sont aggravées lorsqu'elles ont lieu à l'encontre d'un mineur.

#### Exemples de qualifications pénales d'agressions sexuelles

Article du code pénal	Qualification pénale	Peines encourues
222-22 et 222-27	Agression sexuelle	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
222-28	Agression sexuelle commise par un ascendant, par une personne ayant autorité de droit ou de fait sur la victime, par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions	7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende
222-29	Agression sexuelle imposée à une personne particulièrement vulnérable à raison de son âge	7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende
222-29-1	Agression sexuelle imposée à un mineur de 15 ans	10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende
222-23	Viol	15 ans de réclusion criminelle
222-24	Viol aggravé lorsqu'il est commis sur un mineur de 15 ans ou sur une personne particulièrement vulnérable à raison de son âge ou commis par une personne ayant une autorité de droit ou de fait sur la victime	20 ans de réclusion criminelle

#### c) Les avancées issues de la loi du 3 août 2018

La mission a constaté que la loi Schiappa du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes n'a pas répondu à toutes les attentes des associations de victimes. Elle estime cependant que cette loi a permis des avancées significatives concernant la protection des mineurs contre les infractions sexuelles.

Concernant tout d'abord l'infraction de viol, c'est la loi Schiappa qui a ajouté, à l'article 222-22-1 du code pénal, les dispositions interprétatives relatives à la contrainte morale et à la surprise, pour une meilleure prise en compte de la différence d'âge entre la victime et l'auteur des faits et de l'autorité de droit ou de fait que celui-ci exerce sur la victime, et pour une prise en compte de la vulnérabilité de la victime ne disposant pas du discernement nécessaire pour ces actes.

Elle a également retouché la définition du viol à l'article 222-23, en visant tout acte de pénétration sexuelle commis sur la personne d'autrui « *ou sur la personne de l'auteur* », de manière à ce que puisse être poursuivi sur ce fondement l'agresseur qui aurait effectué une fellation.

La loi a également prévu que le président de la cour d'assises pose une question subsidiaire au jury afin que, si la qualification de viol sur mineur n'était pas retenue, l'accusé puisse être condamné pour atteinte sexuelle, au lieu d'être acquitté. L'article 351 du code de procédure pénale précise désormais que « *s'il résulte des débats que le fait comporte une qualification légale autre que celle donnée par la décision de mise en accusation, le président pose une ou plusieurs questions subsidiaires. Lorsque l'accusé majeur est mis en accusation du chef de viol aggravé par la minorité de quinze ans de la victime, le président pose la question subsidiaire de la qualification d'atteinte sexuelle sur la personne d'un mineur de quinze ans si l'existence de violences ou d'une contrainte, menace ou surprise a été contestée au cours des débats.* »

Concernant le délit d'atteinte sexuelle, la loi Schiappa a alourdi le quantum de la peine encourue : avant la promulgation de la loi, ce délit était puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (sept ans et 100 000 euros aujourd'hui).

Enfin, la loi a allongé le **délai de prescription** pour les crimes sexuels commis sur les mineurs.

Hormis les crimes contre l'humanité, tous les crimes et délits sont soumis à un délai de prescription : passé ce délai, aucune poursuite ne peut plus être engagée contre l'auteur des faits. Pour les crimes, le délai de prescription est en principe de vingt ans, porté à trente ans pour certains crimes particulièrement graves (terrorisme par exemple).

Avant la loi Schiappa, le délai de prescription pour les crimes sexuels sur mineurs était de vingt ans à compter de la majorité de la victime. La loi Schiappa a porté ce délai à **trente ans à compter de la majorité de la victime**. La personne victime d'un viol pendant sa minorité peut donc porter plainte jusqu'à l'âge de 48 ans.

#### *d) Les débats qui restent ouverts*

Tout en prenant acte de ces avancées, plusieurs associations de victimes ont exprimé des regrets concernant cette loi.

(1) Sur la présomption de non-consentement

S'exprimant au nom de l'association Stop aux violences sexuelles, Mme Muguette Dini a déploré que la parole des associations n'ait pas été suffisamment entendue sur la question de l'âge du consentement. Et le président de l'association Coup de pouce - Protection de l'enfance, Maître Pascal Cussigh, a livré devant la mission un plaidoyer en faveur de l'inscription dans le code pénal d'une présomption de non-consentement, qui permettrait de qualifier de viol tout rapport sexuel avec un mineur en-deçà d'un certain âge. Il a déploré que le code pénal impose d'examiner le comportement de l'enfant victime, ce qu'il a qualifié « *d'absurdité* », et il a indiqué que son association jugeait « *urgent de créer une infraction spécifique pour les mineurs de moins de quinze ans qui supprime toute référence à la contrainte* ».

Lors des débats au Sénat sur le projet de loi Schiappa, plusieurs membres de la mission, dont vos co-rapporteurs Michelle Meunier et Dominique Vérien, se sont prononcés en faveur de l'inscription dans la loi d'une telle présomption de non-consentement. La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des droits entre les femmes et les hommes, présidée par notre collègue Annick Billon, avait proposé de fixer le seuil d'âge à treize ans : tout rapport sexuel entre un majeur et un mineur de treize ans aurait ainsi été qualifié de viol et sanctionné comme tel.

Sans aller jusqu'à établir une telle présomption, le Sénat sur proposition de sa commission des lois, avait adopté une disposition visant à inscrire à l'article 222-23 du code pénal une **présomption simple** de contrainte lorsque l'acte de pénétration est commis par un majeur sur un mineur, si le mineur est incapable de discernement ou s'il existe une différence d'âge significative entre la victime mineure et l'auteur des faits. La personne mise en cause aurait conservé la possibilité de prouver l'absence de contrainte.

Rapporteur du projet de loi Schiappa lors de son examen, Mme Marie Mercier est plus prudente concernant l'opportunité d'introduire dans la loi pénale une présomption de non-consentement en matière de viol. Elle rappelle tout d'abord que des doutes sérieux ont été émis pendant les débats concernant la constitutionnalité d'une telle disposition. Le Conseil constitutionnel n'a admis que de manière très limitée la possibilité d'instituer des présomptions, même simples, en matière pénale<sup>1</sup>. Il a également déduit du principe de la présomption d'innocence qu'un élément intentionnel est requis pour reconnaître la culpabilité d'un individu<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, le Conseil constitutionnel a indiqué : « si en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive, toutefois à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité ».

<sup>2</sup> Cf. la décision n° 2011-164 QPC du 16 septembre 2011 : « s'agissant des crimes et délits, la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés ».

Pour le Conseil d'État, la seule référence à l'âge de la victime ne répondrait pas à l'exigence constitutionnelle relative à l'élément intentionnel en matière criminelle<sup>1</sup>.

Elle souligne également que le délit d'atteinte sexuelle permet déjà de réprimer tout contact sexuel entre un majeur et un mineur de quinze ans, en l'absence de violence, contrainte, menace ou surprise. La loi pose donc bien un interdit. Si la sanction prévue – sept ans de prison et 100 000 euros d'amende – peut être jugée insuffisante, on peut aussi estimer que ce quantum de peine est déjà assez dissuasif.

Enfin, elle insiste sur le fait que la définition de l'infraction de viol ne repose pas sur l'appréciation du consentement ou du non consentement de la victime mais sur la caractérisation du comportement de la personne mise en cause : a-t-elle usé délibérément de contrainte, de violence, de menace ou de surprise pour atteindre son objectif hors de la volonté de la victime ? On pourrait certes envisager de modifier la définition du viol, pour se concentrer désormais sur l'appréciation du consentement de la victime, mais une telle approche poserait des difficultés en ce qui concerne le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense. On voit mal en effet comment le mis en cause pourrait se défendre d'une accusation de viol si ce n'est plus son comportement qui est disséqué à l'audience mais les intentions de la victime.

## (2) Sur l'imprescriptibilité des crimes sexuels

Certains interlocuteurs de la mission ont également soulevé la question de l'imprescriptibilité des crimes sexuels sur mineurs, en regrettant que cette solution n'ait pas été retenue dans la loi du 3 août 2018. Le président de l'association La parole libérée, François Devaux, a affirmé que *« les marques sont tellement indélébiles [pour les victimes] que l'imprescriptibilité semble une évidence absolue »*. Le docteur Isabelle Chartier-Siben, présidente de l'association C'est-à-dire a abondé dans ce sens, considérant que *« sur le plan pénal, l'imprescriptibilité de ces infractions aurait pour avantage une bienveillance nécessaire à l'égard des victimes et serait dissuasive pour les prédateurs et ceux qui ne dénoncent pas »*.

Votre rapporteure Michelle Meunier avait défendu lors de l'examen au Sénat du projet de loi Schiappa un amendement tendant à instaurer l'imprescriptibilité des crimes sexuels sur mineurs, qui n'a pas été adopté. Le législateur a opté pour la solution proposée par le Gouvernement consistant à allonger de vingt à trente ans, à compter de la majorité de la victime, la durée du délai de prescription.

---

<sup>1</sup> Cf son avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

Deux arguments principaux ont conduit à ne pas retenir cette option :

- un argument de principe, qui tient à la cohérence du droit pénal : il est apparu difficile de justifier l'imprescriptibilité d'un viol alors qu'une prescription serait maintenue lorsqu'un enfant est victime d'un meurtre précédé d'actes de barbarie ;

- un argument pragmatique : l'imprescriptibilité enverrait le mauvais signal aux victimes et leur donnerait de faux espoirs ; l'expérience montre qu'une dénonciation rapide est nécessaire pour espérer rassembler des preuves ; l'imprescriptibilité risque d'entretenir les victimes dans l'illusion qu'il n'y a pas d'urgence à porter plainte et qu'il sera toujours temps de le faire plus tard ; or on voit mal comment rapporter la preuve de faits commis quarante ou cinquante ans plus tôt ; la priorité devrait être, au contraire, d'encourager les victimes à porter plainte sans délai en créant les conditions propices à la libération de leur parole.

### (3) La nécessaire évaluation de la loi

S'agissant d'un texte adopté il y a moins d'un an, la mission commune d'information a jugé préférable, tout en reconnaissant les différences d'appréciation qui existent parmi ses membres, de procéder d'abord à une évaluation des effets de la loi Schiappa avant d'envisager de nouvelles évolutions sur les deux sujets qui viennent d'être évoqués.

Le Gouvernement a annoncé son intention de confier à la députée Alexandra Louis une mission d'évaluation de la loi, qui débutera un an après l'entrée en vigueur du texte, de manière à disposer d'un peu de recul sur son application.

Notre collègue députée devra notamment déterminer si les nouvelles dispositions interprétatives introduites dans la loi pénale ont conduit les juges à retenir plus fréquemment la qualification de viol et si la possibilité de déposer plainte plus de trente ans après les faits permet aux victimes de faire condamner leur agresseur ou si elle aboutit à des classements sans suite décevants.

La mission d'information soutient cette démarche d'évaluation mais préférerait qu'elle soit confiée à un groupe de parlementaire pluraliste, associant des députés et des sénateurs, ce qui serait un gage d'indépendance.

Concernant la prescription, la mission rappelle qu'elle ne fait pas obstacle à ce qu'une victime soit entendue et à ce qu'une enquête soit ouverte. A Paris, suivant les consignes du procureur de la République, toutes les victimes de viol commis pendant leur enfance peuvent venir témoigner à la brigade des mineurs. Cette pratique, qui gagnerait à être imitée par d'autres parquets, permet d'orienter, le cas échéant, la victime vers un accompagnement thérapeutique mais aussi d'ouvrir une enquête sur un individu qui a pu récidiver ou qui constitue toujours une menace.

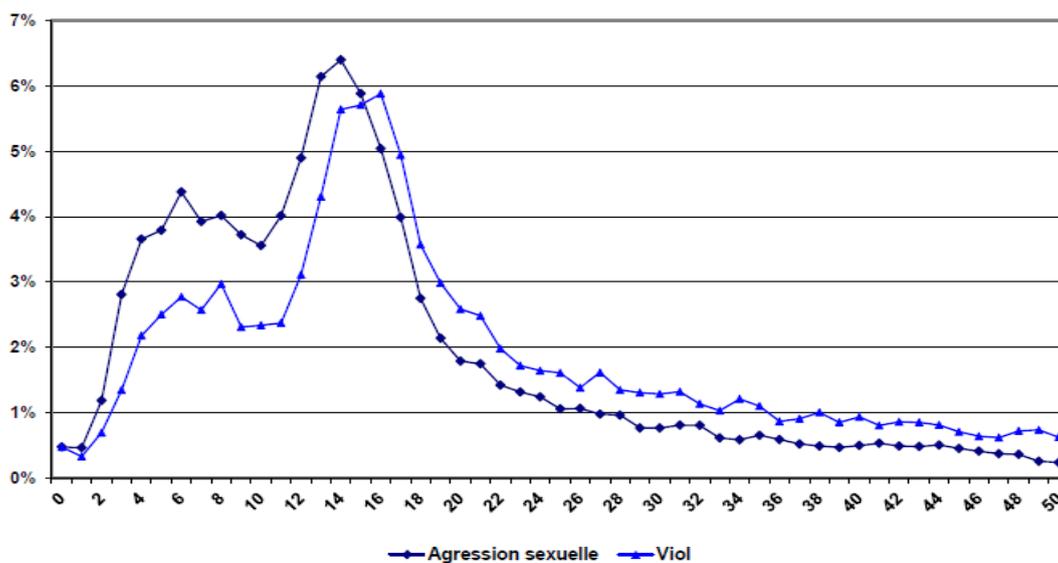
**Proposition n° 3 : évaluer les conséquences des modifications introduites par la loi Schiappa concernant la définition du viol et les règles de prescription.**

## 2. Des condamnations qui demeurent rares

Les statistiques produites par le ministère de la justice et par le ministère de l'intérieur ne donnent qu'une vision très incomplète du nombre de violences sexuelles sur mineurs en raison du nombre élevé de victimes qui ne portent pas plainte. Le nombre de condamnations prononcées est lui-même très inférieur au nombre de plaintes déposées en raison d'un pourcentage élevé de classements sans suite ou de non-lieux.

Elles confirment cependant les données issues des enquêtes de victimation en ce qui concerne la **proportion importante de mineurs parmi l'ensemble des victimes de violences sexuelles**. Les statistiques les plus récentes du ministère de la justice<sup>1</sup> indiquent que, sur un total de 42 000 victimes de violences sexuelles recensées en 2016 et dont l'âge était connu, 62 % étaient mineures au moment des faits et 46 % avaient moins de quinze ans. Cette surreprésentation des mineurs est encore plus marquée dans les affaires d'agressions sexuelles où plus des deux tiers des victimes ont moins de dix-huit ans et 53 % moins de quinze ans. L'analyse des victimes par âge indique un premier pic dans le nombre d'agressions vers l'âge de six ans et un deuxième plus marqué, autour de l'âge de quatorze ans.

### Distribution par âge des victimes dans les affaires de viol et agression sexuelle



Source : Infostat Justice n° 160, mars 2018

<sup>1</sup> Cf. Infostat Justice, mars 2018, numéro 160, « Violences sexuelles et atteintes aux mœurs : les décisions du parquet et de l'instruction ».

*a) Des dépôts de plainte et signalements encore trop rares*

En 2017, 8 788 plaintes ou signalements pour des faits de viols concernant des victimes mineures ont été enregistrés par les services de police et de gendarmerie, chiffre en hausse de 11,4 % sur un an ; et 14 673 ont été enregistrés concernant des faits d'agressions sexuelles ou d'atteintes sexuelles, en progression de près de 8 %. Ces progressions rapides suggèrent une libération de la parole des victimes, plus enclines à déposer plainte dans le contexte du mouvement # MeToo, et à une moindre tolérance à l'égard de certains faits.

Les données publiées par le ministère de l'intérieur en janvier 2019<sup>1</sup> paraissent confirmer cette tendance puisqu'elles traduisent une hausse de 16,8 % des faits de viols enregistrés par la police et la gendarmerie entre 2017 et 2018 et une hausse de 20,4 % s'agissant des autres agressions sexuelles ; ces chiffres concernent toutefois l'ensemble des victimes, quel que soit leur âge, sans isoler les victimes mineures ; ce peu d'attention portée aux victimes mineures conforte la mission dans sa volonté de mettre en place un observatoire dédié, qui permettrait de mieux apprécier les évolutions qui les concernent.

En dépit de cette évolution encourageante, le nombre de victimes qui gardent le silence, par nature difficile à évaluer, semble demeurer considérable. L'enquête « Cadre de vie et sécurité », conduite chaque année auprès de personnes âgées de dix-huit à soixante-quinze ans sur les violences sexuelles qu'elles ont pu subir indique que seulement une victime sur huit a déposé plainte dans un commissariat ou une gendarmerie (certaines ayant ensuite retiré leur plainte, ce qui n'empêche toutefois pas les services enquêteurs de mener leurs investigations). Cette enquête porte certes sur un public adulte<sup>2</sup>, mais les témoignages recueillis sur l'effet de sidération que ressentent les victimes mineures et sur leur difficulté à s'exprimer laissent penser que le pourcentage de victimes qui gardent le silence est au moins identique si ce n'est supérieur les concernant.

Il existe donc un écart considérable entre le nombre de victimes de violences sexuelles et le nombre de plaintes enregistrées par les services de police et de gendarmerie. Un écart également considérable sépare le nombre de plaintes du nombre de condamnations.

*b) Un faible nombre de condamnations*

En 2016, seulement 396 condamnations ont été prononcées pour viol commis sur mineur de quinze ans, à comparer à un total de 1 003 condamnations pour viols, tous âges de la victime confondus. S'y sont ajouté 2 222 condamnations sous la qualification délictuelle d'agression sexuelle et 332 condamnations sous la qualification d'atteinte sexuelle.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport « Insécurité et délinquance en 2018 : premier bilan statistique », ministère de l'intérieur, janvier 2019.

<sup>2</sup> Les personnes interrogées sont invitées à témoigner des violences qu'elles ont subies au cours des années N-1 et N-2.

Comme l'a rappelé M. Nicolas Hennebelle, chef du bureau de la politique pénale générale à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), « lorsqu'on étudie l'ensemble des affaires, 69 % ou 70 % d'entre elles ne sont pas poursuivables, en grande partie parce que l'infraction n'est pas suffisamment caractérisée à l'issue de l'enquête ». En conséquence, le parquet décide un classement sans suite et n'engage pas de poursuites.

L'infraction n'est pas suffisamment caractérisée quand les faits ou les circonstances des faits n'ont pu être clairement établie par l'enquête et que les preuves ne sont pas suffisantes pour que l'infraction soit constituée dans tous ses éléments. Très souvent, l'absence de preuves tangibles, tels des éléments matériels (ADN, preuve médico-légale) ou des témoignages, les souvenirs imprécis de la victime, éventuellement l'altération de son état de conscience sous l'effet de substances psychoactives (alcool, drogues) ne permettent pas au procureur de considérer que les éléments constitutifs de l'infraction de viol ou d'agression sexuelle sont réunis. Comme l'a résumé M. Nicolas Hennebelle, « contrairement aux cambriolages, où il existe des éléments matériels, c'est souvent, surtout dans les affaires anciennes, la parole de l'un contre la parole de l'autre, lorsqu'il n'existe pas de témoin ». Comme on l'a vu, les règles particulières de prescription propres aux crimes sexuels sur mineurs permettent des dépôts de plainte parfois plusieurs décennies après les faits, ce qui rend l'enquête particulièrement délicate en raison de la difficulté de rassembler des éléments matériels venant étayer la parole de la victime.

Parfois, l'affaire est classée sans suite parce que l'enquête a conclu à une absence d'infraction. Les statistiques du ministère de la justice indiquent que les classements des agressions sexuelles sur mineurs sont deux fois plus souvent motivés par l'absence d'infraction (15 %) que les classements des agressions sexuelles sur majeur (6 %). Pour le ministère, « viols putatifs ou, plus rarement, accusations mensongères ou encore auto-accusations imaginaires donnent lieu à classement pour absence d'infraction. Les cas de viol putatif sont plus fréquents pour les mineurs. Il s'agit notamment de réinterprétations de la part d'un parent ou d'un éducateur, d'une relation consentie ou de propos, gestes ou comportements (notamment d'un très jeune enfant) »<sup>1</sup>. Cette analyse renvoie à la difficulté pour l'entourage de l'enfant d'interpréter son comportement, qui peut suggérer qu'il est peut-être victime d'une agression sexuelle, hypothèse que l'enquête judiciaire vient ensuite infirmer.

S'agissant des viols, le phénomène de la « correctionnalisation » conduit également à réduire le nombre de condamnations. Elle peut résulter d'une décision du parquet ou être demandée par le juge d'instruction à l'issue de son information judiciaire. Elle paraît peu contestable si elle est décidée parce que l'enquête a conclu que les faits ayant donné lieu à investigation ne sont pas de nature criminelle. Elle est beaucoup plus décriée

---

<sup>1</sup> Cf. *Infostat Justice n°160 « Violences sexuelles et atteintes aux mœurs : les décisions du parquet et de l'instruction »*, mars 2018.

par les associations de victimes lorsqu'elle est décidée en opportunité, pour éviter d'encombrer davantage des pôles d'instruction surchargés et pour faire l'économie d'un procès d'assises long et coûteux. Elle conduit à passer sous silence certains éléments de la commission de l'infraction afin de retenir une qualification correctionnelle (agression sexuelle par exemple).

Il n'existe pas de chiffres permettant de quantifier l'ampleur de la « correctionnalisation » mais il semble qu'il s'agisse d'une pratique judiciaire répandue, acceptée parfois par la victime qui peut être découragée par la longueur des instructions (deux ans en moyenne pour un viol) et par la perspective d'affronter un procès d'assises qui dure en moyenne de deux à trois jours.

Il n'en reste pas moins que la « correctionnalisation » est légitimement perçue par les associations de victimes comme une pratique tendant à minimiser la gravité du viol puisqu'elle réduit le niveau de la peine encourue.

### **3. Améliorer la répression pénale des infractions sexuelles sur mineurs**

Si elle juge préférable de procéder d'abord à une évaluation de la loi Schiappa avant d'envisager de nouvelles modifications législatives, la mission rappelle qu'il existe de réelles marges de progression en ce qui concerne la mise en œuvre concrètes des dispositions en vigueur, notamment en vue d'une meilleure prise en compte de la parole des victimes.

La mission a concentré ses travaux sur les modalités de fonctionnement des institutions et organisations qui accueillent des mineurs. Elle n'a pas, en revanche, entendu l'ensemble des acteurs de la chaîne judiciaire, qui avaient déjà été auditionnés par le rapporteur Marie Mercier dans le cadre de son rapport, réalisé au nom de la commission des lois, sur la protection des mineurs victimes d'infractions pénales et rendu public en février 2018.

Elle a toutefois auditionné, à leur demande, des représentantes du Conseil national des Barreaux (CNB), lesquelles ont confirmé que plusieurs des préconisations du rapport Mercier de 2018 restaient pleinement d'actualité.

#### *a) L'écoute et l'accueil des victimes*

Me Sophie Ferry-Bouillon, avocate au barreau de Nancy, élue au CNB, a insisté sur l'enjeu que représente le recueil de la parole de l'enfant, qui se déroule encore trop souvent dans des conditions insatisfaisantes : *« nous avons des professionnels, qui, même avec la meilleure volonté du monde, ne sont pas formés à recueillir la parole de l'enfant. Il y a de surcroît des inégalités de traitement selon les juridictions, les territoires où cette parole sera recueillie.*

*C'est notamment beaucoup plus compliqué en milieu rural ». Elle a souligné à juste titre qu'il faut « une formation bien particulière pour savoir poser les bonnes questions à un mineur. Si on ne pose pas les bonnes, on n'aura pas les bonnes réponses. Tout se joue à ce stade. Cela peut être préjudiciable à un éventuel procès, mais également traumatisant pour l'enfant qui devra plusieurs fois répondre aux mêmes questions ».*

Ce constat conduit la mission à renouveler la proposition tendant à insister sur la nécessaire **formation des enquêteurs**, et à souhaiter la présence dans toutes les unités de police et de gendarmerie de **psychologues et d'assistantes sociales** pour accompagner les victimes<sup>1</sup>, ainsi que celle tendant à renforcer la **formation continue des avocats et des magistrats** en ce qui concerne l'accueil des mineurs.

Au-delà de la formation des professionnels, il convient de se doter sur l'ensemble du territoire de lieux d'accueil adaptés pour les mineurs. A minima, il doit s'agir de salles Mélanie installées dans les locaux des services de police et de gendarmerie. Dans ces salles, l'enfant retrouve un environnement sécurisé, avec des jouets, des peluches, et différents supports d'expression, pour lui permettre de dessiner par exemple. Il est filmé pendant son audition, ce qui évite d'avoir à l'entendre plusieurs fois au cours de la procédure.

Tout en reconnaissant l'intérêt de ces enregistrements, la mission note qu'un enfant peut évoluer en quelques mois ou en quelques années et qu'il peut acquérir dans ce délai la maturité qui lui faisait initialement défaut pour révéler certains faits. Enquêteurs et magistrats doivent donc demeurer attentifs à la possibilité pour le mineur victime de compléter sa déposition initiale.

L'accueil du mineur est encore de meilleure qualité lorsqu'il se déroule au sein d'une unité médico-judiciaire (UMJ), et a fortiori au sein d'une unité d'accueil médico-judiciaire pédiatrique (UAMJ), ces unités étant situées au sein d'établissements de santé.

Au sein de ces services, les victimes bénéficient d'un accompagnement pluridisciplinaire : les enquêteurs peuvent procéder à leur audition ; elles sont examinées par un médecin légiste, ce qui garantit une plus grande technicité et augmente la probabilité de recueillir des preuves médico-légales ; un psychologue, financé par l'assurance maladie, apporte une aide psychologique ; les services sociaux sont présents, ainsi que les associations d'aide aux victimes, qui peuvent jouer un rôle essentiel pour accompagner le mineur et sa famille tout au long de la procédure judiciaire.

Les UAMJ ressemblent au modèle, répandu en Europe du Nord, du *Barnahus*, dont l'intérêt a été souligné par les représentants du Conseil de l'Europe qu'une délégation de la mission a rencontrés lors de son déplacement à Strasbourg.

---

<sup>1</sup> Ces points faisaient l'objet des propositions n° 12 et 25 du rapport d'information n°289 (2017-2018) de Marie Mercier « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles ».

Les *Barnahus* recouvrent des réalités diverses selon les pays où ils sont implantés. Ils partagent néanmoins un même objectif : offrir à l'enfant victime un environnement sécurisant, où les différents professionnels concernés sont regroupés en un même lieu, avec l'objectif d'éviter que les investigations judiciaires apportent un traumatisme supplémentaire à la jeune victime. L'objectif est de recueillir des éléments de preuve en vue du procès, tout en amorçant la prise en charge thérapeutique.

Si aujourd'hui plus de la moitié des victimes qui nécessitent un examen médical sont prises en charge dans une UMJ ou une UAMJ, il convient de **garantir l'accès des victimes sur tout le territoire à ces structures adaptées.**

**Proposition n° 4 : généraliser à terme l'audition et l'examen des mineurs victimes en unité d'accueil médico-pédiatrique.**

*b) Un traitement plus rapide des affaires*

Dans son rapport d'information de 2018, votre rapporteur Marie Mercier avait souligné la nécessaire remise à niveau des moyens de la justice, et en particulier des cours d'assises afin de réduire les délais de jugement.

Depuis, est entrée en vigueur la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui prévoit d'augmenter de 24 % les crédits de la justice d'ici à la fin de l'actuelle mandature.

S'il est vrai que le Sénat avait proposé une trajectoire financière plus ambitieuse, avec une augmentation d'un tiers des crédits, à la mesure du retard pris depuis de trop longues années, la mission convient que la hausse annoncée des moyens de la justice, si elle se concrétise, devrait améliorer le fonctionnement des juridictions. Une part importante des crédits sera cependant affectée à la construction de nouvelles places de prison, afin de tenter de réduire la surpopulation carcérale.

Concernant les viols, la mission espère que l'expérimentation des cours criminelles départementales permettra de réduire les délais de jugement et d'éviter la « correctionnalisation » de ces crimes.

Les cours criminelles, composées de cinq magistrats professionnels, sont chargées de juger les crimes punis de vingt ans de prison au plus. Les premières audiences de ces cours criminelles sont donc prévues à Charleville-Mézières, Caen, Rouen, Bourges, Metz, Saint-Denis de la Réunion et Versailles à partir du mois de septembre. L'expérimentation durera trois ans, avant de décider soit de l'abandonner, soit de la généraliser.

La mission est consciente des réserves que cette expérimentation a pu susciter, notamment chez les avocats qui redoutent un traitement plus expéditif de ces affaires criminelles. La mission rappelle cependant que la procédure suivie devant les cours criminelles sera globalement la même que celui suivie en assises. Surtout, la cour pourra prononcer des peines à la hauteur du quantum prévu en matière criminelle, ce que l'actuelle pratique de la « correctionnalisation » ne permet pas de garantir.

Au moment de dresser le bilan de l'expérimentation, il conviendra d'accorder une attention particulière au traitement des crimes sexuels, notamment lorsque la victime est mineure, afin d'apprécier si cette nouvelle organisation juridictionnelle est appréciée positivement par les victimes et par les professionnels de la justice.

**Proposition n° 5 : à l'issue de l'expérimentation, évaluer les effets de la création des cours criminelles départementales sur le traitement des affaires de crimes sexuels, particulièrement, lorsqu'elles impliquent un mineur.**

### *C. UNE LIBÉRATION DE LA PAROLE ENCORE IMPARFAITE*

Pour sanctionner un plus grand nombre d'infractions sexuelles, il est indispensable que les victimes, les témoins mais aussi tous ceux qui ont des soupçons les signalent sans délai. C'est le meilleur moyen de recueillir des preuves et de mettre un terme rapidement aux agissements des agresseurs. Si la parole s'est progressivement libérée, trop de nos concitoyens hésitent encore, faute d'informations sur le cadre légal et sur la marche à suivre.

#### **1. Faciliter les signalements pour les victimes et leur entourage**

##### *a) Les différents canaux de signalement*

- (1) Le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated)

Le Snated a été créé par la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance<sup>1</sup>. Il est géré par le Groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (Giped). Ce groupement, financé à parité par l'État et les conseils départementaux, gère également l'Observatoire national de la protection de l'enfance (Onpe).

---

<sup>1</sup> Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance

**La principale mission du Snated est d'héberger la plateforme téléphonique « 119 », permettant à toute personne de signaler une situation mettant un enfant en danger ou risquant de l'être. Mis en place en 1997, le numéro abrégé « 119 » a acquis le statut de numéro d'urgence en 2003, ce qui impose de rendre les appels au Snated gratuits depuis tout opérateur téléphonique.**

**Le numéro d'appel 119 doit obligatoirement être affiché dans tous les lieux recevant habituellement des mineurs, en vertu de l'article L. 226-8 du code de l'action sociale et des familles.**

En complément du 119, **le Snated exerce une activité de communication et de prévention pour lutter contre la maltraitance des enfants et faire connaître sa plateforme téléphonique.** Il développe ainsi des campagnes de prévention sur divers supports : vidéos, affiches, plaquettes d'information.

Le Snated a édité pour la première fois en 2018 une plaquette à destination des mineurs, pour les informer sur le rôle de la plateforme 119. Il a également collaboré à la rédaction du livret « Stop aux violences sexuelles faites aux enfants » édité par Bayard.

En partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale, le Snated transmet tous les ans 120 000 affiches aux 65 000 établissements scolaires sur la question de la maltraitance des mineurs<sup>1</sup>.

Outre l'enfant en situation de danger, tout citoyen, membre de la famille et de l'entourage ou encore professionnel au contact avec un mineur en danger peut appeler le 119 pour effectuer un signalement. Le champ de l'enfance en danger sur lequel intervient le Snated est plus large que les violences sexuelles : il couvre également les violences physiques ou psychologiques, les situations de harcèlement ou encore les violences conjugales au sein de la famille.

Le Snated emploie une cinquantaine de personnes, dont vingt-six écoutants. En 2017, 465 942 appels entrants au 119 ont été enregistrés, soit **1 277 appels par jour**. Parmi ces appels, 33 877 ont été traités par les services du 119<sup>2</sup>. Cet écart entre appels entrants et appels traités s'explique par le circuit des appels téléphoniques, qui se décompose en trois étapes.

L'appelant est d'abord accueilli par un message vocal enregistré puis un service de pré-accueil prend son appel. 94,5 % des appels sont décrochés en moins de dix-sept secondes<sup>3</sup>. Certains appels sont alors réorientés vers les services compétents ou, dans les situations d'urgence, les services de police et de gendarmerie sont immédiatement contactés pour intervention.

---

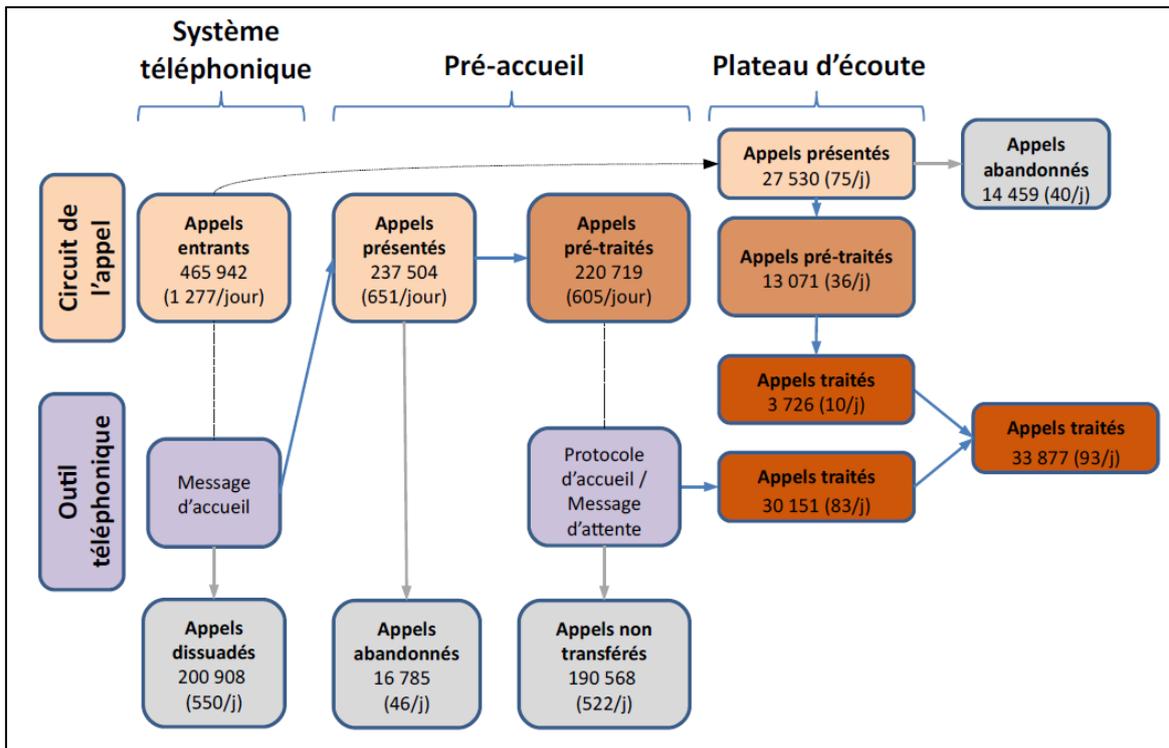
<sup>1</sup> Audition du 15 janvier 2019 de Mme Violaine Blain, directrice du Groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped) et de Mme Agnès Gindt-Ducros, directrice de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

<sup>2</sup> Snated, Étude annuelle relative aux appels du Snated en 2017, décembre 2018.

<sup>3</sup> Audition du 15 janvier 2019.

Les autres appels sont mis en attente puis transférés à des écoutants. Les appels traités peuvent connaître deux issues : un aide immédiate (conseils, soutiens, orientation, renseignements) ou l'enregistrement d'une information préoccupante. Dans ce dernier cas, un compte rendu est adressé à la cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (CRIP).

### Circuit des appels au Snated (119)



Source : Snated, Étude annuelle relative aux appels du Snated en 2017, page 13.

Les représentants du Giped auditionnés par votre mission ont indiqué que 15 % des appelants étaient mineurs et que 12,2 % appelaient pour eux-mêmes. S'agissant plus particulièrement des violences sexuelles sur mineurs, **65 % des cas concernent des filles.**

Les cas de violences sexuelles qui sont signalés au 119 sont surtout commis par des personnes issues de l'entourage de l'enfant : voisins, amis, camarades et professionnels. **Les professionnels sont responsables de 8,4 % des faits de violences sexuelles signalés au 119.** Les professions concernées sont très diverses : enseignants, personnels des crèches, éducateurs sportifs, chefs scouts, etc<sup>1</sup>. Ces signalements prennent le plus souvent la forme d'une aide immédiate des écoutants, car les faits signalés font déjà l'objet d'une procédure judiciaire en cours pour une grande partie d'entre eux. Les écoutants du 119 s'attachent alors essentiellement à rassurer l'appelant.

<sup>1</sup> Audition du 15 janvier 2019.

Lors de son audition par votre mission, le Giped a indiqué que les campagnes de communication avaient un impact réel sur le nombre de signalements au 119. Pour autant, **ce numéro d'appel demeure encore trop méconnu**, malgré l'obligation d'affichage dans tous les lieux recevant habituellement des mineurs. L'association L'Enfant Bleu a réalisé une enquête de notoriété des associations de protection de l'enfance et du 119. A la question de savoir vers quelle association on peut se tourner en cas de constat de maltraitance d'un enfant, seules 3 % des personnes interrogées ont répondu le 119<sup>1</sup>.

Vos rapporteuses considèrent qu'il faut **donc développer les campagnes de prévention et de communication destinées à faire connaître le Snated**, en renforçant les moyens alloués à ces actions de communication.

**Le financement du Giped a toutefois été récemment remis en cause** : une première baisse de crédits est intervenue pour l'année 2018 puis, en septembre dernier, les représentants de l'État au conseil d'administration du Giped ont annoncé une nouvelle baisse de crédits pour 2019, contre la volonté des représentants des départements. Après la mobilisation de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant, la ministre des solidarités et de la santé a finalement annoncé le rétablissement de la dotation de l'État au niveau de celle attribuée en 2017<sup>2</sup>. **Vos rapporteuses plaident donc pour la préservation du financement du Snated**, afin de recruter également des écoutants pour absorber l'impact de la progression des signalements.

**Proposition n° 6 : donner des moyens adaptés au « 119 » et renforcer les campagnes de communication visant à mieux faire connaître cette plateforme téléphonique.**

(2) Les cellules départementales de recueil des informations préoccupantes (CRIP)

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance<sup>3</sup> a confié au président du conseil départemental la charge « *du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être*<sup>4</sup>. » A cette fin, chaque conseil départemental s'est doté d'une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP).

<sup>1</sup> Audition de l'association L'Enfant Bleu le mardi 26 mars 2019.

<sup>2</sup> Communiqué de presse du 28 septembre 2018 de Michèle Berthy, présidente du Giped, [https://www.allo119.gouv.fr/sites/default/files/upload/content/actualites/cp-officiel\\_du\\_gip\\_enfance\\_en\\_danger.pdf](https://www.allo119.gouv.fr/sites/default/files/upload/content/actualites/cp-officiel_du_gip_enfance_en_danger.pdf)

<sup>3</sup> Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

<sup>4</sup> Article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles.

Les CRIP, composées de professionnels de la protection de l'enfance, ont pour mission **de centraliser les informations préoccupantes et d'évaluer les situations de mineurs en danger afin d'engager des actions de protection des mineurs**, en lien avec les services de l'État et le procureur de la République. Par conséquent, **lorsqu'une personne ou une institution a connaissance d'une situation de mineur en danger, elle doit transmettre cette information à la CRIP**. Le signalement d'une information préoccupante à la CRIP prend la forme d'un écrit qui doit être, dans la mesure du possible, précis et objectif. Le cas échéant, les paroles exactes de l'enfant peuvent être retranscrites dans le signalement.

L'évaluation de l'information par les professionnels de la CRIP conduit à une décision collégiale d'orientation administrative ou judiciaire appropriée à la situation : décision de placement ou transmission de l'information au parquet. À titre d'illustration, la CRIP de Maine-et-Loire, qu'une délégation de la mission a eu l'occasion de visiter, dispose de quatre agents chargés d'évaluer sur le terrain les risques que représentent les cas dont la cellule est informée, avant de recommander la mise en place d'une mesure de protection de l'enfance<sup>1</sup>.

Pour mener à bien leur mission d'évaluation, **les professionnels de la protection de l'enfance bénéficient de la levée du secret professionnel** pour partager des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission de protection des mineurs<sup>2</sup>.

Comme l'ont indiqué les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) à votre mission, *« en ce qui concerne les situations de violences sexuelles faites aux enfants, lorsque les choses sont claires, le dossier est immédiatement transmis à l'autorité judiciaire. Néanmoins, bien souvent, nous disposons d'un faisceau d'indices, mais pas d'une parole claire de l'enfant. Dans ce cas de figure, les psychologues et les équipes dédiées au traitement des informations préoccupantes doivent accomplir un vrai travail d'investigation pour recueillir la parole de l'enfant et de son entourage<sup>3</sup>. »*

Les responsables de la CRIP de Maine-et-Loire, rencontrés par votre mission, ont fait part d'un cas dont ils ont été saisis : une psychiatre a signalé une information préoccupante concernant l'une de ses patientes mineure, suivie par l'ASE, et qui déclarait avoir des relations sexuelles avec son éducatrice. La CRIP a alors transmis le signalement au parquet et pris contact avec la structure d'accueil de la jeune fille. Par précaution, l'éducatrice a été suspendue de ses fonctions.

---

<sup>1</sup> Voir le compte rendu du déplacement de la mission à Angers le 8 février 2019.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article L. 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles « Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ou qui lui apportent leur concours sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en œuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier. Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. »

<sup>3</sup> Audition du 15 janvier 2019.

En outre, certaines interventions des forces de l'ordre peuvent nécessiter la prise en charge de mineurs en danger. Dans ce cas, les CRIP peuvent être associées à ces interventions.

Enfin, les CRIP peuvent assurer des missions de formation à destination des professionnels en contact avec des mineurs : personnels des hôpitaux, des maternités, de l'Éducation nationale, etc.<sup>1</sup>

**Les signalements effectués auprès des CRIP sont en hausse :** la directrice du Giped a indiqué à la mission que le nombre d'informations préoccupantes avait augmenté de 40 % sur la durée de la campagne lancée en 2017 à l'occasion du plan de lutte contre les violences faites aux enfants<sup>2</sup>.

Toutefois, vos rapporteuses ont constaté, dans le cadre des auditions conduites par la mission, que l'absence de communication, auprès de la personne qui a signalé, des suites qui ont été données à l'information préoccupante pouvait décourager les personnes à saisir les CRIP.

Ainsi, les représentants du ministère de l'éducation nationale entendus par la mission ont indiqué que *« très souvent les CRIP ne nous informent pas des suites données aux signalements. Or le signalement présente des risques pour l'enseignant, notamment dans le premier degré où il est directement confronté aux parents. Ces derniers rentrent dans l'école et peuvent s'étonner, voire devenir violents, lorsqu'un enseignant a fait un signalement. Avoir des retours systématiques des CRIP est une vraie demande de notre part [...]. Nous n'avons pas besoin de savoir dans le détail quelles conduites ont été tenues, à chacun son métier et ses compétences, mais nous avons besoin de savoir que la situation a été prise en compte. L'enseignant qui a l'impression de lancer une « bouteille à la mer », sans retour, pourra hésiter ensuite à faire un signalement sur une autre situation »*.

Les représentants de l'Association des guides et scouts d'Europe ont également regretté cette absence d'information sur les suites données à un signalement<sup>3</sup>.

**Proposition n° 7 : informer la personne ayant saisi la CRIP des suites qui ont été données au traitement de son signalement, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant.**

(3) Le dépôt de plainte

La victime peut enfin déposer plainte auprès d'une unité de police ou de gendarmerie ou par courrier adressé au procureur<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Voir le compte rendu du déplacement de la mission à Angers le 8 février 2019.

<sup>2</sup> Audition du 15 janvier 2019.

<sup>3</sup> Audition du 26 mars 2019.

<sup>4</sup> De par la loi (article 15-3 du code de procédure pénale), la police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes, même si le service saisi n'est pas territorialement compétent.

Vos rapporteuses ont déjà eu l'occasion d'insister sur l'importance pour le mineur d'être accueilli par des professionnels formés, dans des lieux adaptés (UAMJ). La qualité des premières auditions est souvent capitale pour la suite de l'enquête.

Afin de compléter et de faciliter la procédure de dépôt de plainte, qui n'est pas toujours une démarche évidente pour les victimes, le Gouvernement a mis en place, depuis la fin du mois de novembre 2018, **une plateforme en ligne de signalement des violences sexuelles et sexistes**, *signalement-violences-sexuelles-sexistes.gouv.fr*, hébergée sur le site *service-public.fr*.

Accessible depuis un ordinateur, une tablette ou un smartphone, cette plateforme fonctionne sous la forme d'**un tchat en ligne mettant en relation la personne avec un policier ou un gendarme spécialement formé aux violences sexuelles et conjugales**. Trente-six policiers et gendarmes se relaient pour assurer l'accessibilité de la plateforme tous les jours, 24h/24h.

Cette plateforme en ligne, accessible gratuitement, permet un échange individualisé sans que la personne soit obligée de déclarer son identité. Elle permet d'accompagner la personne vers le dépôt de plainte ou de l'orienter vers des interlocuteurs adaptés à une prise en charge psychologique ou sociale. Elle s'adresse également aux témoins de violences sexuelles ou sexistes.

La plateforme est dotée d'un bouton rouge qui permet à son usager de se déconnecter à tout moment du tchat et d'effacer le contenu de la conversation.

#### *b) Rappeler l'obligation de dénoncer*

La dénonciation des violences sexuelles subies par un mineur n'est pas seulement un devoir civique pour tout citoyen qui en est informé. C'est aussi une obligation prévue par le code pénal et dont le non-respect expose à des sanctions.

Cette obligation découle d'abord des termes de l'article 40 du code de procédure pénale qui dispose que « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République* ». Cet article ne concerne cependant qu'une partie de la population et n'est assorti d'aucune sanction, ce qui en limite la portée.

Ce sont donc surtout les articles 434-1 et 434-3 du code pénal qui fixent des obligations en matière de dénonciation des crimes et délits sexuels sur mineurs.

### Infractions de commission et infractions d'abstention

En principe, le droit pénal réprime les actions, les actes positifs commis par leurs auteurs. Le droit pénal doit en priorité sanctionner ceux qui ont positivement violé la loi ou l'interdit pénal car l'auteur était libre de franchir ou non cet interdit.

Par exception, le droit pénal réprime certaines abstentions et inactions, ce qui est davantage attentatoires aux libertés individuelles puisque ces incriminations imposent à une personne d'agir dans un sens déterminé. C'est donc toujours en raison de considérations impérieuses tenant notamment à la protection des victimes que sont sanctionnées les abstentions ou le fait de ne pas effectuer une action.

Il en est ainsi de l'infraction de non-assistance à personne en danger<sup>1</sup> qui oblige une personne à agir ou encore de l'obligation du commissaire aux comptes de révéler les infractions dont il a connaissance à l'occasion de sa mission<sup>2</sup>. La raison d'être de ces infractions est qu'elles poursuivent un intérêt supérieur, qui justifie une atteinte directe à la liberté.

Les infractions de non dénonciation des infractions sexuelles sur mineurs s'inscrivent dans cette logique. Il est apparu essentiel au législateur de réprimer ceux qui n'agissaient pas alors qu'ils pouvaient ainsi mettre un terme à certaines infractions particulièrement graves ou permettre d'appréhender leur auteur. Il a été considéré que la vulnérabilité particulière des mineurs, qui ne sont pas toujours en mesure de dénoncer eux-mêmes les infractions, justifiait cette obligation d'agir.

Ainsi, l'article 434-1 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende « *le fait, pour quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives* ».

Dans le même sens, l'article 434-3 du code pénal punit des mêmes peines « *le fait, pour quiconque ayant connaissance de privations, de mauvais traitements ou d'agressions ou atteintes sexuelles infligés à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives ou de continuer à ne pas informer ces autorités tant que ces infractions n'ont pas cessé* ».

La peine est aggravée à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende lorsque le mineur est âgé de moins de quinze ans.

Ces deux articles permettent donc de sanctionner pénalement la non-dénonciation d'infractions commises sur les mineurs, le premier visant tous les crimes pouvant être commis à leur encontre tandis que le second inclut certains délits, comme l'atteinte sexuelle par exemple.

<sup>1</sup>Article 223-6 du code pénal.

<sup>2</sup> Article L. 823-12 du code de commerce

Pour ces deux infractions, le législateur a cependant prévu une exception à l'obligation de dénoncer qui concerne les personnes astreintes au secret professionnel.

*c) Une obligation de dénoncer qui exclut de son champ les personnes astreintes à un secret professionnel*

Le secret concerne de nombreuses professions, telles que les avocats, les médecins ou encore les travailleurs sociaux.

La violation de cette obligation de secret est pénalement sanctionnée. L'article 226-13 du code pénal dispose en effet que « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ».

Ainsi, deux principes légaux s'opposent en la matière : l'obligation de dénoncer prévue par le code pénal et l'obligation de secret prévue par le même code.

La conciliation entre ces deux principes a été opérée, jusqu'à présent, en consacrant une **option de conscience** pour ces professionnels tenus à une obligation de secret : ils ne sont pas tenus de dénoncer les infractions dont ils apprennent l'existence dans le cadre de leur activité ; mais ils ont la possibilité de le faire sans s'exposer à une sanction pénale ; en d'autres termes, le secret professionnel ne les empêche pas de dénoncer une infraction quand ils l'estiment nécessaire.

C'est l'article 226-14 du code pénal qui procède à cette conciliation. Il indique d'abord que la responsabilité pénale est exclue lorsque la loi impose ou autorise la révélation du secret. Il précise ensuite que la sanction pénale pour violation du secret n'est pas applicable :

- à celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit **d'atteintes** ou mutilations **sexuelles**, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ;

- au **médecin** ou à tout autre **professionnel de santé** qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République ou de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes les sévices ou privations qu'il a constatés, sur le plan physique ou psychique, dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des **violences** physiques, **sexuelles** ou psychiques de toute nature ont été commises. Lorsque la victime est un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique, **son accord n'est pas nécessaire**.

Enfin, l'article 226-14 dispose que le signalement aux autorités compétentes **ne peut engager la responsabilité civile, pénale ou disciplinaire de son auteur, sauf s'il est établi qu'il n'a pas agi de bonne**

**foi.** En d'autres termes, aucune poursuite ne peut être engagée pour dénonciation calomnieuse s'il apparaît que le professionnel a agi de bonne foi, même si l'enquête révèle que sa dénonciation était injustifiée.

Le législateur a donc souhaité que le secret professionnel ne soit pas absolu mais qu'il soit au contraire possible de s'en délier dans ces situations, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il est à noter que le principe d'une option de conscience est également reconnu par le code de la santé publique. Son article R. 4127-44 prévoit que « *lorsqu'un médecin discerne qu'une personne auprès de laquelle il est appelé est victime de sévices ou de privations, il doit mettre en œuvre les moyens les plus adéquats pour la protéger en faisant preuve de prudence et de circonspection. Lorsqu'il s'agit d'un mineur ou d'une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique, il alerte les autorités judiciaires ou administratives, sauf circonstances particulières qu'il apprécie en conscience* ». Le code de la santé publique fait cependant du signalement le principe et du silence l'exception, soit une logique inverse de celle suivie dans le code pénal.

Mme Nathalie Ancel, directrice adjointe à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a estimé lors de son audition que ce dispositif d'obligation de signalement était « *relativement complexe* » en ce qu'il nécessitait de manipuler différentes notions et qu'il était donc peu lisible pour les professionnels concernés. C'est la raison pour laquelle la direction a indiqué à la mission qu'elle recommandait aux parquets, hôpitaux, services d'enquête, d'entretenir des relations étroites afin de favoriser et de simplifier les révélations, en insistant sur le rôle des professionnels de santé dans la détection des mineurs victimes de maltraitance. Par ailleurs, la DACG a élaboré un « Guide relatif à la prise en charge des mineurs victimes » en septembre 2015, qui constitue un outil pédagogique auquel les professionnels peuvent se référer pour retrouver les dispositions applicables.

Dans ce guide, la DACG, outre la présentation des règles qui viennent d'être rappelées, affirme qu'une **obligation de dénoncer** s'impose, y compris aux dépositaires d'un secret professionnel, lorsque le crime ou le délit est **susceptible de se reproduire**. Pour la chancellerie, cette obligation découle de l'article 223-6 du code pénal qui dispose que : « *quiconque pouvant empêcher par son action immédiate, sans risque pour lui ou pour les tiers, soit un crime, soit un délit contre l'intégrité corporelle de la personne, s'abstient volontairement de le faire, est puni de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Sera puni des mêmes peines quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter, soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours* ». En d'autres termes, il ne saurait être admis que, au motif du respect du secret professionnel, la personne qui y est astreinte laisse une infraction se reproduire : il lui revient de faire en sorte de mettre fin à l'infraction ou d'en empêcher le renouvellement.

La mission d'information prend note de cette interprétation, qui peut cependant prêter à débat. Les articles du code pénal relatifs au secret professionnel et à ses exceptions ne procèdent à aucun renvoi vers l'article 223-6, ce qui peut conduire à s'interroger sur l'intention réelle du législateur qui n'a peut-être pas souhaité consacrer une telle exception au secret professionnel. La règle posée à l'article 223-6 est juridiquement de même valeur que celle relative au secret professionnel figurant à l'article 226-13 et il n'est donc pas évident que l'une doive primer sur l'autre.

A l'évidence, une clarification du droit applicable s'impose, à l'issue d'une réflexion sur l'articulation entre ces différentes règles figurant dans le code pénal et dans le code de la santé publique, afin de pouvoir ensuite communiquer plus facilement auprès des professionnels de santé sur le secret et les possibilités ou obligations d'y déroger.

**Proposition n° 8 : clarifier puis faire connaître auprès des professionnels tenus à une obligation de secret les règles relatives au secret professionnel.**

*d) Le secret sacerdotal, un secret professionnel reconnu par la jurisprudence*

Compte tenu du nombre de scandales qui ont touché l'Église catholique depuis quelques années, la mission s'est intéressée aux règles applicables aux ministres du culte en matière de secret professionnel.

Depuis deux siècles, la Cour de cassation admet que **les ministres du culte sont dépositaires d'un secret professionnel**. Plusieurs arrêts confirment sans ambiguïté que les ministres du culte catholique et protestant sont soumis aux dispositions de l'article 226-13 du code pénal<sup>1</sup>.

Bien qu'il n'y ait pas eu de jurisprudence dans ce sens pour les ministres des cultes israélites et musulmans, rien ne porte à considérer que la même solution ne leur serait pas appliquée.

La raison d'être de ce secret est de permettre aux ministres des cultes de se prévaloir d'une véritable confidentialité pour permettre à leurs fidèles de s'exprimer sans encourir le risque d'une divulgation. La reconnaissance d'un secret institutionnalise la relation de confiance que doit inspirer le ministre du culte dans ses relations avec les fidèles.

Le secret religieux a donc été consacré comme un secret professionnel à part entière. Cependant, la question de la délimitation du champ de ce secret s'est posée et a été tranchée par la Cour de cassation.

---

<sup>1</sup> Cf. Marie-Elisabeth Cartier, *Le secret religieux*, *Revue de sciences criminelles* du 15 septembre 2003.

Le 30 novembre 1810, la Cour a admis explicitement ce secret s'agissant des **informations communiquées lors de la confession**. La motivation retenue est la suivante : « *La confession tient essentiellement au rite de cette religion : elle cesserait d'être pratiquée dès l'instant où son inviolabilité cesserait d'être assurée. Les magistrats doivent donc respecter et faire respecter le secret de la confession et un prêtre ne peut être tenu de déposer, ni même d'être interrogé, hors les cas qui tiennent immédiatement à la sûreté de l'État, sur les révélations qu'il a reçues dans cet acte de religion* ».

Mgr Olivier Ribadeau-Dumas, secrétaire général et porte-parole de la Conférence des évêques de France, a confirmé à la mission que le secret de la confession était un secret professionnel, au même titre que le secret médical ou que la relation entre un avocat et son client et qu'il obéissait aux mêmes règles juridiques. Il a considéré que le secret de la confession pouvait être une chance pour les victimes car la confession était parfois le seul lieu possible de révélations de faits de violences sexuelles. Le ministre du culte peut alors commencer un travail pour l'inciter à en parler à d'autres personnes ou en reparler en dehors du cadre de la confession.

L'arrêt précité de la Cour de cassation a tranché la question de savoir si le secret était limité aux seules déclarations faites lors de la confession ou s'il s'étendait à d'autres informations reçues par les ministres des cultes à l'occasion de leur fonction. La jurisprudence a admis que devait entrer dans le périmètre du secret professionnel, des aveux faits en prêtre en dehors de la confession : « *si la révélation n'a pas eu lieu réellement dans un acte religieux et sacramentel de confession, elle n'a été déterminée que par le secret dû à cet acte. Une décision contraire, en ébranlant la confiance qui est due à la confession religieuse nuirait essentiellement à la pratique de cet acte de la religion catholique* ».

La solution sera confirmée le 4 décembre 1891 par la Cour de cassation qui retient que : « *les ministres du culte sont tenus de garder le secret sur les révélations qui ont pu leur être faites à raison de leurs fonctions ; pour les prêtres catholiques, il n'y a pas lieu de distinguer s'ils ont eu connaissance des faits par la voie de la confession ou en dehors de ce sacrement, que cette circonstance ne saurait changer la nature du le secret dont ils sont dépositaires, si les faits ont été confiés dans l'exercice exclusif de leur ministère sacerdotal et à raison de ce ministère. Que cette obligation est absolue et d'ordre public* ».

Dans ces décisions, certes anciennes, la jurisprudence inclut donc dans le périmètre du secret professionnel les informations recueillies pendant la confession mais aussi celles communiquées aux ministres des cultes dans l'exercice de leur ministère.

En revanche, le secret professionnel ne s'applique pas aux révélations faites en dehors de leur ministère. Dans certaines affaires, les tribunaux ont eu l'occasion de préciser que l'obligation de garder les faits secrets ne pouvait être imposée aux ecclésiastiques « *pour les faits dont ils ont eu la connaissance, non comme ministres du culte, mais comme hommes, comme amis ou parents* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tribunal de Toulouse, 14 mars 1928.

Le tribunal correctionnel de Caen<sup>1</sup> dans une décision très commentée a également écarté le caractère secret d'une information, non pas tant en raison de la qualité de celui qui la recevait, mais en fonction de la nature même de celle-ci et des conditions dans lesquelles elle était venue à la connaissance du ministre du culte.

Dans cette espèce, l'ecclésiastique concerné avait eu connaissance d'une partie des faits de pédophilie à la suite de l'enquête qu'il avait prescrite à son vicaire général de diligenter. Les magistrats en ont déduit que les faits ainsi venus à sa connaissance ne procédant ni d'une confession, ni d'une autre confiance spontanée, **ne pouvaient être constitutifs d'un secret professionnel de nature à exonérer le ministre du culte de l'obligation de révélation pesant alors sur lui.**

Il en ressort que les qualités et les conditions dans lesquelles un ministre du culte a appris une information vont avoir un effet direct sur la qualification du secret professionnel et par voie de conséquence également sur l'étendue de l'obligation de révélation des infractions commises sur mineur.

C'est la raison pour laquelle, une circulaire du ministère de la justice du 11 août 2004, relative au secret professionnel des ministres du culte et aux perquisitions et saisies dans les lieux de culte, demande aux procureurs de la République de faire diligenter de manière systématique des enquêtes, dès lors qu'existe une suspicion de non révélation de crime ou de mauvais traitements ou de privations infligés à des mineurs de quinze ans ou à une personne vulnérable, afin de pouvoir déterminer avec précision dans quel cadre le représentant du culte concerné a eu connaissance des faits.

Pour la mission, il n'est pas illégitime que les informations recueillies par les ministres du culte dans le cadre de leur activité soient couvertes par un secret professionnel, comme le seraient celles confiées à un avocat ou à un médecin. Cela implique que les exceptions à l'obligation de secret les concernent également : ils devraient pouvoir faire jouer leur option de conscience pour révéler certains faits lorsqu'il en va de l'intérêt d'un mineur victime. Sur ce point, il existe une divergence regrettable entre les règles du droit pénal français et celles du droit canon, qui ne reconnaît pas une telle option de conscience, comme on le verra dans la suite de ce rapport.

*e) Poursuivre la réflexion sur l'instauration d'une obligation de signalement à la charge des professionnels dépositaires d'un secret*

Plus largement, la mission commune d'information s'est interrogée sur la mise en place d'une obligation de signalement, à la charge des professionnels de santé, portant sur toutes les violences physiques, psychologiques ou sexuelles qu'ils suspectent chez un mineur.

---

<sup>1</sup> Tribunal correctionnel de Caen, 4 septembre 2001

De par leur métier, ces professionnels sont particulièrement susceptibles de repérer chez l'enfant ou l'adolescent, à l'occasion d'un examen, les signes physiques ou psychologiques qui peuvent laisser supposer qu'il a été victime d'une agression.

Certains interlocuteurs de la mission ont plaidé avec conviction en faveur d'une telle obligation. Maître Dominique Attias, ancienne vice-bâtonnière du barreau de Paris a souligné que la création d'une telle obligation éviterait aux médecins de se poser beaucoup de questions sur ce qu'ils ont le droit de faire et de pas faire : *« s'il y a une obligation, les choses sont simples et les enfants sont protégés. Un enfant qui révèle de tels faits, même en demandant « de ne pas répéter », exprime une demande d'aide ; un médecin ne doit pas hésiter à y répondre de manière professionnelle. Il faut que les médecins, qui comptent parmi les protecteurs des enfants, puissent révéler ces faits sans se poser de questions. À l'étranger, dès que cette obligation a été instaurée, il y a eu plus de signalements et les enfants ont été mieux protégés ».*

La mission rappelle à cet égard qu'à peine 5 % des signalements proviennent du secteur médical, ce qui paraît bien peu au regard de la position privilégiée qui est la leur pour repérer les signes de maltraitance.

D'autres, telle Mme Regína Jensdottir, cheffe de la division des droits des enfants au Conseil de l'Europe, ont fait valoir qu'il y avait néanmoins un risque à affaiblir le secret professionnel : si certaines révélations se produisent dans l'intimité du cabinet médical, c'est souvent parce que le patient sait que ses propos sont couverts par le secret ; on peut donc craindre que les révélations se fassent moins nombreuses si le secret disparaît, voire que certains parents qui maltraitent leur enfant réduisent au minimum les consultations médicales de crainte d'être dénoncés. Dans ce cas, c'est la santé du mineur qui pourrait être mise en péril.

Sur ce point, le docteur Georges Picherot, ancien chef du service de pédiatrie du CHU de Nantes, membre du Conseil national de la protection de l'enfance, a jugé suffisant ce que prévoit aujourd'hui la loi en matière de signalement. Il a déclaré redouter qu'une obligation de signalement se heurte à certaines règles de déontologie et a souhaité que les médecins soient simplement incités à signaler.

La mission rappelle que ce débat a déjà eu lieu au Sénat, en 2018, à l'occasion de l'examen du projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

Le Sénat avait alors adopté un amendement de Mme Michelle Meunier et plusieurs de ses collègues instaurant une obligation de signalement à la charge des médecins lorsqu'ils suspectent que des violences physiques, psychologiques ou sexuelles sont commises à l'encontre d'un mineur<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. le compte rendu des débats de la séance du 5 juillet 2018. Le sénateur Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, et plusieurs de ses collègues, dont la présidente de la mission Catherine Deroche, avaient déposé un amendement identique.

Supprimée dans le cadre de la commission mixte paritaire (CMP), cette disposition ne figure cependant donc pas dans le texte définitif de la loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes<sup>1</sup>. La CMP a estimé, dans sa majorité, que les dispositions adoptées demeuraient inabouties et méritaient d'être retravaillées.

Il est vrai que l'amendement adopté par le Sénat présentait certaines insuffisances, en particulier parce qu'il visait seulement le signalement au procureur de la République et non le signalement à la CRIP, mais aussi parce qu'il mentionnait les seuls médecins et non l'ensemble des professionnels de santé.

Les avis sont partagés quant à l'instauration d'une obligation de signalement à la charge des professionnels de santé.

Pour ses partisans, cette mesure mettrait un terme aux interrogations que se posent de nombreux professionnels face à des règles juridiques qui leur paraissent floues. Le risque d'une sanction pénale constituerait une puissante incitation à signaler dans l'intérêt des enfants. Le risque que les enfants ne soient plus emmenés chez le médecin ne doit pas être surestimé : il est difficile de se soustraire à certaines obligations, par exemple en matière de vaccination, et ne pas faire soigner son enfant malade peut aussi attirer l'attention, ce que les parents maltraitants cherchent à éviter.

Les professionnels de santé pourraient s'appuyer pour mettre en œuvre cette obligation sur les outils que la Haute autorité de santé (HAS) a élaborés à leur intention, notamment la fiche mémo « Maltraitance chez l'enfant : repérage et conduite à tenir » publiée en 2014 et actualisée en 2017. Le Conseil national de l'Ordre des médecins a également élaboré, en concertation avec les ministères de la justice et de la santé, un modèle de lettre de signalement consultable en ligne sur son site.

Cette obligation de signalement concernerait aussi les travailleurs sociaux, qui, comme les professionnels de santé, ont la faculté<sup>2</sup> mais non l'obligation de signaler les mauvais traitements infligés à un enfant.

D'une manière générale, le constat partagé est qu'il convient de tisser autour de l'enfant un réseau protecteur dans lequel chaque partie prenante se sente responsable, sans qu'il existe des secteurs où le silence resterait accepté alors qu'un enfant est victime de violences.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 686 (2017-2018) de Mmes Marie Mercier, sénateur, et Alexandra Louis, députée, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 23 juillet 2018.

<sup>2</sup> La règle est cependant différente pour les professionnels de l'aide sociale à l'enfance qui doivent transmettre sans délai au président du conseil départemental les informations sur les mineurs qu'ils suivent avec une procédure spécifique pour les « informations préoccupantes ».

Néanmoins force est de constater que la mission n'a pas réellement approfondi cette question sensible qui n'était pas, comme il est précisé au début du rapport, au cœur de son champ d'investigation. Elle n'a pas, en particulier, auditionné les représentants des ordres professionnels ni les organisations professionnelles représentatives des professions médicales et des travailleurs sociaux.

C'est pourquoi il convient de poursuivre la réflexion via une mission d'information sénatoriale, constituée sous l'égide de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, qui pourrait se consacrer spécifiquement à cette question et qui envisagerait le problème dans sa globalité, qu'il s'agisse des infractions susceptibles de se reproduire ou des infractions plus isolées.

Sur la suggestion de plusieurs membres de la mission, cette réflexion pourrait être étendue au secret professionnel des ministres du culte. Il ressort des auditions que certains ministres du culte se retranchent derrière ce secret pour justifier l'absence de dénonciation de certains faits, ce qui est parfois mal ressenti par les victimes.

**Proposition n° 9 : étudier, via une mission spécifique, la possibilité d'introduire dans le code pénal une obligation de signalement pour les professionnels de santé, les travailleurs sociaux et les ministres du culte qui constatent qu'un mineur est victime de possibles violences physiques, psychiques ou sexuelles.**

## **2. Sensibiliser le grand public**

### *a) Pour une campagne de prévention nationale*

Les témoignages recueillis par la mission d'information montrent **une prise de conscience progressive de l'ampleur du phénomène des agressions sexuelles à l'encontre des mineurs**. Celle-ci a été permise par la libération de la parole des victimes, encouragée par le travail remarquable des associations, mais également par le travail des journalistes, des cinéastes, *etc.*

Vos rapporteurs constatent avec satisfaction que la prise de conscience progresse également chez les acteurs institutionnels, la prévention des infractions sexuelles à l'encontre des mineurs étant souvent affichée comme une priorité.

Toutefois, face à la prévalence de ces abus, **la prise de conscience ne saurait être le fait des seuls pouvoirs publics ou des institutions accueillant des enfants ; elle doit être l'affaire de la population toute entière.**

Entendu par la mission d'information, M. Éric Guéret, réalisateur du documentaire « Enfance abusée » et auteur d'un appel citoyen pour le lancement d'une campagne nationale de prévention contre la pédophilie, paru dans *Libération* en novembre 2018<sup>1</sup>, soulignait **le décalage persistant entre l'ampleur du phénomène et sa faible visibilité dans la sphère publique** ; il rappelait que « *les chiffres sont choquants, mais ce qui l'est plus encore c'est le déni généralisé que l'on constate face au nombre des victimes* »<sup>2</sup>.

L'efficacité de ces actions de sensibilisation n'est plus à démontrer, comme le rappelait Mme Violaine Blain, directrice du Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) ; ainsi, à l'occasion d'une campagne d'information, « *le nombre d'appels au 119 augmente, tout comme les informations préoccupantes. Ainsi, ces dernières ont augmenté de 40 % sur la durée de la campagne lancée en 2017 à l'occasion du plan de lutte contre les violences faites aux enfants* »<sup>3</sup>. Ces campagnes peuvent également avoir des conséquences à plus long terme, plus difficilement mesurables : « *au-delà de ces retombées immédiates, ces actions doivent également provoquer une maturation chez les victimes et leur entourage, qui peut prendre plus de temps* »<sup>4</sup>.

Toutefois, « *ces campagnes réclament des moyens, or notre budget pour la communication est relativement faible. De plus, il faut également prévoir le recrutement d'écoutants pour absorber leur impact* »<sup>5</sup>.

Mme Martine Brousse, présidente de l'association La Voix de l'enfant, rappelait également que « *nous avons fait une campagne en 2016, en lien avec le 119 et le ministère. Les spots, basés sur la télé-réalité, étaient diffusés avant le feuilleton Plus belle la vie. Cela s'est traduit par une augmentation de 11 % des appels de mineurs au 119 pendant la campagne* »<sup>6</sup>.

**Vos rapporteurs recommandent ainsi la mise en œuvre régulière de campagnes de prévention nationale à destination du grand public, visant à sensibiliser sur la prévalence des violences sexuelles sur les mineurs, leurs signes caractéristiques et la conduite à tenir en cas de suspicion.**

Ces campagnes devraient s'accompagner d'actions de prévention ciblées à destination des enfants eux-mêmes. **La qualité du livret de prévention *Stop aux violences sexuelles faites aux enfants*, publié et diffusé par les éditions Bayard à destination des enfants âgés de sept à treize ans, a été unanimement saluée.** D'autres initiatives analogues existent, comme *Le guide des colosses* édité par l'association Colosses aux pieds d'argile, à destination des enfants de cinq à quinze ans.

---

<sup>1</sup> « Pédophilie : appel citoyen pour une campagne de prévention en France », tribune parue dans *Libération*, 18 novembre 2018

<sup>2</sup> Audition du 28 novembre 2018.

<sup>3</sup> Audition du 15 janvier 2019.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Audition du 23 janvier 2019.

Alors que, comme le rappelait Mme Blain, « *la communication sur les violences sexuelles est délicate : il faut éviter d'être anxiogène pour les enfants et stigmatisant pour les professionnels* »<sup>1</sup>, vos rapporteurs soulignent que ces travaux doivent permettre, avec des mots adaptés, d'aider les enfants à se protéger et leur permettre, le cas échéant, de réagir et de rompre le silence. La diffusion de ces livrets permet en outre de sensibiliser par ricochet les familles.

**Proposition n° 10 : organiser régulièrement des campagnes de prévention à destination du grand public.**

Ces actions d'information et de sensibilisation doivent aller de pair avec un autre des leviers majeurs de prévention, à savoir l'éducation à la sexualité dispensée dans le cadre scolaire.

*b) L'éducation à la sexualité, un levier de prévention auprès des enfants dès le plus jeune âge*

(1) Le cadre juridique de l'éducation à la sexualité

**Vos rapporteurs considèrent que l'Éducation nationale a un rôle majeur à jouer dans la sensibilisation et la prévention des violences sexuelles.**

La circulaire du 12 septembre 2018 définit l'éducation à la sexualité dans le cadre scolaire comme une « *démarche éducative transversale et progressive, qui vise à favoriser l'estime de soi, le respect de soi et d'autrui, l'acceptation des différences, la compréhension et le respect de la loi et des droits humains, la responsabilité individuelle et collective, la construction de la personne et l'éducation du citoyen* »<sup>2</sup>.

En ce qu'elle permet aux enfants d'apprendre les notions d'intimité, de respect de soi et de l'autre et de consentement, **l'éducation à la sexualité participe pleinement à la prévention des violences sexuelles dont ils peuvent faire l'objet.**

Introduit par la loi du 4 juillet 2011<sup>3</sup>, l'article L. 312-16 du code de l'éducation prévoit qu'une « *information et une éducation à la sexualité sont dispensées dans les écoles, les collèges et les lycées à raison d'au moins trois séances annuelles et par groupe d'âge homogène* ». La loi du 13 avril 2016 a complété ces dispositions pour préciser que ces séances « *présentent une vision égalitaire des relations entre les femmes et les hommes* » et « *contribuent à l'apprentissage du respect dû au corps humain* »<sup>4</sup>.

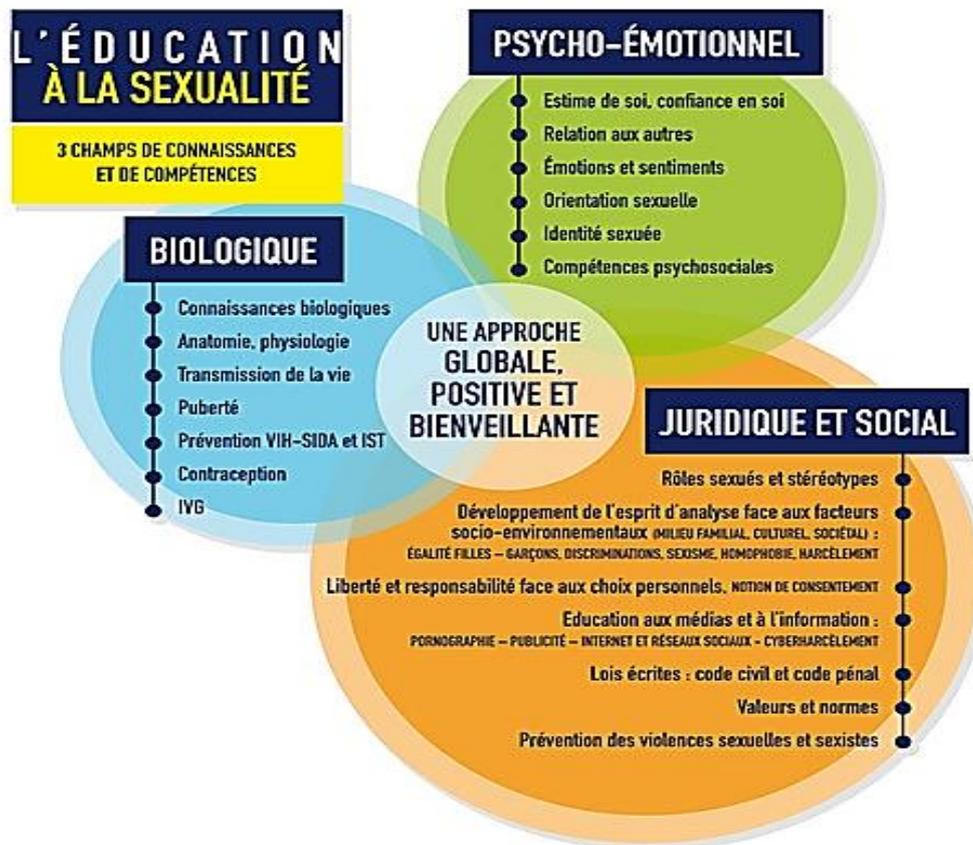
<sup>1</sup> Audition du 15 janvier 2019.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2018-111 du 12 septembre 2018 relative à l'éducation à la sexualité, NOR : MENE1824340C.

<sup>3</sup> Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

<sup>4</sup> Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées

Dispensée de l'école élémentaire au lycée, l'éducation à la sexualité se trouve à l'intersection de trois champs : le champ biologique, le champ psycho-émotionnel et le champ juridique et social. Les thématiques abordées sont adaptées à l'âge des élèves.



Source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

L'éducation à la sexualité est mise en œuvre selon des modalités différentes dans le premier et le second degrés :

- à l'école primaire, l'éducation à la sexualité relève du professeur des écoles, la circulaire du 12 septembre 2018 précitée précise que « ces temps doivent être identifiés comme tels dans l'organisation de la classe et être intégrés aux enseignements. Ils sont adaptés aux opportunités fournies par la vie de la classe ou de l'école » ;

- au collège et au lycée, les modalités d'organisation de l'éducation à la sexualité sont établies par le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) de l'établissement ; les séances d'éducation à la sexualité sont prises en charge par une équipe de personnes volontaires, « composée si possible d'enseignants et de personnels d'éducation, sociaux et de santé » ; elles sont organisées en articulation avec les programmes d'enseignement, notamment de sciences de la vie et de la terre (SVT) et d'éducation morale et civique (EMC).

### Les thématiques abordées dans l'éducation à la sexualité selon les âges

Dans le premier degré : l'étude et le respect du corps ; le respect de soi et des autres ; la notion d'intimité et de respect de la vie privée ; le droit à la sécurité et à la protection ; les différences morphologiques (homme, femme, garçon, fille) ; la description et l'identification des changements du corps, particulièrement au moment de la puberté ; la reproduction des êtres vivants ; l'égalité entre les filles et les garçons ; la **prévention des violences sexistes et sexuelles**.

Dans le second degré : liberté, responsabilité et respect face aux choix personnels (réseaux sociaux, Internet, cyberharcèlement, pornographie, etc.) ; valeurs et normes ; impact des stéréotypes et rôles sexués ; **prévention des violences sexistes et sexuelles** ; égalité filles-garçons ; contraception ; prévention des grossesses précoces non désirées ; IST et VIH-sida ; orientations sexuelles ; respect de son corps et de celui de l'autre.

*Source : ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*

Comme le rappelait M. Sébastien Colliat, sous-directeur de l'enseignement privé, les trois séances annuelles prescrites ne sont pas directement applicables aux établissements privés sous contrat ; il indiquait toutefois que « *dans le respect de leur caractère propre, ils déclinent un message de prévention absolument comparable au nôtre* »<sup>1</sup>.

#### (2) Une effectivité qui laisse à désirer

Dans son rapport de 2016 consacré à l'éducation à la sexualité, le Haut Conseil à l'égalité (HCE) dressait toutefois un bilan sévère de sa mise en œuvre : « *l'application effective des obligations légales en matière d'éducation à la sexualité en milieu scolaire demeure encore parcellaire, inégale selon les territoires car dépendante des bonnes volontés individuelles* »<sup>2</sup>.

Les services du ministère ne disposent pas d'éléments statistiques récents permettant d'apprécier l'effectivité de la mise en œuvre de l'éducation à la sexualité. En 2012, une enquête auprès des chefs d'établissement du second degré indiquait que 41 % des collégiens, 35 % des élèves de lycée général et technologique et 20 % des élèves de lycée professionnel avaient bénéficié au moins d'une séance d'éducation à la sexualité en dehors des enseignements ; ils étaient respectivement 40 %, 27 % et 51 % à avoir bénéficié d'actions dans le cadre des enseignements.

<sup>1</sup> Audition du 29 janvier 2019.

<sup>2</sup> Rapport relatif à l'éducation à la sexualité. Répondre aux attentes des jeunes, construire une société d'égalité femmes/hommes, rapport n° 2016-06-13-SAN-021 du HCE publié le 13 juin 2016

L'enquête menée en 2014-2015 par le HCE auprès d'un échantillon de 3 000 établissements mettait en évidence :

- une méconnaissance des prescriptions légales et réglementaires dans un certain nombre d'établissements : 25 % des écoles, 4 % des collèges et 11 % des lycées répondants ont déclaré n'avoir mis en place aucune action ou séance en matière d'éducation à la sexualité ;

- lorsque les séances sont mises en œuvre, elles concernent en priorité des classes de CM1 et de CM2 pour l'école, des classes de 4<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> pour le collège, des classes de 2<sup>nd</sup>e au lycée ;

- les questions liées aux **violences sexistes et sexuelles** ou d'orientation sexuelle sont les moins abordées, les séances portant surtout sur la prévention des maladies sexuellement transmissibles et des grossesses non désirées ;

- la formation des personnels de l'Éducation nationale à l'éducation à la sexualité est décrite comme insuffisante ; dans les établissements du second degré, les personnels sociaux et de santé sont cités comme ceux animant le plus souvent les séances d'éducation à la sexualité.

Les établissements citent le manque de moyens financier, de disponibilité des personnels, en particulier médico-sociaux, et la conciliation des emplois du temps comme les principaux freins à la mise en œuvre de l'éducation à la sexualité.

Comme l'a reconnu M. Alexandre Grosse, chef du service du budget, des établissements et de la performance à la DGESCO, « *Le premier degré est en effet le niveau où nous disposons des marges de progrès les plus importantes en matière d'éducation à la sexualité (...). Nous avons du chemin à parcourir car la question est plus délicate que dans le second degré<sup>1</sup>.* »

La formation des enseignants et de l'ensemble des personnels d'éducation semble être un obstacle à la mise en œuvre de l'éducation à la sexualité.

Les intervenants rencontrés dans le cadre du déplacement au rectorat de Lyon ont souligné l'insuffisance de la formation initiale et continue des enseignants en matière d'éducation à la sexualité ; selon Mme de la Salle, professeur, il n'existe dans la formation proposée par les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) qu'un seul module, facultatif, sur l'éducation à la sexualité, dont trois heures portent sur le développement psycho-sexuel de l'enfant.

Au regard du constat récurrent d'une surcharge de la formation initiale des enseignants<sup>2</sup>, il conviendrait en la matière d'investir particulièrement la formation continue de ces personnels.

---

<sup>1</sup> Audition du 29 janvier 2019.

<sup>2</sup> Métier d'enseignant : un cadre rénové pour renouer avec l'attractivité, rapport d'information n° 690 (2017-2018) de M. Max Brisson et Mme Françoise Laborde, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, juillet 2018

La circulaire du 12 septembre 2018 précitée vise à donner une nouvelle impulsion à cet égard ; elle indique que « *la sensibilisation et la formation des personnels seront renforcées* ».

Vos rapporteurs considèrent que **l'effectivité de l'éducation à la sexualité doit constituer une priorité de l'action de l'État**. Elles font leur proposition du rapport précité de notre collègue Marie Mercier, à savoir « *garantir les moyens d'assurer sur tout le territoire l'obligation légale d'éducation à la sexualité* »<sup>1</sup>.

**Proposition n° 11 : mettre en œuvre effectivement, dans les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire, l'éducation à la sexualité prévue par les textes, sans négliger l'aspect prévention des violences sexuelles**

*c) S'appuyer sur le travail des associations*

La mission a pu avoir connaissance du travail remarquable de prévention effectué par certaines associations, notamment auprès du public scolaire.

Du fait de leur positionnement et de leur maîtrise du sujet, ces associations apportent une plus-value certaine. M. Sébastien Boueilh, président et fondateur de l'association Colosse aux pieds d'argiles, a présenté à la mission le travail de sensibilisation effectué devant les élèves : « *Lorsque j'interviens devant des élèves, je commence par leur livrer mon témoignage. Puis je leur fais rédiger, de manière anonyme, une question sur un morceau de papier. Je recueille les questions et je les trie par thème : « Comment faire pour en parler ? », « Faut-il dénoncer son agresseur lorsqu'il est un membre de sa famille ? », « Comment en parler à ses parents ? ». Je propose ensuite des entretiens individuels avec ceux qui le souhaitent, accompagné d'une assistante sociale ou d'un psychologue. Systématiquement, cela aboutit à des signalements* »<sup>2</sup>.

Toutefois, comme le révèle l'enquête précitée du HCE, le partenariat avec des associations ou d'autres institutions est encore perfectible : 28 % des collèges répondants et 21 % des lycées **déclaraient ne pas entretenir de liens réguliers avec des associations** ; 97 % des écoles étaient dans ce cas.

La circulaire du 12 septembre 2018 précitée relative à l'éducation à la sexualité rappelle les modalités d'intervention de ces partenaires de l'Éducation nationale, qui font l'objet d'un agrément.

<sup>1</sup> Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles, *op. cit.*, p. 61.

<sup>2</sup> Audition du 31 janvier 2019.

L'obtention de cet agrément, si elle est une exigence nécessaire, peut parfois constituer une difficulté pour les associations, comme l'a rappelé Mme Violaine Guérin, présidente de l'association Stop aux violences sexuelles : « Nous faisons aussi un gros travail de prévention en direction des enfants d'âge scolaire. Ce programme consiste en trois interventions par an et il répond à ce que la loi prévoit. Il a été présenté maintes fois au ministère de l'éducation nationale. On nous a dit que c'était formidable mais...toujours aucun agrément. Nous sommes intervenus avec des chefs d'établissement courageux, qui étaient très concernés par ces sujets mais il demeure un blocage au niveau de l'État. En revanche, la fédération des écoles Montessori a décidé de former tous ses enseignants et tous ses chefs d'établissement grâce à notre programme »<sup>1</sup>.

S'il ne leur appartient pas de se prononcer sur les procédures d'agrément, vos rapporteurs ne peuvent que **soutenir le renforcement du partenariat entre l'éducation nationale et les associations spécialisées dans la prévention.**

**Proposition n° 12 : s'appuyer sur le savoir-faire des associations agréées en matière de sensibilisation des enfants et des adolescents au problème des violences sexuelles.**

#### *D. UN ENJEU INTERNATIONAL*

##### **1. Un problème mondial**

###### *a) La protection des enfants : un enjeu récent du droit international*

Les violences sexuelles commises sur les mineurs sont prises en compte au niveau international, mais le cadre juridique est relativement récent. En effet, la place de l'enfant a progressivement évolué dans la société, entre la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, en lien avec les mutations de la structure familiale.

Comme l'a indiqué Laurie Boussaguet, professeure des universités, politologue, une **philosophie des droits de l'enfant se met en place au cours du 20<sup>ème</sup> siècle** et aboutit à l'adoption de textes internationaux formant un cadre structurant pour l'action des États au niveau national.

**La déclaration de Genève reconnaissant des droits aux enfants est publiée en 1924**, puis l'Unicef est créé en 1946. En 1959, est signée la déclaration des droits de l'enfant. Enfin, en 1989, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) est une étape majeure dans la protection des enfants comme sujets de droits.

---

<sup>1</sup> Audition du 23 janvier 2019.

**L'article 19 de cette convention traite plus spécifiquement de la lutte contre les violences faites aux enfants :** « 1. Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour **protéger l'enfant contre toute forme de violence**, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, **y compris la violence sexuelle**, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux, ou de toute autre personne à qui il est confié ».

« 2. Ces mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de **prévention**, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des **procédures d'intervention judiciaire**. »

On constate le **même mouvement au niveau européen**, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe (*cf. infra*).

*b) La multiplication des scandales de violences sexuelles dans plusieurs pays*

En dépit de ce cadre international protecteur, de nombreux pays ont été confrontés à des **scandales de violences sexuelles commises sur des mineurs dans différents secteurs au cours des dernières années**. Ces faits de société **concernent tous les domaines**, qu'il s'agisse du sport (scandales dans le milieu de la gymnastique aux États-Unis, du football en Angleterre, de la natation ou du patinage artistique notamment), des institutions culturelles (scandale à l'académie de ballet de Vienne), des institutions éducatives catholiques ou laïques (affaire Villefontaine en France, violences commises dans les institutions en Irlande) ou des institutions religieuses (affaires de pédophilie au sein de l'Église catholique, mais aussi au sein de l'Église protestante américaine...).

Dans ce contexte, **plusieurs rapports portant sur la pédophilie au sein des institutions ou sur la prévention des violences sexuelles sur les mineurs ont été publiés à l'étranger**. Parmi ces travaux, on peut citer le rapport sur les abus sexuels sur mineurs au sein de l'Église catholique allemande, le rapport de la commission irlandaise sur les abus d'enfants, les rapports *Deetman* et *Samson* sur les abus sexuels sur mineurs aux Pays-Bas, le rapport sur les abus sexuels commis dans l'État de Pennsylvanie aux États-Unis, ou encore le rapport de la commission royale australienne sur les réponses institutionnelles aux abus sexuels d'enfants.

L'ensemble de ces travaux témoigne d'une réelle **prise de conscience à l'échelle internationale** de la **gravité** et de l'**ampleur des violences sexuelles commises sur les mineurs**.

Ils mettent à jour la nécessité d'agir pour **en finir avec le silence** coupable qui a permis la perpétuation des violences pendant des décennies au sein des institutions, mais aussi pour prévenir ces agissements, réprimer leurs auteurs et prendre en charge les victimes<sup>1</sup>.

On remarque de fortes convergences dans ces différents travaux, aussi bien du point de vue des constats que des recommandations.

(1) L'exemple allemand

(a) Une législation très complète contre les violences sexuelles contre les mineurs

En 2010, à la suite du scandale issu de la révélation de l'ampleur des abus sexuels commis dans certaines institutions catholiques réputées, s'est ouvert en Allemagne un **vaste débat public sur la protection de l'enfance**.

Le Gouvernement a installé en mars 2010 une **Table ronde nationale chargée d'enquêter sur les violences sexuelles sur les mineurs commises dans un cadre familial ou institutionnel**. Le rapport issu de ses travaux, qui se fonde sur environ 20 000 témoignages de victimes, est publié en mai 2011. Il est à l'origine d'un **nouveau cadre législatif** (loi fédérale sur la protection de l'enfance), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, et de la **refonte des instances de protection de l'enfance**, autour de l'office du Commissaire indépendant aux questions d'abus sexuels sur les enfants. Ce commissaire a pour mission d'agir comme interface entre les différents acteurs (victimes, administrations, établissements d'accueil, experts, associations...).

En 2017, **environ 13 500 enfants ou adolescents auraient été victimes d'agressions sexuelles**, tous contextes confondus, dont 1 600 victimes âgées de moins de six ans.

Parmi les dispositions remarquables de la loi fédérale, on relève les mesures suivantes :

- le droit pour toute personne en contact professionnel avec des mineurs de demander conseil à un spécialiste expérimenté lorsqu'elle suspecte un abus ;

- **de nouvelles règles relatives au secret professionnel et à la divulgation d'informations** applicables aux médecins, pharmaciens, travailleurs sociaux, psychologues, professeurs dans les établissements publics et privés reconnus par l'État : si, dans l'exercice de leur profession, ces personnes suspectent des abus, elles peuvent demander conseil à un spécialiste expérimenté auquel elles transmettent les informations, y compris confidentielles, pour lui permettre d'apprécier la situation. Elles sont aussi autorisées à transmettre ces informations aux services de la protection de l'enfance dès lors qu'elles estiment leur intervention nécessaire<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette partie constitue une synthèse des notes de droit comparé élaborées par la division du droit comparé à la demande de la mission d'information, qui figurent en annexe au présent rapport.

<sup>2</sup> Ces dispositions ont paru d'autant plus nécessaires au législateur qu'il n'existe pas d'obligation légale de signalement en Allemagne, même en cas de fort soupçon d'abus sexuels.

Par ailleurs, la loi fédérale prévoit des **obligations de déclaration renforcées pour exclure des personnes déjà condamnés des services de protection de l'enfance**. Dans ce cadre, sur requête de l'employeur, tout candidat à un poste est tenu de produire un certificat de bonne conduite attestant qu'il n'a pas été condamné pour un délit commis sur un mineur au cours des dix années passées<sup>1</sup>.

On notera que **tous les employés dans les instances publiques comme dans les instances dites libres de protection de l'enfance doivent présenter ce certificat**. En outre, **les bénévoles et les collaborateurs occasionnels de ces services peuvent aussi se voir demander de produire un tel certificat**, à la discrétion des services de protection de l'enfance qui les recrutent. Enfin, **les institutions auxquelles sont confiés des enfants ou des adolescents ne peuvent recevoir un permis d'exercer que lorsqu'il est établi que leur personnel est en mesure de présenter un certificat de bonne conduite**.

De surcroît, le Commissaire indépendant aux questions d'abus sexuels sur enfants joue un **rôle général de prévention mais aussi de référent pour les victimes**. Il assure notamment l'information du public et sensibilise la société à ce problème, à travers le déploiement, dans tout le pays, de l'initiative « Pas de place pour les abus ». Il a aussi pour mission de réaliser des **enquêtes scientifiques sur les violences sexuelles** commises sur les enfants.

On notera par ailleurs l'existence de **deux instances complémentaires** :

- le **Conseil des personnes affectées** : créé en mars 2015, il est composé de quatorze membres victimes d'agressions sexuelles dans différents contextes et engagées dans la lutte contre ces violences. Ils apportent leur double regard de victimes et d'experts aux équipes du commissaire sur les programmes de prévention ;

- la **Commission indépendante pour le traitement des abus sexuels sur enfants**, composée de six membres nommés en janvier 2016 par le Commissaire fédéral. Cette structure d'enquête doit étudier l'ampleur, les formes et les conséquences des violences sexuelles contre les enfants et les jeunes. Son travail se fonde sur le témoignage de victimes.

Enfin, le Commissaire a publié en octobre 2017 un **document d'orientation stratégique formulant des mesures à adopter au cours de la législature** pour améliorer la lutte contre les violences sexuelles commises contre des mineurs. Ce document invite notamment les autorités à élaborer des **programmes de prévention spécifiques pour les institutions d'accueil de jeunes handicapés**. Il met aussi l'accent sur le **renforcement des mesures pour lutter contre les violences en ligne** (exhibitionnisme, diffusion d'images pornographiques, *grooming*<sup>2</sup>) ainsi que sur l'effort de recherche scientifique.

---

<sup>1</sup> Le spectre des délits concernés est très large : manquement aux obligations de soin et d'éducation, diffusion de matériel pornographique, exploitation sexuelle, exhibitionnisme...

<sup>2</sup> Processus de séduction utilisé par le pédocriminel pour s'approcher de l'enfant qu'il veut agresser.

Il préconise une **campagne publique de sensibilisation** de la population et le **renforcement de la politique d'indemnisation et d'aide aux victimes**. Il recommande par ailleurs l'institutionnalisation de sa charge et des deux instances complémentaires créées en 2015 et 2016, notamment pour leur garantir l'indépendance requise et des moyens financiers adaptés aux besoins.

(b) Le rapport sur les abus sexuels sur mineurs au sein de l'Église catholique allemande

Depuis 2010, **l'Église catholique est confrontée en Allemagne à un scandale retentissant de pédophilie**. Dans ce contexte, la Conférence des évêques allemands a sollicité, en août 2013, un consortium d'universitaires pour réaliser une étude globale visant à **dresser un état des lieux des abus sexuels sur mineurs commis par les prêtres diocésains, les diacres et les membres des ordres religieux masculins** au sein des vingt-sept diocèses d'Allemagne entre 1946 et 2014.

L'étude répond à des **critères universitaires et non juridiques** et se présente comme une description épidémiologique, sans se prononcer sur la qualification pénale des faits.

Elle souligne une **grande hétérogénéité dans la tenue des archives ecclésiastiques** d'un diocèse à l'autre, ce qui complique l'appréciation globale du traitement des abus par l'Église.

D'après les données de l'étude allemande, sont directement mis en cause au moins **1 670 religieux catholiques** pour abus sexuels sur mineurs en Allemagne, entre 1946 et 2014, soit **4,4 % de tous les membres du clergé, estimation considérée comme un plancher**.

Selon les archives ecclésiastiques, **au moins 3 677 enfants ou jeunes ont subi une agression sexuelle dans un contexte religieux**. L'âge moyen des victimes était de douze ans au moment des faits et les abus duraient généralement entre quinze et vingt mois. **La majorité des victimes sont des garçons**, ce qui constitue une différence par rapport aux abus sexuels commis hors contexte religieux, où les filles sont plus souvent victimes.

**Le rapport dresse une typologie assez précise des victimes et des profils des auteurs.**

**Des procédures pénales ou canoniques ont été engagées contre un tiers des auteurs**. Le rapport relève que les évêques n'ont signalé aux autorités civiles que 7,3 % des clercs qu'ils suspectaient fortement d'abus sexuels. On relève aussi que **10 % des prêtres se sont dénoncés eux-mêmes**, ce qui n'arrive quasiment jamais en présence d'auteurs de violences sexuelles commises hors du cadre religieux.

**Les procès ont lieu plusieurs années après les faits** (en moyenne douze ans au pénal et vingt-deux ans au canonique) **et interviennent souvent après une première mutation du mis en cause**. À cet égard, le rapport déplore une absence de prise en compte du risque de récurrence par la hiérarchie (la plupart du temps, aucune information sur les accusations n'a été communiquée à la nouvelle paroisse ou au diocèse d'accueil).

Le rapport estime aussi que rien ne laisse indiquer une amélioration notable de la situation entre 1946 et 2014.

Il émet plusieurs recommandations, dont certaines sont relativement intrusives par rapport aux principes et à l'organisation interne de l'Église catholique :

- définir une **procédure unifiée de traitement** des abus sexuels dans les vingt-sept diocèses ;
- instaurer des **procédures obligatoires d'enregistrement** des accusations d'abus sexuels ;
- créer un **guichet unique**, indépendant de l'Église, pour écouter et orienter les victimes ;
- évaluer les programmes de prévention instaurés dans les diocèses ;
- **réduire les délais des procès canoniques et alourdir les peines prononcées** (jusqu'à l'exclusion et l'excommunication), et mettre en place un programme de réinsertion pour les prêtres condamnés ;
- **améliorer les processus de sélection et la formation des candidats à la prêtrise ou à l'entrée dans les ordres**, en insistant sur l'accompagnement psychologique par des experts, et étoffer la formation continue ainsi que la supervision des clercs en cours de carrière, au-delà des seules questions spirituelles pastorales ;
- engager une réflexion sur la morale sexuelle de l'Église, en particulier sur son attitude à l'égard de l'homosexualité ;
- adapter les plans de prévention au contexte religieux ;
- poursuivre la **politique de dialogue et d'indemnisation des victimes**.

(2) Le rapport de la commission irlandaise sur les abus d'enfants

La République d'Irlande est à l'initiative d'un **travail colossal visant à faire la lumière sur les violences commises sur les enfants dans le pays, entre 1936 et 1999**. La commission Ryan, du nom du juge Sean Ryan, a mené à bien ce travail, dont les principaux objectifs étaient :

- de permettre aux victimes d'abus dans les institutions<sup>1</sup> pendant l'enfance de relater les agressions qu'elles ont endurées ;
- **d'enquêter sur les violences commises**, sur la façon dont les enfants ont été placés, de déterminer les causes, la nature, les circonstances et l'étendue des abus, ainsi que le fonctionnement, la gestion et le contrôle des institutions incriminées.

---

<sup>1</sup> Le champ de l'enquête couvrait les écoles, les écoles techniques, les maisons de redressement, les orphelinats, les hôpitaux, les foyers pour enfants et tout autre endroit où des enfants étaient pris en charge par d'autres personnes que leur famille.

Le rapport de la commission, publié le 20 mai 2009, comporte cinq volumes et plus de 2 500 pages. **Il couvre la négligence, les abus physiques, spirituels et sexuels survenus dans les institutions irlandaises pour enfants**, dont la plupart étaient des pensionnats tenus par des ordres religieux catholiques. Il fait état de milliers d'enfants victimes d'abus pendant plusieurs décennies, dans 216 institutions gérées par des ordres religieux, impliquant plus de huit cents prêtres, frères, religieuses et laïques.

**On observe que les abus sexuels se sont produits dans un grand nombre d'institutions et qu'ils étaient particulièrement endémiques dans les institutions pour garçons.**

La commission souligne que la direction des ordres religieux, bien que consciente de ces situations, s'est souvent contentée de déplacer les auteurs dans d'autres structures, alors que le risque de récurrence était connu. **Elle dénonce également l'attitude passive, voire complice du ministère de l'éducation dans la gestion de ces affaires.** De surcroît, elle estime que le système d'inspections de l'éducation était fondamentalement déficient et incapable d'être efficace en raison de son **manque d'indépendance** vis-à-vis du ministère.

Les recommandations de la commission s'articulent autour de **deux axes principaux** :

- **soulager ou corriger les effets des abus sur les victimes** : à cet effet, la commission propose **d'ériger un mémorial en l'honneur des victimes**, pour marquer les excuses officielles de l'État à leur encontre, dans son incapacité à leur porter secours. Elle préconise aussi de faire toute la transparence sur les **défaillances collectives et individuelles** qui ont permis la perpétuation des abus et de mettre en place des procédures pour garantir que de tels faits ne se produiront plus. Elle suggère également de faciliter le recours des victimes et de leurs familles à des psychologues et de garantir leur accès aux documents d'archives qui les concernent.

- **empêcher et réduire l'incidence des abus dans les institutions et protéger les enfants de telles violences** : il est recommandé de recentrer la politique de protection de l'enfance sur l'enfant et ses besoins prioritaires et de faire primer son intérêt sur toute autre considération, avant toute loyauté personnelle, professionnelle ou institutionnelle. À cet égard, une méthode d'évaluation des institutions accueillant des enfants doit être mise en place pour vérifier la mise en œuvre effective de ces principes, en se fondant sur les meilleures pratiques internationales. La commission estime également nécessaire de **recourir à des inspections indépendantes et de garantir la fluidité des informations entre les différentes administrations** intervenant dans le champ de la protection de l'enfance.

Enfin, un guide national intitulé « *Children first* » a été élaboré. La commission estime qu'il doit être appliqué systématiquement et sans exception, pour gérer les affaires de violences sexuelles commises contre des mineurs, quelle que soit l'institution concernée.

(3) Les rapports hollandais

En 2010, les Pays-Bas sont secoués par le scandale des violences sexuelles commises sur les enfants. Afin de réagir à cette émotion, le pays a entrepris **deux démarches indépendantes** pour analyser le phénomène, en mesurer l'ampleur, en identifier les causes et proposer des recommandations pour renforcer la protection des enfants.

En avril 2010, une **commission d'enquête, dite Samson**, est mise sur pied par les ministres de la Famille et de la Justice, pour **enquêter sur les abus sexuels subis entre 1945 et 2010 par les enfants placés dans des institutions ou des familles d'accueil par l'État néerlandais**. Elle rend son rapport en octobre 2012.

La commission Samson admet qu'elle n'a pas eu les moyens d'évaluer de façon fiable l'ampleur des abus commis sur la période de référence, notamment parce que les **archives anciennes ont été expurgées** et parce que le contexte de l'époque ne favorisait en rien la libération de la parole. Pour la période récente, la commission pointe un **écart du simple au double entre la moyenne des abus sexuels sur enfants rapportés aux Pays-Bas (74 pour 1 000) et les abus rapportés sur des enfants placés (143 pour 1 000)**. Elle en déduit que le **risque d'abus sexuel est inhérent aux institutions** de placement pour mineurs, alors même que les chances de détection et de répression des auteurs sont faibles.

Selon les travaux de la commission Samson, **les professionnels de la protection de l'enfance ne repéreraient qu'à peine 2 % des cas d'abus rapportés par les enfants**. Elle relève qu'un tiers des cas impliqueraient une femme comme auteur de violences. En outre, à la différence des abus commis au sein de l'Église catholique, **les filles sont deux fois plus victimes que les garçons**. Enfin, elle établit que **les enfants souffrant d'un déficit de développement ou d'un handicap mental sont des cibles privilégiées des pédocriminels** (ils sont trois fois plus souvent victimes d'abus sexuels que les autres).

Du point de vue des recommandations, la commission Samson préconise de **renforcer la formation des acteurs de la protection de l'enfance** concernant la sexualité des adolescents, la détection des abus et la prise en charge des enfants victimes. Elle suggère également la mise en place d'une **certification régulière des professionnels**, sur la base d'un référentiel élaboré par le secteur et d'objectifs annuels de formation. Elle recommande par ailleurs **d'augmenter le ratio encadrants/jeunes** et de réaliser une évaluation et un diagnostic des troubles potentiels des enfants retirés à leur famille pour être placés, mais aussi de l'environnement d'accueil.

La commission insiste aussi sur **l'enjeu du signalement le plus précoce possible en impliquant davantage les tiers** et promeut le renforcement de l'inspection de la protection de l'enfance et la mise en place de procédures internes formelles de plainte.

S'agissant plus particulièrement des victimes, la commission Samson recommande de procéder à une **reconnaissance officielle des abus passés**, à travers des excuses du gouvernement, et de **faciliter la prise en charge des victimes d'abus** avant 1973 par le **Fonds d'indemnisation** des infractions violentes. Elle met aussi l'accent sur la **nécessaire pluridisciplinarité** dans la prise en charge des victimes.

Enfin, elle souligne l'intérêt de la **recherche scientifique pour améliorer la qualité des statistiques** et recommande de réaliser tous les deux ans un audit de prévalence des violences sexuelles dans les foyers d'accueil.

Parallèlement à la commission Samson, la Conférence des évêques et la Conférence des ordres religieux des Pays-Bas demandent en mai 2010 l'instauration d'une **commission d'enquête indépendante (dite commission Deetman) sur les abus sexuels subis depuis 1945 par des mineurs confiés à des institutions ou des paroisses dépendant de l'Église catholique**. Cette instance rend son rapport en décembre 2011.

Entre mars et décembre 2010, la commission Deetman a recueilli 1 795 signalements directement liés à des abus sexuels de mineurs au sein de l'Église catholique et ses établissements, que les abus soient commis par des prêtres, des religieux, des diacres ou des laïcs. À l'issue de ses travaux, **la commission Deetman estime qu'avant leur dix-huit ans, environ 10 % des Néerlandais ont été confrontés à des violences sexuelles**, du comportement déplacé au viol aggravé. Elle a identifié **environ 800 auteurs d'abus sexuels au sein de l'Église catholique néerlandaise, dont 105 encore en vie**.

Selon la commission, **les autorités ecclésiastiques avaient connaissance du problème dès la fin des années 1940** ; elles n'ont pas prêté l'attention nécessaire aux victimes et n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient. De surcroît, la commission estime que le **traitement** des cas relevés était **individuel et parcellaire** et non pas systémique et institutionnel et que les codes de conduite stricts mis en place n'ont été appliqués qu'avec **laxisme et complaisance**.

(4) Le rapport de l'État de Pennsylvanie sur les abus sexuels commis par l'Église catholique

Une enquête menée pendant deux ans par les services de Josh Shapiro, le procureur de Pennsylvanie (États-Unis), a débouché sur un rapport rédigé par un jury populaire associé à l'enquête, publié le 14 août 2018. Ce travail révèle que, **dans l'État de Pennsylvanie, des violences sexuelles ont été commises par plus de trois cents prêtres sur plus d'un millier d'enfants**. Les faits couverts par le rapport s'étalent des années 1940 jusqu'à 2010.

Si cette enquête n'est pas le premier travail d'un jury populaire sur des cas de pédophilie au sein de l'Église catholique, elle revêt un **caractère exceptionnel par l'ampleur des faits qu'elle dénonce**.

Sur les 301 prêtres accusés dans le rapport, seuls deux ont été inculpés par la justice américaine. En effet, dans tous les autres cas, les faits sont prescrits et ne peuvent donc plus être poursuivis sur le plan pénal<sup>1</sup>.

L'enquête du grand jury décrit surtout la **façon dont la hiérarchie catholique a dissimulé, pendant des années, ces affaires d'abus sexuels** : « *Tous ont été balayés d'un revers de main, dans chaque coin de l'État, par des dirigeants de l'Église qui préféreraient protéger les agresseurs et leur institution avant tout (...). Tout au long de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, les diocèses ont développé des stratégies durables pour cacher ces abus sexuels pédophiles* », accusent les auteurs du rapport.

Selon eux, les diocèses recourent à des euphémismes dans leurs procédures internes pour évoquer les viols pédophiles, parlant de « contacts inappropriés ». Par ailleurs, les enquêtes internes étaient bien souvent menées par des prêtres insuffisamment formés. En outre, **dans la plupart des cas, les prêtres accusés ont été déplacés sans être suspendus ou dénoncés publiquement, ce qui leur a permis de sévir dans d'autres paroisses.**

Les auteurs du rapport regrettent que l'Église ait « *largement échappé à toute responsabilité* ». Autre fait problématique, ils soulignent que **plusieurs policiers ont refusé d'enquêter sur des accusations visant des prêtres.**

Pour autant, ils observent une **évolution des pratiques de l'institution religieuse**, en particulier à la suite des révélations du *Boston Globe* en 2002, dont l'enquête avait montré comment l'Église couvrait les abus de ses prêtres dans le Massachusetts.

Entre autres préconisations, le rapport recommande **d'offrir la possibilité aux victimes de poursuivre les diocèses au civil pendant un délai de deux ans**, quel que soit l'âge des victimes, s'inspirant d'une procédure qui existe déjà dans quatre États américains (Californie, Delaware, Minnesota et Hawaï).

Plusieurs évêques des diocèses visés par l'enquête ont réagi à la suite de la publication du rapport, en condamnant les violences sexuelles commises dans leurs diocèses, en publiant sur leur site la liste des prêtres mis en cause ou en proposant de rencontrer les victimes. D'autres ont souligné que ces affaires concernaient le passé et que « *ce n'est pas l'Église d'aujourd'hui* ».

De surcroît, plusieurs diocèses ont instauré des **fonds de compensation pour dédommager les victimes dont les agressions sont prescrites**, estimant que c'était une façon pour l'Église de reconnaître ses erreurs et de contribuer à aider les victimes.

Enfin, certains évêques, adeptes d'une plus grande transparence, ont participé à la **rédaction d'une charte prévoyant la destitution des évêques accusés d'agressions sexuelles ou de viols et de ceux qui ont dissimulé ces crimes.**

---

<sup>1</sup> En Pennsylvanie, les abus sexuels commis contre des mineurs sont prescrits lorsque la victime a dépassé l'âge de trente ans.

(5) Le rapport de la Commission royale australienne

L'Australie est, avec l'Irlande, le pays qui a mené le travail le plus approfondi sur la question de la pédophilie dans les institutions en charge de l'enfance et de la jeunesse. Une **commission d'enquête royale sur les réponses institutionnelles aux abus sexuels d'enfants** a ainsi été mise en place par le gouvernement en 2012, après l'émoi suscité par plusieurs affaires de pédophilie dans le pays.

La commission a mené son travail **entre janvier 2013 et décembre 2017**, pour faire la lumière sur le traitement des violences sexuelles commises dans toutes les institutions en contact avec des enfants. Son rapport final représente une somme considérable de 17 volumes. Il dresse un **constat sans appel sur l'absence de protection des enfants dans les institutions** : *« C'est une tragédie nationale, perpétrée pendant des générations dans nombre d'institutions de confiance (...). Certaines institutions avaient de nombreux pédophiles qui agressaient de nombreux enfants (...) Les plus grandes institutions ont gravement manqué à leurs devoirs. Dans de nombreux cas, ces manquements ont été aggravés par une réponse manifestement inadaptée aux victimes »*.

En outre, le rapport formule **189 recommandations par secteur et par institution**, dont près d'un tiers concernent les institutions religieuses, notamment **l'Église catholique qui fait l'objet de sévères critiques**.

Au cours de la période d'investigation, la commission royale a reçu 42 041 appels téléphoniques, réceptionné 25 964 lettres et courriels. Au total, les témoignages de 16 953 victimes entraient dans son périmètre. **3 489 institutions ont été mises en cause<sup>1</sup>, dont 58,1 % d'entre elles sont des institutions religieuses<sup>2</sup> et 32,5 % des institutions étatiques**. Plus de 2 500 signalements ont été transmis à la police et 230 enquêtes ouvertes.

En ce qui concerne l'Église catholique, le rapport de la commission rapporte que **7 % des prêtres catholiques australiens ont fait l'objet d'accusations d'abus sexuels sur des enfants entre 1950 et 2010**, sans que les soupçons ne donnent lieu à des investigations. La plupart du temps, les enfants qui parlaient étaient tout simplement ignorés, voire sanctionnés. Les auteurs désignés n'ont bien souvent fait l'objet d'aucune enquête interne ni de signalement aux autorités policières ou judiciaires. Dans certains diocèses, la proportion de prêtres soupçonnés de pédocriminalité atteint jusqu'à 15 %.

**Le champ des recommandations est très vaste**. La Commission royale estime que le gouvernement australien devrait régulièrement **conduire et publier une étude de prévalence**, afin de mieux connaître l'étendue du phénomène. Il est également invité à **définir une stratégie nationale de prévention des abus sexuels sur enfants** et à **établir un dispositif de supervision** de sa mise en œuvre, sous l'égide d'un **Bureau national pour la sécurité des enfants**, rattaché aux services du Premier ministre et créé par la loi.

---

<sup>1</sup> Orphelinats, clubs de sports, écoles, organisations de jeunesse et institutions religieuses.

<sup>2</sup> Dont 61,4 % catholiques et 14,8 % protestantes.

De surcroît, on relève que la Commission royale, en référence à l'article 3 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, a défini dix **normes pour des enfants en sécurité** (*Child Safe Standards*), qu'elle enjoint toutes les institutions concernées de respecter.

**Les dix normes pour des enfants en sécurité  
définies par la commission royale australienne**

1. La sûreté de l'enfant est incorporée à la culture et à la gouvernance de l'institution ; elle relève d'une responsabilité à tous les échelons, publiquement affirmée. Le personnel respecte un code de conduite encadrant clairement les interactions avec les enfants.

2. Les enfants participent aux décisions qui les affectent et sont pris au sérieux.

3. Les familles et les communautés sont informées et impliquées.

4. L'équité comme les besoins de certaines populations sont respectés. En particulier, les besoins des Aborigènes et des populations du détroit de Torres, ainsi que ceux des enfants handicapés ou provenant de milieux culturellement et linguistiquement différents sont pris en compte.

5. Les personnes travaillant avec des enfants sont recrutées et supervisées de façon appropriée. Elles sont instruites de leurs responsabilités particulières en matière de protection des enfants et de leurs obligations de signalement.

6. Les procédures de traitement des plaintes pour abus sexuels sont centrées sur l'enfant. Les plaintes sont prises au sérieux, traitées avec rapidité et en profondeur, dans le respect de l'ensemble des obligations légales de signalement, de confidentialité et de droit du travail.

7. Les personnels sont pourvus des connaissances et des aptitudes nécessaires à la protection des enfants grâce à une formation continue tout au long de leur carrière.

8. Les environnements physiques et en ligne de l'institution sont conçus pour réduire les risques d'abus.

9. La mise en œuvre des présentes normes est constamment évaluée et améliorée.

10. Les documents d'orientation et les règles de procédures manifestent la façon dont l'institution garantit la sûreté des enfants.

S'agissant de l'obligation de signalement, la Commission préconise d'amender les lois fédérales et fédérées pour **établir une liste uniforme des professionnels tenus de dénoncer** tout fait pouvant constituer un abus dont ils peuvent être informés.

Selon la Commission, les institutions accueillant des enfants devraient être légalement tenues de **mettre en place un dispositif de signalement des conduites douteuses**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Des lignes directrices définiraient les conduites qui doivent être impérativement signalées et rapportées, en s'assurant de couvrir tous les employés, volontaires et contractants.

De surcroît, la Commission souhaite que les institutions dont l'activité est directement liée à l'accueil des enfants **conserver pendant au moins quarante-cinq ans toute archive portant sur des allégations d'abus**, afin de tenir compte des révélations tardives.

La Commission estime par ailleurs nécessaire une **harmonisation des fichiers d'enseignants tenus par les différents États fédérés**. Dans le même esprit, toutes les informations inscrites au registre des enseignants d'un État doivent être consultables par les autorités d'autres États fédérés et par les établissements scolaires. Plus généralement, la Commission est favorable à un **durcissement des procédures de vérification de l'aptitude des candidats à la profession d'enseignants**.

Afin de prendre en compte la complexité des procédures de réparation et de réclamation des dommages et intérêts, la Commission royale invite le gouvernement australien à **instaurer et financer un service dédié de conseil juridique au profit des victimes**.

Les propositions de la Commission royale australienne vont très loin en ce qui concerne les institutions religieuses, et notamment l'**Église catholique**. Elle n'hésite pas à recommander plusieurs modifications de la loi canonique. Par exemple, elle préconise **l'obligation pour les prêtres de dénoncer** les actes pédophiles qui leur sont avoués dans le cadre du secret de la confession. Elle recommande également à la Conférence des évêques de demander au Vatican une **modification du droit canonique afin d'instaurer le célibat volontaire** et non plus obligatoire pour les prêtres et **promeut l'introduction d'évaluations psychologiques et psychosexuelles pour les séminaristes**, afin de vérifier leur capacité à travailler en contact avec des enfants.

En outre, elle propose **d'amender le droit canonique** pour :

- **redéfinir les délits d'abus sexuels sur enfant**, non plus comme des fautes morales et des manquements aux vœux de célibat ou de chasteté, mais comme des **crimes canoniques** contre l'enfant ;

- **lever le secret pontifical** pour toute action disciplinaire canonique liée aux abus sexuels commis sur des enfants ;

- **supprimer**, avec effet rétroactif, **tout délai de prescription** pour l'engagement d'une action canonique pour abus sexuel pour enfant<sup>1</sup> ;

- envisager la **création d'un tribunal australien pour juger les affaires disciplinaires canoniques**, en conservant un recours en appel devant la Signature Apostolique.

---

<sup>1</sup> En cas d'abus sexuel sur mineur, le droit pénal canonique prévoit que le point de départ du délai de prescription débute à l'âge de dix-huit ans. Le délai est de vingt ans, mais la Congrégation pour la Doctrine de la Foi a le droit de déroger au cas par cas.

Plus généralement, la Commission royale recommande à toutes les confessions que les **religieux faisant l'objet d'une plainte crédible soient suspendus de leurs ministères pendant la durée de l'enquête**, dès lors qu'ils pourraient entrer en contact avec la victime. De surcroît, elle estime que les **religieux condamnés devraient être démis définitivement de leur ministère et leur statut religieux révoqué** selon les rites propres à chaque confession.

Enfin, chaque Église ou confession est invitée à mettre en place un **registre national** pour faciliter l'identification de risques potentiels posés par certains ministres du culte.

À la suite du rapport de la Commission royale, le Gouvernement australien a décidé de créer un **mécanisme d'indemnisation des victimes**.

## 2. Un domaine d'action prioritaire pour le Conseil de l'Europe

*a) La convention de Lanzarote, un instrument ambitieux de protection des enfants face aux violences sexuelles*

### (1) La convention de Lanzarote

Signée par les ministres de la justice du Conseil de l'Europe le 25 octobre 2007 à Lanzarote, la **convention pour la protection des enfants contre les exploitations et les abus sexuels**, dite convention de Lanzarote, a été ratifiée par la France en 2011<sup>1</sup>.

Elle se distingue des autres instruments internationaux dans ce domaine par le fait que ces derniers visent essentiellement à protéger les enfants contre des agissements commis à des fins commerciales ou lucratives. La convention de Lanzarote a été conçue comme un instrument exhaustif, visant à couvrir l'ensemble du champ de la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, quelles qu'en soient les formes ou les motivations, y compris dans le milieu familial ou l'environnement social proche.

Les dispositions de la convention de Lanzarote relèvent de deux catégories distinctes :

- **un certain nombre de recommandations générales**, qui portent en particulier sur la sensibilisation des personnes travaillant au contact des enfants, sur la possibilité de signaler aux services de protection de l'enfance les soupçons d'exploitation ou d'abus sexuels ou sur l'assistance aux victimes, ainsi qu'en matière de procédure pénale, notamment afin qu'elles prennent en compte la vulnérabilité particulière des enfants qui y sont confrontés ;

---

<sup>1</sup> Voir à cet effet le rapport n° 478 (2009-2010) de M. Jacques Gautier, fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat, déposé le 19 mai 2010, sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

- **des dispositions précises en matière pénale**, visant à harmoniser les législations des pays signataires : la convention fait obligation aux États parties d'ériger en infractions divers comportements, tels que la prostitution et la pornographie enfantines, le fait de faire assister un enfant à des activités sexuelles, même s'il n'y participe pas, ou de proposer une rencontre à un enfant par le biais d'Internet et des réseaux sociaux en vue d'abus sexuels.

La convention prévoit la mise en place d'un mécanisme de suivi, sous la forme d'un comité – dit « comité de Lanzarote » – chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention, mais également d'un principe d'échanges d'informations et de bonnes pratiques.

## (2) Un instrument mis en œuvre par la France

M. Mikaël Poutiers, secrétaire du comité de Lanzarote, qu'une délégation de la mission a rencontré à Strasbourg, estime que la situation en France est conforme aux exigences de la Convention, notamment au regard des dispositions applicables en matière pénale.

Comme l'indique le rapport de notre ancien collègue Jacques Gautier sur le projet de loi de ratification de la convention<sup>1</sup>, **le droit français était d'ores et déjà conforme aux obligations résultant de la convention lors de sa ratification**, à deux exceptions : « *le code pénal français ne prévoit ni ne réprime la tentative de sollicitation d'un mineur à des fins sexuelles, ni la tentative de consultation et de possession d'images pédopornographique* ».

**Ces lacunes du droit pénal français**, qui avaient fait l'objet d'une réserve lors de la ratification de la convention<sup>2</sup>, **ont été en grande partie comblées par des textes ultérieurs, notamment la loi n° 2013-711 du 5 août 2013**<sup>3</sup>.

Cette loi transpose notamment la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la pédopornographie, qui reprend en grande partie les dispositions en matière pénale de la convention de Lanzarote.

La loi du 5 août 2013 précitée a ainsi **étendu la qualification du délit de corruption de mineurs** prévu à l'article 227-22 du code pénal **au fait**, pour des majeurs, **d'assister en connaissance de cause à des réunions comportant des exhibitions ou des relations sexuelles auxquelles un mineur assiste ou participe**.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 478 (2009-2010) précité.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-1385 du 27 octobre 2011 portant publication de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (ensemble une déclaration et une réserve), signée à Lanzarote le 25 octobre 2007.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, article 5.

Elle a également modifié l'article 227-23 du code pénal afin de **réprimer la consultation ponctuelle**, en contrepartie d'un paiement, **d'un service de communication au public en ligne mettant à disposition une image ou une représentation d'un mineur à caractère pornographique** ainsi que **le fait d'acquérir ou de détenir une telle image ou représentation par quelque moyen que ce soit**. Elle a aussi prévu la répression de la tentative de ces délits.

*b) Les bonnes pratiques promues par le Conseil de l'Europe dans le cadre du comité de Lanzarote*

Les interlocuteurs de la division des droits des enfants du Conseil de l'Europe entendus par vos rapporteuses ont souligné **qu'il demeurerait cependant des marges de progrès, notamment en matière de sensibilisation du grand public et de protection des enfants victimes**.

(1) Sensibiliser le grand public, notamment au moyen de la journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, le 18 novembre

Dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Lanzarote, le Conseil de l'Europe poursuit une politique active de sensibilisation et d'information.

Celle-ci prend plusieurs formes :

- la campagne « un sur cinq », en référence à la part estimée d'enfants victimes d'abus sexuels, menée de 2010 à 2015 ;

- la création de ressources pédagogiques : un dessin animé à destination des enfants âgés de trois à sept ans, intitulé « Kiko et la main » ; une vidéo destinée aux enfants de sept à douze ans « Parle à quelqu'un de confiance », consacrée aux abus sexuels commis dans le cercle de confiance des victimes ; des tutoriels et une brochure pour les parents sur la parentalité à l'ère du numérique ;

- enfin, l'instauration en 2015 d'une journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, qui a lieu le 18 novembre de chaque année.

Vos rapporteuses regrettent le peu d'écho donné par les pouvoirs publics à cette journée, notamment en comparaison de la journée internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre, et de la journée internationale des droits des femmes, le 8 mars.

Elles estiment nécessaire de **donner davantage de publicité en France à la journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, qui devrait devenir un temps fort de la communication des pouvoirs publics sur le sujet**.

**Proposition n° 13 : donner de la visibilité à la journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels en organisant des actions de sensibilisation et de communication.**

(2) Mieux protéger les enfants victimes – le modèle du *Barnahus*

Parmi les bonnes pratiques promues par le comité de Lanzarote, vos rapporteuses ont retenu la mise en place de *Barnahus*, des lieux uniques d'accueil et de prise en charge des mineurs victimes de violences sexuelles, créés en Islande en 1998, et qui ressemblent aux unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques (UAMJ) qui existent dans notre pays.

Ces structures répondent à l'enjeu d'adapter la procédure pénale et la prise en charge des enfants victimes. Ils réunissent dans un lieu neutre, adapté aux enfants, l'ensemble des services compétents tant en matière de procédure judiciaire que d'accompagnement médical et social.

Comme l'a rappelé Mme Regina Jensdottir, chef de la division des droits des enfants du Conseil de l'Europe, il s'agit que l'enfant « *se sente en sécurité et n'ait pas à répéter les récits à des intervalles réguliers et à des personnes différentes, ce qui se révèle très éprouvant pour lui* »<sup>1</sup> et qui peut s'assimiler à un « calvaire judiciaire ».

Grâce en partie aux efforts du Conseil de l'Europe, qui en assure une promotion active, ce modèle tend à se répandre, essentiellement dans les pays scandinaves et anglo-saxons, mais également à Chypre où une structure analogue a ouvert ses portes en 2018.

---

<sup>1</sup> Déplacement du 27 mars 2019.

## II. CONSTRUIRE DES ENVIRONNEMENTS SÉCURISÉS POUR LES MINEURS

Les parents devraient pouvoir confier leurs enfants à des structures d'accueil en toute confiance. Pour cela, il convient de s'assurer que les personnes amenées à être au contact des mineurs soient des personnes de confiance, bien formées à la prévention et à la détection des infractions sexuelles.

### A. LES CONDITIONS À RÉUNIR POUR ACCUEILLIR DES MINEURS EN TOUTE SÉCURITÉ

#### 1. Le recrutement

Le premier levier à la disposition des structures qui accueillent des mineurs est la **vérification des antécédents judiciaires du personnel** – salarié et bénévole – qu'elles emploient. Certes, cette vérification ne les met pas à l'abri d'une agression sexuelle qui serait commise, pour la première fois, par une personne qu'elles emploient ; elle permet en revanche d'écarter le risque qu'un « prédateur sexuel » dûment identifié soit placé au contact direct de mineurs.

La vérification des antécédents judiciaires peut être effectuée au moment du recrutement. Elle peut aussi concerner l'ensemble du personnel en place, ce qui constitue une opération lourde dans une grande organisation, mais qui présente l'avantage d'intégrer à ce contrôle des individus embauchés depuis très longtemps et qui n'avaient pas forcément fait l'objet d'un contrôle au moment de leur recrutement.

Il importe que l'employeur soit également informé si un de ses salariés ou bénévoles est mis en cause dans une affaire de violence sexuelle sur mineur, même extérieure au service, afin qu'il puisse prendre des mesures conservatoires.

Trois outils coexistent pour atteindre ces objectifs : le casier judiciaire ; le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJASV) ; et le dispositif issu de la loi dite de « Villefontaine » qui organise un échange d'informations entre l'autorité judiciaire et les employeurs.

##### *a) Le casier judiciaire*

Tenu sous l'autorité du ministère de la justice, le casier judiciaire national automatisé est régi par les articles 768 et suivants du code de procédure pénale.

Il recense un certain nombre de condamnations, dont notamment <sup>1</sup>:

- les condamnations prononcées pour crime, délit ou contravention de cinquième classe<sup>2</sup>, ainsi que les déclarations de culpabilité assorties d'une dispense de peine ;
- les condamnations pour les contraventions des quatre premières classes, dès lors qu'est prise une mesure d'interdiction, de déchéance ou d'incapacité ;
- les décisions prononcées par application des articles 8, 15, 15-1, 16, 16 bis et 28 de l'ordonnance n° 458174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante<sup>3</sup> ;
- les décisions disciplinaires prononcées par l'autorité judiciaire ou par une autorité administrative lorsqu'elles entraînent des incapacités ;
- les jugements prononçant la déchéance de l'autorité parentale ou le retrait de tout ou partie des droits qui y sont attachés ;
- les condamnations prononcées par les juridictions étrangères, qui en application d'un traité international, ont fait l'objet d'un avis aux autorités françaises ou ont été exécutées en France ;
- les compositions pénales<sup>4</sup>, dont l'exécution a été constatée par le procureur de la République ;
- les jugements de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

Sont effacées du fichier les condamnations prononcées depuis plus de quarante ans si elles n'ont pas été suivies d'une nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle.

Le casier judiciaire alimente **trois bulletins** qui contiennent plus ou moins d'informations.

Le **bulletin n°1** est le plus complet puisqu'il réunit l'ensemble des condamnations qui concernent une personne, y compris celles rendues lorsqu'elle était mineure. Le bulletin n°1 n'est délivré qu'aux autorités judiciaires. Il ne peut donc être utilisé par un employeur pour apprécier les antécédents judiciaires d'un individu.

---

<sup>1</sup> Le casier judiciaire recense également certaines décisions de condamnations pour des mineurs délinquants, des arrêtés d'expulsion pris contre des étrangers, des jugements de liquidation judiciaire, soit des décisions qui sont peu susceptibles d'entrer dans le champ d'investigation de la mission.

<sup>2</sup> Les contraventions sont réparties en cinq classes, de la moins grave (première classe : par exemple une menace de dégradation) à la plus grave (cinquième classe : par exemple, la dégradation légère d'un bien). L'amende prévue pour une contravention de cinquième classe est de 1 500 euros au plus.

<sup>3</sup> Ces articles renvoient à une large palette de mesures depuis la simple admonestation jusqu'aux mesures de placement.

<sup>4</sup> La composition pénale permet au procureur de la République de proposer une sanction à l'auteur d'une infraction de faible gravité, avant l'ouverture d'une instruction ou la convocation devant le tribunal. Le procureur propose une sanction adaptée à chaque affaire. Si l'auteur de l'infraction accepte la peine proposée, l'accord est validé automatiquement ou, au-delà d'un seuil, après homologation par le tribunal.

Le **bulletin n° 2** (ou B 2 dans le langage courant) recense l'ensemble des condamnations, à l'exception, notamment, des décisions rendues à l'encontre des mineurs, des condamnations assorties d'une dispense de peine, des décisions prononçant la déchéance de l'autorité parentale, enfin, des condamnations prononcées avec sursis, lorsque le délai d'épreuve a pris fin sans nouvelle décision ordonnant l'exécution de la totalité de la peine, sauf si a été prononcé un suivi socio-judiciaire ou une peine d'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs.

**C'est ce bulletin qui est accessible à certaines administrations et à certains employeurs privés, dans certaines hypothèses, notamment pour l'accès à un emploi en contact avec des mineurs.**

En principe, le bulletin n° 2 contient donc l'ensemble des condamnations susceptibles d'être infligées à un adulte auteur d'une infraction sexuelle sur mineur.

Toutefois, l'article 775-1 du code de procédure pénale précise que le tribunal qui prononce une condamnation peut exclure expressément sa mention au bulletin n° 2.

De plus, certaines condamnations sont **effacées de plein droit** du bulletin n° 2 passé un certain délai : ce délai est de cinq ans pour les condamnations à une peine d'emprisonnement d'une durée d'un an au maximum ; de dix ans pour les condamnations à une peine d'emprisonnement d'une durée de dix ans au maximum. Toutefois, toute nouvelle condamnation intervenant dans ce délai retarde l'effacement du bulletin.

Lorsque l'effacement n'intervient pas de plein droit, le condamné peut obtenir, sur simple requête, l'effacement de la mention de sa condamnation à l'expiration d'un délai de vingt années à compter de sa libération (à condition de ne pas avoir été condamné depuis sa libération à une nouvelle peine criminelle ou correctionnelle). Cet effacement ne peut cependant être obtenu pour les crimes et délits visés à l'article 706-47 du code de procédure pénale, c'est-à-dire pour l'ensemble des infractions sexuelles pour mineurs.

Enfin, tout condamné peut solliciter la juridiction qui a prononcé sa condamnation pour qu'elle décide d'effacer la mention de sa condamnation. La suppression de la mention a pour effet de relever le condamné de toutes les interdictions, incapacités ou incapacités résultant de cette condamnation.

Le **bulletin n° 3** dispose d'un contenu plus restreint, limité aux condamnations les plus graves : peines d'emprisonnement fermes d'une durée supérieure à deux ans ; peines d'emprisonnement fermes d'une durée égale ou inférieure à deux ans si le tribunal en a ordonné la mention ; mais aussi mesures de suivi socio-judiciaire et **peines d'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs**. Ce bulletin ne peut être délivré qu'à la personne concernée par ces condamnations.

*b) Le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes*

Institué par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, ce fichier vise à **prévenir la réitération** d'infractions à caractère sexuel ou violent et à **faciliter l'identification** de leurs auteurs.

Ce fichier rassemble les informations relatives à l'identité ainsi qu'à l'adresse du domicile des auteurs des infractions listées à l'article 706-47 du code de procédure pénale. Il mentionne la décision judiciaire à l'origine de l'inscription dans le fichier et la nature de l'infraction.

Comme l'a souligné Yann Teraud, chef du bureau des fichiers spécialisés et des échanges internationaux<sup>1</sup>, « *le FIJAISV constitue aussi une mesure de sûreté. Ce n'est pas simplement une base de renseignements. Lorsqu'une personne est inscrite dans le FIJAISV, elle doit régulièrement justifier de son domicile auprès de la gendarmerie ou de la police et, en cas de déménagement, en informer les autorités. Si elle omet volontairement de le faire, une alerte automatique est lancée en direction des services de police et de gendarmerie* ».

(1) Les infractions visées

Pour qu'une décision judiciaire figure dans le fichier, elle doit être en relation avec une ou plusieurs infractions visées à l'article 706-47 du code de procédure pénale. Cet article vise les crimes ou délits suivants :

1° Crimes de meurtre ou d'assassinat, lorsqu'ils sont commis sur un mineur ou lorsqu'ils sont commis en état de récidive légale ;

2° Crimes de tortures ou d'actes de barbarie et crimes de violences sur un mineur de quinze ans ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ;

3° Crimes de viol ;

4° Délits d'agressions sexuelles ;

5° Délits et crimes de traite des êtres humains à l'égard d'un mineur ;

6° Délit et crime de proxénétisme à l'égard d'un mineur ;

7° Délits de recours à la prostitution d'un mineur ;

8° Délit de corruption de mineur ;

9° Délit de proposition sexuelle faite par un majeur à un mineur de quinze ans ou à une personne se présentant comme telle en utilisant un moyen de communication électronique ;

---

<sup>1</sup> Audition de représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice (DACG) du ministère de la justice le 19 décembre 2018.

10° Délits de captation, d'enregistrement, de transmission, d'offre, de mise à disposition, de diffusion, d'importation ou d'exportation, d'acquisition ou de détention d'image ou de représentation pornographique d'un mineur ainsi que le délit de consultation habituelle ou en contrepartie d'un paiement d'un service de communication au public en ligne mettant à disposition une telle image ou représentation ;

11° Délits de fabrication, de transport, de diffusion ou de commerce de message violent ou pornographique susceptible d'être vu ou perçu par un mineur ;

12° Délit d'incitation d'un mineur à se soumettre à une mutilation sexuelle ou à commettre cette mutilation ;

13° Délits d'atteintes sexuelles.

Conformément à sa vocation, le fichier rassemble donc les informations relatives aux infractions sexuelles pouvant être commises à l'encontre d'un mineur, ainsi que celles relatives à des crimes graves comme les homicides.

(2) Les décisions judiciaires entraînant l'inscription dans le fichier

En application de l'article 706-53-2 du code de procédure pénale, sont susceptibles d'être inscrits dans le fichier les individus ayant fait l'objet :

1° D'une condamnation, même non encore définitive, y compris d'une condamnation par défaut ou d'une déclaration de culpabilité assortie d'une dispense ou d'un ajournement de la peine ;

2° D'une décision, même non encore définitive, prononcée en application des articles 8, 15, 15-1, 16, 16 *bis* et 28 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

3° D'une composition pénale prévue par l'article 41-2 du présent code dont l'exécution a été constatée par le procureur de la République ;

4° D'une décision d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental ;

5° D'une mise en examen assortie d'un placement sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique, lorsque le juge d'instruction a ordonné l'inscription de la décision dans le fichier ;

6° D'une décision de même nature que celles visées ci-dessus prononcées par les juridictions ou autorités judiciaires étrangères qui, en application d'un traité international, ont fait l'objet d'un avis aux autorités françaises ou ont été exécutées en France.

Alors que le casier judiciaire recense des condamnations, le FIJAISV couvre donc un champ plus large, en incluant certaines mises en examen : à ce stade, le mis en cause n'a pas été reconnu coupable mais ont été réunis contre lui des indices graves et concordants.

L'inscription dans le FIJAISV n'est cependant pas automatique. Le code de procédure pénale distingue :

- les délits punis d'une peine d'emprisonnement **égale ou supérieure à cinq ans d'emprisonnement**, pour lesquels l'inscription dans le fichier est automatique, sauf décision spécialement motivée, selon les cas, de la juridiction ou du procureur ;

- les délits punis d'une peine d'emprisonnement **inférieure à cinq ans d'emprisonnement**, pour lesquels la règle est inversée : pas d'inscription dans le fichier, sauf décision expresse de la juridiction ou du procureur.

Si l'on examine la liste des délits visés à l'article 706-47 du code de procédure pénale, on constate que les délits suivants<sup>1</sup> sont punis de peines égales ou supérieures à cinq ans d'emprisonnement : traite des êtres humains ; proxénétisme ; atteintes sexuelles ; agressions sexuelles ; corruption de mineurs ; captation, enregistrement, transmission, offre, mise à disposition, diffusion, importation ou exportation, acquisition ou détention d'image ou de représentation pornographique d'un mineur ; délit d'incitation d'un mineur à se soumettre à une mutilation sexuelle ou à la commettre.

Pour les autres délits, la consultation habituelle de sites pédopornographiques par exemple, l'inscription au fichier reste donc à la discrétion de l'autorité judiciaire, qui en apprécie l'opportunité en fonction des circonstances de l'affaire et de la personnalité de l'auteur.

Comme pour le casier judiciaire, le code de procédure pénale réserve un sort particulier aux **mineurs auteurs d'infractions** :

- en-dessous de treize ans, aucune décision les concernant n'est inscrite dans le fichier ;

- entre treize ans et dix-huit ans, les décisions qui les concernent, lorsqu'elles sont relatives à un délit, ne sont pas inscrites dans le fichier, sauf décision expresse de la juridiction ou du procureur ; *a contrario*, les décisions relatives à un crime sont inscrites dans le fichier.

(3) L'effacement des informations contenues dans le fichier

Comme pour le casier judiciaire, la loi (article 706-53-4 du code de procédure pénale) prévoit l'effacement des informations qui figurent dans le fichier **passé un certain délai**, calculé à compter du prononcé de la décision :

- trente ans pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement ;

- vingt ans dans les autres cas.

---

<sup>1</sup> Par définition, tous les crimes sont punis de plus de dix ans d'emprisonnement.

Le délai est ramené à dix ans pour un condamné mineur.

Naturellement, les informations sont retirées du fichier sans attendre l'expiration de ces délais en cas de non-lieu, relaxe ou acquittement.

En complément, l'autorité judiciaire peut décider au cas par cas, et à la demande de l'intéressé, d'effacer certaines informations du fichier.

L'article 706-53-10 du code de procédure pénale dispose en effet que toute personne inscrite dans le fichier peut demander au procureur de la République de rectifier ou d'ordonner l'effacement des informations les concernant en cas d'inexactitude mais aussi **si leur conservation n'apparaît plus nécessaire** compte tenu de la finalité du fichier, au regard de la nature de l'infraction, de l'âge de la personne lors de sa commission, du temps écoulé depuis lors et de la personnalité actuelle de l'intéressé.

Toutefois, cet effacement n'est pas possible tant que la procédure judiciaire est toujours en cours, tant que la personne n'a pas été réhabilitée ou que la mesure à l'origine de l'inscription n'a pas été effacée du bulletin n° 1. Comme on l'a vu, l'effacement d'une condamnation pénale du bulletin n° 1 n'intervient qu'au terme d'un très long délai (quarante ans).

Si le procureur de la République n'ordonne pas l'effacement, l'intéressé peut saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) de sa demande ; la décision du JLD peut le cas échéant être contestée devant le président de la chambre de l'instruction.

Avant de statuer, le procureur, le JLD ou le président de la chambre de l'instruction peuvent faire procéder à des vérifications et notamment ordonner une expertise médicale. S'il s'agit de faire retirer une mention concernant un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement et commis contre un mineur, l'expertise médicale est obligatoire.

#### (4) L'accès au fichier

Les articles 706-53-7 et R. 53-8-24 du code de procédure pénale indiquent qui peut être destinataire des informations contenues dans le fichier.

En premier lieu, les informations contenues dans le fichier sont **directement accessibles**, via un système de télécommunication sécurisé :

- aux autorités judiciaires ;
- aux officiers de police judiciaire, dans le cadre de certaines enquêtes, notamment celles en relation avec une infraction mentionnée à l'article 706-47 du code de procédure pénale ;
- aux préfets et à certaines administrations de l'État pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ;

- les agents des greffes spécialement habilités par les chefs d'établissements pénitentiaires.

Dans le détail, les administrations de l'État concernées par cet accès direct sont :

- au sein du ministère de l'éducation nationale : la direction générale des ressources humaines, les rectorats et les inspections académiques ;

- au sein du ministère de la justice : la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et leurs directions régionales ;

- la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire et la direction des sports, ainsi que leurs directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et que les directions départementales de la cohésion sociale ;

- les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;

- enfin, dans le secteur sanitaire, les directeurs des agences régionales de santé (ARS).

Dans chacune de ces administrations, l'interrogation du fichier peut être effectuée par les chefs de service ou par les agents spécialement habilités par eux à cette fin.

Au 30 avril 2019, le fichier comptait **82 036 personnes inscrites**. Entre juillet 2018 et mai 2019, il a été consulté 908 294 fois, avec une prédominance des consultations par les services de police et de gendarmerie et les services pénitentiaires. De son ouverture en 2005 jusqu'au 30 avril 2019, le FIJAISV a été consulté à **6 803 922 reprises**.

### **Un modèle américain peu respectueux de la vie privée**

Alors que l'accès au casier judiciaire et au FIJAISV est réservé en France à certaines administrations, la mission rappelle que la pratique est fort différente aux États-Unis, où tous les États du pays se sont dotés, depuis les années 1990, d'un fichier des auteurs de crimes sexuels public et consultable en ligne.

Les auteurs de violences sexuelles restent inscrits à ce fichier, même quand ils ont purgé leur peine.

Les registres américains sont consultables par n'importe quel citoyen américain sur Internet, qui serait désireux de savoir, par exemple, si une personne condamnée pour un viol sur mineur habite à proximité de chez lui ou de l'école de ses enfants. Le registre fournit des informations personnelles sur l'agresseur (photo, adresse personnelle et professionnelle, références de son véhicule...) ainsi que sur les circonstances du délit pour lequel il a été condamné.

Par ailleurs, plusieurs États ont instauré un système de notification de la part des autorités, afin d'alerter le voisinage sur la présence d'un auteur de violences sexuelles.

Environ 800 000 délinquants sexuels ayant purgé leur peine figurent ainsi sur un registre des auteurs de violences sexuelles aux États-Unis.

Selon un sondage datant de 2010, 83 % des Américains soutiennent les lois rendant obligatoire l'inscription des auteurs de violences sexuelles commises sur des mineurs sur un registre et 72 % souhaitent que l'inscription au fichier soit permanente<sup>1</sup>.

Toutefois, en Californie, l'un des cinq États où tous les ex-auteurs de violences sexuelles étaient fichés à vie, le gouverneur a récemment fait adopter une loi qui permet aux auteurs de certains délits de sortir du fichier après dix ou vingt ans, selon la gravité des actes commis. Et dans le Colorado, un jugement fédéral a déclaré inconstitutionnel en 2017 ce type de fichiers au motif qu'il expose les personnes concernées à des « *punitions non infligées par l'État, mais par leurs concitoyens* ».

En France, une telle publicité des fichiers paraît difficilement concevable au regard des règles nationale et européenne relatives à la protection de la vie et au « droit à l'oubli ». Elle pose également la question de la réinsertion des condamnés ayant purgé leur peine qui paraît bien difficile dans le contexte d'une telle mise à l'index.

### *c) L'information des administrations par l'autorité judiciaire*

En 2015, le directeur d'une école primaire à Villefontaine, dans le département de l'Isère, a été mis en examen et placé en détention provisoire pour des faits de viols et d'agressions sexuelles commis sur mineurs sur certains de ses élèves. L'enquête a dénombré une soixantaine de victimes potentielles dans différents établissements. En 2008, il avait pourtant été condamné à une peine de prison avec sursis pour avoir téléchargé des images pédopornographiques.

Le choc suscité par cette affaire a conduit à l'adoption de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, communément appelée loi de « Villefontaine », dont les dispositions sont codifiées aux articles 11-2 et 706-47-4 du code de procédure pénale.

L'article 11-2 définit un régime d'information facultative, laissée à l'appréciation du procureur, qui « *peut informer par écrit* » une administration, une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou un ordre professionnel de certaines décisions lorsqu'elles concernent une personne qu'ils emploient : une condamnation, même non définitive ; la saisine d'une juridiction de jugement par le parquet ou le juge d'instruction ; enfin, une mise en examen.

---

<sup>1</sup> Source : Article de Philippe Boulet-Gercourt « Aux États-Unis, les auteurs de crimes sexuels ne peuvent pas vivre incognito », paru dans l'Obsle 1<sup>er</sup> mai 2018.

Le parquet ne peut procéder à cette information que s'il l'estime nécessaire en raison de la nature des faits ou des circonstances de leur commission, pour mettre fin ou prévenir un trouble à l'ordre public ou pour assurer la sécurité des personnes ou des biens.

L'article 706-47-4 prévoit ensuite un régime **d'information obligatoire** : le parquet doit informer par écrit l'administration de certaines décisions - condamnations, même non définitives, et placements sous contrôle judiciaire - prononcées à l'encontre d'une personne dont il a été établi, au cours de l'enquête, qu'elle exerce une activité professionnelle ou sociale impliquant un **contact habituel avec des mineurs** et dont l'exercice est contrôlé, directement ou indirectement, par cette administration.

Certaines infractions donnent lieu à cette information obligatoire, dont notamment toutes les infractions à caractère sexuel commises sur des mineurs listées à l'article 706-47 du code de procédure pénale, qui a été décrit précédemment.

Des mesures d'application figurent à l'article D. 47-9-1 du code de procédure pénale : cet article fixe la liste des professions et activités concernées par l'obligation d'informer, ainsi que la liste des administrations destinataires de l'information. L'ensemble des personnes en contact avec des mineurs sont couvertes par ce décret :

- dans le secteur de l'éducation, toute personne exerçant une activité dans une école, dans un établissement du second degré ou dans un établissement d'enseignement supérieur ; l'information est adressée au recteur ou, s'agissant d'une personne employée par une collectivité territoriale, à l'exécutif de la collectivité ;

- les personnes exploitant un établissement d'activités physiques et sportives (APS) ou exerçant, à titre rémunéré ou bénévole, les fonctions d'éducateur sportif ; le préfet est destinataire des informations ;

- les personnes exerçant une activité dans les accueils collectifs de mineurs (ACM) ; le préfet est là encore destinataire des informations ;

- les personnes exerçant une activité dans les établissements ou services sociaux et médico-sociaux qui accueillent des mineurs ; les informations sont adressées au préfet ;

- les personnes exerçant une activité dans les établissements ou services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ; les informations sont adressées, respectivement, au président du conseil départemental ou au directeur interrégional de la PJJ ;

- les assistants maternels ou familiaux, ainsi que les adultes vivant à leur domicile, et les personnes travaillant dans les crèches et haltes-garderies ; les informations sont adressées au président du conseil départemental ;

- les personnes exerçant une activité dans les établissements ou services qui assurent une éducation adaptée ou un accompagnement social ou médico-social aux mineurs handicapés ; l'information est adressée au directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) ;

- les personnes exerçant une activité dans une structure culturelle ou exerçant une activité d'encadrement d'activité d'éducation artistique.

*d) Des outils à renforcer et à utiliser plus largement :*

Si l'objectif poursuivi est d'éviter que des auteurs d'infractions sexuelles soient placés au contact de mineur, le FIJAISV constitue l'outil le plus protecteur : il contient en effet davantage d'informations que le bulletin n° 2 du casier judiciaire et permet donc d'écarter du recrutement avec plus de sûreté les individus potentiellement dangereux.

Or l'analyse des règles et des pratiques en vigueur dans différents secteurs d'activité montre que la consultation du FIJAISV n'est pas systématique partout, sans que cette variété des règles et des pratiques puisse être mise en relation avec différents degrés dans l'évaluation du risque. Comme on le verra dans la suite de ce rapport, la consultation du fichier est ainsi de mise pour tous les recrutements à l'Éducation nationale ou dans les accueils collectifs de mineurs (colonies de vacances, camps de scouts...), ce dont la mission d'information se félicite. Elle n'est en revanche pas obligatoire, comme on le verra dans la suite de ce rapport, pour le recrutement des professionnels placés au contact des mineurs handicapés, alors que ce public est particulièrement vulnérable.

D'une manière générale, la mission préconise donc de faire un usage plus étendu du FIJAISV pour contrôler les antécédents judiciaires des professionnels et des bénévoles qui travaillent avec des mineurs. La consultation de ce fichier pourrait devenir obligatoire pour tous les recrutements des personnes concernées par l'obligation de transmission d'informations de l'autorité judiciaire issue de la loi de « Villefontaine ».

Consciente que cette recommandation ne peut devenir opérationnelle du jour au lendemain, la mission recommande d'agir, par priorité, dans le secteur des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui accueillent des mineurs handicapés et dans le secteur sportif, où l'absence de contrôle des nombreux bénévoles lui paraît constituer une lacune majeure.

Cette recommandation peut être mise en œuvre sans entraîner une charge de travail excessive pour les administrations concernées à condition d'utiliser partout des dispositifs automatisés inspirés de celui utilisé par l'administration de la jeunesse et des sports pour les accueils collectifs de mineurs : l'employeur effectue une télédéclaration via une application sécurisée qui permet d'interroger directement le fichier ; puis le ministère est informé des seuls retours positifs, dont il informe l'employeur via son administration déconcentrée.

**Proposition n° 14 : généraliser, à terme, la consultation du FIJAISV pour les recrutements de professionnels et de bénévoles placés au contact de mineurs, en s’alignant sur le champ couvert par l’obligation de transmission d’informations par l’autorité judiciaire issu de la loi du 14 avril 2016. Dans l’attente, agir par priorité dans les secteurs du handicap et du sport.**

Pour garantir que le contrôle du fichier offre une protection efficace, encore faut-il que ledit fichier contienne toutes les informations pertinentes.

Plusieurs associations entendues par la mission<sup>1</sup> ont regretté que certaines informations figurent dans le fichier sur la décision de l’autorité judiciaire et elles ont plaidé pour que leur inscription devienne automatique. La mission est sensible à cette demande, tout en étant attentive à la nécessaire proportionnalité de la sanction et au respect de la présomption d’innocence.

Les décisions de mise en examen assorties d’un placement sous contrôle judiciaire et d’une assignation à résidence, qui supposent l’existence d’indices graves et concordants, pourraient figurer automatiquement dans le fichier, sauf décision spécialement motivée du juge d’instruction. La mention disparaîtrait bien sûr immédiatement en cas de non-lieu.

Concernant les condamnations, la mission s’est interrogée sur le point de savoir quelles infractions, qui ne donnent pas lieu actuellement à une inscription automatique dans le fichier, mériteraient d’y figurer de manière plus systématique parce qu’elles révèlent une attirance pour les mineurs potentiellement dangereuse. Elle estime que le délit de consultation habituelle d’images pédopornographiques répond à ce critère.

Certes, pour certains pédophiles la consultation régulière de ces sites peut constituer une forme de dérivatif, qui ne sera jamais accompagnée d’un passage à l’acte. Elle révèle néanmoins une attirance bien ancrée pour les mineurs qui ne peut manquer de susciter l’inquiétude et qui devrait conduire, par précaution, à écarter les individus condamnés des activités en contact avec les mineurs. Elle peut amener certains à entrer en contact avec des réseaux criminels qui vont faciliter le passage à l’acte.

**Proposition n° 15 : inscrire dans le FIJAISV, sauf décision motivée, les décisions de mise en examen assorties d’un placement sous contrôle judiciaire et d’une assignation à résidence, ainsi que les condamnations prononcées pour consultation habituelle d’images pédopornographiques.**

Un deuxième sujet de débat concerne la durée pendant laquelle les informations restent inscrites au FIJAISV avant d’être effacées.

---

<sup>1</sup> Audition du 23 janvier 2019.

L'actrice Andréa Bescond, qui a elle-même été victime d'agressions sexuelles durant son enfance et qui joue dans le film *Les Chatouilles* inspiré de sa propre histoire<sup>1</sup>, a lancé une pétition demandant qu'il soit mis à la possibilité de demander à l'autorité judiciaire. Elle évoque un « *droit à l'effacement* » qu'il conviendrait de supprimer.

Comme on l'a vu, le retrait d'un individu du FIJAISV est cependant soumis à des conditions très strictes, qui tiennent notamment à l'effacement du bulletin n° 1 du casier judiciaire, et à l'évolution du condamné. La mission observe de plus qu'elle n'a jamais été alertée au cours de ses six mois de travaux sur des abus qui auraient été faits de ce dispositif. Aucun élément ne laisse penser qu'un grand nombre d'individus dangereux parviendraient à faire effacer des informations du fichier.

Interrogé sur ce point, le service du casier judiciaire a confirmé que l'effacement effectué à la suite d'une décision d'un magistrat est extrêmement rare. Entre janvier 2019 et le 30 avril 2019, 718 personnes ont été retirées du fichier, essentiellement en raison du décès des intéressés, de l'écoulement des délais, fort longs, de conservation des données ou des décisions de relaxe ou d'acquittement prononcées en appel.

La mission ne juge donc pas utile de revenir sur ces règles d'effacement qui conduisent en pratique à maintenir les informations dans le fichier pour des durées fort longues (vingt ou trente ans), même si elle convient qu'une durée de vingt ans peut paraître courte pour les victimes.

En ce qui concerne enfin la loi de Villefontaine, l'enjeu est surtout aujourd'hui de s'assurer que le dispositif, satisfaisant dans les textes, est correctement appliqué par les parquets. Sur ce point, Mme Nathalie Ancel, directrice-adjointe à la direction des affaires criminelles et des grâces, a indiqué que « *les procureurs et les parquets veillent à la mise en œuvre effective de l'information obligatoire et facultative par l'organisation de réunions, la diffusion d'instructions, la désignation de magistrats référents, mais on entrevoit de véritables difficultés sur le terrain* ». Ces difficultés tiennent à l'identification parfois difficile de l'administration à informer et à des risques d'oubli dans le cours de la procédure.

Pour la mission, il importe surtout de fiabiliser le dispositif d'information issu de la loi de 2016, en organisant des procédures rigoureuses dans toutes les juridictions, avant d'envisager de nouvelles extensions, qui pourraient concerner des personnes en contact avec les mineurs sans être employées par la personne morale (les salariés d'une entreprise de restauration privée intervenant dans une école par exemple) mais aussi le secteur des transports, pour les salariés au contact des mineurs (transport scolaire notamment).

---

<sup>1</sup> *Les Chatouilles*, film d'Andréa Bescond et Éric Métayer, sorti sur les écrans le 17 novembre 2018.

**Proposition n° 16 : veiller à fiabiliser la procédure d'information de l'administration par l'autorité judiciaire avant d'envisager de nouvelles extensions de son champ d'application.**

## **2. La formation**

Après avoir tout mis en œuvre pour s'assurer qu'il n'a pas mis un auteur d'infraction sexuelle en contact avec les enfants, l'employeur peut mobiliser d'autres moyens d'action en veillant à la formation et à la sensibilisation de son personnel.

### *a) La sensibilisation du personnel à la prévention des infractions sexuelles sur mineurs*

Il ressort des travaux de la mission que des bonnes pratiques, de bons gestes professionnels, souvent simples à mettre en œuvre, peuvent contribuer à prévenir le risque que des violences sexuelles soient commises sur un mineur.

D'une manière générale, il convient d'éviter les situations de « huis clos », où un adulte se retrouve seul, de façon prolongée, avec un enfant. Le travail en équipe, la présence de plusieurs professionnels en permanence autour de l'enfant réduit la probabilité qu'un agresseur passe à l'acte compte tenu du contrôle social qui s'exerce autour de lui. A défaut, laisser une porte entrouverte, ou aménager un hublot, peut exercer un effet dissuasif sur l'agresseur potentiel en lui indiquant qu'il pourrait être surpris à tout moment en cas de passage à l'acte. André Peyrègne, président de la Fédération française de l'enseignement artistique (FFEA), a donné lors de son audition des exemples concrets de mesures de ce type adoptées par le Conservatoire de Nice dont il assume la direction et qui pourraient inspirer d'autres établissements d'enseignement artistique.

Il convient également d'éviter dans la mesure du possible les situations où l'adulte touche le corps de l'enfant, que ce soit dans un cours de sport, de danse ou de chant, à la fois pour protéger l'enfant contre le risque d'abus que ce contact physique peut favoriser mais aussi pour protéger le professionnel contre le risque d'être mis en cause pour des gestes que le mineur aura pu juger ambigus.

Sur ce point, les témoignages recueillis par la mission montrent que les pratiques évoluent : les professionnels rencontrés par la délégation de la mission qui s'est rendue au rectorat de Lyon ont ainsi souligné que les professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) étaient désormais plus attentifs à limiter les contacts avec les élèves, sauf bien sûr lorsqu'ils répondent à une exigence de sécurité (assurer une parade dans un entraînement de gymnastique par exemple).

*b) Le repérage des enfants victimes*

Employant un terme anglo-saxon, Jean-Marie Delarue a évoqué lors de son audition l'importance de la prévention « *bystander* » : celle qui est assurée par un individu extérieur à une situation mais qui remarque quelque chose d'anormal et qui le signale.

Un professeur des écoles qui passe plusieurs heures par jour face à ses élèves est dans une position privilégiée pour repérer les signes qui peuvent laisser penser qu'un enfant ou un adolescent est peut-être victime de violences sexuelles. Un changement dans son comportement, l'apparition de troubles auparavant absents, des gestes sexualisés sans rapport avec ce qui est habituel pour un enfant de cet âge sont des signaux d'alerte que les professionnels peuvent être formés à repérer.

Pour le docteur Isabelle Chartier-Siben<sup>1</sup>, présidente de l'association d'aide aux victimes C'est-à-dire, « *tout le monde doit être capable de reconnaître les signes évidents - du sang dans la culotte, la présence de sperme, d'hématomes à l'intérieur des cuisses - auxquels personne ne peut rester indifférent. D'autres signes sont moins évidents. On peut néanmoins les reconnaître par les changements dans les dessins de l'enfant, ou de la parole lorsque l'enfant s'exprime.*

Elle souligne l'importance d'être « *attentif à un changement de comportement, d'attitude. L'enfant abusé sexuellement a toujours un regard terne. On peut remarquer une chute brutale du niveau scolaire, des régressions (énurésie, encoprésie, douleurs en allant aux toilettes) ; un intérêt inadapté à l'âge pour les choses sexuelles, avec l'apparition d'une masturbation compulsive. (...) L'enfant peut avoir peur de certaines parties de son corps, ressentir une pudeur soudaine excessive, avoir des réactions violentes inhabituelles pour aller dans un lieu. Tous les troubles alimentaires, anorexie ou boulimie, sont également des signes* ».

La formation du personnel au contact des mineurs à la détection de ces signes est un levier important pour faire cesser des agressions en invitant l'enfant à s'exprimer et en ouvrant la voie à une prise en charge précoce de son traumatisme.

*c) Des professionnels formés à l'écoute des enfants et informés sur les procédures à suivre*

Sans faire de tous les professionnels au contact des mineurs des spécialistes de l'écoute des enfants, il est néanmoins possible de sensibiliser les personnels à la nécessaire prise en compte de la parole de l'enfant et de leur donner des indications claires sur les procédures à suivre, notamment en termes de signalement.

Un enfant dont la parole n'est pas écoutée ou qui révèle les agressions qu'il subit sans que cela n'entraîne de réactions de la part des adultes est un enfant qui ne s'exprimera plus par la suite.

---

<sup>1</sup> Audition du 24 janvier 2019.

Il est donc essentiel que les professionnels soient sensibilisés à cette question dans leurs formations initiale et continue et qu'ils connaissent la conduite à tenir (informer leur hiérarchie, signaler une information préoccupante, voire saisir la justice).

L'implication du personnel sera cependant plus difficile à obtenir en l'absence d'une organisation interne adaptée et d'un discours clair du management à tous les niveaux de la hiérarchie.

**Proposition n° 17 : former en initial et en continu les cadres et le personnel au contact des mineurs à la prévention, à la détection, au signalement et au traitement des violences sexuelles.**

### **3. Des procédures internes et un discours managérial adapté**

Les auditions réalisées par la mission d'information ont mis à jour la **nécessité d'une implication au plus haut niveau de la hiérarchie** pour garantir une **réponse efficace aux situations de violences sexuelles** commises sur des mineurs par des adultes en situation d'autorité, dans un cadre institutionnel.

**L'engagement de la direction et de l'encadrement**, à tous les niveaux, est essentiel pour que les personnels confrontés à ces drames soient en capacité de gérer l'information dont ils ont eu connaissance.

Le discours et les règles internes doivent être clairs et sans ambiguïté pour **inciter le personnel de toute institution à donner une réponse à ces situations** : c'est bien le silence et la non-dénonciation qui doivent être sanctionnés, et non le « scandale » qui pourrait résulter de la divulgation de certains faits et qui viendrait entacher la réputation de l'institution.

**En l'absence d'un discours clair sur le traitement de ces incidents, les personnels peuvent se sentir démunis** et rencontrer des difficultés pour gérer les cas de violences sexuelles sur mineurs.

De ce point de vue, les rapporteuses ont jugé intéressant le **dispositif mis en place au sein de la fondation catholique Apprentis d'Auteuil**, présenté par son directeur général-adjoint, André Altmeyer.

La fondation a été confrontée au début des années 2000 à une affaire de pédophilie impliquant un ancien salarié, incarcéré le 25 avril 2001 pour agression sexuelle sur mineur par personne ayant autorité. Celui-ci œuvrait en tant que bénévole au sein d'une structure de la fondation. En 2003, l'auteur des faits fut condamné à six ans de prison pour viol et agression sexuelle sur trois mineurs par les assises de Paris.

### La fondation catholique Apprentis d'Auteuil

Apprentis d'Auteuil est une fondation catholique, reconnue d'utilité publique depuis 1929, qui accompagne plus de **30 000 jeunes et familles en situation de précarité**. Elle soutient et accompagne les jeunes en difficulté à travers des programmes d'accueil, d'éducation, de formation et d'insertion pour leur permettre de définir un projet de vie et de trouver leur place dans la société.

Fondée par un prêtre il y a 150 ans pour recueillir des jeunes garçons vivant dans la rue, elle accueille aujourd'hui tous les jeunes, sans distinction d'origine, de culture ou de religion. L'article premier de ses statuts la définit comme une « *institution d'inspiration catholique placée sous la responsabilité pastorale de l'archevêque de Paris* ».

La fondation mène ses actions dans plusieurs domaines : protection de l'enfance, éducation et scolarité, formation et insertion professionnelle.

Son action s'étend également à l'international depuis plus de vingt ans dans 37 pays d'Europe, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique centrale, du Maghreb, du Moyen-Orient, de l'Océan indien, d'Amérique du Sud ou d'Asie du Sud-Est.

Comme en France, elle y développe avec ses partenaires des programmes de protection, d'éducation, de formation et d'accompagnement des familles. Dans ce cadre, elle mène également des actions de plaidoyers auprès des institutions internationales.

Dès l'origine, la fondation s'est engagée dans une **démarche de transparence** et a fait le choix de communiquer sur cette affaire, qui catalysa une **prise de conscience au sein des Apprentis d'Auteuil** sur les violences sexuelles commises sur les enfants.

André Altmeyer a insisté sur les principes fondamentaux édictés par la fondation et connus de tous les salariés : la **protection de l'enfant**, la **tolérance zéro**, le **respect de la loi** et la **transparence**.

À la suite de cette affaire, la direction a entamé une **réorganisation interne**, qui a abouti à la mise en place de **procédures de remontées d'informations et de gestion de crise**. Elle s'est aussi attachée à créer un climat propice à la libération et au recueil de la parole. Il s'agissait d'un engagement officiel de la direction générale, soutenue par le conseil d'administration. L'objectif était de **garantir la connaissance de tous les faits, tout en développant une politique de prévention**.

Le dispositif mis en place dans le cadre de l'obligation légale de signalement permet de **recenser les faits survenant entre jeunes ou entre jeunes et adultes, sur un mode déclaratif**. Une application permet à l'ensemble de la chaîne managériale jusqu'à la direction générale de suivre les déclarations portant sur tout fait grave survenu dans un des établissements de la fondation.

Selon les données fournies par André Altmeyer, les incidents à caractère sexuel - propos obscènes, propositions d'actes sexuels, attouchements, atteintes sexuelles - ont représenté **51 cas en 2016** (soit 10 % de incidents recensés) et **84 faits en 2017 (12 %)**. Ils concernent dans leur immense majorité des cas de violences commises entre jeunes.

**Au cours des dix dernières années, la fondation a néanmoins recensé six situations d'atteintes ou d'agressions commises par des salariés sur des enfants** accueillis dans une structure des Apprentis d'Auteuil.

Parallèlement, la fondation a créé un **observatoire national des incidents, accidents et infractions**, présenté comme un **outil de gestion pour les établissements** en ce qu'il permet à l'institution de recenser et tracer les suites de chaque incident.

Cet observatoire **conseille et assiste les personnels dans les établissements et au niveau régional**, sur la base d'une analyse des « fiches incidents ». Il établit également un **rapport annuel transmis à la direction générale**.

En cas de faits particulièrement graves, l'observatoire saisit une **cellule d'alerte, de prévention et de gestion de crise pluridisciplinaire**, composée notamment d'experts des domaines juridique, éducatif, et psychologique.

Au-delà de la mise en place de procédures de remontées et de traitements des incidents, **la fondation mène une politique de prévention, qui passe par des garde-fous au niveau du recrutement de tous les professionnels et les bénévoles de la fondation**. Elle a établi des fiches dédiées sur le processus de recrutement, diffusées à l'ensemble des équipes RH. Ainsi, pour tous les salariés en contact avec des mineurs, dans le cadre des établissements habilités ou autorisés à accueillir du public relavant du champ de la protection des mineurs, elle demande un extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire. Elle procède aussi à des vérifications du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAISV). Pour l'ensemble des autres activités, les candidats - salariés ou bénévoles - doivent produire le bulletin n° 3 du casier judiciaire.

S'agissant plus particulièrement du **recrutement des bénévoles**, tout établissement qui fait appel à un bénévole régulier au contact de mineurs fait une demande de consultation du casier judiciaire (B2) et du FIJAISV. De plus, dans certains établissements, le recrutement des bénévoles prévoit un entretien avec le psychologue de la structure.

En outre, André Altmeyer a indiqué que **la fondation a effectué progressivement, depuis 2001, une vérification des antécédents judiciaires des salariés recrutés avant cette date**. Une vérification régulière - tous les trois ans en moyenne - de ces antécédents doit par ailleurs être menée à bien par les équipes des ressources humaines.

En cas d'information transmise par le procureur de la République, la fondation exerce une vigilance particulière sur la personne impliquée et peut prendre des mesures conservatoires, avec le souci constant de faire primer la protection des enfants sur toute autre considération.

**La fondation mène également des actions de formation à destination de ses éducateurs et de ses encadrants** et a créé un réseau d'éducateurs à la vie affective, relationnelle et sexuelle qui couvre l'ensemble du réseau des Apprentis d'Auteuil. Elle a noué des partenariats avec des associations ou des départements. Elle réalise aussi des supports pédagogiques à l'attention des enfants pour les sensibiliser à ces questions et le numéro « 119 » est affiché dans tous les établissements de la fondation, comme le prévoit la loi.

La mission d'information **salue le travail accompli** par la fondation Apprentis d'Auteuil pour prévenir et traiter les violences sexuelles commises sur des mineurs dans ses établissements. Elle estime que ces **procédures sont des exemples de bonnes pratiques qui pourraient être transposées dans d'autres organisations accueillant des mineurs**. Elles illustrent les avancées qu'une prise de conscience et une mobilisation de la direction, appuyées sur un socle de valeurs partagées avec le personnel, permettent d'obtenir en quelques années.

## ***B. LES DIFFÉRENTES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS : SE RAPPROCHER PARTOUT DES MEILLEURS STANDARDS***

La mission s'est d'abord intéressée à la manière dont les établissements d'enseignement scolaire, publics et privés, accueillent les millions d'élèves qui leur sont confiés.

### **1. L'enseignement scolaire**

Il ressort de cette analyse que le ministère de l'Éducation nationale a, depuis quelques années, nettement renforcé les contrôles autour de ses recrutements et qu'il a établi un partenariat solide avec l'autorité judiciaire. Il paraît difficile d'aller plus loin en ce domaine. En revanche, des marges de progression existent en ce qui concerne le recrutement des agents territoriaux qui travaillent dans les écoles.

Le ministère tient un discours de fermeté concernant la lutte contre les infractions sexuelles sur mineurs. Les conseils de discipline qui se tiennent pour ce motif sont présidés par le recteur, ce qui atteste d'une volonté de suivre ces affaires au plus haut niveau.

Il reste à s'assurer que ce message est bien diffusé à tous les échelons et que les membres du personnel n'hésitent pas à signaler les faits dont ils sont les témoins. Les agents du service public de l'éducation ont également un rôle à jouer en matière de détection des signes qui peuvent laisser penser qu'un enfant est victime de violences sexuelles, même si l'état dégradé de la médecine scolaire ne leur facilite pas la tâche.

a) *Une prise de conscience progressive, des contrôles renforcés*

- (1) Un renforcement des contrôles à la suite d'affaires mettant en cause des enseignants

Partant du constat d'« une trop longue période de dénégation de la pédophilie » et du fait que « la parole de l'enfant qui a trop longtemps été étouffée doit être entendue et écoutée et sa souffrance prise en compte », la circulaire du 26 août 1997 a fixé les principes guidant la conduite des agents du ministère face aux infractions sexuelles sur les mineurs<sup>1</sup>. Ils ont été rappelés par une circulaire du 15 mars 2001, prise à la suite d'affaires de pédophilie dans le cadre scolaire<sup>2</sup>.

Au printemps 2015, deux affaires, mettant en cause respectivement un directeur d'école primaire à Villefontaine (Isère), pour des faits de viol commis dans le cadres scolaire, et un professeur d'EPS affecté en Ille-et-Vilaine, pour des faits commis dans le cercle familial, ont révélé des dysfonctionnements dans la transmission des informations entre les services du ministère de la justice et l'Éducation nationale, ainsi qu'au sein même de ces derniers<sup>3</sup>.

Ces évènements ont donné lieu à l'édiction, par la loi du 14 avril 2016, dite « Villefontaine »<sup>4</sup>, d'un nouveau cadre légal pour définir les modalités d'information de l'administration par l'autorité judiciaire lorsque des personnels sont mis en cause sur le plan pénal (cf. *supra*).

Sur l'impulsion de la ministre, Najat Vallaud-Belkacem, le ministère de l'éducation nationale a pris plusieurs mesures :

- des **référénts** au sein des parquets et des rectorats ont été désignés afin de faciliter l'échange d'informations ;

- adressée à tous les services déconcentrés, l'instruction ministérielle du 20 avril 2016<sup>5</sup> rappelle la nécessité d'un engagement de la **procédure disciplinaire** dès que la matérialité des faits est établie, invite les **recteurs et les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) à présider personnellement les conseils de discipline** lorsque sont en cause des affaires de mœurs concernant des mineurs et demandé la transmission systématique aux services centraux des dossiers relatifs à ces affaires ;

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 97-175 du 26 août 1997 portant instruction sur les violences sexuelles.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2001-044 du 15 mars 2001 relative à la lutte contre les violences sexuelles, NOR : MENB0100656C.

<sup>3</sup> Rapport d'étape IGAENR/IGSJ sur les conditions dans lesquelles les poursuites et condamnations pénales de deux enseignants, à Grenoble et Rennes, ont été portées ou non à la connaissance de l'éducation nationale, mai 2015.

<sup>4</sup> Loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs.

<sup>5</sup> Instruction ministérielle du 20 avril 2016 de politique disciplinaire concernant les faits portant atteinte à l'intégrité physique et morale des mineurs, NOR : MENH1610908J.

- enfin, le ministère a mis en œuvre un **contrôle exhaustif des antécédents judiciaires des agents en contact avec des mineurs**<sup>1</sup> ; le bulletin n° 2 du casier judiciaire et le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) de plus d'un million d'agents ont été vérifiés à compter de février 2016.

L'opération a permis de révéler 122 inscriptions inconnues des services de l'éducation nationale, dont 38 relevaient d'infractions sexuelles à l'encontre de mineurs : agressions et atteintes sexuelles, violences, détention d'images pédopornographiques, etc.

Sur les 38 situations révélées, dix-huit personnes n'exercent plus, actuellement, leurs fonctions devant élèves :

- dix sanctions disciplinaires ont été prononcées (dont cinq révocations et trois sanctions du troisième groupe<sup>2</sup>) ;
- huit personnes ne sont plus en contact avec des mineurs : six du fait du non renouvellement de leur contrat, un en raison d'un départ en retraite et un en raison d'une affectation sur des fonctions administratives ;
- vingt situations sont décrites par le ministère comme « *en cours de traitement* » ; M. Édouard Geffray, directeur générale des ressources humaines, soulignait à cet égard que l'un des enjeux était « *d'obtenir la copie des jugements puisque nous nous prononçons sur la base d'infractions pénales constatées par un jugement devenu définitif* »<sup>3</sup>.

Du fait de la création du régime d'information obligatoire prévu par la loi du 14 avril 2016, l'opération de contrôle des antécédents judiciaires n'a pas vocation à être renouvelée.

(2) Une exigence d'exemplarité à l'égard des personnels du service public de l'éducation

Parce qu'ils exercent au quotidien auprès de mineurs et qu'ils exercent une mission de protection de ces derniers, les personnels de l'éducation nationale sont soumis à une exigence d'exemplarité renforcée.

(a) L'incapacité tirée d'une condamnation pour crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs

L'article L. 911-5 du code de l'éducation édicte une incapacité applicable aux personnels du service public de l'éducation ou exerçant dans un établissement scolaire, à l'exception expresse des « *membres de l'enseignement général du second degré public* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Instruction du 25 mars 2016 relative à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) des agents de l'éducation nationale en contact habituel avec des mineurs, NOR : MENH1600265J.

<sup>2</sup> Les sanctions du troisième groupe sont la rétrogradation ou l'exclusion temporaire de fonctions.

<sup>3</sup> Audition du 29 janvier 2019.

<sup>4</sup> L'article 13 du projet de loi pour une école de la confiance supprime cette exception.

Aux termes de cet article, sont incapables de diriger un établissement scolaire public ou privé, lié ou non à l'État par contrat d'association, « ou d'y être employés à quelque titre que ce soit » les personnes ayant fait l'objet :

- d'une condamnation judiciaire pour crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs ;
- d'une interdiction des droits civiques, civils et de famille prononcée en application de l'article 131-26 du code pénal ou d'une déchéance de l'autorité parentale ;
- d'une interdiction définitive d'enseigner ;
- d'une révocation de l'enseignement public.

L'article L. 911-5 permet à l'autorité administrative de radier des cadres un membre du personnel sans procédure disciplinaire préalable ; l'administration se trouve dans une situation de compétence liée et doit tirer les conséquences d'une condamnation définitive. Cette décision n'est d'ailleurs pas une sanction mais une **mesure à caractère préventif qui vise à protéger la sécurité des élèves**<sup>1</sup>.

- (b) Un régime disciplinaire renforcé, qui s'étend aux fautes commises hors du service

Des sanctions disciplinaires sont encourues par les agents du service public de l'éducation pour tous les comportements répréhensibles à l'égard des élèves. Les sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires sont prononcées par le conseil de discipline, selon les modalités prévues par le droit commun de la fonction publique.

### **La mise en œuvre de la procédure disciplinaire**

Comme vos rapporteuses ont pu le constater à l'occasion de leur déplacement au rectorat de Lyon, les signalements proviennent généralement d'un autre membre de l'établissement (professeur, conseiller principal d'éducation, infirmière scolaire, psychologue), relayés au chef d'établissement.

Les cas de viol ou d'agression sexuelle sont rares : la majorité des faits rapportés concernent des comportements déplacés (regards appuyés, proximité physique, situations gênantes voire propos déplacés).

Lorsque plusieurs témoignages concordent, les services du rectorat demandent aux équipes éducatives concernées de rédiger un **rapport pour le recteur, en respectant le principe du contradictoire**. C'est à ce stade qu'intervient généralement le signalement auprès du procureur de la République, procédure facilitée par l'institution d'un correspondant « justice » dans chaque rectorat.

<sup>1</sup> Conseil d'État, 4 avril 2012, M. Serge A, n° 356637.

**Une procédure disciplinaire est ouverte parallèlement à la procédure judiciaire.** Le rectorat se contente, à ce stade, de faciliter le travail de la justice, laquelle peut également lui fournir des informations, selon les parquets.

Comme le prévoit l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983, dite « loi Le Pors »<sup>1</sup>, si les faits invoqués présentent un caractère de vraisemblance suffisant, l'administration procède à la **suspension de l'enseignant ou à son affectation dans des fonctions ne permettant pas de contact avec des mineurs.**

À l'issue d'une procédure contradictoire, le conseil de discipline peut infliger au fonctionnaire mis en cause une sanction disciplinaire. Pour les fonctionnaires titulaires, ces sanctions sont classées en quatre groupes :

- les sanctions du premier groupe sont l'avertissement ou le blâme ;
- les sanctions du second groupe incluent la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon, le déplacement d'office ou l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée inférieure à quinze jours ;
- les sanctions du troisième groupe sont la rétrogradation ou l'exclusion temporaire de fonctions, d'une durée de trois mois à deux ans ;
- les sanctions du quatrième groupe sont la mise à la retraite d'office ou la révocation.

Le régime disciplinaire permet de sanctionner des **comportements déplacés, qu'ils relèvent ou non d'une sanction pénale.** L'instruction du 20 avril 2016 précitée cite l'exemple « *de propos déplacés à connotation sexuelle, échangés dans le cadre scolaire ou sur les réseaux sociaux, de gestes ambigus ou encore de manœuvres de séduction. Sans préjudice d'une éventuelle qualification pénale, de tels comportements ne sont pas acceptables et doivent être sanctionnés de façon proportionnée dès les premiers constats afin d'éviter que ne s'installent de mauvaises postures* ».

Comme le soulignait M. Édouard Geffray lors de son audition, « *nous avons aussi prononcé neuf exclusions temporaires du service pour des comportements qui avaient donné lieu soit à une qualification pénale qui ne permettait pas d'aller plus loin au regard de la jurisprudence actuelle. Il pouvait s'agir d'échanges de SMS connotés, généralement avec des mineurs* »<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le fait qu'elles aient été commises en dehors du service a peu d'incidence sur la sanction encourue en cas d'infractions sexuelles sur des mineurs.

Dans une décision récente, à l'occasion d'une affaire portant sur la sanction de mise à la retraite d'office infligée à un enseignant reconnu coupable d'agression sexuelle sur deux mineurs en dehors de son activité d'enseignant, le Conseil d'État a réaffirmé « *l'exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité qui incombe aux enseignants dans leurs relations avec des*

<sup>1</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

<sup>2</sup> Audition du 29 janvier 2019.

*mineurs, y compris en dehors du service ». Citant « l'atteinte portée, du fait de la nature des fautes commises par l'intéressé, à la réputation du service public de l'éducation nationale ainsi qu'au lien de confiance qui doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service », le Conseil d'État a confirmé la sanction prononcée, considérant que « toutes les sanctions moins sévères susceptibles d'être infligées à l'intéressé (...) étaient, en raison de leur caractère insuffisant, hors de proportion avec les fautes commises par ce dernier »<sup>1</sup>.*

Ainsi, entre 2015 et 2017, 28 enseignants du second degré et 15 du premier degré ont été exclus définitivement du service pour avoir commis des infractions sexuelles sur des mineurs dans la sphère privée, notamment des agressions et des atteintes sexuelles sur mineur, des propositions sexuelles faites à un mineur, des faits de corruption de mineur et de pédopornographie.

Les données recueillies par vos rapporteuses auprès de divers rectorats montrent que des comportements déplacés, même non sanctionnés pénalement, donnent quasi systématiquement lieu à une sanction du troisième groupe, à savoir une exclusion temporaire de fonctions. Pour des faits plus graves, lorsqu'une condamnation pénale est prononcée, le prononcé d'une sanction du quatrième groupe - révocation ou mise à la retraite d'office - est également quasi systématique.

(c) L'allongement de la durée de suspension

L'attention de vos rapporteuses a été attirée sur la question de la durée de la suspension des fonctionnaires. Celle-ci est en effet limitée à quatre mois par l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983.

**La procédure de suspension des fonctionnaires**

L'article 30 précité de la loi du 13 juillet 1983 limite à quatre mois la durée de la suspension du fonctionnaire, celle-ci devant « être définitivement réglée » dans ce délai.

À l'expiration de ce délai, et s'il ne fait pas l'objet de poursuites pénales, le fonctionnaire est rétabli dans ses fonctions.

Il est également rétabli dans ses fonctions s'il fait l'objet de poursuites pénales « et que les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle ».

Le non-rétablissement dans ses fonctions ne peut avoir lieu que sur décision motivée de sa hiérarchie. Dans ce cas, il peut être affecté provisoirement dans un autre emploi, sous réserve de l'intérêt du service et de la compatibilité de cet emploi avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis.

À défaut, le fonctionnaire peut être détaché d'office, à titre provisoire, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations.

<sup>1</sup> Conseil d'État, 18 juillet 2018, n° 401527.

L'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 précité précise que « le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions, affecté provisoirement ou détaché provisoirement dans un autre emploi peut subir une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée au deuxième alinéa. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille ».

Il semblerait toutefois qu'au regard de la durée des procédures judiciaires et disciplinaires, ce délai de quatre mois se révèle insuffisant.

Comme l'ont souligné les personnes rencontrées au rectorat de Lyon, il est rare que la situation des agents soient tranchées à l'issue de cette période, ce qui donne lieu à de nouvelles affectations, parfois constitutives d'une « suspension de fait » - c'est notamment le cas pour des professeurs affectés sur zone de remplacement mais qui ne sont jamais appelés. Dans d'autres cas, les agents se placent eux-mêmes en congé maladie.

Vos rapporteuses estiment souhaitable que cette période de suspension puisse être prolongée en fonction de l'évolution de la procédure judiciaire ou disciplinaire, tout en restant d'une durée raisonnable.

En effet, comme le rappelait maître Francis Lec, avocat-conseil de la Fédération des autonomes de solidarité laïques (FAS)<sup>1</sup>, des suspensions ont pu être prononcées pour des durées excessives au regard de la présomption d'innocence : « notre fédération a eu à connaître d'un directeur d'école suspendu pendant 47 mois, avant d'être relaxé par la cour d'appel des accusations à caractère sexuel dont il était l'objet de la part d'une dizaine de familles ».

**Proposition n° 18 : permettre de prolonger la période de suspension d'un fonctionnaire jusqu'à huit mois lorsque c'est indispensable pour mieux apprécier sa situation.**

(3) Les infractions sexuelles contre les mineurs recensées dans l'éducation nationale

Les chiffres communiqués par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (cf. *infra*) mettent en évidence une **progression régulière**, entre 2015 et 2017, du **nombre des sanctions disciplinaires** infligées aux enseignants ayant commis des infractions sexuelles sur des mineurs dans l'exercice de leurs fonctions.

Le ministère estime que ces données montrent « que les mesures prises en 2016 ont permis à l'administration d'avoir une connaissance optimisée de ces infractions »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Audition du 24 janvier 2019.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs.

### **Les faits d'infractions sexuelles sur mineurs recensés par le ministère de l'éducation nationale depuis 2015**

#### Pour les enseignants du second degré :

• En 2015, douze infractions sexuelles ont été commises sur des mineurs par des personnels enseignants du second degré, dans l'exercice de leurs fonctions, et ont donné lieu à des sanctions disciplinaires. Sur dix enseignants ayant commis des atteintes sexuelles sur mineurs, cinq ont fait l'objet d'une éviction définitive du service (révocation, mise à la retraite d'office ou licenciement) et cinq d'une exclusion temporaire de fonctions de trois mois à deux ans. Deux enseignants reconnus coupables de corruption de mineur ont été sanctionnés, l'un d'une exclusion temporaire de fonctions, l'autre d'un déplacement d'office.

Parmi les douze enseignants concernés, sept ont fait l'objet d'une condamnation pénale.

• En 2016, treize infractions sexuelles ont été commises sur des mineurs par des personnels enseignants du second degré, dans l'exercice de leurs fonctions, et ont donné lieu à des sanctions disciplinaires. Sur neuf enseignants ayant commis des atteintes sexuelles sur mineurs, quatre ont fait l'objet d'une éviction définitive du service et cinq d'une exclusion temporaire de fonctions de trois mois à deux ans. Trois enseignants reconnus coupables de proposition sexuelle faite à un mineur ont été sanctionnés d'une éviction définitive du service ou d'une exclusion temporaire de fonctions. La seule infraction sexuelle de pédopornographie impliquant des élèves commise par un enseignant du second degré a entraîné sa révocation.

Parmi les treize enseignants concernés, six ont fait l'objet d'une condamnation pénale.

• En 2017, dix-sept infractions sexuelles ont été commises sur des mineurs par des personnels enseignants du second degré dans l'exercice de leurs fonctions et ont donné lieu à des sanctions disciplinaires. Sur neuf enseignants ayant commis des agressions ou des atteintes sexuelles sur mineurs, six ont fait l'objet d'une éviction définitive du service et trois d'une exclusion temporaire de fonctions de trois mois à deux ans. Sept enseignants reconnus coupables de corruption de mineur ont été sanctionnés d'une éviction définitive du service ou d'une exclusion temporaire de fonctions de trois mois à deux ans. Enfin, un enseignant contractuel ayant fait une proposition sexuelle à un élève mineur a été licencié.

Parmi les dix-sept enseignants concernés, quatorze ont fait l'objet d'une condamnation pénale.

#### Pour les enseignants du premier degré :

• En 2015, trois infractions sexuelles ont été commises sur des mineurs par des personnels enseignants du premier degré, dans l'exercice de leurs fonctions : une affaire de pédophilie, une agression sexuelle et un cas de harcèlement sexuel. Ces affaires ont toutes donné lieu à une condamnation pénale et se sont soldées par une éviction définitive du service.

• En 2016, cinq infractions sexuelles ont été commises sur des mineurs par des personnels enseignants du premier degré, dans l'exercice de leurs fonctions : un cas de pédophilie, deux cas d'agressions sexuelles sur mineurs de moins de quinze ans (dont l'une avec de la pédopornographie), des abus sexuels et des gestes inappropriés à l'encontre d'élèves. Ces cinq enseignants ont été évincés du service.

Parmi les cinq enseignants concernés, quatre ont fait l'objet d'une condamnation pénale.

• En 2017, cinq infractions sexuelles ont été commises sur des mineurs par des personnels enseignants du premier degré, dans l'exercice de leurs fonctions : un cas de viol, deux agressions sexuelles sur mineurs par personne ayant autorité sur les victimes, deux cas d'agressions sexuelles sur mineurs de quinze ans par personne ayant autorité sur les victimes (dont l'un accompagné de pédopornographie). Ces enseignants ayant fait l'objet d'une condamnation pénale ont été évincés du service.

Deux exclusions temporaires de fonctions ont été également prononcées à l'encontre d'enseignants pour sanctionner des faits d'atteinte sexuelle.

Pour les enseignants des établissements privés sous contrat :

En 2017, quatre résiliations de contrats ont été prononcées pour détention et diffusion d'images pédopornographiques et corruption de mineur. Une exclusion temporaire de fonctions a été prononcée pour comportement inapproprié avec une élève mineure.

Pour les personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS) :

Une infraction sexuelle sur un mineur commise dans l'exercice des fonctions a été recensée depuis 2015.

*Source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse<sup>1</sup>*

*b) Un contrôle renforcé de l'honorabilité des personnels en contact avec des mineurs*

(1) Personnels de l'enseignement public et privé sous contrat : un contrôle systématique à l'occasion du recrutement

(a) Les personnels titulaires

Conformément aux dispositions statutaires<sup>2</sup>, les lauréats des concours de l'enseignement, d'éducation ou de direction voient leur casier judiciaire contrôlé par l'administration – en l'occurrence la direction générale des ressources humaines (DGRH) et les services des rectorats – afin d'examiner la compatibilité des éventuelles mentions qui y sont portées avec leurs futures fonctions. Pour les personnels en contact habituel avec des mineurs, ce contrôle s'étend à la consultation du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJ AISV).

<sup>1</sup> Les données relatives aux sanctions prononcées en 2018 à l'encontre de l'ensemble des personnels du ministère de l'éducation nationale ne sont pas encore disponibles.

<sup>2</sup> L'article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « Le Pors » prévoit que « nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire (...) si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ».

Les enseignants des établissements privés liés à l'État par contrat sont recrutés et rémunérés par l'État. Ils font l'objet des mêmes mesures de contrôle que leurs homologues de l'enseignement public à l'occasion de leur recrutement.

En revanche, les personnels de direction et les personnels non-enseignants de ces établissements privés ne sont pas recrutés ni rémunérés par l'État ; ils relèvent des établissements ou des réseaux d'enseignement.

M. Sébastien Colliat, sous-directeur de l'enseignement privé à la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, notait à cet effet que *« cela ne veut pas dire que nous ne regardons pas ce qui se passe dans les établissements (...). Nous discutons régulièrement de ces questions avec les têtes des principaux réseaux d'enseignement, à commencer par l'enseignement catholique. Ils sont au moins aussi vigilants que nous sur ces questions pour les raisons que l'on connaît et que l'actualité vient parfois malheureusement rappeler »*<sup>1</sup>.

(b) Les personnels contractuels

Le recrutement des personnels contractuels – professeurs contractuels de l'enseignement public, maîtres non titulaires de l'enseignement privé sous contrat, assistants d'éducatifs, etc. – est effectué par les services déconcentrés ou par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

La vérification des mentions portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire et du FIJAISV est effectuée au moment de leur recrutement et relève des services académiques.

(2) L'enseignement privé hors contrat : des contrôles renforcés depuis la loi « Gatel »

Les enseignants des établissements d'enseignement privé n'ayant pas conclu de contrat d'association avec l'État sont, comme les autres personnels qui y exercent, recrutés directement par ces établissements, sans intervention de l'État.

Il relève d'abord de la responsabilité de l'établissement hors contrat de vérifier que les intéressés ne sont pas frappés d'une incapacité prévue par l'article L. 911-5 du code de l'éducation ; à cette fin, ces derniers doivent fournir un extrait du bulletin n° 3 de leur casier judiciaire.

La loi du 13 avril 2018, dite « Gatel »<sup>2</sup>, a renforcé les contrôles pesant sur les personnes qui y exercent des fonctions de direction et d'enseignement.

---

<sup>1</sup> Audition du 29 janvier 2019.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat.

Dès la demande d'ouverture, les articles L. 441-1 et L. 441-3 du code de l'éducation exigent que soient communiqués l'identité et l'extrait B3 du casier judiciaire du déclarant et, s'il ne s'agit pas de la même personne, du directeur de l'établissement.

La circulaire du 21 août 2018 prescrit à l'autorité académique de procéder systématiquement à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire, du FIJAISV et du FIJAIT<sup>1</sup> du représentant légal de l'établissement et du directeur<sup>2</sup>.

Ce contrôle est également mis en œuvre lorsque, en application de l'article L. 442-2, l'identité des professeurs en fonction dans l'établissement est communiquée à l'administration, chaque année au cours de la première quinzaine de novembre<sup>3</sup>. Le ministère précise qu'« à ce stade, ce contrôle demeure manuel ; pour les enseignants, il est postérieur à leur entrée en fonctions, et exclut les enseignants éventuellement entrés en fonctions après le mois de novembre »<sup>4</sup>.

Le contrôle sur place des établissements privés prescrit par l'article L. 442-2 comprend la consultation du registre unique du personnel tenu conformément aux dispositions des articles L. 1221-13 et D. 1221-23 du code du travail. Celle-ci permet, d'une part, de s'assurer de l'exactitude de la déclaration annuelle précitée, et de l'autre, de connaître l'identité des salariés n'exerçant pas de fonctionnement d'enseignement dans l'établissement, et donc de procéder à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire, du FIJAISV et du FIJAIT.

### **Des procédures lourdes**

Certains contrôles ont nécessité la communication préalable de pièces entre services. L'obtention des extraits du bulletin n° 2 du casier judiciaire implique la demande d'un extrait d'acte de naissance, chaque procédure exigeant respectivement trois mois et deux mois. Le contrôle manuel d'un agent a donc pu être soumis à des délais très longs.

En outre, le contrôle des agents nés à l'étranger ou dans certains territoires ultramarins a été complexe. Les bases de données ne comportant pas systématiquement la ville de naissance, certaines identités ont été rejetées par l'application. Pour les agents nés en Polynésie française et Wallis et Futuna, le contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire a dû être demandé au tribunal de grande instance et non au service du casier judiciaire national.

Enfin, les délais pour obtenir certains jugements peuvent être quelquefois longs.

*Source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*

<sup>1</sup> Fichier des auteurs d'infractions terroristes.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2018-096 du 21 août 2018 relative au régime juridique applicable à l'ouverture, au fonctionnement et au contrôle des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat, NOR : MENF1815492C.

<sup>3</sup> Article D. 442-22-1 du code de l'éducation.

<sup>4</sup> Réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(3) Les autres intervenants en milieu scolaire

(a) Les personnels des collectivités territoriales : un contrôle qui relève de celles-ci

Interviennent également au sein des établissements scolaires des personnels relevant des collectivités territoriales. Il s'agit principalement, des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) dans le premier degré et, dans le secondaire, des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE)<sup>1</sup>.

**Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM)**

À la différence de la plupart des personnels relevant des collectivités territoriales, les ATSEM exercent directement auprès des enfants. L'article 2 du décret du 28 août 1992<sup>2</sup>, modifié par le décret du 1<sup>er</sup> mars 2018<sup>3</sup>, leur donne pour missions :

- l'assistance au personnel enseignant pour l'accueil et l'hygiène des enfants ainsi que la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants ;
- la participation à la mise en œuvre des activités pédagogiques prévues par les enseignants et sous la responsabilité de ces derniers ;
- l'assistance des enseignants dans les classes ou établissements accueillant des enfants à besoins éducatifs particuliers ;
- la surveillance des enfants des classes maternelles ou enfantines dans les lieux de restauration scolaire ;
- l'animation dans le temps périscolaire ou lors des accueils de loisirs en dehors du domicile parental de ces enfants.

**Le contrôle de l'honorabilité des personnes exerçant ces fonctions relève des collectivités territoriales qui les emploient.**

Le casier judiciaire est vérifié lors du recrutement, en particulier pour les lauréats du concours d'ATSEM, afin de s'assurer qu'il ne contient pas de mention incompatible avec l'exercice de leurs fonctions.

<sup>1</sup> Anciennement désignés sous le nom de personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS).

<sup>2</sup> Décret n° 92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-152 du 1<sup>er</sup> mars 2018 portant diverses dispositions statutaires relatives aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

Depuis la loi du 25 février 2008<sup>1</sup>, le dernier alinéa de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale permet aux maires, aux présidents de conseil départemental et régional ainsi qu'aux présidents d'EPCI<sup>2</sup>, de demander au préfet la consultation du FIJAISV « *pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions* ».

La circulaire du 26 juillet 2011 précise que sont concernés les ATSEM et les ATTEE, ainsi que les personnels chargés d'assurer les transports scolaires ; sont également concernées l'organisation d'activités éducatives, culturelles ou sportives qui sont placées sous la responsabilité des communes ou, le cas échéant, des EPCI ainsi que des services de restauration scolaire encadrés par du personnel communal<sup>3</sup>.

#### **Le service minimum d'accueil dans les écoles maternelles et élémentaires**

Dans le cadre du service d'accueil dans les écoles du premier degré en cas de grève, l'article 133-7 du code de l'éducation prévoit que la liste des personnes susceptibles d'assurer ce service est transmise à l'autorité académique, qui procède directement à la vérification du FIJAISV.

Lorsque l'autorité académique est conduite à écarter certaines personnes de la liste, elle en informe le maire sans en divulguer les motifs.

Vos rapporteurs ont pu constater que cette faculté de demander la consultation du FIJAISV était encore trop mal connue des maires et des élus locaux et qu'elle était de ce fait peu utilisée. La mission estime que l'association des maires de France (AMF) et les services de l'État devraient mieux informer les élus locaux.

**Proposition n° 19 : mieux informer les maires et les élus des possibilités de consultation du FIJAISV pour le recrutement des agents qui interviennent auprès des jeunes.**

<sup>1</sup> Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

<sup>2</sup> Pour ces derniers, la faculté n'est ouverte que depuis l'article 6 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

<sup>3</sup> Circulaire du 26 juillet 2011 relative aux modalités de consultation du fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) pour les collectivités territoriales, NOR : INTIOCA1104425C.

(b) Les intervenants extérieurs dans les établissements scolaires

(i) *Les intervenants extérieurs concourant à l'enseignement de l'éducation physique et sportive dans le premier degré*

Dans le cadre de l'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS) dans les écoles maternelles et élémentaires, l'article L. 312-3 du code de l'éducation prévoit que les enseignants du premier degré peuvent être assistés par un personnel agréé par les services de l'éducation nationale.

L'agrément est délivré par l'IA-DASEN après vérification par les services départementaux ; il **reconnait** la capacité de l'individu à concourir à l'enseignement de l'EPS pendant le temps scolaire au regard de critères de compétences techniques et d'honorabilité.

L'article D. 312-1-2 du code de l'éducation précise que l'honorabilité est appréciée au regard de l'absence :

- d'une condamnation pour un crime ou un délit incompatible avec une intervention auprès d'élèves mineurs ;

- d'une mesure administrative d'interdiction d'exercer auprès de mineurs ou d'une injonction de cesser d'exercer l'enseignement, l'animation ou l'encadrement d'une activité physique ou sportive ou l'entraînement de ses pratiquants mineurs prise sur le fondement de l'article L. 212-13 du code du sport ;

- d'une mesure administrative d'interdiction temporaire ou permanente ou d'une suspension d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de mineurs dans le cadre d'un accueil de mineurs prise sur le fondement de l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles.

L'article D. 312-1-2 exempte deux catégories d'intervenants de cette vérification : les professionnels titulaires d'une carte professionnelle en cours de validité pour l'activité concernée et les fonctionnaires dont les statuts particuliers reconnaissent une compétence pour encadrer, animer ou enseigner l'activité concernée. Dans les deux cas, l'honorabilité est appréciée au moment de la délivrance de la carte professionnelle ou du recrutement.

### **Une procédure lourde et difficile à mettre en œuvre**

S'agissant des intervenants extérieurs apportant leur concours à l'enseignement de l'EPS dans le premier degré, la vérification de l'honorabilité se fait par l'interrogation du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJ AISV).

En raison du grand nombre d'intervenants extérieurs en EPS ne bénéficiant pas de la présomption d'agrément (et dont l'honorabilité n'a pas déjà été vérifiée), les directions des services départementaux de l'éducation nationale peuvent avoir des difficultés à instruire les demandes d'agrément, notamment dans la consultation du FIJ AISV.

C'est pourquoi, il a été recommandé aux services d'ajuster le nombre de personnes habilitées à consulter le FIJ AISV avec le volume des demandes d'agrément déposées auprès de chaque département afin d'en fluidifier le traitement.

*Source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*

(ii) *Les associations apportant leur concours à l'enseignement public*

Les articles D. 551-1 et suivants du code de l'éducation instaurent un **mécanisme d'agrément** pour les associations qui apportent leur concours à l'enseignement public. Ce dernier peut prendre la forme d'interventions pendant le temps scolaire, en appui aux activités d'enseignement conduites par les établissements, ou d'organisation d'activités éducatives complémentaires en dehors du temps scolaire.

L'article D. 551-2 du code de l'éducation prévoit que l'agrément est accordé après vérification du caractère d'intérêt général, du caractère non lucratif et de la qualité des services proposés par ces associations, de leur compatibilité avec les activités du service public de l'éducation, de leur complémentarité avec les instructions et programmes d'enseignement ainsi que de leur respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous sans discrimination.

L'intervention de l'association est soumise à l'autorisation du directeur d'école ou du chef d'établissement, dans le cadre des principes et des orientations définis par le conseil d'école ou le conseil d'administration, à la demande ou avec l'accord des équipes pédagogiques concernées et dans le respect de la responsabilité pédagogique des enseignants.

En revanche, la vérification de l'honorabilité des intervenants ne relève pas des services de l'éducation nationale mais des associations elles-mêmes. Il convient de rappeler qu'en dehors des accueils collectifs de mineurs déclarés et des activités sportives soumises à une réglementation particulière (cf. *infra*), les associations ne peuvent obtenir l'extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire ni demander une consultation du FIJAISV.

(c) *Les personnels des transports scolaires*

L'attention de vos rapporteuses a été attirée sur le cas des personnes assurant le transport des enfants, dans le cadre des transports scolaires et des voyages scolaires.

Ceux-ci concernent un grand nombre d'enfants : lors de son audition, M. Jean-Sébastien Barrault, président de la fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV), a estimé à plus de deux millions le nombre d'enfants transportés chaque jour pour se rendre à leur établissement scolaire et à près de 700 000 ceux effectuant des voyages scolaires en autocar<sup>1</sup>.

Les représentants de la FNTV ont souligné que les contrôles visant à la prévention des infractions sexuelles lors du recrutement étaient trop faibles, voire inexistantes.

---

<sup>1</sup> Audition du 20 février 2019.

La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016<sup>1</sup> a permis la réalisation d'enquêtes administratives à la demande de l'employeur « *si le comportement d'une personne (...) laisse apparaître des doutes sur la compatibilité avec l'exercice des missions pour lesquelles elle a été recrutée ou affectée* » ; ces enquêtes sont réalisées par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS), qui relève du ministère de l'intérieur. M. Sébastien Barrault a relevé que « *si la prévention des infractions sexuelles n'était pas le premier objectif visé* », puisqu'il s'agissait plutôt de prévenir les actes de terrorisme ou portant atteinte à la sécurité publique, « *ce criblage pourrait être renforcé pour prévenir ces agressions* »<sup>2</sup>. Il s'agirait notamment de permettre la vérification du FIJAISV par le SNEAS, ce qui n'est pas possible actuellement.

Il convient de noter que la circulaire du 26 juillet 2011 précitée relative aux modalités de consultation du FIJAISV permet au président de l'exécutif local compétent de demander sa consultation pour « *les personnels chargés d'assurer les transports scolaires* »<sup>3</sup>. Toutefois, si cette procédure peut être facilement mise en œuvre dans le cas d'un recrutement par la collectivité territoriale, elle semble peu opérationnelle s'agissant des entreprises privées de transport.

Au cours de son audition, M. Barrault a exprimé deux autres revendications de la FNTV, à savoir l'accès direct de l'employeur au bulletin n° 2 du casier judiciaire et son information automatique par le parquet en cas de contrôle judiciaire ou de condamnation assortie d'une interdiction d'exercer une activité en contact avec des mineurs. L'article 11-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi du 14 avril 2016 précitée<sup>4</sup>, permet au ministère public « *d'informer (...) les personnes publiques, les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public* » des décisions de justice prises « *à l'égard d'une personne dont l'activité professionnelle ou sociale est placée sous leur contrôle ou leur autorité* ».

Vos rapporteuses estiment nécessaire le renforcement des contrôles dont font l'objet les personnes chargées du transport habituel de mineurs. Il pourrait prendre la forme d'une systématisation à l'embauche du contrôle réalisé par le SNEAS et de l'extension de son champ aux antécédents liés aux violences sexuelles, notamment par la consultation du FIJAISV.

**Proposition n° 20 : systématiser et renforcer les contrôles dont font l'objet les personnes chargées des transports scolaires ou transportant habituellement des mineurs.**

<sup>1</sup> Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, article 5.

<sup>2</sup> Audition du 20 février 2019.

<sup>3</sup> Circulaire du 26 juillet 2011, *op. cit.*

<sup>4</sup> Loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs.

c) *La sensibilisation des professionnels à la détection et au signalement des faits*

**Parce qu'ils fréquentent au quotidien les enfants, les personnels enseignants et d'éducation, ainsi que les professionnels de santé en milieu scolaire, sont un maillon important de la détection et du signalement des faits d'infraction sexuelle.**

(1) La formation des enseignants et des personnels d'éducation et de surveillance

L'article L. 542-1 du code de l'éducation prévoit que « *les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger. Cette formation comporte un module pluridisciplinaire relatif aux infractions sexuelles à l'encontre des mineurs et leurs effets. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire* ».

L'article D. 542-1 du même code prévoit le contenu de cette formation qui traite les thèmes suivants :

- la politique et le dispositif de protection de l'enfance ;
- la connaissance de l'enfant et des situations familiales ;
- le positionnement professionnel, en particulier en matière d'éthique et de responsabilité.

Comme pour l'éducation à la sexualité, dont elle est un des corollaires, **l'insuffisance de la formation initiale et continue des enseignants à la détection et au traitement des violences sexuelles a été souvent relevée au cours des travaux de la mission.**

**Si les règles en la matière sont claires - rapport hiérarchique, voire signalement au procureur de la République selon la gravité et la matérialité des faits, communication d'une information préoccupante à la cellule de recueil - et résumées dans des documents à destination des enseignants<sup>1</sup>, celles-ci semblent encore trop mal connues des enseignants.**

Entendue au rectorat de Lyon, Mme Marie-France de la Salle, professeur formatrice en éducation à la sexualité, rappelait que **les enseignants sont bien souvent démunis pour traiter ce genre de situations, qu'ils manquaient de référents et n'avaient pas connaissance de leurs obligations au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.**

---

<sup>1</sup> Le dossier Eduscol « Protection de l'enfance » explique comment identifier une situation préoccupante et la transmettre ainsi que la procédure à suivre en cas de danger grave, notamment le guide « Comportements sexistes et violences sexuelles : prévenir, repérer et agir », élaboré avec le service des droits des femmes (SDFE) à destination des professionnels.

(2) Le rôle crucial des personnels sociaux et de santé

L'ensemble des interlocuteurs ont également souligné le rôle essentiel que jouent les personnels sociaux et de santé de l'éducation nationale - assistante sociale, infirmière et médecin - dans la détection et le traitement des violences sexuelles à l'égard des mineurs, à l'égard desquels ils reçoivent une formation spécifique.

**La formation spécifique des personnels de santé de l'éducation nationale**

Dans le cadre de la formation statutaire d'adaptation à l'emploi des médecins de l'éducation nationale, en charge de la médecine scolaire de Rennes, **une semaine est dédiée à la protection de l'enfance**, dans laquelle le sujet des agressions sexuelles (leur impact, leur repérage et leur signalement) est traité. Il s'agit notamment d'aborder la **détection auprès des élèves mineurs**, victimes d'adultes, pas forcément en milieu scolaire, mais dont la révélation se ferait en milieu scolaire à un médecin dans l'exercice de ses fonctions.

Parmi les modules qui composent cette formation, on peut citer :

- la reconnaissance clinique de l'enfant négligé, de l'enfant maltraité, sa protection et les responsabilités du médecin - violences sexuelles et psycho traumatisme ;
- le droit de la protection de l'enfance - obligation d'information, secret professionnel et secret partagé - le droit de la famille et de l'enfance ;
- les brigades des mineurs, rôle et relation avec le milieu scolaire - le rôle du juge des enfants et l'assistance éducative ;
- la protection de l'enfance en milieu scolaire.

En outre, les médecins de l'éducation nationale ont à prendre connaissance du schéma départemental en termes de protection de l'enfance et à rencontrer les intervenants de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) de leur département.

Par ailleurs, deux journées sont prévues en juin de chaque année pour aborder des thématiques d'actualité ministérielle ou d'intérêt particulier pour les médecins de l'éducation nationale.

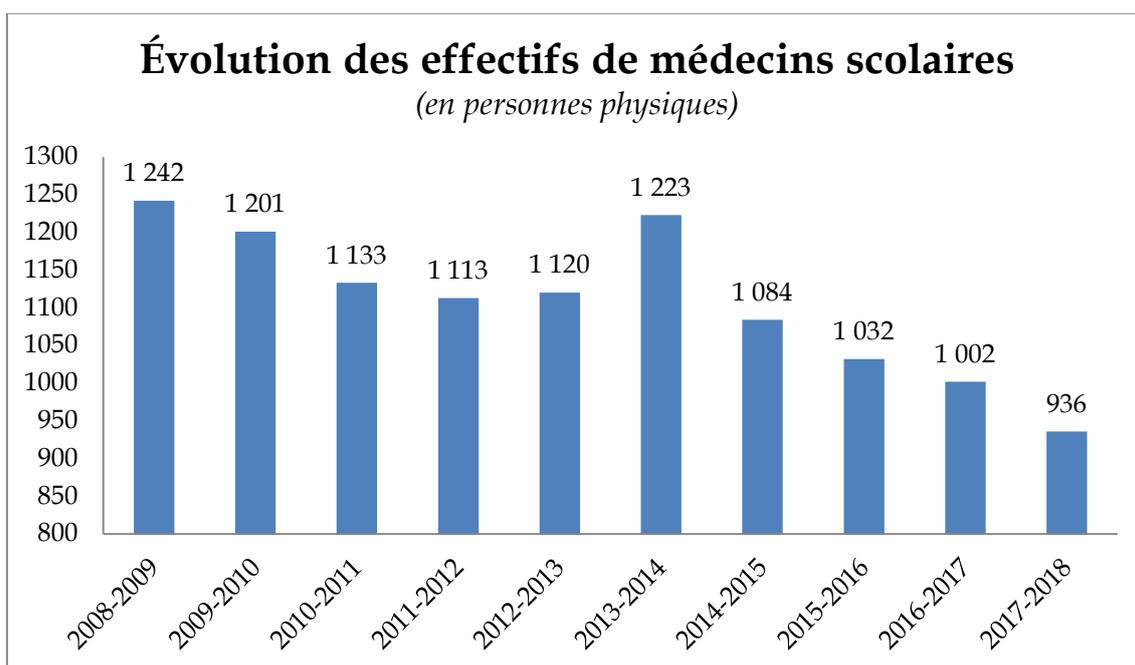
Les infirmières de l'éducation nationale et les assistantes de service social du MENJ au service des élèves reçoivent également des formations d'adaptation à l'emploi ou de formation continue en rapport avec la protection de l'enfance.

*Source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*

A l'occasion du déplacement d'une délégation de la mission, Mme Véronique Minday, principale du collège Georges-Clemenceau de Lyon, a souligné que **la présence d'une infirmière et d'une assistante sociale au sein des établissements facilitait le recueil de la parole de l'enfant victime**. Les signalements portant sur des informations préoccupantes, qui concernent très majoritairement le milieu familial, sont souvent réalisés avec le médecin scolaire.

Mme Geneviève Avenard, Défenseure des enfants, a confirmé qu'« infirmiers et médecins scolaires peuvent (...) jouer un rôle de confident auprès de l'enfant pour détecter des violences »<sup>1</sup>.

La médecine scolaire se trouve malheureusement, pour reprendre les termes d'un récent rapport de l'Assemblée nationale, dans une « situation de déshérence soulignée par l'ensemble des acteurs du champ sanitaire et de l'éducation »<sup>2</sup>. En témoigne l'évolution dramatique du nombre de médecins scolaires, qui s'est réduit de 25 % entre 2008 et 2018.



Source : Sénat d'après PAP 2019 du programme 230 « Vie de l'élève »

Cette situation est durement ressentie par les acteurs de terrain, qu'ils soient chefs d'établissement, enseignants ou associations. Lors de son audition, Mme Martine Brousse, présidente de La Voix de l'enfant, rapportait ainsi avoir visité « un établissement qui compte un médecin scolaire et une infirmière à mi-temps pour 1 800 élèves ! Comment voulez-vous qu'il y ait du repérage ? L'infirmière à mi-temps me disait : « J'ai des petites qui viennent le matin en me disant qu'elles ont mal au ventre, mais je n'ai pas le temps de les prendre. J'en prends une de temps en temps et là, j'ai des révélations ». S'il y a une priorité dans ce que vous proposerez pour l'Éducation nationale, ce doit être la médecine scolaire »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Audition du 12 décembre 2018.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 1234 (XVe législature) enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 septembre 2018 par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission relative à la prévention santé en faveur de la jeunesse.

<sup>3</sup> Audition du 23 janvier 2019.

Dans son rapport sur la prévention des violences faites aux femmes<sup>1</sup>, la délégation aux droits des femmes du Sénat rappelait elle aussi « l'importance essentielle de la médecine scolaire et la nécessité de renforcer ses moyens par le recrutement d'infirmier-ères et de médecins scolaires, sur l'ensemble du territoire ».

Si la refondation de la médecine scolaire excède le cadre de ce rapport, la mission ne peut que déplorer à son tour son considérable affaiblissement, qui réduit les capacités de repérage et d'écoute des mineurs victimes.

### (3) Les personnels des collectivités territoriales

Plus largement, la formation au repérage et au traitement des violences sexuelles à l'égard des mineurs devrait concerner l'ensemble des personnes au contact des mineurs.

Les personnels employés par les collectivités territoriales, tant les ATSEM que les personnels des structures de la petite enfance et, dans une moindre mesure, les ATTEE, devraient être formés à ce titre.

À l'occasion du déplacement d'une délégation de la mission, les services de la ville d'Angers ont indiqué à vos rapporteuses que les ATSEM de la ville considéraient que les responsabilités de détection des enfants en danger et de transmission des informations préoccupantes incombaient d'abord aux enseignants. La commune a donc sensibilisé les ATSEM sur leur rôle et leurs obligations en la matière, afin qu'ils puissent détecter des facteurs de risque et prendre en compte la parole des enfants. Il s'agit là d'un exemple de bonne pratique dont d'autres collectivités pourraient utilement s'inspirer.

D'une manière générale, la mission recommande, conformément à la proposition n° 17, de **renforcer la formation des enseignants, des personnels de l'éducation nationale et des personnels des collectivités territoriales à la détection et au signalement des violences sexuelles sur mineurs.**

#### **Les établissements relevant du ministère des armées**

Dans un souci d'exhaustivité, la mission a également interrogé le ministère des armées pour connaître les pratiques en vigueur dans les établissements d'enseignement qui en dépendent.

Les structures accueillant des mineurs sous la tutelle directe du ministère des armées sont les six lycées militaires de la défense ainsi que les centres de formation des armées recevant des mineurs, à l'instar de l'école des mousques de Brest.

<sup>1</sup> Prévenir et combattre les violences faites aux femmes : un enjeu de société, rapport d'information n° 564 (2017-2018) de Mmes Laurence Cohen, Nicole Duranton, M. Loïc Hervé, Mmes Françoise Laborde, Noëlle Rauscent et Laurence Rossignol, fait au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, juin 2018.

Le ministère indique que l'ensemble du personnel – militaires et civils de la défense – affecté dans ces établissements fait l'objet d'une analyse au fichier des personnes recherchées (FPR) et d'un contrôle de traitement des antécédents judiciaires (TAJ). Les personnels au contact des élèves font l'objet d'une sélection via un « casting », comprenant un entretien avec un psychologue des armées et un autre avec le commandement.

Les personnels enseignants et d'éducation proviennent essentiellement de personnels de direction, enseignants et conseillers principaux d'éducation (CPE) **détachés du ministère de l'éducation nationale**, qui font l'objet des contrôles présentés ci-dessus.

Le ministère des armées souligne que l'ensemble du personnel affecté dans les lycées militaires de la défense et les centres de formations des armées recevant des mineurs est sensibilisé à la prévention des abus sexuels sur mineur.

Les nouveaux éducateurs, et spécialement ceux de l'internat, sont tout particulièrement sensibilisés à cette question au cours de leur période d'intégration et de parrainage. Ils suivent une période initiale au cours de laquelle ils sont notamment informés via des conférences faites par des psychologues et des cadres de contact expérimentés. En fonction des établissements, ils sont amenés à signer une charte, qui rappelle les bonnes pratiques dont le risque d'infraction sexuelle.

Par ailleurs, des séances de sensibilisation à la lutte contre toute forme de harcèlement, discrimination, violence et abus sexuels (HDVS) en présence des élèves et des adultes ont lieu tous les ans et sont tracées. Un flyer HDVS, reprenant notamment les coordonnées de la cellule d'écoute et d'appui THEMIS, est distribué aux élèves.

Le ministère n'a pas connaissance d'agression sexuelle connue d'adulte sur mineur dans les lycées militaires de la défense et les centres de formations des armées recevant des mineurs depuis au moins les cinq dernières années.

Depuis 2015, seul un cas d'une accusation de viol entre mineurs a été recensé à l'école des mouses de Brest ; cette affaire a été classée sans suite par le TGI de Brest.

## 2. Les accueils de loisir déclarés

Soucieux des risques auxquels sont exposés les mineurs accueillis en colonie de vacances ou en camp scout, l'État a mis en place un encadrement rigoureux de ces activités, avec un régime de téléprocédure obligatoire pour contrôler les recrutements, complété par un régime spécifique de police administrative, qui permet une réaction rapide en cas d'incident.

*a) Un contrôle systématique de l'honorabilité des intervenants au sein des accueils collectifs de mineurs déclarés*

(1) Les accueils collectifs de mineurs déclarés

L'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles définit les accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif.

L'article L. 227-4 du même code confie au préfet et aux services de l'État, en l'occurrence les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS/PP), la protection des mineurs qui les fréquentent. Ces accueils collectifs de mineurs sont répartis en trois catégories :

- les accueils de loisir **avec hébergement**, tels que les colonies de vacances et les séjours sportifs ;

- les accueils de loisir **sans hébergement** : accueils extrascolaires et périscolaires, qui peuvent prendre la forme de centres de loisirs ou de centres aérés ;

- les accueils de scoutisme, avec ou sans hébergement, organisés par une association dont l'objet est la pratique du scoutisme et bénéficiant d'un agrément national délivré par le ministre chargé de la jeunesse.

N'entrent pas dans ce champ et ne font donc pas l'objet d'un contrôle par les services de l'État au titre du code de l'action sociale et des familles : les accueils associatifs, comme les clubs sportifs ou les écoles de musique, les garderies scolaires ou les activités culturelles qui ne sont pas déclarées comme accueils collectifs de mineurs.

Les organisateurs de ces accueils peuvent être des personnes physiques, des groupements de fait ou des personnes morales. Il s'agit principalement d'associations et de collectivités territoriales, qui représentent respectivement 57 et 39 % des organisateurs, 2 % étant des sociétés commerciales.

(2) Un contrôle *a priori* de l'honorabilité de l'ensemble des intervenants

(a) Un contrôle systématique des intervenants par une application dédiée

L'ensemble des intervenants au sein des accueils collectifs de mineurs, quelle que soit leur qualité – bénévoles, salariés ou travailleurs indépendants – ou la fonction exercée, fait l'objet d'un contrôle *a priori*.

Ce système repose sur une **déclaration effectuée par les organisateurs des ACM préalablement au début de l'activité**. Cette déclaration s'effectue de manière dématérialisée, sur une application nommée téléprocédure accueils de mineurs (TAM) ou système d'information relatif aux accueils de mineurs (SIAM).

À cette occasion, les organisateurs doivent mentionner l'ensemble des intervenants (directeur, directeur adjoint, animateur), quel que soit leur statut (salarié, bénévole, titulaire d'une carte professionnelle), y compris les intervenants extérieurs ponctuels, ainsi que les informations nécessaires pour vérifier leur honorabilité.

L'application les alerte automatiquement en cas de correspondance entre l'identité d'une personne pressentie pour participer à un accueil de mineurs et celle figurant au fichier des cadres interdits (CADINT). Ce fichier est un fichier propre aux services du ministère de la jeunesse et des sports ; mis à jour par l'administration centrale, il recense l'ensemble des animateurs et directeurs ayant fait l'objet d'une mesure administrative de suspension ou d'interdiction d'exercer. Les services déconcentrés du ministère, au sein des DDCS/PP, opèrent également un contrôle de l'honorabilité des personnes déclarées par la consultation de l'extrait de bulletin n° 2 du casier judiciaire et du FIJAISV.

Le ministère souligne le caractère complet et récurrent de ces contrôles, dans la mesure où « *ces vérifications sont opérées automatiquement à chaque participation d'une personne à un accueil de mineurs (donc potentiellement plusieurs fois par an) et donc non uniquement au recrutement de la personne* » ou au moment de l'obtention d'un titre professionnel<sup>1</sup>.

Cela aboutit à un volume de déclarations et de contrôles très important. A l'occasion du déplacement d'une délégation de la mission à Strasbourg, les services de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de la région Grand-Est ont ainsi indiqué recevoir de l'ordre de 6 300 déclarations d'ACM chaque année, dont un cinquième dans le seul département du Bas-Rhin. Selon M. Mathias Lamarque, sous-directeur de l'éducation populaire, « *1,5 million de contrôles automatisés sont opérés par an. Ils touchent 500 000 à 700 000 personnes, certains animateurs pouvant travailler dans plusieurs lieux au cours de l'année* »<sup>2</sup>.

Si cette procédure apparaît efficace et exhaustive, sans comparaison avec ce qui a cours dans les domaines du sport ou des assistantes maternelles, elle présente néanmoins quelques éléments de fragilité :

- le contrôle *a priori* repose sur la seule déclaration des organisateurs et donc sur leur bonne foi ; s'il peut se doubler d'un contrôle sur le terrain lors de l'accueil, à l'occasion duquel est vérifiée notamment la conformité de la composition de l'encadrement avec la déclaration, ce dernier n'est toutefois pas systématique, faute de moyens (cf. *infra*) ;

- les personnels de la DRJSCS du Grand-Est ont souligné les délais parfois très courts pour opérer les vérifications nécessaires, les identités des encadrants devant être déclarées au plus tard huit jours avant le début de l'activité, compte tenu également du nombre limité d'agents habilités à accéder au FIJAISV, qui ne dépasse pas trois agents par DDCS/PP ;

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs.

<sup>2</sup> Audition du 17 décembre 2018.

- enfin, comme l'a révélé l'audition par la mission des représentants des fédérations de scoutisme et des organisateurs de séjours de vacances<sup>1</sup>, il demeure parfois des incertitudes quant au champ des membres de l'encadrement concernés par la déclaration préalable : si M. Guillaume Légaut, directeur général de l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA), affirmait qu'était déclaré « *l'ensemble de nos personnels présents dans les centres, y compris les agents administratifs, de cuisine ou de ménage* », plusieurs représentants ont fait part de leur incertitude quant à la déclaration dans l'application TAM des personnes n'exerçant pas une activité en lien direct avec les enfants. Si les dispositions réglementaires applicables, en l'espèce les articles R. 227-2 et R. 227-3 du code de l'action sociale et des familles, ne souffrent d'aucune ambiguïté, **vos rapporteuses estiment qu'une meilleure information des organisateurs d'ACM de leurs obligations en la matière est nécessaire.**

(b) Un pouvoir de police administrative spéciale du préfet permettant d'écartier toute personne de l'encadrement d'un accueil collectif de mineurs

(i) *Les fondements de l'incapacité à l'exercice au sein d'un ACM*

Les articles L. 227-10 et L. 227-11 du code de l'action sociale et des familles confèrent au préfet de département un pouvoir de police administrative spéciale.

Il peut en effet prononcer à l'encontre de toute personne dont la participation à un accueil de mineurs présenterait des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs accueillis, l'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de ces mineurs, d'exploiter des locaux les accueillant ou de participer à l'organisation des accueils.

#### **Une incapacité spécifique prévue par le code de l'action sociale et des familles**

L'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles crée une incapacité spécifique à l'exercice au sein d'un accueil collectif de mineurs : il exclut les personnes condamnées pour crime ou à une peine de plus de deux mois de prison ferme pour un certain nombre de délits limitativement énumérés.

Depuis la loi du 14 avril 2016<sup>2</sup>, la condition relative au quantum de la peine prononcée est levée lorsqu'il s'agit d'une condamnation pour des délits sexuels commis sur des mineurs, pour l'enregistrement, la diffusion, la détention ou la consultation d'images ou de vidéos à caractère pédopornographique, ou pour le recel de ce délit ainsi que pour les délits de fabrication, transport, diffusion d'un message violent ou pornographique lorsque ce dernier est susceptible d'être perçu par un mineur.

*Source : Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative*

<sup>1</sup> Audition du 26 mars 2019.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, article 3.

Le ministère précise que « *ce pouvoir de police peut intervenir en dehors de toute poursuite pénale sur la base d'un simple signalement notamment dans l'hypothèse de mesure prise en urgence* ». En outre, « *en cas d'intervention d'une mesure de suspension d'exercice prononcée à l'encontre de l'auteur présumé d'une infraction pénale sur un mineur, un suivi des sanctions pénales est assuré par les services déconcentrés* »<sup>1</sup>. En effet, la mesure de suspension en urgence précitée s'applique six mois ou jusqu'à l'intervention d'une décision de justice devenue définitive ; le cas échéant, le fichier CADINT est mis à jour.

Vos rapporteuses relèvent que l'accès à ce fichier n'est ouvert aux autres administrations que dans le cadre de l'agrément des personnes susceptibles d'apporter leur concours à l'enseignement de l'éducation physique et sportive dans les écoles maternelles et élémentaires publiques (cf. II.B.1). Elles considèrent qu'il conviendrait d'ouvrir **une réflexion sur l'élargissement de l'accès au fichier CADINT aux administrations et aux collectivités employant des personnes en contact habituel avec des mineurs.**

*(ii) Une procédure rapide et efficace*

**L'intérêt de la mesure de police administrative spéciale réside avant tout dans sa réactivité, comme l'illustre une affaire portée à la connaissance de vos rapporteuses à l'occasion de leur rencontre avec les services de la DRJSCS de la région Grand-Est.**

L'animateur d'une colonie de vacances, titulaire du BAFA, exerçant également les fonctions d'animateur dans un accueil périscolaire et celles d'arbitre dans un club de football, a été mis en cause en juillet 2014 : il a fait l'objet d'un signalement de la part du directeur de l'association et d'une plainte d'un enfant, rapportant des attouchements de nature sexuelle et un comportement déplacé (être allé dormir dans la tente réservée aux garçons). Un arrêté de suspension d'urgence a été pris le 17 juillet 2014 par le préfet du Rhône, interdisant à l'intéressé l'exercice de fonctions auprès des mineurs accueillis dans le cadre d'un ACM.

Les enquêtes administratives et judiciaires ayant révélé d'autres faits de même nature - survenus en 2012, en mai 2014 ainsi qu'au mois de juillet 2014, au mépris de l'arrêté de suspension - l'intéressé a fait l'objet, le 16 janvier 2015, d'un arrêté portant interdiction d'exercer à titre permanent quelque fonction que ce soit auprès de mineurs accueillis dans le cadre d'un ACM. Une requête en annulation contre cet arrêté a été rejetée, en première instance comme en appel.

**La procédure judiciaire n'a donné lieu à une mise en examen qu'au mois d'octobre 2017, soit plus de trois ans après la révélation des faits, à la suite de laquelle, contre la réquisition du parquet, il a été laissé libre sous contrôle judiciaire.**

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs.

M. Saïd Ould-Yahia, inspecteur de la jeunesse et des sports et chargé de l'élaboration d'un *vademecum* sur ces mesures de police administrative, a présenté **les efforts mis en œuvre pour renforcer la robustesse juridique de ces arrêtés administratifs**. L'analyse de 138 décisions rendues par les juridictions administratives au cours des dix dernières années révèle un taux d'annulation des arrêtés pris sur le fondement de l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles de 26 %, ce qui est significatif mais moindre que celui constaté pour les arrêtés pris sur le fondement de l'article L. 212-13 du code du sport (46 %)¹.

(c) Un contrôle sur place

Le contrôle *a priori* de l'honorabilité des intervenants s'accompagne de contrôles sur place par les agents des DDCS/PP au moment du déroulement de l'accueil.

Parmi les objets de ce contrôle figure celui des intervenants ; il revient aux fonctionnaires chargés du contrôle de vérifier que l'ensemble des intervenants, y compris ceux dont la participation est ponctuelle, susceptibles d'être en contact avec les mineurs figurent sur les fiches complémentaires de déclaration².

Ce contrôle sur place ne peut être systématique : pour environ 6 300 ACM déclarés en 2019 dans la région Grand-Est, **502 contrôles étaient prévus, soit 8 % des ACM déclarés**. Considérés comme plus sensibles du fait de leur durée, les accueils de loisir avec hébergement et les activités de scoutisme sont davantage contrôlés, les contrôles prévus représentant respectivement 13 % et 16 % des activités déclarées.

b) Les procédures de signalement

L'article R. 227-11 du code de l'action sociale et des familles fait obligation aux organisateurs d'accueils collectifs de mineurs « *d'informer sans délai le préfet du département du lieu d'accueil de tout accident grave ainsi que de toute situation présentant ou ayant présenté des risques graves pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs.* »

Ce signalement est effectué auprès des services déconcentrés (DDCS/PP) et centraux (DJEPVA). Comme le précise le ministère, « *il ne s'agit donc pas d'un recensement exhaustif qui serait effectué par les services chargés de la jeunesse mais de signalements opérés par les organisateurs mêmes des accueils de mineurs* »³. Il donne lieu, selon la gravité de la situation :

- à la prise en urgence de mesures administratives par le préfet : fermeture de l'accueil concerné ou suspension d'un intervenant ;

---

¹ Déplacement du 27 mars 2019.

² Instruction n° 2018-082 du 26 juin 2018 relative aux modalités de contrôle et d'évaluation des accueils collectifs de mineurs en période estivale, NOR : MENV1815027J.

³ Réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs.

- à un signalement auprès du procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale ;

- au déclenchement d'une enquête administrative par la DDCS/PP ; celle-ci « peut aboutir à l'intervention de mesures de police administrative notamment à l'encontre d'une personne de l'équipe d'encadrement (c'est le cas lorsque cette personne est l'auteur présumé d'une infraction sexuelle sur un mineur accueilli) »<sup>1</sup>.

Le nombre de signalements d'évènements graves pour des faits constitutifs d'infractions sexuelles dans des ACM demeure très limité. De 2016 à 2018, les services de la DRJSCS du Grand-Est ont recensé 140 signalements d'évènements graves pour plus de 18 000 ACM déclarés, dont **dix portant sur des incidents à caractère sexuel**. Sur ces dix signalements, **deux seulement concernaient des adultes** ; dans les autres cas, l'auteur des faits était un mineur accueilli dans le cadre de l'ACM. Cette proportion est conforme à celle constatée au niveau national.

#### **Les cas de suspicion d'infractions sexuelles recensés au niveau national depuis 2015**

Depuis 2015, 166 cas de suspicions d'infractions sexuelles survenues en accueils de mineurs ont été transmis aux services centraux du ministère chargé de la jeunesse.

82 cas seraient le fait de membres du personnel intervenant au sein de ces accueils, 70 cas seraient le fait de mineurs accueillis, les 14 autres cas étant le fait d'intervenants extérieurs, de personnels de service voire de personnes extérieures à l'accueil.

S'agissant des encadrants mis en cause : 57 ont été suspendus par arrêté ; pour les 25 autres, dans certains cas, les faits n'étaient pas avérés ou non nominatifs ; et, dans les autres cas, les personnes étant incarcérées, donc écartées de fait des accueils de mineurs, il n'a pas été nécessaire de prendre à leur encontre une mesure de police administrative.

Les sanctions disciplinaires qui seraient prises par ailleurs par les employeurs des personnes concernées ne sont pas toujours connues de la DJEPVA.

*Source : Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative*

Ces chiffres doivent toutefois être pris avec précaution car ils reposent uniquement sur les signalements effectués par les organisateurs d'ACM ; comme le faisait observer M. Jean-Louis Lamarre, inspecteur de la jeunesse et des sports et chef de la mission régionale interdépartementale interministérielle d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE) du Grand-Est, ces « actes déclaratifs obligatoires pour les organismes responsables » sont « encore malheureusement omis ou oubliés par certains organisateurs et donc sans doute sous-estimés par rapport à la réalité »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Déplacement du 27 mars 2019.*

Mme Sandrine Ottavj adjointe du chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques locales, remarquait qu'« aucune sanction n'est prévue si l'organisateur n'opère pas de signalement », ce qui « constitue une lacune dans notre réglementation »<sup>1</sup>.

**Proposition n° 21 : rappeler aux organisateurs d'accueils collectifs de mineurs (ACM) leur obligation de déclarer tous leurs personnels et de signaler tout événement grave et instaurer un mécanisme de sanction en cas de non signalement.**

*c) La formation des intervenants*

Les intervenants au sein des accueils collectifs de mineurs ont des profils et des qualifications très divers ; l'article R. 227-12 permet à des personnes non qualifiées d'y exercer, dans la limite de 20 % de l'effectif d'animateurs.

De ce fait, il n'y a pas de formation commune à l'ensemble de ces intervenants relative à la prévention et à la détection des faits d'infraction sexuelle sur mineurs. Le ministère précise que « ce type de formation peut néanmoins être proposé par les organisateurs. Il s'agit dans ce cas d'initiatives locales »<sup>2</sup>.

Une formation à ces enjeux est néanmoins intégrée, à des degrés divers, dans les formations de l'animation :

- une information est dispensée dans le cadre de la formation conduisant à l'obtention du **brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA)** ;

- comme l'a souligné M. Lamarque, « un temps beaucoup plus important y est consacré dans le cadre de la formation au diplôme professionnel de l'animation et au **brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de l'accueil collectif (BAFD)** »<sup>3</sup>, qui est requis pour diriger un accueil collectif de mineurs.

La formation des animateurs relève également de leur employeur. Sur ce point, la mission a perçu une réelle implication des organisateurs d'ACM. M. Guillaume Légaut précisait ainsi que « tous nos éducateurs sportifs, et tous nos animateurs, sont sensibilisés au fait qu'il faut éviter à tout prix le contact physique. Bien sûr, avec des enfants jeunes, il faut parfois donner la main pour monter dans le bus : il faut savoir être pragmatique »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du 17 décembre 2018.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs.

<sup>3</sup> Audition du 17 décembre 2018.

<sup>4</sup> Audition du 26 mars 2019.

De même, plusieurs représentants de fédérations de scoutisme ont fait part d'initiatives visant à former à la protection des enfants : Mme Claire Verdier, présidente de l'Association des guides et scouts d'Europe (AGSE), notait ainsi lors de son audition que la « *formation des chefs et cheftaines, articulée autour d'une formation initiale et d'une formation continue, est un point clé de notre pédagogie. L'une des sessions théoriques dispensées porte sur la protection de l'enfance. Cette formation est complétée, dans l'année, par des formations locales au profit de l'ensemble de la hiérarchie, traitant de points particuliers comme l'éducation à la vie affective et sexuelle en lien avec la pédagogie scout* »<sup>1</sup>.

Ces formations peuvent s'appuyer sur des ressources produites par les acteurs eux-mêmes : M. Olivier Mathieu, délégué général des Scouts et guides de France (SGDF) rapportait ainsi que « *nous disposons, via l'Organisation mondiale du mouvement scout, de plusieurs outils et supports dédiés à la protection de l'enfance et aux réactions à adopter en cas de suspicion, déclinés pour chaque pays* »<sup>2</sup>.

Comme le souligne le ministère, « *l'effort en matière de prévention passe aussi par l'information et l'écoute des victimes potentielles que ce soit au sein ou à l'extérieur de ces accueils* »<sup>3</sup>. Les accueils collectifs de mineurs font partie des établissements et services visés par l'article L. 226-8 du code de l'action sociale et des familles, qui prescrit l'affichage du 119.

Une convention de partenariat a ainsi été conclue entre le ministère chargé de la jeunesse et celui des sports, d'une part, et, d'autre part, le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) afin de permettre un meilleur affichage du 119 dans tous les lieux accueillant des mineurs dans les champs de l'animation et du sport.

### 3. Les modes de garde

Les gardes d'enfants, qu'elles soient temporaires ou permanentes, peuvent être assurées selon un **mode collectif**, en crèches, ou **individuel**, par un assistant maternel ou familial ou au domicile des parents. L'exposition des enfants aux risques de violences sexuelles peut varier selon que le mode de garde fait intervenir un ou plusieurs professionnels auprès de l'enfant et selon les publics accueillis. Ces dispositifs étant plus ou moins formalisés, les professionnels assurant la garde d'enfants font l'objet de contrôles et d'exigences de qualification différents. Leur renforcement apparaît nécessaire, en particulier dans les secteurs accueillant les enfants et adolescents les plus vulnérables.

#### a) L'accueil collectif des jeunes enfants

L'accueil collectif et temporaire des enfants de moins de six ans est assuré au sein d'**établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)**, qui peuvent être de plusieurs types : crèches collectives, haltes garderies, crèches familiales, crèches parentales, jardins d'enfants ou micro-crèches<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs.*

<sup>4</sup> *Article R. 2324-17 du code de la santé publique.*

(1) Des établissements et du personnel soumis à des contrôles des conseils départementaux et à des exigences de qualification

La création, l'extension et la transformation de ces établissements sont soumises à l'autorisation du président du conseil départemental après avis du maire de la commune d'implantation pour les structures de droit privé. S'agissant des structures publiques, la collectivité publique intéressée prend la décision après avis du président du conseil départemental<sup>1</sup>.

Le médecin responsable du service départemental de la protection maternelle et infantile (PMI) est chargé de contrôler que les conditions de qualification ou d'expérience professionnelle, de moralité et d'aptitude physique requises des personnes exerçant leur activité dans ces établissements sont respectées<sup>2</sup>.

La loi interdit que soient recrutées dans un EAJE, « *pour exercer des fonctions, à quelque titre que ce soit* », des personnes qui auraient été condamnées pour crime ou pour certains délits<sup>3</sup>. Pour assurer ce contrôle, **les gestionnaires des EAJE consultent le bulletin n° 2 du casier judiciaire**<sup>4</sup>.

Aux termes de la loi, **ne peuvent être recrutées les personnes condamnées définitivement pour crimes et pour certains délits**, quelle que soit la peine prononcée. Parmi ces délits figurent les agressions sexuelles, la corruption de mineurs, les propositions sexuelles à un mineur de quinze ans par un moyen de communication électronique, l'enregistrement, la consultation, la détention ou la diffusion d'images représentant des mineurs et à caractère pornographique, l'obtention d'un mineur qu'il se soumette à une mutilation sexuelle ou encore l'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans.

Ne peuvent en outre être recrutées les personnes condamnées à une peine d'au moins deux mois d'emprisonnement sans sursis pour certains délits dont les atteintes à la vie, à l'intégrité physique ou psychique de la personne (sauf atteinte involontaire), la mise en danger, les atteintes aux libertés ou à la dignité de la personne ou encore le trafic ou l'usage de stupéfiants et la provocation à la commission de ces délits.

Lors du déplacement de votre mission à Angers<sup>5</sup>, les services de la ville ont confirmé que **l'extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire était demandé pour le recrutement des agents au contact avec des mineurs dans le secteur de la petite enfance**. Ils ont indiqué qu'à leur connaissance, le FIJAISV n'était cependant pas consulté.

---

<sup>1</sup> Article L. 2324-1 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Article L. 2324-2 du code de la santé publique.

<sup>3</sup> Articles L. 2324-1 du code de la santé publique et L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>4</sup> Articles 776 du code de procédure pénale et R. 2324-33 du code de la santé publique.

<sup>5</sup> Voir le compte-rendu du déplacement de la mission à Angers le 8 février 2019.

Si le mode d'accueil collectif semble limiter les risques de violences sexuelles sur les mineurs, il faut toutefois souligner que les EAJE accueillent des enfants souvent âgés de moins de trois ans. **Leur capacité de s'exprimer sur d'éventuelles violences subies est donc très limitée.** Au regard des auditions et déplacements effectués, vos rapporteuses n'ont pas identifié comme prioritaire le renforcement à court terme des antécédents judiciaires des personnels des EAJE, qui font déjà l'objet de contrôles et de d'exigences de formation. Une réflexion pourrait toutefois être conduite sur l'opportunité de **compléter le contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire par celui du FIJAISV pour le recrutement de ces personnels.**

**Les exigences de qualification des professionnels garantissent qu'ils sont formés à l'encadrement de jeunes enfants** et sensibilisés à leur développement et à la bientraitance.

#### Les qualifications requises

Les **qualifications requises** pour le recrutement du personnel, les **fonctions de direction** d'un EAJE ne peuvent être exercées que par un médecin, dans les établissements de plus de quarante places, une puéricultrice diplômée d'État ou un éducateur de jeunes enfants diplômé d'État<sup>1</sup>.

Les personnels assurant des **fonctions d'encadrement direct des enfants**<sup>2</sup> doivent être répartis selon leurs qualifications :

- pour au moins 40 % des effectifs requis, ces personnels doivent être des puéricultrices diplômés d'État, des éducateurs de jeunes enfants diplômés d'État, des auxiliaires de puériculture diplômés, des infirmiers diplômés d'État ou des psychomotriciens diplômés d'État ;

- pour 60 % au plus des effectifs requis, ces personnels peuvent être titulaires d'autres diplômes du secteur de la petite enfance et des services à la personne (ex. CAP petite enfance, BEP « services aux personnes », diplôme d'État de technicien de l'intervention sociale et familiale), des assistants maternels agréés ayant exercé pendant au moins cinq ans, des personnes justifiant d'une expérience professionnelle de trois ans auprès d'enfants dans un EAJE.

En outre, dans les établissements d'au moins dix places, un **médecin** ayant une expérience en pédiatrie doit pouvoir apporter son concours régulier au personnel de l'établissement<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Articles R. 2324-34 et R. 2324-35 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Article R. 2324-42 du code de la santé publique et arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans

<sup>3</sup> Article R. 2324-39 du code de la santé publique

Par ailleurs, **des injonctions peuvent être adressées aux établissements d'accueil du jeune enfant lorsque « la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants sont compromises ou menacées<sup>1</sup>. »** Pour les établissements privés, ces injonctions peuvent être adressées par le préfet de département ou le président du conseil départemental et, pour les structures publiques, par le préfet de département. Si ces injonctions ne sont pas respectées, **le préfet peut prononcer la fermeture totale ou partielle, provisoire ou définitive de l'établissement**, après avis du président du conseil départemental s'il s'agit d'une structure privée. Enfin, en cas d'urgence, le préfet peut prononcer la fermeture immédiate et provisoire d'un établissement.

(2) Une sensibilisation aux risques et des bonnes pratiques à déployer

En complément de ces contrôles, les établissements d'accueil du jeune enfant développent localement des **bonnes pratiques**, en lien avec les collectivités territoriales, visant à prévenir les risques de maltraitance des enfants.

Lors du déplacement de votre mission à Angers, les services de la Ville ont indiqué qu'ils avaient mis en place **un document interne sur la protection de l'enfant, destiné aux professionnels en contact avec les mineurs**. Ce document donne des recommandations de bonnes pratiques aux professionnels, les informe sur les moyens de détecter un enfant en danger et sur les règles et les modalités de transmission d'informations préoccupantes. En outre **les personnels en contact avec les mineurs sont sensibilisés sur le sujet des infractions sexuelles**. Des formations sont dispensées au sein des crèches. Dans ces structures, des échanges fréquents entre les personnels permettent de communiquer sur les comportements qui pourraient être inappropriés.

Vos rapporteuses soutiennent ces mesures de sensibilisation et de prévention, qui devraient être prises dans l'ensemble des EAJE, avec l'appui des collectivités territoriales. Elles répondent à **une attente forte des familles face aux risques de violences sexuelles sur les enfants**. Les personnels de la Ville d'Angers ont notamment évoqué le cas d'une mère qui souhaitait s'assurer qu'aucun homme n'était employé au sein de la crèche qui allait accueillir son enfant. Ces craintes expliquent également la préférence des familles pour les modes de gardes collectifs telles que les crèches ou les maisons d'assistants maternels.<sup>2</sup> En effet, au sein des modes de gardes collectifs, les situations dans lesquelles un professionnel est seul avec un enfant sont plus rares, ce qui limite les risques de maltraitance ou de violences sexuelles.

---

<sup>1</sup> Article L. 2324-3 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Voir le compte-rendu du déplacement de la mission à Angers le 8 février 2019.

*b) Les assistants maternels et les assistants familiaux*

- (1) L'exercice de ces fonctions est soumis à une procédure d'agrément permettant le contrôle des antécédents judiciaires

Les **assistants maternels** assurent la garde temporaire d'enfants confiés par leurs parents, moyennant rémunération. Ils peuvent exercer leur profession à leur domicile ou au sein de maisons d'assistants maternels (MAM).

Les **assistants familiaux** accueillent quant à eux, à leur domicile et de façon permanente, des mineurs ou des jeunes majeurs de moins de vingt-et-un ans qui leurs sont confiés dans le cadre de la protection de l'enfance ou d'un dispositif médico-social. L'ensemble des personnes vivant au domicile de l'assistant familial constitue la **famille d'accueil**.

• **Les conditions à remplir pour la délivrance de l'agrément**

L'exercice des professions d'assistant maternel et d'assistant familial est soumis à la **délivrance d'un agrément par le président du conseil départemental**.

La demande d'agrément est instruite par le service départemental de la **protection maternelle et infantile (PMI)**. Aux termes de l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles, « *l'agrément est accordé à ces deux professions si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de vingt-et-un ans accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne.* » Les critères de délivrance de l'agrément sont, pour chaque profession, définis par un référentiel fixé par décret en Conseil d'État<sup>1</sup>.

Le président du conseil départemental sollicite auprès du Casier judiciaire national le **bulletin n° 2 du casier judiciaire du demandeur**. En outre, pour les assistants maternels exerçant à domicile et pour les assistants familiaux, le dossier d'agrément comprend le **bulletin n° 2 du casier judiciaire de chaque majeur vivant au domicile du demandeur**, à l'exception des majeurs accueillis en application d'une mesure d'aide sociale à l'enfance<sup>2</sup>.

Aux termes du code de l'action sociale et des familles, **il appartient au service départemental de la PMI d'apprécier l'opportunité de délivrer l'agrément en cas d'infraction figurant au bulletin n° 2 de l'un des majeurs, sauf pour les infractions suivantes qui entraînent**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-364 du 15 mars 2012 relatif au référentiel fixant les critères d'agrément des assistants maternels et décret n° 2014-918 du 18 août 2014 relatif au référentiel fixant les critères d'agrément des assistants familiaux.

<sup>2</sup> Arrêté du 18 octobre 2016 fixant le modèle de formulaire en vue de l'agrément des assistants maternels et la composition du dossier de demande d'agrément et arrêté du 3 février 2017 fixant le modèle de formulaire en vue de l'agrément d'assistant(e) familial(e) et la composition du dossier de demande d'agrément.

**obligatoirement le refus d'agrément**<sup>1</sup> : atteintes volontaires à la vie, tortures et actes de barbarie, atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, viol et autres agressions sexuelles, inceste, exhibition sexuelle, harcèlement sexuel, enlèvement et séquestration, recours à la prostitution avec une personne mineure ou vulnérable, délaissement de mineurs et mise en péril de mineurs.

La **formation** dispensée aux assistants maternels et familiaux préserve, en principe, l'enfant de tout risque de maltraitance.

### La formation des assistants maternels et familiaux

- **Les assistants maternels agréés doivent suivre une formation obligatoire** d'au moins 120 heures, dont 80 heures avant tout accueil d'enfant. Elle est organisée et financée par le conseil départemental. Ce socle de formation initiale doit lui apporter des connaissances sur les besoins fondamentaux de l'enfant et sur le métier d'assistant maternel. Cette formation doit notamment lui transmettre les connaissances destinées à assurer la **sécurité psycho-affective et physique de l'enfant** ; à apporter à l'enfant les soins, notamment d'hygiène, et assurer son confort, notamment par la connaissance des grands enjeux de la santé de l'enfant ; à accompagner l'enfant dans son développement, son épanouissement, son éveil, sa socialisation et son autonomie<sup>2</sup>. **Peuvent être dispensés d'une partie de cette formation les assistants maternels titulaires de certains diplômes ou qualifications**, dont le CAP « accompagnant éducatif petite enfance » ou la certification professionnelle « assistant maternel/garde d'enfant<sup>3</sup> ».

- **Les assistants familiaux doivent suivre un stage préparatoire à l'accueil d'enfants** dans les deux mois précédant l'accueil du premier enfant confié<sup>4</sup>. Le contenu de ce stage, d'une durée de 60 heures, est laissé à l'appréciation de l'employeur mais il comprend dans la majorité des cas des présentations concernant le dispositif de protection de l'enfance, le statut et les responsabilités de l'assistant familial, le développement psychologique de l'enfant et une initiation aux gestes de secours<sup>5</sup>. Ensuite, dans un délai de trois ans après l'accueil du premier enfant, **l'assistant familial doit suivre une formation adaptée aux besoins spécifiques des enfants accueillis**. D'une durée de 240 heures, cette formation porte sur l'accueil et l'intégration de l'enfant dans sa famille d'accueil, l'accompagnement éducatif de l'enfant et la communication professionnelle<sup>6</sup>. Sont dispensés de suivre cette formation les assistants familiaux titulaires d'un diplôme d'auxiliaire de puériculture, d'éducateur de jeunes enfants, d'éducateur spécialisé ou de puéricultrice.

<sup>1</sup> Article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Articles D. 421-44 à D. 421-46 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Article D. 421-47 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>4</sup> Article L. 421-15 et D. 421-43 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>5</sup> Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels, <https://ufnafaam.org/metiers/assistant-familial/>

<sup>6</sup> Articles D. 451-100 à D. 451-104 du code de l'action sociale et des familles.

- **La suspension ou le retrait de l'agrément**

Le président du conseil départemental peut procéder au **retrait de l'agrément** « *si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies<sup>1</sup>* », après avis d'une commission consultative paritaire départementale. Il peut également, en cas d'urgence, procéder à la **suspension de l'agrément**. Pendant la **durée de suspension, qui ne peut excéder quatre mois**, aucun enfant ne peut être confié à l'assistant maternel ou familial faisant l'objet de cette mesure.

**La suspension de l'agrément peut intervenir lorsque le conseil départemental est informé de faits de maltraitance**, en particulier d'agression sexuelle, **causés par une personne de l'entourage de l'assistant maternel ou familial**. Lors du déplacement de la mission au conseil départemental de Maine-et-Loire, les services de la PMI ont indiqué que la quasi-totalité des faits de violences sexuelles sur mineurs dont ils ont eu connaissance étaient commis par des hommes de l'entourage de l'assistant maternel ou familial. Les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) auditionnés par la mission ont confirmé que les cas de violences sur les mineurs étaient souvent le fait du conjoint de l'assistant familial<sup>2</sup>.

Les assistants maternels ou familiaux agréés ne sont **toutefois pas tenus d'informer le conseil départemental d'un éventuel changement de leur situation personnelle qui modifierait la composition du foyer**. Ainsi, le conseil départemental ne serait pas forcément informé du cas d'un assistant maternel qui se séparerait de son conjoint et vivrait ensuite avec un autre conjoint à son domicile. Le nouveau conjoint échapperait donc au contrôle de ses antécédents judiciaires, jusqu'à la procédure de renouvellement de l'agrément, qui a lieu tous les cinq ans. Il serait donc intéressant **d'étudier la faisabilité d'une obligation mise à la charge des assistants maternels et familiaux d'informer le conseil départemental de tout changement de situation personnelle** ayant un impact sur le foyer au sein duquel est accueilli le mineur gardé ou placé afin qu'un contrôle puisse être opéré.

Par ailleurs, vos rapporteurs considèrent que **le contrôle du casier judiciaire des personnes majeures vivant au domicile de l'assistant maternel ou familial devrait s'étendre aux mineurs**. Ayant atteint un certain âge, ils ont déjà pu être condamnés pour des infractions à caractère sexuel. Selon les chiffres du ministère de la justice, un condamné pour viol sur cinq est âgé de moins de seize ans. **Lorsque la victime est mineure, 45 % des condamnés pour viol ont moins de seize ans au moment des faits<sup>3</sup>**.

---

<sup>1</sup> Article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Audition du 15 janvier 2019.

<sup>3</sup> Ministère de la justice, *Infostat justice n° 164*, Les condamnations pour violences sexuelles, septembre 2018.

Rappelons que lorsque l'auteur d'infraction est mineur, ses condamnations ne sont pas inscrites sur le bulletin n° 2 de son casier judiciaire. **Le FIJ AISV peut en revanche renseigner sur les condamnations d'un mineur de plus de treize ans pour violences sexuelles.** Ces informations devraient être accessibles aux services de la PMI afin qu'ils puissent apprécier plus complètement l'environnement dans lequel pourrait être confié l'enfant lors de la procédure d'agrément de l'agrément.

C'est pourquoi vos rapporteuses estiment que **le FIJ AISV devrait aussi être consulté, en complément du bulletin n° 2 du casier judiciaire,** dans le cadre de la procédure d'agrément et concerner l'assistant maternel ou familial ainsi que **les majeurs et mineurs de plus de treize ans vivant au domicile du professionnel.**

**Proposition n° 22 : pour l'instruction de la demande d'agrément par le conseil départemental, compléter le contrôle du bulletin n° 2 des assistants maternels et familiaux et des majeurs vivant au domicile par le contrôle du FIJ AISV et étendre ces contrôles aux mineurs de plus de treize ans vivant au domicile de l'assistant maternel ou familial.**

En outre, vos rapporteuses ont constaté que **la durée de suspension de l'agrément, qui ne peut excéder quatre mois, n'était pas toujours adaptée à la durée des procédures judiciaires** qui pouvaient s'engager à la suite de suspicions de maltraitance d'un mineur confié à un assistant maternel ou familial. Lors du déplacement de la mission à Angers, les services du conseil départemental ont indiqué qu'ils ont parfois été obligés de mettre fin à la suspension de l'agrément alors qu'une procédure judiciaire était encore en cours pour des faits ayant conduit à la suspension. **Une extension de ce délai pourrait donc être prévue** lorsqu'une procédure judiciaire concernant les faits ayant conduit à la suspension de l'agrément est toujours en cours.

**Proposition n° 23 : permettre de prolonger la période de suspension de l'agrément d'assistant maternel ou familial jusqu'à huit mois lorsqu'une procédure judiciaire portant sur les faits ayant conduit à la suspension est en cours.**

(2) Les échanges d'informations entre départements sur les agréments ne sont pas satisfaisants

**Les échanges d'informations concernant les agréments des assistants maternels et familiaux demeurent incomplets,** comme l'ont constaté vos rapporteuses lors des auditions et déplacements de la mission.

En effet, **il existe des échanges d'informations lorsqu'un assistant maternel ou familial agréé change de département de résidence**<sup>1</sup>. Dans ce cas, son agrément demeure valable dans le département ou le professionnel s'installe à la condition que le président du conseil départemental du département de la nouvelle résidence soit informé par la réception d'une déclaration préalable. Pour les assistants maternels, les services du département doivent en outre, dans un délai d'un mois suivant l'emménagement du professionnel, vérifier que son nouveau logement respecte les critères de délivrance de l'agrément.

En outre, **les décisions de délivrance, de retrait et de suspension d'agrément des assistants maternels font l'objet d'échanges d'informations entre collectivités d'un même département**<sup>2</sup>. Le président du conseil départemental est tenu d'informer le maire de la commune de résidence du professionnel ainsi que le président de la communauté de communes concernée de ces décisions. Il transmet également ces informations à la Caisse d'allocations familiales du département.

En revanche, **il n'existe pas d'échanges d'informations entre conseils départementaux concernant les retraits ou les suspensions d'agréments**. Comme l'a indiqué le directeur général de la cohésion sociale lors de son audition par votre mission le 17 janvier 2019, « *il n'existe pas actuellement de système d'informations permettant à un conseil départemental de s'assurer, lorsqu'il délivre un agrément à un assistant maternel ou familial, que la personne en question ne s'est pas vue retirer son agrément dans un autre département.* » Cette absence d'échanges automatisés entre départements sur les décisions de retrait et de suspension d'agrément a été confirmée par les services du conseil départemental de Maine-et-Loire lors du déplacement de votre mission à Angers le 8 février 2019. Ces services ont cependant indiqué qu'ils procédaient à des échanges ponctuels avec d'autres conseils départementaux sur certains cas précis.

Vos rapporteuses considèrent que pour assurer une détection efficace des auteurs d'infractions sexuelles lors du recrutement des professionnels en contact avec des mineurs, **les conseils départementaux devraient obligatoirement verser dans un fichier national automatisé l'ensemble de leurs décisions de délivrance, de suspension et de retrait d'agrément d'un assistant maternel ou familial**. Chaque conseil départemental pourrait également consulter ce fichier lors de l'instruction d'une demande d'agrément.

**Proposition n° 24 : créer un fichier national automatisé répertoriant les décisions de délivrance, de suspension et de retrait d'agrément des assistants maternels et familiaux, obligatoirement alimenté par l'ensemble des conseils départementaux et accessible par ces derniers.**

<sup>1</sup> Article L. 421-7 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Articles L. 421-8 et L. 421-9 du code de l'action sociale et des familles.

c) *Les gardes d'enfants à domicile*

Hormis les modes de garde collectifs ou par un assistant maternel, les parents peuvent également avoir recours à **un employé à leur domicile pour faire garder leur enfant**. Le recours à ce mode de garde présente de nombreux avantages pour les parents : souplesse horaire, garde de l'enfant dans son environnement familial, avantage financier en cas de garde d'une fratrie, tâches ménagères effectuées au domicile, *etc.*

Ce mode de garde est relativement répandu dans les grandes villes, en particulier en région parisienne<sup>1</sup>. Selon la fédération des particuliers employeurs (Fepem), auditionnée par vos rapporteuses, ce mode de garde représente 111 000 gardes d'enfants chaque année.

Les parents ayant recours à la garde à domicile peuvent prétendre au complément de libre de choix du mode de garde pour leur enfant de moins de six ans, composante de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)<sup>2</sup>.

Les parents employeurs peuvent recourir à une **entreprise de services à la personne** pour assurer la garde de leur enfant à domicile. Les entreprises, personne morale ou entreprise individuelle, qui assurent des services de **garde d'enfants de moins de trois ans ou de mineurs handicapés de moins de dix-huit ans** sont soumises à un agrément délivré par le préfet de département pour une durée de cinq ans<sup>3</sup>.

La délivrance de cet agrément est conditionnée au respect d'un cahier des charges approuvé par arrêté ministériel<sup>4</sup>. Ce cahier des charges prévoit notamment que « *les employeurs s'assurent par tous les moyens mis à leur disposition par le cadre législatif et réglementaire (notamment la présentation de l'extrait de leur casier judiciaire bulletin n° 3) de l'absence pour l'intervenant d'une condamnation concernant les atteintes volontaires à la vie, les atteintes à l'intégrité physique et psychiques des personnes, les agressions sexuelles, l'enlèvement et la séquestration, le recours à la prostitution de mineurs, le délaissement de mineurs et la mise en péril de mineurs. S'il y a incompatibilité entre l'existence d'une condamnation et l'emploi auquel prétend le candidat l'employeur doit refuser de l'embaucher* ». Il est aussi prévu que l'employeur contribue « *à la prévention de la maltraitance en organisant a minima une formation des encadrants et des intervenants et une information du public.* »

---

<sup>1</sup> Fepem, *Observatoire des emplois de la famille, Professionnaliser la garde d'enfants à domicile : répondre aux enjeux d'accueil de demain*, 2016.

<sup>2</sup> Article L. 531-5 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Articles L. 7232-1 et R. 7231-1 à R. 7232-22 du code du travail.

<sup>4</sup> Article R. 7232-6 du code du travail et arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2018 fixant le cahier des charges prévu à l'article R. 7232-6 du code du travail.

En outre, **cet agrément ne peut être délivré que si les dirigeants, encadrants et intervenants auprès des mineurs employés par l'entreprise ne sont pas inscrits au fichier judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAISV)**. La consultation du FIJAISV est effectuée par les agents habilités des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)<sup>1</sup>.

Ces contrôles n'ont toutefois lieu qu'au moment de la délivrance de l'agrément ou de son renouvellement, soit tous les cinq ans. Ils ne permettent donc pas de contrôler l'éventuelle inscription au FIJAISV des employés recrutés après la délivrance de l'agrément et avant que ne s'engage la procédure de renouvellement de cet agrément. Par ailleurs, cette procédure ne concerne que les services de garde d'enfants de moins de trois ans ou de moins de dix-huit ans en situation de handicap. Il apparaît souhaitable qu'elle puisse s'appliquer aux entreprises de services à la personne assurant la garde de tous les mineurs.

Lorsque le recrutement s'effectue directement de gré à gré entre les parents employeurs et l'employé, **aucun contrôle n'est effectué systématiquement sur les antécédents de l'employé**. Chaque parent employeur reste bien entendu libre d'exiger auprès de l'employé qu'il fournisse des **références de ses précédents employeurs** ou qu'il transmette **le bulletin n° 3 de son casier judiciaire**.

Ce mode de garde échappe donc à la régulation du conseil départemental ou des services de l'État. L'activité de garde d'enfants à domicile n'est subordonnée à aucune formation ou qualification.

Toutefois, les attentes des familles sont fortes quant à la qualité de la garde de leur enfant et à l'honorabilité de l'employé. Selon la Fepem, la sécurité de l'enfant est l'un des premiers critères guidant le choix du parent employeur lors d'un recrutement pour une activité de garde à domicile.

La Fepem a indiqué à vos rapporteuses que le ministère des solidarités et de la santé menait une concertation afin d'étudier **la possibilité que le particulier employeur sollicite l'administration pour contrôler les antécédents judiciaires d'un candidat souhaitant assurer une garde d'enfants à domicile**. Ces réflexions sont conduites dans le cadre des travaux visant à légiférer par ordonnance sur les modes de garde, comme l'autorise l'article 50 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Il s'agit là d'une piste intéressante, de nature à renforcer la protection des mineurs dans le cadre des gardes à domicile, que votre mission invite le Gouvernement à explorer de manière approfondie.

---

<sup>1</sup> Article R. 7232-6 du code du travail et circulaire du 11 avril 2019 relative aux activités de services à la personne : déclaration et agrément des organismes de services à la personne.

#### 4. Les établissements accueillant des mineurs placés ou des mineurs handicapés

##### a) Les établissements de l'aide sociale à l'enfance

(1) Les diverses structures de l'ASE accueillent des mineurs avec d'importantes difficultés psychologiques et sociales

**Les mesures d'aide sociale à l'enfance peuvent comprendre une décision de placement du mineur en danger.** Parmi les mineurs faisant l'objet d'une mesure de placement, 49 % sont hébergés par une famille d'accueil et **38 % d'entre eux sont accueillis au sein d'établissements** de l'ASE, soit environ 56 000 mineurs.<sup>1</sup> Il existe plusieurs types d'établissements de l'ASE, les principaux étant les maisons d'enfants à caractère social (MECS) dont le nombre est de 1 204, sur un total de 1 932 établissements et qui accueillent 41 000 mineurs en 2012<sup>2</sup>.

##### Les établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance

Les **maisons d'enfants à caractère social** (MECS) : héritières des orphelinats, elles accueillent des enfants et des adolescents dont les familles ne peuvent assumer la charge et l'éducation à la suite de difficultés momentanées ou durables (1 204 établissements et 41 342 personnes accueillies en 2012).

Les **foyers de l'enfance** hébergent, à tout moment, tout mineur en situation difficile nécessitant une aide d'urgence. Ces lieux d'observation et d'orientation permettent de préparer une orientation du mineur : retour à la famille, placement en famille d'accueil ou en établissement, adoption (215 établissements et 10 106 personnes accueillies en 2012).

Les **pouponnières à caractère social** reçoivent des enfants de la naissance aux trois ans de l'enfant qui ne peuvent rester dans leur famille ou bénéficier d'un placement familial surveillé (31 établissements et 717 personnes accueillies en 2012).

Les **villages d'enfants** prennent en charge des frères et sœurs dans un cadre de type familial avec des éducateurs familiaux qui s'occupent chacun d'une ou deux fratries (21 établissements et 1 278 personnes accueillies en 2012)

Les **lieux de vie et d'accueil** offrent une prise en charge de type familial à des jeunes en grande difficulté. Ils constituent le milieu de vie habituel des jeunes et des permanents éducatifs (385 établissements et 2 537 personnes accueillies en 2012).

*Source : DREES, L'aide et l'action sociales en France, édition 2018, pp. 129-156.*

<sup>1</sup> DREES, L'aide et l'action sociales en France, édition 2018, pp. 129-156.

<sup>2</sup> DREES, enquête ES-PE 2012.

Ces établissements relèvent des **établissements sociaux et médico-sociaux** et sont définis à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles comme des « *établissements ou services prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt-et-un ans* » relevant du service de l'aide sociale à l'enfance. À ce titre, ils sont soumis à un régime d'autorisation.

**Les mineurs accueillis dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance sont particulièrement vulnérables** et souffrent bien souvent de difficultés sociales et psychologiques. Certains d'entre eux sont victimes d'agressions sexuelles. C'est notamment ce qu'a indiqué Emilie Casin-Larretche, responsable des relations extérieures de la Fondation Apprentis d'Auteuil, lors de son audition par votre mission, en évoquant le cas d'une maison d'enfants à caractère social gérée par la fondation : « *Dans cette maison d'enfants à caractère social (MECS), qui compte cinq unités de vie (foyer ou maison), 30 % des enfants sont auteurs et/ou victimes de violences sexuelles. Dans l'unité de vie pour les petits de six à onze ans, cinq jeunes ayant été victimes sont eux-mêmes devenus auteurs de violences sexuelles.* » Plus largement, André Altmeyer, directeur général adjoint de cette fondation, a indiqué : « *nous n'avons pas de statistiques, mais je crois pouvoir dire que, en moyenne, dans nos MECS, au moins 30 % des jeunes ont été victimes de violences sexuelles.* »

Les mineurs accueillis peuvent donc être victimes d'agressions sexuelles mais également auteurs. Comme l'ont indiqué plusieurs personnes entendues par vos rapporteuses **les violences sexuelles au sein des établissements de l'ASE se déroulent majoritairement entre mineurs**<sup>1</sup>.

**Il existe toutefois des cas d'agressions sexuelles sur mineurs commises par des professionnels au sein de ces structures.** Comme évoqué précédemment, les services du conseil départemental de Maine-et-Loire ont fait part du cas d'une mineure qui avait déclaré à sa psychiatre avoir des relations sexuelles avec son éducatrice. La psychiatre a alors saisi la CRIP du département et l'éducatrice a été suspendue de ses fonctions, par mesure de précaution.

(2) Ces établissements, qui contrôlent les antécédents judiciaires de leurs employés, doivent déployer des mesures de prévention des risques

**S'agissant des personnels des foyers de l'ASE, leur recrutement comprend un contrôle des antécédents judiciaires.** En effet, aux termes de l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles, nul ne peut exercer une fonction, à quelque titre que ce soit, au sein de ces établissements, s'il a été condamné pour crime ou pour certains délits limitativement énumérés<sup>2</sup>. Pour s'assurer du respect de cette condition, **les gestionnaires des établissements sont autorisés à se voir délivrer le bulletin n° 2 du casier judiciaire de la personne qu'ils souhaitent recruter**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le compte-rendu du déplacement de la mission à Angers le 8 février 2019.

<sup>2</sup> Il s'agit des délits précédemment indiqués dans la partie consacrée aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

<sup>3</sup> Articles 776 et D. 571-4 du code de procédure pénale.

C'est d'ailleurs ce qu'ont indiqué les représentants de l'ADF, auditionnés par votre mission<sup>1</sup> : « *Nous sommes effectivement très vigilants lors du recrutement des personnels de l'aide sociale à l'enfance. Comme pour tous les fonctionnaires, leur casier judiciaire doit être vierge. Par ailleurs, une attention particulière est accordée à la posture professionnelle* ». Les personnels chargés d'accompagner les mineurs placés sont principalement des **éducateurs spécialisés**. La formation nécessaire à l'obtention du diplôme d'État d'éducateur spécialisé comprend 1 450 heures de formation théorique, principalement axée sur l'accompagnement social et éducatif ainsi que sur la conception et la conduite du projet éducatif spécialisé, et des stages de formation pratique<sup>2</sup>.

Afin de **limiter les risques d'agressions** sur mineurs commises par d'autres mineurs ou par des professionnels, **des bonnes pratiques et des mesures d'aménagement des locaux peuvent être développées**.

Les mesures de contrôle, de prévention et de signalement mises en œuvre par la Fondation Apprentis d'Auteuil pour leurs établissements accueillant des mineurs permettent de limiter les risques<sup>3</sup>.

Par ailleurs, les services de l'aide sociale à l'enfance du département de Maine-et-Loire ont indiqué à votre mission que des **procédures de signalements des informations préoccupantes étaient mise en œuvre au sein des établissements de l'ASE**. L'évaluation de ces signalements repose sur une échelle de gravité permettant de diagnostiquer les risques et de prendre des mesures adaptées, notamment le signalement au parquet. En outre, les **structures nouvellement construites par le département font l'objet d'aménagements spécifiques visant à limiter les risques de violences** : chambres individuelles, séparation des filles et des garçons, installation de détecteurs de mouvements pour suivre les éventuels déplacements pendant la nuit<sup>4</sup>.

*b) Les établissements et services pour les mineurs handicapés*

La grande vulnérabilité des mineurs handicapés a conduit vos rapporteuses à s'intéresser particulièrement aux structures accueillant des enfants et adolescents handicapés. Elles ont été surprises de constater, d'une part, que les contrôles des personnels prévus par la loi semblaient méconnus et mal appliqués et que, d'autre part, la prévention des violences sexuelles n'était pas suffisamment prise en compte. Au regard des risques, les contrôles et les mesures de prévention sont donc largement à renforcer.

---

<sup>1</sup> Audition du 15 janvier 2019.

<sup>2</sup> Ministère de solidarités et de la santé, DGCS, fiche métier « éducateur spécialisé ».

<sup>3</sup> Les pratiques développées par cette fondation sont détaillées dans la partie du rapport consacrée aux procédures internes et au discours managérial des institutions recevant des mineurs.

<sup>4</sup> Voir le compte rendu du déplacement de la mission à Angers le 8 février 2019.

(1) Les mineurs handicapés accueillis par ces structures sont particulièrement exposés aux violences sexuelles

Les structures accueillant des mineurs en situation de handicap relèvent également des **établissements sociaux et médico-sociaux** définis à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles comme étant des « établissements ou services d'enseignement qui assurent, à titre principal, une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation » ou des « établissements et services [...] qui accueillent des personnes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert ».

**Ces établissements accueillent 107 200 enfants dans 2 190 structures** au 31 décembre 2014. Ils emploient **77 490 équivalents temps plein**. Parmi ces structures, les instituts médico-éducatifs (IME) sont les plus nombreux : 1 220 IME accueillent 70 000 mineurs. En outre, les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) accompagnent 51 000 mineurs et emploient 13 950 équivalents temps plein<sup>1</sup>.

#### **Les structures dédiées à l'accueil ou l'accompagnement des enfants et adolescents handicapés**

Les **instituts médico-éducatifs** (IME) s'adressent aux enfants atteints de déficience à prédominance intellectuelle et proposent une prise en charge scolaire, éducative et thérapeutique équilibrée.

Les **instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques** (ITEP) accueillent des enfants présentant des troubles du comportement qui perturbent leur socialisation et l'accès aux apprentissages, sans pathologie psychotique ni déficience intellectuelle. Leur objectif est de favoriser le retour à un dispositif éducatif ordinaire ou adapté.

Les **établissements pour enfants polyhandicapés accueillent** les enfants présentant un handicap grave à expressions multiples associant déficiences motrices et déficiences mentales qui entraînent une restriction de leur autonomie, nécessitent une assistance constante pour les actes de la vie quotidienne.

Les **établissements pour jeunes déficients sensoriels** assurent les soins et l'éducation spécialisée aux enfants présentant une déficience auditive ou visuelle incompatible avec des conditions de vie et de scolarité dans un établissement d'enseignement ordinaire ou adapté.

Les **services d'éducation spéciale et de soins à domicile** (SESSAD) interviennent au sein des différents lieux de vie de l'enfant (domicile, lieu d'accueil de la petite enfance, centre de loisirs). Ils apportent un soutien éducatif et thérapeutique individualisé.

*Source : DREES, L'aide et l'action sociales en France, édition 2018, pp. 95-128.*

<sup>1</sup> DREES, L'aide et l'action sociales en France, édition 2018, pp. 95-128.

Les mineurs handicapés sont particulièrement exposés aux risques de violences sexuelles, en raison de leur grande vulnérabilité. En outre, la multiplication des intervenants auprès des mineurs handicapés augmente le risque d'agressions, d'autant que certains professionnels ont un accès direct au corps de l'enfant ou de l'adolescent. Les mineurs handicapés sont en effet en contact avec des professionnels tels que des kinésithérapeutes ou des psychomotriciens et plus ponctuellement avec des prestataires intervenant dans les établissements d'accueil (conducteurs de véhicules, agents d'entretien ou de cuisine).

La part des victimes d'infractions sexuelles parmi les mineurs en situation de handicap est donc supérieure à la moyenne, comme l'indiquait le docteur Muriel Salmona, lors de son audition par votre mission<sup>1</sup> : « gardons en tête que les enfants en situation de handicap, en particulier mental, subissent quatre fois plus de violences sexuelles que les autres. Parmi les enfants présentant des troubles autistiques, les filles ont, dans 90 % des cas, subi des violences sexuelles dans l'enfance. Ce sont des enfants extrêmement vulnérables, qui sont facilement manipulables et qu'au final, on n'entendra pas. » Marie Rabatel, présidente de l'Association francophone de femmes autistes (AFFA) a également estimé que « 88 % des femmes autistes ont été victimes de violences sexuelles, 51 % ont vécu un viol, 31 % avant l'âge de 9 ans<sup>2</sup> »

Ces déclarations sont confirmées par une enquête sur les violences et les discriminations subies par les personnes handicapées<sup>3</sup> menée au Danemark par les professeurs Jesper Dammeyer, de l'université de Copenhague, et Madeleine Chapman, de l'université de Westminster. Publiée en mars 2018, cette enquête a été conduite sur la base des déclarations de 18 019 personnes, parmi lesquelles 4 519 ont indiqué avoir un handicap physique et 1 398 un handicap mental. Parmi les personnes interrogées, **2,8 % des personnes non handicapées ont déclaré avoir été victimes de violences sexuelles pendant les douze derniers mois alors que ce chiffre s'élève à 9,4 % pour les personnes handicapées**, soit un rapport du simple au triple.

#### L'affaire de l'institut médico-éducatif de Voiron

En 2015, neuf plaintes sont déposées pour suspicion d'agressions sexuelles sur des enfants handicapés, âgés de onze à vingt ans à l'époque des faits, pris en charge au sein d'un institut médico-éducatif (IME) situé à Voiron, en Isère. Les parents des enfants concernés avaient des doutes sur l'attitude de certains éducateurs, en raison de changements brutaux de comportements de leurs enfants.

<sup>1</sup> Audition du 23 janvier 2019.

<sup>2</sup> Audition du 7 mai 2019.

<sup>3</sup> J. Dammeyer, M. Chapman, A national survey on violence and discrimination among people with disabilities, mars 2018.

Trois éducateurs de l'IME sont mis en cause et une enquête préliminaire est ouverte. Il s'avère que l'un des éducateurs a été quelques mois auparavant placé en détention provisoire pour récidive de diffusion et de détention d'images et de vidéos à caractère pédopornographique. L'IME l'a alors suspendu de ses fonctions et a affirmé ne pas avoir été informé de ses antécédents judiciaires. Faute d'éléments suffisants, le parquet a toutefois classé l'affaire sans suite et les deux autres éducateurs ont pu être maintenus en fonction.

Les parents de quatre des enfants ont alors déposé plainte avec constitution de partie civile en septembre 2016, afin qu'un juge d'instruction soit nommé et qu'une enquête plus approfondie soit menée. La procédure est toujours en cours.

Source : *Innocence en danger*, <https://innocenceendanger.org/proces/ime-de-voiron-la-fragilite-violee>

(2) Le nécessaire renforcement des contrôles et des mesures de prévention

Au regard des risques, il est nécessaire d'assurer un **contrôle strict des personnels lors du recrutement** mais aussi de les **sensibiliser aux violences sexuelles et de diffuser dans les structures d'accueil un ensemble de bonnes pratiques** à mettre en œuvre. **Ces exigences ne semblent toutefois pas satisfaites, au regard des éléments rassemblés par vos rapporteuses.**

En effet, **vos rapporteuses ont sollicité les trois grandes associations gestionnaires d'établissements et services pour mineurs handicapés** : APF France Handicap, l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei) et l'Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH). Elles ont été surprises que **seule APF France Handicap réponde à leur demande d'audition**. L'Unapei n'a pas davantage souhaité apporter de réponses écrites aux questions de vos rapporteuses, considérant qu'elle n'avait pas les compétences internes requises pour traiter de ce sujet « *pointu* ». Quant aux réponses écrites de l'APAJH, elles révèlent que **le sujet des violences sexuelles n'est pas une préoccupation majeure dans ses établissements** : l'association ne dispose pas d'éléments permettant de faire état de la particulière vulnérabilité des mineurs handicapés et il n'existe pas de formation systématique des professionnels au sein de cette fédération sur la détection et la prévention des violences sexuelles.

Il ressort de ces éléments **un décalage préoccupant entre la particulière vulnérabilité des mineurs handicapés au regard des violences sexuelles et la faible prise en compte de ce sujet par les gestionnaires d'établissements et services.**

- **Les contrôles effectués sur les employés au contact avec les mineurs handicapés**

Concernant le **contrôle lors du recrutement des personnels**, il résulte des dispositions du code de procédure pénale<sup>1</sup> que les dirigeants des **personnes morales de droit public ou privé gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux accueillant des mineurs handicapés** peuvent obtenir la délivrance du **bulletin n° 2 du casier judiciaire**.

Cette faculté permet aux gestionnaires de satisfaire à l'obligation posée par le code de l'action sociale et des familles<sup>2</sup> selon lequel nul ne peut exercer une fonction, à quelque titre que ce soit, au sein d'un établissement social ou médico-social s'il a été condamné définitivement pour crime ou pour certains délits précédemment énumérés<sup>3</sup>.

**Ces dispositions ne semblent toutefois pas suffisamment connues et mal appliquées par les gestionnaires.**

Les responsables de l'association APF France handicap auditionnés par vos rapporteuses, semblant méconnaître les règles en vigueur, ont indiqué que les établissements gérés par des personnes privées ne pouvaient pas solliciter le bulletin n° 2 du casier judiciaire, contrairement aux employeurs publics.

Ils ont précisé que ces gestionnaires exigeaient systématiquement le **bulletin n° 3** du casier judiciaire des candidats en vue d'un recrutement. Ils ont ajouté que les agences régionales de santé informaient par ailleurs les gestionnaires d'établissements sur certains cas individuels.

La fédération APAJH a indiqué à vos rapporteuses qu'**elle pouvait solliciter le bulletin n° 2 du casier judiciaire mais que cette démarche n'était, en réalité, pas systématisée**. Cette fédération demande toutefois le **bulletin n° 3** du casier judiciaire lors du processus de recrutement, quel que soit le type de structure ou le public accompagné.

La direction générale de la cohésion sociale, sollicitée par vos rapporteuses, a précisé que si le code de procédure pénale prévoit bien le contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire pour le recrutement des personnels, aucune administration n'a été spécifiquement habilitée comme intermédiaire pour recueillir les demandes de vérifications, contrairement à d'autres secteurs accueillant des mineurs<sup>4</sup>, ce qui contribue certainement à expliquer que le bulletin n° 2 soit peu consulté.

---

<sup>1</sup> Articles 776 et D. 571-4 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Article 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Il s'agit des délits précédemment indiqués dans la partie consacrée aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

<sup>4</sup> Article D. 571-5 du code de procédure pénale.

Face à la grande vulnérabilité des publics accueillis et à leur exposition aux risques de subir des violences, **une application stricte des contrôles exigés par la loi est, au minimum, une nécessité**. En outre, vos rapporteuses considèrent que **ces moyens de contrôles devraient être renforcés**, au regard de la particulière vulnérabilité du public pris en charge, par trois mesures :

- la diffusion, par les services de l'État, d'une **information claire sur les procédures de contrôle à appliquer** par les gestionnaires lors d'un recrutement ;

- l'obligation, en complément du bulletin n° 2 du casier judiciaire, de **consulter le FIJAISV pour le recrutement du personnel de ces établissements** ;

- **l'application de ces mesures de contrôle aux employés des prestataires de services** des établissements qui sont susceptibles d'être en contact avec des mineurs handicapés (transports, restauration, entretien, *etc.*).

Sur ce dernier point, des initiatives sont notamment engagées par APF France handicap, qui envisage d'exiger que les personnels employés par des prestataires intervenant dans leurs établissements aient des casiers judiciaires vierges, en posant cette condition dans les contrats conclus entre établissements et prestataires.

**Proposition n° 25 : diffuser une information claire auprès des gestionnaires d'établissements et services pour mineurs handicapés sur les contrôles à effectuer lors du recrutement du personnel.**

#### • Les mesures de prévention des risques

Au titre des **bonnes pratiques et des mesures de sensibilisation**, l'association APF France Handicap effectue une **sensibilisation à la gestion et au traitement des évènements indésirables** pour les cadres des établissements.

Pour les professionnels au contact des personnes accompagnées, tels que les éducateurs ou les personnels de soins, des sensibilisations sont assurées sur la prévention et le traitement des situations de maltraitance. Ces mesures permettent notamment d'appliquer l'obligation faite aux établissements de signaler tout dysfonctionnement grave. Par ailleurs, en cas de suspicion d'infraction sexuelle, des mesures d'éloignement sont prises par précaution et la famille de la victime est systématiquement informée. Un signalement est effectué au procureur de la République. **Ces mesures mises en œuvre sont autant de bonnes pratiques encouragées par vos rapporteuses. Elles sont à déployer et à systématiser dans l'ensemble des établissements accueillant des mineurs handicapés.**

### **L'obligation faite aux établissements sociaux et médico-sociaux de signaler des dysfonctionnements graves**

La loi dite « ASV » du 28 décembre 2015<sup>1</sup> a inscrit dans le code de l'action sociale et des familles **l'obligation pour les établissements sociaux et médico-sociaux de signaler les situations de maltraitance ou d'abus**. L'article L. 331-8-1 de ce code dispose que « *les établissements et services et les lieux de vie et d'accueil informent sans délai, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les autorités administratives compétentes [...] de tout **dysfonctionnement grave** dans leur gestion ou leur organisation susceptible d'affecter la prise en charge des usagers, leur accompagnement ou le respect de leurs droits et de tout évènement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées.* » Parmi ces dysfonctionnements figurent les **situations de maltraitance à l'égard de personnes accueillies ou prises en charge**<sup>2</sup>.

Lors de son audition par votre mission<sup>3</sup>, le directeur général de la cohésion sociale a précisé à ce sujet que « *lorsque l'autorité est le département, celui-ci doit également informer les services de l'État, en l'espèce l'Agence régionale de santé (ARS). **Nous constatons toutefois que ces remontées aux ARS concernant les personnes âgées et handicapées ne sont pas satisfaisantes.** Des évènements qui ne méritaient pas d'être signalés nous remontent, par exemple le décès en établissement d'une personne âgée souffrant d'une grave maladie. En revanche, une violence commise sur une personne âgée dans un établissement doit faire l'objet d'une remontée d'information. Nous sommes donc conscients **des progrès à faire pour affiner la remontée d'informations.** C'est pourquoi j'ai demandé à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) de conduire une mission d'audit interne sur les procédures de signalement des évènements graves dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Pour les directeurs d'établissements qui ne remonteraient pas ces informations, il faut que la procédure qualité conduise au déclenchement d'un contrôle afin d'aller voir ce qui se passe dans ces établissements. Ces faits peuvent en effet être révélateurs de dysfonctionnements systémiques et il faut pouvoir les identifier pour améliorer la situation.* »

#### *c) Renforcer les contrôles des personnels des établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des mineurs*

Alors que les établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des mineurs en situation de handicap ou des mineurs placés sont soumis aux mêmes règles en matière de contrôle des antécédents judiciaires des personnels, leur application semble variable.

Pourtant, les mineurs accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance éprouvent d'importantes difficultés sociales et psychologiques et sont, pour une part significative, déjà victimes de violences sexuelles, ce qui augmente le risque de subir de nouvelles agressions. Quant aux mineurs handicapés, ils sont particulièrement exposés à ces violences. Il apparaît donc nécessaire de **renforcer le contrôle des antécédents judiciaires lors du recrutement des personnels en contact avec des mineurs au sein de ces établissements par la consultation du FIJAISV.**

<sup>1</sup> Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

<sup>2</sup> Arrêté du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de signalement des structures sociales et médico-sociales.

<sup>3</sup> Audition du 17 janvier 2019.

Pour le recrutement des personnels des établissements et services sociaux et médico-sociaux accueillant des mineurs, la mission recommande donc, par cohérence avec sa proposition n° 14, d'une part, de compléter la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire **par celle du FIJAISV**, d'autre part, d'appliquer ces contrôles aux **personnels des prestataires de services** susceptibles d'entrer en contact avec les mineurs.

## 5. Les clubs sportifs

### a) *Le sport, un secteur à risques*

Comme les autres domaines, le sport est concerné **par les violences sexuelles** commises contre des mineurs, quelles que soient les disciplines, dans tous les pays.

Cette situation a d'ailleurs été reconnue par Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports, au cours de son audition : *«Il importe de reconnaître que le sport, comme d'autre pans de la société, n'est pas épargné par les violences sexuelles »*.

Plusieurs affaires illustrant cette triste réalité ont eu un retentissement médiatique important en France comme à l'étranger.

En France, les **agissements de Régis de Camaret**, un entraîneur de tennis condamné en appel à dix ans de prison pour les viols aggravés sur deux anciennes élèves, mineures au moment des faits, ont fortement secoué le monde du tennis. La joueuse de tennis Isabelle Demongeot, qui fut l'une de ses victimes, a publié en 2007 un ouvrage intitulé *Service volé*, dans lequel elle dénonce les viols qu'elle et d'autres joueuses ont subis.

En Angleterre, un **scandale de pédophilie dans le milieu du football** a éclaté en 2016, à la suite du témoignage d'Andy Woodward, ancien joueur professionnel, qui a dénoncé les viols et agressions sexuelles dont il a été victime par son entraîneur à partir de l'âge de onze ans. Les révélations d'Andy Woodward ont provoqué une libération de la parole et une vingtaine d'autres victimes sont elles aussi sorties du silence. Plus de 639 plaintes ont été recueillies. L'enquête a permis d'identifier 83 suspects potentiels, présents dans 98 clubs, de la première ligue au championnat amateur.

Aux États-Unis, un **scandale de grande ampleur a éclaté en 2016 au sein de la fédération de gymnastique**. Il implique Larry Nassar, un médecin de l'équipe nationale, accusé d'avoir agressé une centaine de jeunes filles et de femmes pendant des années dans l'exercice de ses fonctions. Il a été condamné le 7 décembre 2017 à 125 ans de prison.

*b) Une absence de statistiques précises sur les violences sexuelles commises dans le cadre sportif*

Comme pour d'autres domaines, l'un des écueils principaux pour lutter contre les violences sexuelles dans le sport tient au **manque de statistiques disponibles sur les violences commises**, le nombre de victimes, leur âge et le profil des auteurs.

C'est d'ailleurs ce qu'a indiqué Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports, devant la mission d'information : « *Nous ne disposons pas de données sérieuses sur les infractions sexuelles dans le secteur du sport* ».

Au cours de son audition, Sébastien Boueilh, directeur-fondateur de l'association Colosse aux pieds d'argile, a indiqué que l'association a pour projet de mener une **étude épidémiologique** sur les violences sexuelles dans le milieu sportif, afin de disposer d'une étude actualisée, dix ans après la dernière enquête menée sous l'impulsion de Roselyne Bachelot, alors ministre des sports, en 2008-2009.

Cette enquête, portant sur 1 400 personnes, révélait que 11,2 % des athlètes interrogés (158) déclaraient avoir subi au moins une fois un acte de violence sexuelle en milieu sportif. Cette proportion atteint **17 % pour les sportifs de haut niveau, en prenant en compte tous les types de situation, que les violences soient commises en milieu sportif ou en dehors**. Ces chiffres sont à prendre avec précaution compte tenu de la difficulté pour certaines victimes de révéler ce qu'elles ont subi.

Plus généralement, selon les données citées par l'association Colosse aux pieds d'argile, **les violences toucheraient approximativement 10 % des sportifs et 13 % des sportives**. Ces proportions très significatives préoccupent vos rapporteuses.

De surcroît, d'après ses retours de terrain, l'association précise que, si toutes les disciplines sportives sont concernées par les violences sexuelles, certaines semblent plus affectées, notamment le handball, le tennis, le volley, le judo et le rugby.

Par ailleurs, les personnes entendues par la mission d'information ont mis en exergue le fait que la **majorité des violences commises dans le sport sont commises entre sportifs** ; cela concerne près de 60 % des cas répertoriés, dont 35,5 % par des sportifs du même âge que la victime et 20,3 % par des sportifs plus âgés. 17,3 % des violences sont commises par l'encadrement sportif, dont 8,7 % par l'entraîneur sportif et 4,3 % par un membre du personnel de l'encadrement, dont le dirigeant du club.

La majorité des cas ne relève donc pas de majeurs ayant autorité sur des mineurs. Il n'en demeure pas moins que les **abus sexuels commis sur des enfants, par un entraîneur ou un éducateur sportif, existent**.

Michel Lafon, chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage au sein de la direction des sports, a fourni à cet égard quelques données statistiques, issues des mesures administratives prises par les préfets à l'encontre des éducateurs à la suite de contrôles.

Sur la période courant du 5 décembre 2007 au 26 février 2018, dans le champ des activités physiques et sportives, **16 arrêtés concernent des faits de nature sexuelle sur 63 arrêtés d'interdiction collectés, soit 25,3 % de fait de nature sexuelle**. Dans le champ des accueils collectifs de mineurs, **123 arrêtés concernent des faits de nature sexuelle sur 200 arrêtés d'interdiction collectés, soit 61,5 % de faits de nature sexuelle**.

Actuellement, 156 éducateurs sportifs font l'objet d'une mesure de police administrative. Sur les neuf mesures prises à ce titre en 2018, six sont des mesures d'interdiction, dont trois reposaient sur des motifs d'infractions sexuelles commises sur mineur<sup>1</sup>.

**Depuis 2015, 90 cas d'éducateurs inscrits au FIJAISV ont été recensés**. Parmi eux, quatre étaient gérants d'un établissement d'activité physique et sportive (EAPS), douze ont été repérés lors d'une première déclaration, vingt à l'occasion d'un renouvellement et 54 à l'occasion d'un contrôle périodique.

**En revanche, le ministère ne dispose pas de statistiques pour le bulletin n° 2 du casier judiciaire** : les services départementaux, qui sont destinataires des signalements, les traitent directement. Plusieurs interlocuteurs de la mission d'information ont pointé les **failles inhérentes à ce contrôle déconcentré**. Ainsi, l'association Stop aux violences sexuelles souligne que la vérification du casier judiciaire ne devrait pas relever des services locaux, car il peut exister une mauvaise communication entre les départements et les régions. Pour la même raison, elle estime que le fichier des interdits professionnels ne devrait pas relever du niveau déconcentré mais national.

**Les co-rapporteuses souscrivent à ce constat et attirent l'attention sur la nécessité de garantir la fluidité du partage de l'information, dans un cadre national**, entre les acteurs des départements. Il s'agit d'éviter le cloisonnement des administrations, qui peut être propice à la récurrence de certains agresseurs sexuels, comme l'ont dramatiquement illustré de récentes affaires.

### *c) Les facteurs de risques*

#### (1) La proximité entre l'entraîneur et le jeune sportif

Le domaine sportif présente plusieurs **spécificités susceptibles de favoriser la commission d'abus sexuels sur des mineurs par des adultes en position d'autorité**.

---

<sup>1</sup> Source : réponses écrites du ministère des sports au questionnaire des rapporteuses.

Le premier facteur tient à la **relation particulière qui existe entre le jeune sportif et son entraîneur**. Ce dernier est souvent perçu par l'enfant et sa famille comme l'intermédiaire essentiel vers la carrière de haut niveau, les sélections en équipe nationale, les médailles...

Ce point a été développé par Christelle Gautier, cheffe du bureau du développement des pratiques sportives, de l'éthique sportive et des fédérations multisports et affinitaires au sein de la direction des sports : « *Le sport implique une relation particulière entre l'entraîneur et l'entraîné. La relation de l'entraîneur à l'entraîné comporte un enjeu d'autorité et d'influence d'autant plus fort lorsqu'il faut effectuer une sélection* ».

Dans ce contexte, l'agresseur peut exercer une forme de chantage, en présentant les violences sexuelles comme la contrepartie d'une sélection ou d'une réussite sportive.

Le milieu sportif admet aussi une **forme de proximité entre l'entraîné et l'entraîneur**, lequel joue un rôle prédominant autour de l'athlète, ce qui empêche ce dernier de s'autonomiser et le rend en quelque sorte dépendant dès le plus jeune âge.

Dans ce contexte, il peut arriver que l'entraîneur exerce une forme d'emprise sur l'enfant. **L'entraîneur peut également agresser l'enfant en abusant du climat de confiance qui a pu s'instaurer avec le jeune sportif et sa famille.**

Autre facteur de risque, au-delà du lien spécial qui unit l'entraîné à son entraîneur, le **sport implique une dimension physique et des contacts** ou des situations qui peuvent être propices à des dérives : vestiaires et douches après les entraînements, déplacements pour des compétitions ou des tournois à l'extérieur...

Sébastien Boueilh a insisté sur les **dangers inhérents aux déplacements, au cours desquels peuvent se produire des attouchements**. Il a cité à cet égard le cas de deux jeunes athlètes agressées par leur entraîneur au cours d'un déplacement en voiture et il a indiqué que les témoignages de ce type étaient malheureusement nombreux.

## (2) La difficile libération de la parole

Un autre constat tiré des auditions de la mission d'information est que **l'omerta a longtemps régné dans le milieu sportif, empêchant les victimes de s'exprimer**. Le sujet tend à rester tabou, même si des évolutions ont été amorcées depuis la fin des années 2000.

Il est d'autant plus difficile pour les victimes de parler qu'elles sont abusées par leur entraîneur, une personne en qui elles ont confiance et dont elles cherchent bien souvent la reconnaissance (*cf. supra*).

Dès lors, **l'emprise et la « sacralisation » de la personne de l'entraîneur entravent la parole des victimes ou la rendent inaudible**, puisque la mise en cause de l'entraîneur reviendrait à faire une croix sur la carrière du jeune sportif. À cet égard, Sébastien Boueilh, directeur-fondateur de l'association Colosse aux pieds d'argile, a relevé que ce sont parfois les parents eux-mêmes qui refusent de porter plainte contre celui qui a permis à leur enfant de décrocher une médaille. Il a évoqué à titre d'exemple des témoignages recueillis dans le milieu de l'équitation, de l'athlétisme et de la natation.

Il est également regrettable que les auteurs de violences sexuelles aient pu bénéficier pendant longtemps d'une **forme de tolérance dans le milieu sportif**, certaines agressions étant considérées comme des « traditions », dans le cadre d'un bizutage perçu comme un passage obligé pour toute jeune sportif aspirant à intégrer le sport de haut niveau.

*d) Une mobilisation plus marquée de la part du ministère des sports pour se saisir de la question des violences sexuelles*

Cette situation tend à s'améliorer aujourd'hui, à travers deux évolutions notables : d'une part, **l'action des associations comme le Colosse au pied d'argile, qui jouent un rôle décisif de prévention et de sensibilisation auprès des enfants comme des personnels sportifs** (cf. *infra*). D'autre part, une **action plus volontaire du ministère des sports pour s'emparer de ces questions**<sup>1</sup>, dans les domaines de la prévention, du contrôle et de la formation.

À cet égard, Violaine Guérin, présidente de l'association Stop aux violences sexuelles, a souligné l'implication relativement précoce du ministère des sports dans la lutte contre les violences sexuelles : « *On a beaucoup stigmatisé le sport, mais le monde du sport travaille avec nous depuis 2013 d'une façon extrêmement efficace. Cela avait commencé avec la ministre Valérie Fourneyron, qui avait bien compris que l'intérêt de consulter le FIJAISV était limité en raison du cloisonnement entre les départements. Le ministère des sports a alors très vite mis en place un fichier national.* »

Pour sa part, Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports, a indiqué à la mission d'information que, « *très rapidement après son entrée en fonction, la ministre a rappelé qu'il ne fallait plus avoir de tabou. Une omerta existe dans le domaine du sport, nous avons le devoir s'y mettre fin en nous mobilisant collectivement pour libérer la parole* ». Selon lui, la ministre Roxana Maracineanu a fait de la lutte contre les violences sexuelles l'une des priorités de son action et souhaite que le ministère des sports ait une action volontariste en intervenant à plusieurs niveaux : services déconcentrés, mouvements sportifs, associations, clubs.

---

<sup>1</sup> On notera par exemple que le ministère a organisé le 2 avril 2019 un colloque sur le thème : « *Prévenir les violences dans le sport : de la parole aux actes* ».

La direction des sports s'appuie sur ces différents réseaux pour renforcer son dispositif de diffusion de l'information. Un plan d'action global est en cours de déploiement et prévoit :

- **une communication renforcée autour des outils de prévention.**

Cette démarche se concrétise notamment dans le cadre d'une nouvelle collection d'outils de sensibilisation (*Flash info* prévention des dérives sportives), dont l'un des objets est de proposer des fiches réflexes pour mieux sensibiliser et accompagner les agents sur la mise en œuvre de certaines procédures de signalement. Un numéro spécial de novembre 2018 revient par exemple sur l'utilisation de l'article 40 du code de procédure pénale. La direction des sports prépare aussi un numéro spécial en vue de la rentrée sportive 2019-2020 (septembre 2019), destiné à donner des pistes de réponses plus concrètes aux chefs d'établissement, mais également aux DTN placés auprès des fédérations sportives, en cas de situations de violences.

- **des actions de formation destinées à l'ensemble des professionnels**, qui visent à leur permettre de mieux identifier, comprendre et appréhender les notions de violences sexuelles et de bizutage dans le domaine de l'encadrement.

Le ministère des sports prévoit par ailleurs une extension de son dispositif de sensibilisation à l'ensemble de ses agents, en particulier les professeurs de sports affectés dans les services déconcentrés, au sein des établissements ainsi que ceux placés auprès des fédérations sportives pour y exercer leurs missions.

S'agissant du contrôle, **l'instruction du 22 novembre 2018 relative à la protection des pratiquants au sein des établissements d'activités physiques ou sportives**<sup>1</sup> présente la réglementation existante dans ce domaine et précise les **moyens juridiques et techniques** dont disposent les services déconcentrés pour l'application de ces dispositions, en particulier les **mesures de police** pouvant être prises à l'encontre des éducateurs sportifs et des exploitants d'établissement dont l'activité présenterait un risque pour les pratiquants. L'instruction rappelle aussi le **rôle des fédérations dans la protection des personnes pratiquant une activité physique ou sportive au sein de leurs structures.**

*e) Le contrôle des éducateurs sportifs*

(1) Le cadre général : l'interdiction d'exercer en cas de condamnation

Le code du sport prévoit **qu'une personne ne peut exercer les fonctions d'éducateur sportif prévues à l'article L. 212-1 du code du sport si elle a fait l'objet d'une condamnation définitive pour tout crime ou pour l'un des délits mentionnés à l'article L. 212-9 du même code.**

---

<sup>1</sup> *Instruction n° DS/DSB2/2018/283.*

Ces dispositions s'appliquent à toute personne qui exerce l'activité d'éducateur sportif, à titre rémunéré ou bénévole, ou indifféremment, aux éducateurs qui ont obtenu une certification<sup>1</sup> ainsi qu'aux personnes en cours de formation.

Les agents territoriaux des activités physiques et sportives<sup>2</sup> et les agents contractuels des fédérations sportives sont également concernés.

L'article L. 322-1 du code du sport impose la même obligation d'honorabilité pour tout exploitant d'un établissement d'activité physique et sportive (APS) et emporte, le cas échéant, des conséquences similaires<sup>3</sup>.

#### **Article L. 212-9 du code du sport**

I. - Nul ne peut exercer les fonctions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 212-1 à titre rémunéré ou bénévole, s'il a fait l'objet d'une condamnation pour crime ou pour l'un des délits prévus :

1° Au chapitre Ier du titre II du livre II du code pénal, à l'exception du premier alinéa de l'article 221-6 ;

2° Au chapitre II du même titre II, à l'exception du premier alinéa de l'article 222-19 ;

3° Aux chapitres III, IV, V et VII dudit titre II ;

4° Au chapitre II du titre Ier du livre III du même code ;

5° Au chapitre IV du titre II du même livre III ;

6° Au livre IV du même code ;

7° Aux articles L. 235-1 et L. 235-3 du code de la route ;

8° Aux articles L. 3421-1, L. 3421-4 et L. 3421-6 du code de la santé publique ;

9° Au chapitre VII du titre Ier du livre III du code de la sécurité intérieure ;

10° Aux articles L. 212-14, L. 232-25 à L. 232-27, L. 241-2 à L. 241-5 et L. 332-3 à L. 332-13 du présent code.

II. - En outre, nul ne peut enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive auprès de mineurs s'il fait l'objet d'une mesure administrative d'interdiction de participer, à quelque titre que ce soit, à la direction et à l'encadrement d'institutions et d'organismes soumis aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à la protection des mineurs accueillis en centre de vacances et de loisirs, ainsi que de groupements de jeunesse ou s'il fait l'objet d'une mesure administrative de suspension de ces mêmes fonctions.

<sup>1</sup> Diplôme, titre à finalité professionnelle ou certificat de qualification.

<sup>2</sup> Notamment les éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS).

<sup>3</sup> La liste des infractions pour lesquelles une condamnation entraîne une incapacité d'exercer les fonctions d'éducateur sportif et d'exploitant d'établissement d'APS a été étendue par l'article 4 de la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017. Cette modification de l'article L. 212-9 du code du sport vise notamment à prendre en compte un périmètre plus large d'infractions issues de plusieurs codes : code pénal, code de la route ou code de la sécurité intérieure.

La compétence du ministère des sports couvre la réglementation et le contrôle des établissements d'activités physiques ou sportives (EAPS), c'est-à-dire tout établissement organisant la pratique d'une APS (club associatif, salle de remise en forme, centre équestre, piscine...). **Cela représente 350 000 établissements, toutes activités confondues<sup>1</sup>.**

Les travaux de la mission d'information ont permis d'établir que le contrôle exercé par le ministère des sports sur les personnes enseignant ou encadrant une pratique sportive en contact avec des mineurs est perfectible. **Il est en effet beaucoup moins exhaustif et systématique que les contrôles réalisés par la DJEPVA pour ce qui concerne les accueils collectifs de mineurs.**

Si les principes sont clairs s'agissant du contrôle d'honorabilité des éducateurs sportifs, leur respect est plus compliqué dans la pratique, puisque seuls les **professionnels font l'objet d'une vérification systématique, contrairement aux bénévoles.**

Au cours de leur audition, les représentants du ministère des sports ont indiqué à la mission d'information que le contrôle des EAPS et des personnes physiques qui y travaillent est réalisé en deux étapes :

- d'abord, **un contrôle *a priori* des éducateurs sportifs**, à travers le **contrôle d'honorabilité** lors de la délivrance des cartes professionnelles : *« Le ministère vérifie systématiquement l'honorabilité de l'ensemble des éducateurs sportifs lors de la délivrance de leur carte professionnelle, puis renouvelle ce contrôle chaque année par le biais d'une consultation automatisée des fichiers judiciaires grâce à un logiciel recoupant depuis 2015 toutes les infractions. Près de 230 000 éducateurs professionnels sont concernés. Par ailleurs, un site internet permet au public de s'assurer de la situation de chaque éducateur » ;*

- ensuite, **un contrôle *in situ* des EAPS**. Environ 7 000 contrôles sont programmés en 2019. Dans le cadre de ces contrôles, une vérification d'honorabilité est réalisée sur tous les éducateurs, bénévoles et professionnels, ainsi que sur tous les exploitants (dirigeants).

(2) Le contrôle applicable aux éducateurs sportifs et aux exploitants d'APS<sup>2</sup>

Les éducateurs sportifs sont des personnes titulaires d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification permettant l'enseignement, l'animation, l'encadrement ou l'entraînement d'une activité physique ou sportive. **Ils peuvent exercer leur activité au sein d'une association, d'un club, d'une entreprise, d'une collectivité ou en tant que travailleurs indépendants.**

---

<sup>1</sup> Les séjours spécifiques sportifs constituent une catégorie particulière d'accueil collectif de mineurs tels que définis à l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Il s'agit de séjours organisés, pour leurs licenciés mineurs (au moins sept mineurs âgés de six ans ou plus), par les fédérations sportives agréées, leurs organes déconcentrés et les clubs qui leur sont affiliés, dès lors que ces accueils entrent dans le cadre de leur objet.

<sup>2</sup> Les développements ci-après sont fondés sur l'instruction du 22 novembre 2018 précitée.

(a) L'obligation de qualification

**L'obligation de qualification s'applique aux éducateurs exerçant leur activité contre rémunération.** Elle ne s'applique pas à certains fonctionnaires, enseignants ou stagiaires dans le cadre de leur mission (articles L. 212-1 et L. 212-3 du code du sport).

(b) L'obligation d'honorabilité

Les éducateurs sportifs comme les exploitants d'établissements d'APS sont soumis aux dispositions de l'article L. 212-9 du code du sport.

Tous les crimes, certains délits spécialement énumérés, ainsi que des mesures de police administrative relevant du secteur « jeunesse » entraînent une situation d'incapacité totale ou partielle de la personne concernée (*cf. supra*).

La vérification de l'honorabilité d'un éducateur ou d'un exploitant consiste, pour les services de l'État, à s'assurer qu'il ne se trouve pas en situation d'incapacité.

Dans ce cadre, des dispositions du code de procédure pénale permettent aux administrations de consulter le bulletin n° 2 (B2) du casier judiciaire et le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violences (FIJAISV) de la personne concernée.

**En pratique, la mise en œuvre du contrôle du B2 et du FIJAISV s'effectue automatiquement via le logiciel « EAPS », qui recense les éducateurs sportifs déclarés et les exploitants d'EAPS.**

**Ces règles sont aussi applicables aux éducateurs sportifs stagiaires,** dont la vérification de l'honorabilité s'effectue automatiquement par le contrôle du B2 et du FIJAISV via le logiciel EAPS.

(c) L'obligation de déclaration et la délivrance de la carte professionnelle

**Tout éducateur désirant enseigner, animer, encadrer ou entraîner, contre rémunération,** à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon habituelle, saisonnière ou occasionnelle, **doit se déclarer auprès de la DDCS ou DDCS/PP de son principal lieu d'exercice.**

Cette déclaration obligatoire, conformément à l'article L. 212-11 du code du sport, permet de garantir aux pratiquants que les éducateurs sportifs satisfont aux obligations de qualification et d'honorabilité précédemment décrites.

La DDCS/PP instruit le dossier de l'éducateur sportif et lui délivre une carte professionnelle après avoir vérifié les conditions d'exercice de son diplôme, titre à finalité professionnelle ou qualification ouvrant droit à la carte professionnelle (annexe II-1 de l'article A. 212-1 du code du sport), son honorabilité (article L. 212-9), l'absence de mesure administrative d'interdiction ou d'injonction de cesser d'exercer (L. 212-13) et l'état de santé par la production d'un certificat médical de non contre-indication à la pratique et à l'encadrement des APS (article A. 212-179).

De surcroît, **une copie de la carte professionnelle et du diplôme de l'éducateur sportif doivent être affichées et visibles du public dans l'établissement où est pratiquée l'activité sportive.**

Chaque carte professionnelle comprend un QR code qui, une fois scanné à l'aide d'un smartphone ou d'une tablette numérique, permet de consulter des informations actualisées relatives aux qualifications de l'éducateur concerné<sup>1</sup>.

Selon Michel Lafon, chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage au sein de la direction des sports, le « **logiciel EAPS est performant : avant la délivrance d'une carte professionnelle, valable 5 ans, il permet de vérifier la qualification et l'honorabilité de chaque éducateur. Il s'agit de données publiques : si un éducateur sportif est déclaré incapable, tous les départements savent qu'il ne peut exercer (...)** les stagiaires ont la même obligation : ils doivent se déclarer et obtenir une carte. La difficulté est de faire appliquer la règle par les organismes de formation, qui ne devraient pas envoyer leurs élèves en stage sans carte ».

Enfin, l'éducateur sportif doit renouveler sa carte professionnelle tous les cinq ans s'il poursuit son activité de manière rémunérée, en procédant à une nouvelle déclaration. Le ministère a néanmoins indiqué que dans les faits, **le contrôle de la carte est réalisé tous les ans à la date d'anniversaire de la délivrance de la carte professionnelle.**

*f) Le contrôle des bénévoles : un dispositif aléatoire et insuffisant qui présente des failles exploitables par les auteurs de violences sexuelles*

**Le contrôle exercé sur les bénévoles est beaucoup plus lacunaire que celui qui s'applique aux éducateurs professionnels.** Il comporte des failles que peuvent exploiter les pédocriminels.

En effet, les éducateurs sportifs bénévoles sont soumis à l'obligation d'honorabilité, **sans toutefois être soumis à l'obligation de déclaration.** Il n'est donc **pas procédé à des contrôles systématiques de leur honorabilité.**

En pratique, **la consultation du B2 et du FIJAISV s'effectue au cas par cas, lorsque la situation le justifie.** Les exploitants d'EAPS, notamment les dirigeants d'associations, peuvent ainsi demander aux services de l'État (DDCS/PP) de contrôler l'honorabilité d'un éducateur sportif bénévole. **Pour cela, l'identité complète de l'éducateur doit être transmise : nom, prénom, date et lieu de naissance<sup>2</sup>.**

**Par ailleurs, les éducateurs sportifs bénévoles ne sont pas soumis à l'obligation de qualification<sup>3</sup> et il ne leur est pas délivré de carte professionnelle.**

---

<sup>1</sup> Ces informations sont également accessibles sur le site <http://eapspublic.sports.gouv.fr>

<sup>2</sup> Dans ce cas, la situation des bénévoles fait l'objet d'une interrogation manuelle : saisie directe de leurs données personnelles auprès des sites internet du casier judiciaire et du FIJAIS.

<sup>3</sup> Sauf dans certaines activités nécessitant des mesures de sécurité particulières : parachutisme et plongée subaquatique.

En résumé, les éducateurs sportifs bénévoles sont soumis :

- aux mêmes conditions d'incapacité que les éducateurs sportifs professionnels ;
- aux mêmes mesures de police administrative d'interdiction que les professionnels ;
- à des contrôles du B2 et du FIJAISV lors des contrôles *in situ* des EAPS, ou à la demande d'un EAPS, mais **il n'existe actuellement pas de contrôle systématique et automatisé de ces intervenants.**

**En conclusion, si le cadre juridique s'appliquant aux éducateurs sportifs paraît relativement exhaustif, le contrôle exercé sur les bénévoles est beaucoup plus lacunaire et aléatoire.** Cette situation est problématique, compte tenu du nombre très important de bénévoles engagés dans les structures sportives. Comme l'a rappelé Sébastien Boueilh, directeur-fondateur de l'association Colosse aux pieds d'argile au cours de son audition, « *Nous savons que 90 % de l'activité sportive en France repose sur le bénévolat* ».

De même, les interlocuteurs de la direction DDCS/PP du Bas-Rhin rencontrés par la mission d'information au cours de son déplacement à Strasbourg ont regretté que la majorité des mineurs soient encadrés par des bénévoles au sein des associations, alors que l'administration départementale ne les contrôle quasiment pas (hormis après signalement où elle procède à une enquête administrative).

**Si la base légale existe pour contrôler les bénévoles, sa mise en œuvre reste insuffisante. Le ministère des sports est bien conscient de cette faille dans le dispositif juridique. Il souhaite donc renforcer le contrôle des bénévoles en suivant deux directions :**

- d'une part, **améliorer l'information des clubs sur la possibilité de solliciter les services du ministère pour vérifier l'honorabilité des bénévoles** : une instruction a été publiée à ce sujet en novembre 2018 (*cf. supra*) ;
- d'autre part, **expérimenter le croisement du fichier des encadrants bénévoles avec le FIJAISV et le B2 du casier judiciaire** pour faire évoluer le cas échéant la réglementation.

Les représentants du ministère ont évoqué une **expérience de contrôle automatisé qui concernerait 470 000 bénévoles**. Si l'on étendait ce contrôle automatisé à l'ensemble des bénévoles, cela représenterait **1,8 million de personnes à contrôler**.

**La masse des bénévoles impliquerait donc un changement d'échelle significatif pour les services du ministère** et nécessiterait selon ses représentants de **disposer de moyens financiers et humains supplémentaires pour être en capacité de traiter l'information**, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Michel Lafon, chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage au sein de la direction des sports, a présenté les réflexions du ministère sur ce sujet : « *Les bénévoles sont contrôlés lors des contrôles in situ ou à la demande des associations. Nous envisageons de leur étendre le contrôle systématique, mais cela concernerait 1,8 million de personnes. C'est un travail difficile, qui nécessite que les fédérations puissent séparer ceux qui encadrent de ceux qui exploitent. **Il y faudra des moyens supplémentaires pour gérer ce flux.** La Justice est prête à y consacrer trois ou quatre fonctionnaires. **Il y a beaucoup de problèmes d'identité.** Il faut obtenir un acte de naissance datant de moins de trois mois, intervenir auprès de la Justice pour, le cas échéant, mettre à jour le registre national des personnes physiques (RNPP). **Nous nous engageons donc dans une expérimentation** ».*

Selon Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports, le renforcement des contrôles sur les bénévoles pourrait également passer par une **coopération avec les fédérations sportives qui disposent des fichiers des bénévoles qu'elles emploient**, en particulièrement lorsque ces personnes sont des intervenants réguliers. Il suggère **également d'étendre l'obligation d'honorabilité à deux professions sportives : les arbitres et les maîtres-sauveteurs.**

En ce qui concerne les autres personnes susceptibles d'intervenir dans des lieux de pratiques sportives, par exemple, les sous-traitants, le ministère estime que l'opportunité de leur étendre le contrôle d'honorabilité dépend du contact ou non avec les pratiquants et doit aussi tenir compte du type de structure. De surcroît, il attire l'attention sur la **difficulté liée à la mise à disposition des données personnelles relatives à l'identité des personnes.**

Sur ce point, l'association Stop aux violences sexuelles propose d'imposer la **demande d'une carte professionnelle pour toutes les personnes intervenant dans un établissement sportif, quelle que soit leur fonction** (y compris de la sous-traitance), **qu'elles soient rémunérées ou non**, avec contrôle du casier judiciaire et du FIJAISV, renouvelable tous les trois ans.

L'association met aussi l'accent sur **l'enjeu de la traçabilité des bénévoles, incluant les parents accompagnateurs sur des compétitions.** Dans cet esprit, elle propose la prise d'une licence bénévole à 1 euro.

Pour sa part, l'association Colosse aux pieds d'argile travaille sur l'élaboration d'un dispositif visant à renforcer la sélection des bénévoles. Elle **souhaite que le contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire devienne obligatoire pour tous les bénévoles des clubs sportifs, ainsi que pour les familles qui accueillent des enfants lors des compétitions.** Elle estime que le dispositif est techniquement envisageable, sur le modèle de ce qui existe déjà pour le contrôle des accueils collectifs de mineurs.

Mathias Lamarque, sous-directeur de l'éducation populaire à la DJEPVA partage cette analyse. Selon lui, **la procédure automatisée est la plus efficace en ce qu'elle permet de contrôler tout le monde. La force de ce système tient aussi à son intégration au sein de l'appareil d'État.** Or, les pédocriminels sont très mobiles. Dès lors, à défaut d'une information suffisamment relayée, le risque est grand que l'individu exclu d'un club, d'un district ou d'une fédération puisse sévir dans une autre structure, en changeant de département. **Au vu de ce constat, il est regrettable que les éducateurs sportifs ne soient déclarés et passés au contrôle du B2 et du FIJAISV qu'à partir du moment où ils demandent une carte professionnelle et sont rémunérés.**

Mathias Lamarque a indiqué que **plusieurs fédérations sportives ont souhaité s'inspirer des procédures de contrôle de la DJEPVA.** Bien que complexe du point de vue technique, une telle évolution n'est pas insurmontable selon lui. Le ministère des sports et les fédérations pourraient par exemple créer un logiciel *ad hoc* s'inspirant du logiciel de la DJEPVA, ou recourir au logiciel utilisé pour le contrôle des éducateurs sportifs professionnels en y intégrant les bénévoles : *« J'estime que les activités avec des mineurs, qu'elles soient sportives, culturelles, environnementales, culturelles, pourraient faire l'objet du même type de contrôle ».*

À cet égard, il convient d'observer que **la DJEPVA opère 1,5 million de contrôles automatisés par an, qui touchent 500 000 à 700 000 personnes,** certains animateurs pouvant intervenir dans plusieurs lieux au cours d'une année<sup>1</sup>.

Selon Mathias Lamarque, une telle extension devrait cependant être rendue obligatoire par la loi. De surcroît, **si l'extension du contrôle aux bénévoles est possible techniquement, elle se heurte pour le moment à un problème de moyens.** Pour surmonter cet écueil, **le ministère des sports pourrait dans un premier temps expérimenter le dispositif dans quelques départements, avant de l'étendre à plus long terme. Cela permettrait d'évaluer le coût et le surcroît d'activité attendu de cette extension.**

C'est bien l'orientation qui semble avoir été retenue, puisque Sébastien Boueilh a indiqué que les fédérations françaises de basket et de rugby avaient convenu d'expérimenter, dès la rentrée 2019, le filtrage des bénévoles, tandis que la région Centre-Val de Loire souhaitait procéder au filtrage de l'ensemble de son mouvement sportif.

La Fédération française de football, l'une des plus grosses fédérations sportives, s'est elle aussi emparée du sujet et a annoncé le 29 mars 2019 son intention de **faire vérifier les casiers judiciaires des bénévoles, afin de protéger ses jeunes licenciés.** À ce stade, les modalités pratiques de cette décision n'ont pas été précisées.

---

<sup>1</sup>Ces intervenants sont contrôlés à chaque fois qu'ils sont présents sur un lieu de séjour.

### **L'expérimentation annoncée par la Fédération française de football (FFF)**

La Fédération française de football (FFF) a annoncé le 29 mars 2019 qu'elle allait désormais faire vérifier auprès du FIJAISV et du casier judiciaire les antécédents des bénévoles (dirigeants, entraîneurs, éducateurs) œuvrant dans les clubs amateurs, en concertation avec le ministère des Sports et le ministère de la Justice.

Si le bénévole est inscrit dans l'un de ces fichiers, la préfecture lui adressera une note officielle lui rappelant les règles prévues par le code du sport, dont découle son incapacité à exercer des missions d'encadrement. Une information sera également adressée au président du club concerné.

Une expérimentation est en cours dans la région Centre-Val de Loire.

En attendant le bilan de cette expérience, le football amateur a commencé à se mobiliser. Depuis le début de la saison, les bénévoles doivent désormais remplir une « attestation d'honorabilité » lors de leur demande de licence, à chaque saison.

Le document est fondé sur l'article L. 212-9 du code du sport, qui interdit d'exercer des fonctions au contact de mineurs en cas de condamnations pour certains crimes et délits, dont font partie les agressions sexuelles.

Pour la FFF, il s'agit d'une première étape, l'objectif étant, à terme, de généraliser le dispositif à l'ensemble des Ligues régionales et fédérales, impliquant 400 000 bénévoles.

**Au vu de l'ensemble de ces éléments, la mission estime indispensable de durcir le « filtrage » et le contrôle des bénévoles qui interviennent dans les clubs sportifs. Il s'agit en effet d'un véritable angle mort de la protection des enfants en milieu institutionnel.**

Il semble pertinent de procéder d'abord par expérimentation dans certaines fédérations et départements, tout en renforçant, parallèlement, le nombre des contrôles *in situ* réalisés par le ministère, ce qui pourrait apporter une garantie et exercer un effet dissuasif à l'égard des pédocriminels.

À moyen terme, la mission recommande, conformément à la proposition n°14, d'étendre **le contrôle d'honorabilité systématique** et automatisé **à tous les bénévoles** qui interviennent dans les établissements d'activités physiques et sportives (EAPS).

Enfin, une autre difficulté qui a émergé au cours des travaux de la mission d'information tient à la **suppression de l'obligation de déclaration des EAPS depuis 2015**, au motif de simplification. Les agents de la direction de la cohésion régionale de la jeunesse, du sport et sociale qu'une délégation de la mission a rencontrés à Strasbourg l'ont particulièrement alertée sur ce sujet. Or cette absence de déclaration empêche l'administration de connaître toutes les structures œuvrant dans le département et rend donc plus difficile le contrôle des personnels. Seule subsiste la déclaration obligatoire des éducateurs sportifs avec délivrance de carte professionnelle. **On manque de recul pour apprécier les effets de la suppression de cette déclaration mais il s'agit là d'un point de vigilance sur lequel vos rapporteurs recommandent d'être attentifs.**

g) *Renforcer la formation des professionnels et la sensibilisation des acteurs du monde sportif*

(1) La sensibilisation

Au-delà du renforcement du contrôle exercé sur les bénévoles, l'aspect le plus important de la lutte contre les violences sexuelles se situe dans la prévention, qui passe par la sensibilisation, la formation et l'information des acteurs du milieu sportif.

Cette dimension est essentielle. **Les travaux de la mission d'information ont mis à jour un manque de signalements sur le terrain car les gens ont encore du mal à libérer leur parole.**

À cet égard, **l'association Colosse aux pieds d'argile mène un remarquable travail de sensibilisation des enfants et des éducateurs sportifs**, mais aussi de **promotion des bonnes pratiques sur le terrain**. En cinq ans d'existence, elle a sensibilisé 165 000 enfants et plus de 10 000 clubs. Elle a également reçu 3 000 témoignages, dont un quart en milieu sportif, et a accompagné et orienté 1 300 victimes.

Cette action est nécessaire pour favoriser la libération de la parole et donner des repères aux acteurs confrontés à des situations de violences sexuelles, qu'il s'agisse des clubs ou des fédérations.

L'association repose sur un **réseau de professionnels** (psychologues, juristes, avocats...) **et fonctionne par commissions thématiques**. Elle mène **une politique de prévention et de sensibilisation aux risques de pédocriminalité et de bizutage en milieu sportif et cherche à aider les victimes**. Son action vise aussi à aider les éducateurs à se prémunir de tout comportement inapproprié en leur expliquant comment ne pas se mettre dans des situations qui pourraient être mal interprétées.

En effet, l'éducateur est en position d'autorité et doit en être conscient et savoir où se situe la limite. **Il convient donc de clarifier les comportements - gestes et paroles - pour éviter toute ambiguïté.**

Comme l'a indiqué Sébastien Boueilh, le directeur-fondateur du Colosse aux pieds d'argile, *« Notre objectif est de protéger le mouvement sportif dans son ensemble, c'est-à-dire d'abord les victimes, mais aussi les encadrants qui seraient victimes de fausses allégations »*.

À cet effet, l'association a élaboré plusieurs supports pédagogiques qu'elle diffuse à chacune de ses interventions (charte de bonne conduite, consignes, guide). Ces documents consignent l'ensemble des bonnes pratiques à respecter afin de protéger les enfants mais aussi les encadrants. Il s'agit de lever toute situation ambiguë. Par exemple, la charte préconise aux encadrants d'éviter de « faire la bise » aux enfants et plus généralement, de ne pas introduire une familiarité excessive avec eux.

**La charte de bonne conduite est adressée à tous les clubs qui adhèrent à l'association.** En la signant, ils s'engagent à la faire respecter. L'affiche des consignes est distribuée pour être placée à hauteur d'enfants dans les vestiaires et toutes les salles communes. Le Colosse aux pieds d'argile a également édité un guide dédié aux encadrants du domaine de l'enfance (animateurs, éducateurs, entraîneurs, professeurs, bénévoles...).

**Les actions de l'association touchent tant le sport de haut niveau,** *via* des sensibilisations dans les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), **que le monde amateur,** à travers les organes déconcentrés des fédérations sportives qui se sont engagées avec elle. À ce stade, elle compte six Fédérations partenaires: les fédérations françaises de rugby, de basketball, de gymnastique, de pelote basque, de baseball et softball, ainsi que l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (UFOLEP). Des échanges sont en cours avec d'autres fédérations ou unions (Fédération française de roller, Union nationale des sports scolaires, Union sportive de l'enseignement du premier degré ou encore l'Unicef). Enfin, l'association travaille sur une **convention avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).**

L'association intervient également dans le milieu scolaire à tous les niveaux (école, collèges et lycées).

Selon Sébastien Boueilh, il importe aussi d'accompagner les fédérations sportives et de les sensibiliser sur l'importance d'engager des poursuites disciplinaire. À cet égard, l'association a aussi pour rôle de **rappeler le cadre juridique de la protection de l'enfance dans le milieu sportif aux fédérations et aux clubs.** Certains de ces acteurs cherchent parfois à ne pas ébruiter les faits pour ne pas porter atteinte à leur réputation ; dans ces situations, l'association les sensibilise au risque juridique encouru pour tout individu qui a connaissance de ces faits sans les signaler, afin de les inciter à traiter les situations avec transparence et diligence.

**De façon générale, l'association a largement contribué à la prise de conscience et à la mobilisation des fédérations dans la lutte contre les violences sexuelles.**

À ce stade, l'association n'est pas encore agréée ni reconnue d'utilité publique, mais elle a engagé des démarches dans ce sens, notamment pour pouvoir se porter partie civile dans les affaires concernant le milieu sportif.

- (2) Mieux intégrer la question des violences sexuelles à la formation initiale et continue des acteurs du monde sportif

Si la question des violences sexuelles ne fait plus l'objet d'un tabou, le sujet est encore parfois trop peu évoqué au niveau de la formation des acteurs du monde sportif.

Selon Sébastien Boueilh, directeur-fondateur de l'association Colosse aux pieds d'argile, il faut renforcer la formation des encadrants et des éducateurs, les former davantage à la prévention, aux bons comportements ainsi qu'à la manière de réaliser un signalement et de recueillir la parole de l'enfant. Il estime qu'une telle formation devrait être intégrée aux brevets professionnels et diplômes d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport.

Pour sa part, l'association Stop aux violences sexuelles suggère que l'obtention de la première carte professionnelle soit conditionnée à la validation d'une formation sur le sujet des violences sexuelles.

**Le ministère des sports est conscient de cet enjeu.** Ses représentants ont ainsi indiqué que **la ministre a souhaité, dès son arrivée, renforcer les dispositifs de formation sur les questions de violences sexuelles.**

Christelle Gautier, cheffe du bureau du développement des pratiques sportives, de l'éthique sportive et des fédérations multisports et affinitaires au sein de la direction des sports, a indiqué qu'un **premier plan de prévention a été déployé de 2007 à 2012**, en direction des chefs d'établissements - CREPS, Institut national du sport, de l'exercice et de la performance (Insep) et écoles nationales -, des fédérations sportives et des directions techniques nationales ainsi que des encadrants.

**Le ministère met plus particulièrement l'accent sur la formation initiale des agents à travers des modules spécifiques et obligatoires.** Il réalise aussi un travail sur la formation continue, décisive pour sensibiliser les animateurs sportifs (*cf. supra*).

Une action est ainsi engagée depuis deux ans pour **toucher les encadrants de premier niveau sur la question de la relation entraîneur-entraîné** et les risques afférents. En outre, une formation précise est conduite sur ce sujet au bénéfice des agents du ministère des sports, lors de leur entrée en fonction puis en formation continue.

Les professeurs de sport stagiaires ont aussi suivi cette année un module sur ce sujet dans le cadre de leur formation initiale.

Un plan de formation plus complet, dont la mise en œuvre doit intervenir dès la saison 2019-2020, s'appuiera sur des modules de formation spécifiques et obligatoires, notamment dans le cadre de la formation initiale et statutaire des agents du secteur jeunesse et sports.

Christelle Gautier a par exemple mentionné qu'une offre nationale de formation continue - inédite - serait bientôt proposée et qu'un module complémentaire serait aussi organisé en 2019 lors des formations diplômantes des éducateurs sportifs.

En outre, une réflexion est en cours au ministère sur la **définition d'une offre de formation, en lien avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)** ainsi qu'avec plusieurs fédérations ayant été confrontées au problème des violences sexuelles et sexistes. Ce chantier, qui concerne les formations diplômantes, s'étalera également sur la période 2019-2020.

Le ministère a par ailleurs précisé que certains temps de formation seraient assurés en partenariat avec l'association Colosse aux pieds d'argile et la Société LOG.IN (prévention et citoyenneté numérique).

En conclusion, comme dans d'autres secteurs, la mission invite les **acteurs du monde sportif à amplifier l'effort de sensibilisation et de formation à la prévention et au signalement des violences sexuelles sur mineurs.**

## 6. Les enseignements artistiques et culturels

Comme le secteur sportif, l'univers des enseignements culturels et artistique appelle une vigilance particulière en raison de la proximité entre les adultes et leurs élèves. Lors de son audition, Agnès Saal, Haute fonctionnaire à l'égalité et à la lutte contre les discriminations au ministère de la culture, a elle-même qualifié de « *pratiques malheureusement assez fréquentes et répandues dans l'ensemble de nos secteurs* » les phénomènes de violence et de harcèlement sexuels et sexistes.

*a) Un secteur à risques en raison de la relation d'intimité entre le maître et l'élève*

Les activités d'enseignement dans le domaine culturel et artistique – le chant, la musique, le danse, le théâtre, *etc.* – présentent des facteurs de risques qui invitent à la vigilance.

Le principal facteur de risque réside dans la relation forte qui s'établit entre l'élève et son maître, qui dérive parfois vers une forme d'emprise. Lors de son audition<sup>1</sup>, André Peyrègne, directeur du conservatoire à rayonnement régional de Nice et président de la fédération française des enseignements artistiques (FFEA), a insisté sur le fait que « *l'enseignement culturel est particulier en ce qu'il établit une **relation singulière de l'élève au « maître »**, comme on disait au dix-neuvième siècle. Le terme s'emploie moins, mais le respect existe toujours. Dans le domaine musical, les relations sont plus intimes que dans l'éducation nationale. Le professeur est un modèle pour l'élève. Généralement instrumentiste, il se met au piano ou il prend son violon, et le but de l'élève est d'imiter son professeur. L'emprise du professeur sur l'élève, du maître sur le disciple, est considérable, qu'elle soit intellectuelle ou humaine* ».

Cette relation singulière se déroule dans un contexte où l'enseignement, qu'il s'agisse du chant, de la musique, *a fortiori* de la danse, implique une **proximité physique** entre le professeur et son élève. André Peyrègne a rappelé que « *le professeur de piano prend la main de son élève pour arrondir les doigts ou placer le poignet. Il touche ses épaules pour s'assurer qu'il est en position stable sur son tabouret. Le professeur d'instrument à vent touche les lèvres de son élève. Le professeur de danse touche les jambes de son élève. C'est inévitable. (...) Le professeur de chant touche le diaphragme de son élève pour lui faire sentir l'appui de la colonne d'air* ».

---

<sup>1</sup> Audition du 13 mars 2019.

À cette proximité physique s'ajoute une grande place laissée aux **sentiments et à l'émotion**. Comme le soulignait à nouveau André Peyrègne, « *la matière artistique que nous enseignons fait appel aux sentiments et à l'émotion* » ; ainsi, « *quand on joue une sonate de Beethoven, quand on joue du Schubert ou du Chopin, on fait passer une émotion intime et amoureuse (...). La frontière est ténue entre la bienséance et ce que nous sommes en train de pourchasser. Sans parler du théâtre où l'élève est amené à lire des tirades amoureuses en les adressant à la personne qui lui fait face, en l'occurrence son professeur* ». La combinaison de la proximité physique et de la place laissée au sentiment peut créer un contexte propice à des dérives si l'adulte n'est pas conscient des limites à poser dans la relation avec son élève.

Pour les élèves de haut niveau, qui cherchent à entrer dans les écoles les plus prestigieuses ou à réussir des concours, la volonté de suivre l'enseignement de tel professeur réputé peut en outre les placer dans une situation de grande vulnérabilité : pour l'élève, la crainte que tout s'arrête, et que ses espoirs de réussite artistique s'évanouissent, peut l'emporter sur toute autre considération et l'amener à garder le silence en cas de violence sexuelle.

En août 2018, l'*Obs* a publié un article qui illustre la manière dont peut s'exercer ce mécanisme d'emprise qui conduit certains adolescents à subir des comportements inacceptables.

#### **Le témoignage d'une élève d'une école de musique rapporté par l'*Obs* en 2018**

Le jour de son premier cours à l'École normale de Musique de Paris (ENM), en octobre 2012, le professeur de flûte de Léa (*le prénom a été changé*) lui a passé la main sous le pull. Elle avait seize ans, lui soixante-six. La lycéenne a raconté la scène à ses parents qui ont pris peur. *"Ils voulaient lui casser la figure. J'allais me retrouver sans professeur. Je leur ai dit que j'allais régler le problème, ils m'ont laissée tranquille."* Musicien internationalement reconnu, très influent dans le monde de la flûte, l'homme était aussi enseignant au Conservatoire national supérieur de Musique et de Danse de Paris (CNSMDP) et avait promis à Léa de la préparer au concours pour intégrer cet établissement public prestigieux, voie royale pour entrer dans un orchestre.

*"Je m'y voyais déjà, il en a joué. Ça a été de pire en pire. Un soir je me suis retrouvée dans sa voiture. Il m'a obligée à lui faire une fellation. J'ai pleuré, j'ai dit non. Après la première fellation, ça a été la même chose tous les mercredis pendant presque un an, dans la salle de classe."*

Il a fallu deux ans pour qu'en 2014 Léa mette des mots sur ce qui lui était arrivé et porte plainte pour viol. *"Il me demandait de prendre des photos pornographiques et de lui écrire des textes pour qu'il 's'amuse dessus'. Puis il m'a demandé de coucher avec un autre homme et il voulait des preuves, des photos, des enregistrements."* Si la jeune fille refusait, le professeur avait une méthode de pression bien à lui - *"Quand je disais non, le cours d'après, il ne m'adressait quasiment pas la parole"* -, menaçant donc de lui faire manquer son concours.

*"J'ai fini par le faire. Quand c'est tous les jours, c'est comme un rituel, une habitude qui s'installe et on ne voit plus ce qui se passe."*

**"J'étais sous emprise"**

En 2016, le musicien a été condamné à quatre mois de prison avec sursis pour atteinte sexuelle "sans violence, ni contrainte, ni menace, ni surprise" par une personne abusant de l'autorité de sa fonction. Il n'a pas été inscrit au fichier des auteurs d'infractions sexuelles.

*"On m'a reproché de bien l'aimer. J'ai dit que j'avais l'air consentante, mais ça ne veut pas dire que je l'étais. J'étais sous emprise. Ça aurait été plus simple d'avoir été violentée physiquement."*

Autre facteur de risque, l'enseignement artistique prend souvent la forme de **cours individuels**, que ce soit dans le cadre du conservatoire que du cours particulier dispensé à domicile, souvent à des horaires tardifs, après la classe.

Dans un rapport de juin 2015, l'inspection générale de la Ville de Paris considérait déjà que « *les cours individuels dans les conservatoires sont porteurs de risque de dérapages importants* » du fait notamment, outre les facteurs cités ci-dessus, « *d'un contexte musical marqué par une banalisation des relations sexuelles et amoureuses entre maître et élève, particulièrement en référence aux relations entretenues par d'illustres musiciens ou musiciennes comme une célèbre pianiste et son professeur, par exemple* »<sup>1</sup>.

La participation à des concerts peut en outre donner lieu à des déplacements à l'occasion desquels les jeunes élèves se trouvent sous la responsabilité de leurs enseignants, loin de leur domicile et de la surveillance parentale. S'exprimant au nom de l'association Stop aux violences sexuelles, Muguette Dini a évoqué, au cours de son audition<sup>2</sup>, le cas d'un professeur de flûte qui avait été condamné à quatre ans de prison avec sursis et à une amende, sans inscription au FIJASV, que la mobilisation de l'association a empêché de partir en Chine pour une tournée avec un groupe de jeunes.

En se gardant de toute suspicion généralisée, ces constats incitent à mettre en œuvre des procédures et bonnes pratiques protectrices des mineurs et à mieux contrôler les recrutements.

*b) Des bonnes pratiques à diffuser*

- (1) Former les intervenants à la problématique des violences sexuelles et au signalement

Comme l'ensemble des professionnels au contact des mineurs, les personnels assurant des enseignements artistiques ou des activités culturelles doivent être formés aux enjeux des violences sexuelles.

---

<sup>1</sup> Inspection générale de la Ville de Paris, rapport de la mission de prévention, de signalement et de traitement des risques d'infraction sexuelle sur des mineurs par des agents de la Ville et du département, n° 14.15, juin 2015.

<sup>2</sup> Audition du 23 janvier 2019.

Maxime Leschiera, président des Conservatoires de France, a rappelé que « *certaines améliorations pourraient être apportées dans le processus de formation de nos enseignants* ». À ce titre, il a relevé que « **la formation des enseignants et la formation continue des responsables d'établissements doivent évoquer ce type de problèmes, le rapport à l'élève mineur, le rapport au corps - on fait de la musique, de la danse, du théâtre, avec son corps, qu'on doit mettre en mouvement, et l'enseignant doit émettre des conseils sur la façon d'utiliser son corps, quelquefois en touchant l'élève -, l'instauration d'une relation dénuée d'ambiguïté... »<sup>1</sup>. Cette formation devrait également comprendre une formation au repérage et au signalement des suspicions de violences sexuelles afin que les professionnels soient en mesure de faire cesser rapidement les comportements inappropriés qu'ils percevraient chez certains de leurs collègues.**

Pour ses établissements, le ministère de la culture a développé un ensemble de fiches pratiques, qui fournissent des informations utiles sur différents thèmes : dépôt de plainte ; procédure disciplinaire ; protection fonctionnelle ; et dénonciation de faits à caractère pénal.

Compte tenu de l'intérêt de ces documents, il serait judicieux que le ministère étudie la possibilité de les diffuser, sous réserves d'éventuelles adaptations, auprès des établissements qui ne dépendent pas de l'État afin que tous disposent de la même « boîte à outils ».

- (2) Prendre en compte les bonnes pratiques mises en œuvre en matière d'organisation et d'aménagement des locaux

Vos rapporteuses ont également eu connaissance de bonnes pratiques mises en œuvre au sein de certaines structures, en particulier dans les conservatoires. Il conviendrait que ces bonnes pratiques soient diffusées par le ministère de la culture à l'ensemble des structures concernées.

**L'aménagement des locaux** peut contribuer à la prévention du passage à l'acte, en permettant un regard extérieur sur ce qui se déroule dans la salle de cours. Évoquant son expérience au conservatoire de Nice dont il a supervisé la construction du nouveau bâtiment il y a une dizaine d'années, André Peyrègne rappelait ainsi que « *dans les nouveaux bâtiments (...) toutes les portes ont un hublot. On demande souvent aux professeurs de donner leurs cours porte ouverte* »<sup>2</sup>. Ces aménagements font écho aux préconisations du rapport précité de l'inspection générale de la Ville de Paris portant sur l'aménagement des locaux : « *la mission propose de rendre les locaux plus transparents et plus visibles, particulièrement les salles de classe dans les conservatoires par la pose de portes en verre, mais aussi de **parois entières transparentes**. Un simple hublot sur les portes est insuffisant pour permettre le regard des enfants de petite taille* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du 13 mars 2019.

<sup>2</sup> Audition du 13 mars 2019.

<sup>3</sup> Inspection générale de la Ville de Paris, *op. cit.*

Ce même rapport recommandait, s'agissant de l'organisation des enseignements, « *de limiter les cours individuels pour **privilégier** de manière systématique **les cours collectifs**. Ces derniers seraient composés de séquences individuelles successives, en présence d'autres élèves, dans le cadre de l'enseignement de la musique. Pour la mission, mettre fin à ce tête-à-tête entre le maître et l'élève constituerait une mesure préventive efficace* »<sup>1</sup>.

Si cette préconisation semble quelque peu excessive aux yeux de vos rapporteuses, les cours individuels demeurant incontournables dans certaines disciplines, l'organisation de ces derniers peut être repensée afin de limiter le tête-à-tête entre le maître et l'élève. M. Peyrègne indiquait ainsi à la mission qu'au conservatoire de Nice, « *dans le cas d'un enseignement individuel, l'élève qui précède reste un peu plus longtemps et l'élève qui suit arrive un peu plus tôt* »<sup>2</sup>. La durée du colloque singulier entre l'élève et le professeur s'en trouve ainsi réduite.

**Proposition n° 26 : promouvoir les bonnes pratiques mises en œuvre dans certains établissements d'enseignement culturel et artistique en matière de prévention et de traitement des violences sexuelles commises à l'encontre des élèves.**

*c) Des contrôles sur les recrutements à homogénéiser*

Le champ culturel se caractérise par la grande diversité des structures proposant des activités artistiques aux mineurs, qui n'exercent pas toutes le même degré de contrôle sur leurs recrutements. Ces structures peuvent prendre la forme :

- d'enseignements dispensés par des établissements sous **tutelle directe de l'État** : les conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et de Lyon et l'école de danse de l'opéra national de Paris ;

- de cours dispensés par des conservatoires à rayonnement communal, intercommunal, départemental ou régional, qui sont des établissements **en régie des collectivités territoriales** ;

- d'activités proposées par des établissements privés ou d'autres structures relevant des collectivités territoriales (bibliothèques, médiathèques, musées) ;

- d'activités périscolaires ou extrascolaires, dont une partie entre dans le champ des accueils collectifs de mineurs dont le régime a été présenté *supra*, organisées par des **associations** placées ou non sous la responsabilité de collectivités territoriales.

En conséquence, les profils et statuts des intervenants se caractérisent par la même diversité.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Audition du 13 mars 2019.*

Les fonctionnaires, qui constituent une grande part des intervenants dans les conservatoires et des structures relevant des collectivités territoriale, font l'objet d'un contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire lors de leur recrutement. Les témoignages recueillis par la mission suggèrent que cette vérification est moins systématique pour les emplois contractuels et particulièrement pour les vacataires ainsi que pour les employés des associations subventionnées par les collectivités territoriales.

De même, la consultation du FIJAISV, qui peut être demandée par la collectivité territoriale employeuse ou responsable de l'activité, paraît peu répandue, cette faculté étant peu connue des élus locaux.

D'une manière générale, la faiblesse de ces contrôles contraste avec la rigueur des vérifications mises en œuvre par le ministère de l'éducation nationale pour le recrutement de ses enseignants, alors que, comme cela a été indiqué, les enseignements artistiques et culturels paraissent présenter plus de risques qu'un cours de français ou de mathématiques.

Vos rapporteurs considèrent que l'ensemble des personnels en contact avec les mineurs, tout particulièrement ceux recrutés par des administrations publiques ou par des organismes sous leur contrôle, devraient faire l'objet des vérifications nécessaires, en l'espèce la vérification de l'extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du FIJAISV.

Ce contrôle pourrait être confiée aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC), qui sont l'interlocuteur naturel des établissements d'enseignement artistique et culturel, et qui devraient, au préalable, être autorisées à disposer d'un accès pour consulter le FIJAISV, ce qui n'est pas prévu actuellement.

**Proposition n° 27 : confier aux directions régionales des affaires culturelles le soin de contrôler systématiquement l'honorabilité des intervenants de l'enseignement artistique et des activités dans le champ culturel, sans considération de leur statut.**

*d) La nécessité de sanctions fermes*

Les propos tenus par Agnès Saal devant la mission traduisent une prise de conscience par le ministère de la culture de ces problèmes et la volonté de faire preuve d'une plus grande fermeté : « *dans nos établissements, la loi du silence et une forme de tolérance ont prévalu pendant des décennies. Aujourd'hui, nous engageons des procédures disciplinaires lourdes à l'égard d'enseignants réputés dans leur discipline, que ce soit dans les écoles d'architecture ou dans les écoles d'art. C'est la première fois qu'on pointe le caractère intolérable et inadmissible de comportements qui, inévitablement font prévaloir une forme de domination de la part de l'enseignant - la plupart du temps ce sont des hommes - qui, d'une certaine manière, tient le devenir professionnel des jeunes gens auxquels ils enseignent dans ses mains* ».

Elle a ajouté que les procédures disciplinaires s'accompagnent, le cas échéant, de **signalements au procureur**. S'il est vrai que, dans le champ des établissements dépendant du ministère de la culture, la très grande majorité des élèves sont majeurs, cette double démarche disciplinaire et judiciaire trouverait aussi à s'appliquer dans l'hypothèse où un mineur serait victime.

Pour faciliter les remontées d'informations, le ministère de la culture a en outre mis en place une **cellule d'écoute**, compétente en cas de discrimination mais aussi en cas de violence ou de harcèlement sexuel ou sexiste. Cette cellule accompagne les agents du ministère ainsi que les 37 000 étudiants des établissements d'enseignement dépendant du ministère. Elle apporte également un soutien psychologique aux victimes qui le souhaitent, prenant la forme d'entretiens téléphoniques.

Cette ligne de fermeté, récente au ministère de la culture, mérite **d'inspirer l'ensemble des intervenants dans le champ culturel, en particulier les collectivités territoriales pour les établissements dont elles assurent la tutelle**.

### **C. LES INFRACTIONS SEXUELLES DANS UN CONTEXTE RELIGIEUX : UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE**

**Un grand nombre d'affaires de pédophilie ont été révélées ces dernières années** au sein de l'Église catholique, ce qui conduit à s'interroger sur l'existence d'un problème spécifique à cette institution.

La mission d'information a donc consacré une **part substantielle de ses auditions à entendre des représentants de l'Église catholique, mais aussi des associations de victimes**, pour tenter de comprendre les raisons qui ont favorisé la commission d'abus sexuels sur des mineurs dans cette institution et les **raisons de l'omerta** qui a longtemps fait obstacle à la parole des victimes.

Elle a par ailleurs recueilli un certain nombre de témoignages grâce à l'espace participatif qu'elle a ouvert sur internet : sur un total de 124 contributions, près de 15% concernent l'Église catholique.

Il est vrai que l'Église catholique présente de réelles particularités par rapport à d'autres institutions, ne serait-ce qu'en raison de son organisation très hiérarchisée et parce qu'elle est régie par un droit canon distinct du droit civil et pénal français.

#### **1. L'Église catholique, une institution contrainte de se remettre en cause rapidement dans un contexte de crise profonde**

##### *a) Une longue succession d'affaires*

L'Église catholique est confrontée depuis plusieurs années à des **scandales de pédophilie**, en France comme à l'étranger. Certaines affaires ont entraîné des procès et des condamnations qui ont fait date.

(1) À l'étranger

À l'étranger, des affaires de pédophilie ont terni l'image de l'Église catholique dans de nombreux pays. On pense en particulier aux agissements du **père Marcial Maciel au Mexique**. Prêtre mexicain, fondateur de la Légion du Christ et supérieur général de la congrégation des légionnaires du christ, il fut accusé d'agressions sexuelles par d'anciens séminaristes. S'il a toujours clamé son innocence, la Légion du christ a reconnu en 2009, un an après sa mort, la véracité des accusations de pédo-criminalité qui pesait sur son fondateur.

Aux **États-Unis**, le **cardinal McCarrick**, ancien archevêque de Washington, est accusé d'avoir commis des abus sexuels sur un adolescent dans les années 1970. Il a démissionné du collège cardinalice en juillet 2018 et le Pape François l'a renvoyé de l'état clérical le 15 février 2019.

Aux États-Unis également, une enquête du *Boston Globe* couronnée du prix Pulitzer en 2003, a mis à jour un scandale sans précédent au sein de l'Église catholique : des centaines d'abus sexuels auraient été commis par des clercs de la région de Boston et couverts par les plus hautes autorités, notamment le **cardinal Bernard Law**. Cette affaire a inspiré le film *Spotlight*<sup>1</sup>.

Au **Chili**, plusieurs enquêtes ont récemment été ouvertes pour des agressions sexuelles commises par des membres de l'Église catholique contre des centaines de victimes, dont près de 80 mineurs.

Les enquêtes visent notamment sept évêques et près de 100 prêtres. Parmi les personnes mises en cause, se trouve l'**archevêque de Santiago, Ricardo Ezzati**. Ce dernier est notamment soupçonné d'avoir couvert Fernando Karadima, un prêtre octogénaire ayant commis des agressions sexuelles sur de nombreux enfants et adultes.

En **Australie**, le **cardinal australien George Pell** a été reconnu en février 2019 coupable d'agressions sexuelles sur mineurs par la justice de son pays. Un second procès est attendu.

Dans le sillage de cette vague de scandales de pédophilie à travers le monde, l'**Église catholique du Japon** a annoncé le 9 avril 2019 le lancement d'une enquête interne sur des accusations d'abus sexuels sur des enfants par des membres du clergé.

D'autres affaires ont éclaté en **Irlande, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Australie**, suscitant la création de commissions d'enquête et la publication de **rapports souvent très critiques sur l'attitude de la hiérarchie catholique dans la gestion des affaires d'abus sexuels** commis par des clercs sur des enfants (*cf. supra*).

Plus récemment, l'**Église polonaise** s'est trouvée confrontée à un scandale lié à la diffusion d'un documentaire qui met en scène la rencontre entre des prêtres pédophiles et leurs victimes.

---

<sup>1</sup> *Spotlight*, film du réalisateur Tom McCarthy, diffusé dans les salles françaises le 27 janvier 2016.

(2) En France

**En France, la prise de conscience intervient au début des années 2000, avec la condamnation de Pierre Pican**, évêque de Bayeux et Lisieux, à trois mois de prison avec sursis, pour ne pas avoir dénoncé les agissements pédophiles, dont il avait connaissance, de René Bissey, curé de son diocèse. Cette affaire a marqué la première condamnation d'un évêque par la justice depuis la Révolution.

**Il faudra attendre près de vingt ans** pour qu'un autre évêque soit condamné pour non-dénonciation d'abus sexuels sur mineurs. En 2018, l'ancien responsable du diocèse de Loire, **Monseigneur André Fort**, est condamné à dix-huit mois de prison avec sursis pour ce motif. Il était poursuivi dans le cadre de l'affaire Pierre de Castelet, prêtre condamné en novembre 2018 à deux ans de prison ferme, pour des agressions sexuelles commises sur des mineurs en 1993. En l'absence d'appel, ces condamnations sont définitives.

**En mars 2019, le cardinal Philippe Barbarin est condamné à six mois de prison avec sursis** pour ne pas avoir dénoncé les agressions sexuelles commises par le père Preynat sur de nombreux enfants. Ce dernier, accusé d'avoir agressé près de 70 scouts dans les années 1970-1980, n'a pas encore été jugé et reste donc innocent aux yeux de la justice, dans l'attente de son procès qui pourrait avoir lieu à la fin de l'année 2019. La justice reproche au cardinal d'avoir laissé le père Preynat au contact d'enfants, dans l'exercice de ses fonctions, jusqu'en septembre 2015.

**La condamnation du cardinal Barbarin marque une étape importante et symbolique pour les victimes.** En effet, cette condamnation était loin d'être acquise le parquet ayant, en août 2016, classé sans suite les poursuites engagées une première fois contre le prélat, au motif que les faits étaient prescrits et que l'infraction de non-dénonciation n'était pas constituée. **Le tribunal correctionnel de Lyon fait porter la responsabilité sur le seul cardinal Barbarin, plus haute autorité hiérarchique du diocèse**, en relaxant les cinq autres prévenus.

La mission rappelle cependant que le cardinal Barbarin a fait appel de sa condamnation et qu'il reste donc présumé innocent.

La mission d'information a écouté les victimes de deux associations qui ont joué un **rôle déterminant dans la libération de la parole** en France, sur la question de la pédophilie dans l'Église catholique : La parole libérée et Notre parole aussi libérée.

Elle retire du témoignage digne et émouvant de ces victimes le **sentiment qu'il y a en réalité deux scandales** : les abus sexuels sur les mineurs commis par des clercs, mais aussi la **façon dont ces abus ont été traités pendant des années par l'institution catholique**, qui a souvent choisi de ne pas écouter les victimes, pour préserver la réputation de l'institution.

Dans ce contexte, l'incapacité de la hiérarchie catholique à se saisir de la question a constitué une **double peine pour les victimes qui se sont trop souvent retrouvées dans la posture de l'accusé et se sont heurtées à un « mur de silence »**, comme l'a exprimé avec force Olivier Savignac, fondateur de Notre parole aussi libérée et victime de l'abbé de Castelet.

C'est d'autant plus regrettable que les **abus sexuels commis par des clercs sont particulièrement traumatisants pour les victimes** : à l'agression physique s'ajoute l'agression spirituelle, l'atteinte à la confiance et à la foi des individus et donc au plus profond de leur être (*cf. supra*).

*b) Une crise systémique qui interroge les principes et le fonctionnement de l'institution*

Au regard du nombre d'affaires d'agressions sexuelles commises contre des mineurs par des prêtres dans plusieurs pays, il est difficile de n'y voir que des dérives individuelles. **La pédophilie relève bien d'une crise systémique de l'Église catholique, qui interroge ses principes et ses modes de fonctionnement.**

Parler d'un problème systémique ne signifie bien évidemment pas que tous les hommes d'Église sont auteurs ou complices de violences sexuelles sur mineurs. Cela signifie simplement que l'organisation interne de l'Église a présenté des failles qui n'ont pas permis, au moins jusqu'à une date récente, de prévenir et traiter efficacement ces infractions.

C'est d'ailleurs ce qu'a souligné Monseigneur Éric de Moulins-Beaufort, archevêque de Reims et futur président de la Conférence des évêques de France, devant la mission d'information : *« L'Église ne peut plus de contenter de dire qu'il s'agit de cas marginaux (...). Il s'agit, en réalité, d'un phénomène systémique qu'il faut traiter comme tel »*.

Dans le même esprit, Monseigneur Ravel, archevêque de Strasbourg, a reconnu, au cours de sa rencontre avec plusieurs membres de la mission d'information, que *« c'est le corps tout entier de l'Église qui est touché par cette maladie »*. Il ne s'agit donc pas de traiter une série de cas individuels.

Plusieurs explications ont été avancées par les personnes auditionnées pour **expliquer l'omerta qui a régné pendant des années dans l'Église, au détriment des victimes.**

Au-delà de celles qui touchent aux principes mêmes de l'Église catholique, on peut supposer que, **comme d'autres institutions, la hiérarchie catholique confrontée aux germes du scandale, a craint les répercussions qui pourraient en résulter sur l'institution toute entière.** Cela explique en partie pourquoi l'opacité a bien souvent prévalu sur la transparence dans la gestion des abus sexuels commis sur des mineurs par des clercs.

S'il a récusé le terme d'omerta pour qualifier l'attitude des responsables de l'Église dans le traitement de ces affaires, « en raison même de l'organisation de l'Église selon laquelle chaque évêque est responsable de ce qui se passe dans son diocèse », Mgr Ribadeau-Dumas, secrétaire général et porte-parole de la Conférence des évêques de France (CEF) a reconnu qu'il y a eu « dans une première phase, une **surdité**, un **aveuglement** devant la souffrance parfois inexprimée des victimes, ainsi qu'un **déni**, l'impossibilité d'admettre que de tels faits puissent se produire au sein du clergé », parlant de « sidération » et de « pétrification ».

À l'inverse, François Devaux, président de l'association La parole libérée, a dénoncé une opacité volontaire et consciente de l'Église catholique sur ces questions : « les responsabilités institutionnelles, je vous le dis très clairement, ne sont pas du tout les mêmes dans l'Église que dans d'autres institutions. Il n'existe nulle part ailleurs que dans l'Église catholique un mécanisme de couverture des prédateurs sexuels à ce point développé, et ce de façon universelle ».

(1) La sacralité des prêtres, la confusion entre le pouvoir et le sacré et l'absence de contre-pouvoirs

L'une des premières raisons invoquées par les personnes auditionnées pour expliquer la **spécificité de la pédocriminalité dans l'Église** tient à l'image du prêtre perçu comme un être « sacré » en tant que représentant de Dieu sur terre, comme l'a notamment mis en exergue Isabelle de Gaulmyn, rédactrice en chef du journal La Croix : « Ce qui m'a marquée, c'est le rôle du prêtre dans une communauté et la manière dont on le place sur un piédestal. On ne le remet pas en cause, il est en quelque sorte **considéré comme une personne sacrée**. Beaucoup de parents en étaient victimes. C'était une sorte de « gourou » qu'on n'osait pas remettre en question (...) Un prêtre, dans une communauté catholique, est quelqu'un de très important qu'on ne critique pas ».

Dans ce contexte, le prêtre joue aussi un rôle symbolique « de paternité spirituelle que l'on ne retrouve dans aucune autre institution », selon les mots de Christine Pedotti.

Sœur Véronique Margron, théologienne, présidente de la Conférence des religieuses et religieux en France, a elle aussi dénoncé ce « pouvoir au nom du sacré », qui rend « intouchable ». Selon elle, « L'Église catholique doit démanteler ce type de rapport au sacré et le lien entre le sacré et le pouvoir », car c'est ce qui permet de laisser de tels crimes impunis.

Les prêtres exercent donc une **forte autorité sur les victimes**, qui se trouvent particulièrement vulnérables et incapables de réagir et obligées de garder le silence, car la dénonciation du prêtre serait perçue comme une preuve de trahison à l'égard de l'institution.

C'est bien ce qu'a exprimé Olivier Savignac, co-fondateur de l'association Notre parole aussi libérée : *« On se retrouve distordu, dissocié, face au mur de loyauté énorme érigé devant nous. **Dénoncer, c'est trahir notre famille spirituelle, c'est trahir notre famille, qui a confiance en l'Église - c'est la loyauté invisible.** J'ai gardé, honteux, coupable, ce secret. J'ai dû, à l'église, faire face à cet homme qui avait une emprise sur nous, qui était à la fois le directeur administratif et spirituel et s'attribuait des compétences d'infirmier. Pour nous, il était un modèle ».*

De surcroît, la « sacralité » des prêtres entretient une confusion entre pouvoir et sacré qui n'est pas propice à l'instauration de contre-pouvoirs susceptibles de jouer un rôle de régulation en cas de dysfonctionnements. Cet aspect a été plus particulièrement développé par Isabelle de Gaulmyn, rédactrice en chef au journal La Croix : *« Pour avoir une autorité dans l'Église, il faut en effet être ordonné. Il y a donc une confusion totale entre la personne sacrée qu'est le prêtre et la personne qui incarne l'autorité. C'est un vrai problème ».*

Si l'évêque est maître en son diocèse et détient beaucoup de pouvoirs, notamment depuis le concile de Vatican II, les diocèses manquent de mécanismes de régulation internes, comparables à ceux qui peuvent exister dans les entreprises ou d'autres institutions. La question est donc de savoir, comme l'a souligné sœur Véronique Margron, théologienne, présidente de la Corref, **comment l'Église compte instaurer des contre-pouvoirs**. Dans le récent ouvrage qu'elle a publié sur la crise actuelle de l'Église<sup>1</sup>, elle formule des **pistes de réflexion sur ce sujet**, la plupart portant sur une évolution de la **gouvernance de l'Église** : remettre les victimes, au centre, déconstruire le système clérical, **s'ouvrir à une autorité plurielle en associant les femmes dans toutes les responsabilités**, revisiter le rapport à l'autorité et à l'exercice du pouvoir, combattre les phénomènes d'emprise.

Dans le même esprit, le père Joulain, psychothérapeute spécialisé dans le traitement des abus sexuels considère que *« La problématique de l'institution, c'est de savoir qui encadre quoi, et à qui ceux qui exercent et qui sont détenteurs du pouvoir rendent des comptes ».* À cet égard, il a suggéré que l'Église catholique prévoie un *« superviseur pastoral pour les prêtres, quelqu'un face à qui ils iront s'asseoir une fois par mois ou une fois tous les deux mois pour faire le point sur leurs pratiques pastorales, leur vie, etc. ».* Selon lui, *« sans ces garde-fous, on place un pouvoir absolu dans les mains du prêtre - sans parler des évêques - et cela pose problème ».*

Faute de contre-pouvoirs, l'Église catholique, institution affaiblie et « autoréférentielle<sup>2</sup> », a longtemps préféré gérer ses affaires en internes, selon ses règles et procédures propres, sans recours à des tiers extérieurs.

---

<sup>1</sup> Un moment de vérité, éditions Albin Michel, 2019.

<sup>2</sup> L'expression est du Père François Euvé, jésuite, docteur en théologie, rédacteur en chef de la revue Études, entendu par la présidente et les rapporteuses.

(2) Le cléricalisme et l'entre soi masculin

Dans ses aspects les plus extrêmes, **la sacralité de la figure du prêtre débouche sur le cléricalisme**, c'est-à-dire un système centralisé et fermé sur lui-même dans lequel tout le pouvoir de décision et de contrôle est confié aux prêtres et aux évêques. On aboutit à un monde fermé, un entre soi masculin et sacralisé, qui tend à exclure les femmes, les laïcs et à se méfier de tout ce qui vient de l'extérieur, l'Église étant parfois perçue, notamment dans les milieux traditionalistes, comme une « forteresse assiégée », en butte à l'hostilité de la société moderne.

Par exemple, Isabelle de Gaulmyn a indiqué que « *dans toutes les affaires, quand les premières victimes ont commencé à parler, la hiérarchie a d'abord évoqué un complot anticatholique, émanant d'ennemis du catholicisme. La méfiance par rapport à ce qui vient de l'extérieur peut expliquer tout le mur qui s'est bâti entre les victimes d'un côté et l'institution ecclésiale de l'autre* ».

Les auditions de la mission d'information ont mis à jour le **caractère problématique de cet entre soi masculin et ont mis en lumière la nécessité d'une plus grande mixité au sein de l'Église catholique**.

Ainsi, l'implication de femmes ou de laïcs aurait peut-être permis une meilleure gestion de ces douloureuses affaires. **En particulier, l'avocate de M. Savignac a précisé que dans l'affaire de l'abbé de Castelet, « ce sont des femmes qui ont donné l'alerte (...). Elles se sont interrogées sur le fait qu'un homme s'enferme avec un enfant, qu'il procède à des vérifications médicales sans avoir la qualité de médecin ».** Selon elle, « *les premières révélations émanent toujours de laïcs, de sexe féminin* ». Elle en déduit que « *la mixité des encadrants a un sens* » et recommande donc que « *les structures qui reçoivent des enfants prévoient un encadrement mixte* ».

De façon plus générale, Sœur Véronique Margron a appelé de ses vœux une **ouverture de l'Église à plus d'altérité**, car les tiers apportent de la distance et du recul mais aussi de la vigilance pour prévenir et réagir en cas de violences sexuelles commises sur des enfants par des clercs : « *Comment avoir un lien de confiance en demeurant vigilant ? Pour moi, cela ne peut se faire sans tiers ayant partie prenante à la vie de nos institutions et de l'Église. Ces tiers, ce sont les femmes, les laïcs, et la sphère catholique elle-même (...). C'est donc à tous les niveaux qu'il faut se poser la question de savoir comment introduire l'altérité, les tiers qui vont pouvoir dire ce qui ne va pas* ».

Mgr Ribadeau-Dumas, secrétaire général et porte-parole de la Conférence des évêques de France, va dans le même sens, en estimant que « *c'est dans une juste articulation entre les responsabilités confiées aux laïcs et celles confiées aux clercs et dans une confiance renforcée que nous pourrons continuer d'avancer* ».

Selon Christine Pedotti, **le fléau de la pédocriminalité au sein de l'Église catholique est la conséquence de ce cléricalisme** : « *Dans son histoire, face aux crises, le catholicisme a toujours choisi de rendre le clergé plus*

performant, plus « pur ». Il y avait des raisons légitimes à la réforme grégorienne. **Mais proroger jusqu'à aujourd'hui un système qui centralise dans les mains de quelques-uns tous les pouvoirs nous a conduits au drame de la pédophilie, où on constate l'absence de moyens de contrôle et de régulation** »<sup>1</sup>.

Dans son ouvrage *Plus jamais ça*<sup>2</sup>, le père Vignon dénonce également le cléricalisme. Il va plus loin en évoquant un « mal systémique ». Il estime à cet égard que « **les pédophiles ont trouvé au sein de l'Église une structure favorable pour développer leur activité criminelle** ». Selon lui, « les dysfonctionnements relèvent d'un problème général qui se produit dans n'importe quelle organisation quand ses structures de commandement autoritaire et sans contrôle extérieur s'installent et s'enkystent. Tout le fonctionnement ecclésial est mis en cause. **Un mode d'organisation, totalement centrée sur elle-même, s'est mis en place. Le mal a été identifié : il s'appelle ici le cléricalisme** ».

Le père Stéphane Joulain, psychothérapeute spécialisé dans le traitement des abus sexuels, a lui aussi évoqué la **responsabilité du cléricalisme dans la crise des abus sexuels au sein de l'Église catholique** : « Bien sûr, le cléricalisme est une chose importante. Il s'agit de ce corporatisme qui fait que des hommes et des femmes occupant une fonction particulière se serrent les coudes. Le cléricalisme n'est pas particulier à l'Église catholique, mais on en a fait un art, à un certain niveau. C'est un des freins importants qu'il faut changer dans la culture catholique. Ce n'est pas pour rien que le pape François répète que le cléricalisme est un de nos grands ennemis. **C'est le cléricalisme qui va faire dire que le sacerdoce d'un prêtre est plus important que la santé et la sécurité d'un enfant** ».

(3) La relation « quasi filiale » entre l'évêque et ses prêtres

Une autre raison expliquant l'absence de réaction de l'Église face aux affaires de pédophilie tient au **lien quasiment filial qui unit l'évêque à son prêtre**. Christine Pedotti, directrice de la rédaction de *Témoignage chrétien*, a rapporté à cet égard les paroles de l'évêque de Gap, Xavier Malle, à propos de la dénonciation des prêtres pédophiles : « *Le pape m'avait dit après mon ordination : soyez un père pour vos prêtres. Comment un prêtre peut-il aller dénoncer son fils à la police ?* ».

Isabelle de Gaulmyn, rédactrice en chef au journal *La Croix*, a elle aussi insisté sur cet aspect : « *Un prêtre, pour un évêque, c'est son fils. Pour le prêtre, l'évêque, c'est son père. Il s'agit d'un lien filial. Un évêque m'avait expliqué que, pour eux, apprendre qu'un prêtre est pédophile, c'est un peu comme apprendre que son fils aîné est un criminel. Je lui avais fait remarquer que les victimes faisaient également partie de l'Église et étaient aussi ses enfants, mais l'évêque fera toujours porter sa préférence sur son prêtre, qu'il considère comme son fils spirituel* ».

---

<sup>1</sup> Source : Interview de Christine Pedotti dans le Monde du samedi 12 janvier 2019.

<sup>2</sup> Plus jamais ça !, ouvrage du père Pierre Vignon avec François Jourdain, éditions de L'Observatoire, janvier 2019.

**Cette relation nuit à l'objectivité, à la prise de distance par rapport aux faits** et n'est donc pas favorable à la prise en compte des victimes et au signalement des délits ou des crimes par les évêques. **Elle tend au contraire à favoriser une indulgence coupable de la part des évêques vis-à-vis de leurs prêtres.** C'est d'ailleurs souvent ce qui s'est produit, puisque les rares sanctions prononcées contre les pédocriminels se limitaient en général à déplacer le prêtre d'un diocèse à un autre ou à l'affecter à un poste où il serait moins susceptible de côtoyer des enfants. En tout état de cause, **les décisions prises prenaient rarement en compte l'intérêt des victimes et des enfants.**

Ce dernier point est relevé par la théologienne Marie-Jo Thiel dans son ouvrage *L'Église catholique face aux abus sexuels sur mineurs*<sup>1</sup>, dans lequel elle souligne que **le droit canonique ne « conçoit l'abus sexuel que du côté du clerc délinquant et uniquement comme faute contre le sixième commandement du Décalogue (interdit de l'adultère), sans prendre en compte la souffrance et l'injustice faite aux mineurs ».**

**Plusieurs affaires sont emblématiques de ce point de vue.** D'une part, alors que les agissements de Pierre de Castelet avait été dénoncés, celui-ci est demeuré pendant longtemps en activité auprès d'enfants et d'adolescents. Comme l'a indiqué Olivier Savignac, victime de ce prêtre, à la mission d'information, évoquant son entretien à ce sujet avec l'évêque d'Orléans : *« Mgr Fort s'est montré rassurant lorsqu'il m'a reçu, mais j'ai découvert un an plus tard que l'abbé de Castelet était toujours en fonction auprès d'enfants, notamment auprès de Scouts d'Europe, et qu'il avait été nommé expert sur les questions de pédophilie en droit canon ! ».*

**Il en a été de même dans le cas de l'affaire Preynat.** Alors que les parents d'une des victimes avaient obtenu (en 1991) qu'il quitte les fonctions qu'il exerçait à la paroisse Saint-Luc de Sainte-Foy-Lès-Lyon (Rhône) et l'assurance qu'il ne serait plus au contact d'enfants, cet engagement n'a pas été tenu par les successeurs du cardinal Albert Decourtray qui avait traité l'affaire à l'époque. Au fil des années, Bernard Preynat s'est même vu confier des responsabilités, continuant aussi à organiser des colonies de vacances, ce qui constitue une négligence grave et incompréhensible.

On notera cependant que Monseigneur Moulins-Beaufort, archevêque de Reims et futur président de la Conférence des évêques de France, a affirmé lors de son audition, le 7 mai 2019, que l'Église prenait *« de plus en plus de mesures de suspension ».*

De façon subsidiaire, le manque de sanctions à l'égard des prêtres soupçonnés d'abus sexuels peut aussi s'expliquer par la **peur de perdre un prêtre efficace dans son ministère, dans un contexte de crise des vocations.**

---

<sup>1</sup> Éditions Bayard, mars 2019.

(4) Le mythe de la succession apostolique

**Christine Pedotti, directrice de la rédaction de *Témoignage chrétien*, a souligné le lien particulier qui unit les évêques entre eux, selon le principe de la succession apostolique.** En vertu de ce principe, un évêque est ordonné par l'imposition des mains de trois autres évêques appelant l'Esprit Saint sur sa tête. Dans la tradition catholique, les mains et les fronts se succèdent ainsi dans ce geste, depuis les origines de l'Église. Pour Christine Pedotti, cette croyance a « *un revers terrible, dès lors que tout évêque, intimement, profondément et spirituellement lié à son prédécesseur, jugera bon de ne pas dénoncer un cas de pédophilie dont son prédécesseur n'aura pas fait état, car se serait juger son propre père qui l'a fait évêque* ».

Par ailleurs, Isabelle de Gaulmyn, rédactrice en chef au journal *La Croix*, a mis à jour une **confusion théologique** chez les catholiques, qui tend à entraver toute mise en cause de l'institution : « *Pour beaucoup, on ne peut remettre en cause une institution sainte par définition, d'où la difficulté d'exercer une autocritique. Or, quand on parle de « sainte Église », il ne s'agit pas du tout de l'institution ecclésiale* ».

Le père Stéphane Joulain, psychothérapeute spécialisé dans le traitement des abus sexuels, a relevé ce **travers qui peut conduire à un manque d'empathie terrible vis-à-vis des victimes, accusées de vouloir porter atteinte à la sainteté de l'Église** : « *On a voulu préserver l'image d'une Église sainte et d'une société parfaite, ce concept canonique développé au XIX<sup>e</sup> siècle, époque où le rôle de l'État devenait un peu intrusif dans le fonctionnement de l'Église. Pour que l'Église puisse avoir son droit propre et ses prérogatives, on a forgé le concept de « société parfaite » auquel certains ont cru. La société parfaite était capable d'édicter ses lois, d'avoir son propre code, etc. Cela ne veut pas dire qu'elle est sans faute, sans crime et sans problème* ».

(5) La crainte du scandale

**Un autre facteur pouvant expliquer le caractère systémique de la pédophilie dans l'Église tient à la crainte du scandale et à la culture du silence qui existent dans l'institution catholique.**

Cette peur du scandale, d'être celui par le scandale arrive, a pesé non seulement au sein de l'institution, mais aussi dans l'ensemble de la communauté. Une sorte de **pression sociale** a donc pu aussi pousser les familles à refuser d'entendre les enfants qui osaient parler, d'autant plus que **la crédibilité des jeunes victimes ne faisait pas le poids face à la figure sacrée du prêtre.**

Alexandre Hezez, co-fondateur de l'association La parole libérée, a très bien exprimé la **crainte des conséquences liées au scandale et la peur d'être exclu de l'institution**, pour expliquer les pressions subies par les victimes de la part de la communauté catholique : « *Nous avons rencontré des associations représentant vingt nationalités différentes. On le constate : partout, c'est le même mécanisme d'omerta, de crainte, notamment la crainte d'être exclu de l'institution. Dans les petites villes, à la campagne, l'omerta est encore plus forte que dans les grandes villes. Les personnes ne peuvent pas parler, parce que la communauté, c'est leur vie : l'Église représente toute leur existence sociale* ».

Par ailleurs, le père Stéphane Joulain a mis à jour le **lien entre la peur du scandale et l'enjeu du pouvoir** : « *dans l'Église catholique, s'il y a scandale, il y a perte de pouvoir et d'autorité au sein de la société française* ».

Révélatrice de cette peur du scandale est aussi la lettre adressée par Luis Ladaria, préfet de la Congrégation pour la doctrine de la foi, au cardinal Barbarin dans le cadre de l'affaire Preynat. Dans ce courrier, **il demande au cardinal de faire en sorte que le prêtre ne soit plus au contact d'enfants et « d'éviter le scandale public** ». Il donne donc des instructions explicites pour que cette affaire soit traitée en interne, au sein de l'Église, sans signalement de la justice.

(6) Une culture du secret

À la peur du scandale s'ajoute aussi une **culture marquée par le secret**, dénoncée par plusieurs personnes auditionnées.

François Devaux, président de l'association La parole libérée, a constaté qu'il « *existe un mécanisme culturel fort au sein de l'Église avec le vœu d'obéissance, la culture du silence, la confession* ».

De même, M<sup>e</sup> Edmond-Claude Fréty, avocat de l'association Notre parole aussi libérée, a dénoncé une « *culture du secret dans l'Église tellement forte* » que c'est à la victime de « *faire le travail de dénonciation, si la hiérarchie ne respecte pas son obligation légale de dénonciation* ».

Sœur Véronique Margron, théologienne, présidente de la Conférence des religieuses et religieux en France (Corref) a elle aussi évoqué la **culture du silence et du secret dans l'Église catholique, qu'elle a présenté comme spécifique à cette institution** : « *Ce qui se passe dans d'autres milieux a sans doute été longtemps renforcé par un sens de l'institution, et c'est malheureusement encore un peu le cas aujourd'hui. Le silence, le rapport au pouvoir, une forme d'omnipotence de l'agresseur se rencontrent dans tous les milieux, mais l'institution catholique a approuvé le rapport au secret, une autorité souvent très verticale, le silence par rapport au scandale* ».

Dans le rapport *Lutter contre la pédophilie* publié en octobre 2018, Monseigneur Luc Crépy, évêque du Puy-en-Velay, président de la cellule permanente de lutte contre la pédophilie, cite la **culture du secret comme l'un des obstacles à surmonter pour avancer dans la lutte contre la pédophilie au sein de l'Église catholique** : « *La culture du secret, la tentation de minimiser la gravité des abus sexuels, l'oubli ou le refus d'écouter les victimes et la tentation de vouloir défendre à tout prix l'institution sont autant d'obstacles à surmonter dans l'Église* ».

Entendu le 23 mai 2019, le journaliste Frédéric Martel revient lui aussi sur cette culture du secret inhérente à l'institution catholique, dans son ouvrage *Sodoma, enquête au cœur du Vatican*, publié au mois de février 2019, qui est le fruit de quatre années d'enquêtes et de centaines d'entretiens. Il y soutient la thèse selon laquelle la double vie de nombreux prélats aurait contribué à renforcer une culture du secret peu propice aux révélations, en raison de la crainte d'être soi-même dénoncé.

Il met en cause également le choix des priorités qui ont longtemps été celles de l'Église catholique, estimant que Joseph Ratzinger, d'abord comme préfet pour la Congrégation de la doctrine de la foi puis comme souverain pontife, a consacré beaucoup d'énergie à la condamnation de l'homosexualité et à la défense d'une morale sexuelle rigide, au détriment de l'attention qui aurait dû être portée aux violences sexuelles sur mineurs. Il observe une évolution notable sur ce point depuis l'élection du pape François.

Frédéric Martel met aussi en doute la capacité de la justice vaticane à traiter avec efficacité les affaires d'infractions sexuelles sur mineurs qui lui sont soumises. Il cite plusieurs témoins qui critiquent la faiblesse de ses procédures, l'inexpérience de ses magistrats et, potentiellement, son manque d'indépendance dans un système institutionnel qui ne garantirait pas suffisamment la séparation des pouvoirs.

(7) Le secret de la confession

**La culture du secret au sein de l'Église catholique est aussi profondément liée au secret de la confession, principe intangible du droit canonique**, auquel les prêtres ne peuvent déroger sous peine d'être excommuniés, sans aucune exception. **Cela pose la question de son articulation avec notre droit pénal** (cf. supra).

**Le secret de la confession dans le droit canonique**

Selon le code de droit canonique, le secret de la confession, dit secret sacramentel, est le seul à être absolu. Il est lié au sacrement de pénitence et ne concerne donc que les prêtres ou les évêques.

Canon 983 :

Paragraphe 1. « *Le secret sacramentel est inviolable ; c'est pourquoi il est absolument interdit au confesseur de trahir en quoi que ce soit un pénitent, par des paroles ou d'une autre manière, et pour quelque cause que ce soit* ».

Paragraphe 2. « *A l'obligation de garder le secret sont également tenus l'interprète, s'il y en a un, et aussi tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre, ont eu, par la confession, connaissance des péchés* ».

Ce secret s'appelle « sceau sacramentel », car ce que le pénitent a manifesté au prêtre reste « scellé » par le sacrement (*Catéchisme de l'Église catholique*, n° 1468).

Ce droit ne souffre pas d'exceptions, sous peine d'excommunication pour celui qui l'enfreint.

Canon 1388, paragraphe 1 : « *Le confesseur qui viole directement le secret sacramentel encourt l'excommunication latae sententiae réservée au Siège Apostolique ; celui qui le viole d'une manière seulement indirecte sera puni selon la gravité du délit* ».

**Le secret de la confession et ses conséquences ont été abordées à plusieurs reprises au cours des auditions de la mission d'information.**

Par exemple, M<sup>e</sup> Antoinette Fréty, avocate de l'association Notre parole aussi libérée, a rappelé que le **secret de la confession est régulièrement opposé par les avocats de la défense** dans les affaires d'abus sexuels commis par des clercs, ajoutant que ce secret n'est pas reconnu dans

la loi mais dans la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation : « *Le secret de la confession est un vrai sujet, car c'est l'argument constamment opposé en défense par les autorités qui étaient informées des faits* ».

**Elle a regretté à cet égard qu'il soit possible de ne pas poursuivre pour non dénonciation des faits révélés dans la confession.** Selon elle, on ne peut se cacher derrière ce secret trop étendu, quand on est confronté à des infractions sexuelles commises sur des enfants. Elle estime donc que « *le législateur pourrait revoir la définition et le périmètre du secret de la confession, qui ne saurait être aussi large que le secret professionnel confié par la loi aux avocats* ». Elle a cité à cet égard l'Australie, qui a limité par voie législative les effets du secret de la confession pour tous les cultes.

Interrogé sur cette question par les rapporteures, Mgr Ribadeau-Dumas, secrétaire général et porte-parole de la CEF, a rappelé que **le secret de la confession est un secret professionnel**, « *au même titre que le secret médical ou la relation entre un avocat et son client* ».

Par ailleurs, il a attiré l'attention de la mission d'information sur le fait que **les révélations d'abus sexuels commis par des prêtres dans le cadre d'une confession sont extrêmement rares**. Selon lui, le secret de la confession n'est pas un problème mais « *une chance, parce qu'il permet à des personnes, des victimes ou des proches (...) qui ne veulent pas porter plainte (...) d'entamer un dialogue, un chemin avec la personne, en l'incitant à aller parler à d'autres personnes, en dehors du secret de la confession* ». De surcroît, « *la confession est parfois le seul lieu possible de révélations (...) et le confesseur qui reçoit ce secret ne reste pas sans rien faire* ».

Pour sa part, Alain Christnacht, président de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, pense que « *le secret de la confession reste absolu, mais que le confesseur peut et doit, quand un crime a été commis, convaincre la personne de se dénoncer elle-même à la justice* ».

Enfin, Mgr Moulins-Beaufort, archevêque de Reims et futur président de la Conférence des évêques de France, a estimé que « *si un prêtre vient se confesser d'avoir commis un tel acte, l'absolution ne peut lui être donnée sauf s'il se dénonce ou qu'il accepte d'en parler en dehors de la confession* », ce qui permettra au prêtre de signaler ensuite la personne à la justice, sans violer le secret.

S'il n'appartient pas aux rapporteures de se prononcer sur le caractère absolu du secret de la confession, **il importe néanmoins de rappeler de façon systématique, dans la formation des clercs, l'articulation entre droit canon et droit français, le second primant nécessairement sur le premier en matière criminelle**. Dès lors qu'une personne est informée de faits d'agression sur mineurs ou personnes vulnérables **susceptibles de se reproduire**, il est obligatoire qu'elle les dénonce à la justice. Une pleine coopération avec la justice étatique est impérative dans ce type de situations.

À cet égard, les rapporteuses notent que le Saint-Siège a publié le jeudi 9 mai 2019 un *motu proprio*<sup>1</sup> du souverain pontife qui marque une **avancée certaine en matière de signalement** : il instaure une obligation juridique de signalement **interne** faite à tous les clercs et religieux pour dénoncer tout comportement suspect en matière de violence sexuelle commise sur des enfants, **tout en rappelant le caractère absolu du secret de la confession**. De plus, l'article 19 de ce *motu proprio* porte sur le respect des lois étatiques, rappelant que les normes édictées dans ce décret s'appliquent « *sans préjudice des droits et obligations établis en chaque lieu par les lois étatiques, en particulier pour ce qui concerne les éventuelles obligations de signalement aux autorités civiles compétentes* ».

Il serait cependant possible d'aller plus loin en suivant par exemple la suggestion de Catherine Bonnet, ancien membre de la commission vaticane chargée de lutter contre la pédophilie dans l'Église, qui a proposé **d'insérer dans le droit canon une obligation de signalement aux autorités civiles pour tous les évêques et supérieurs religieux**. Une telle mesure serait favorable aux victimes car elle lèverait toute ambiguïté et responsabiliserait donc les évêques et les autres clercs, qui ne pourraient plus s'abriter derrière la méconnaissance du droit pénal français pour justifier leur inaction.

En tout état de cause, le décalage entre le droit pénal français, qui aménage le secret professionnel lorsqu'un mineur est victime d'agressions sexuelles, et le droit canonique, qui ne prévoit aucune exception au secret de la confession, pose une difficulté évidente en ce qu'il place les confesseurs au centre d'injonctions contradictoires. La mission ne saurait donc qu'inviter l'Église à ouvrir une réflexion sur une possible évolution de ce secret afin d'ouvrir une option de conscience qui permettrait à un clerc de s'affranchir du secret dans l'intérêt supérieur de la protection de l'enfant.

(8) Une vision péjorative de la sexualité ?

Pour expliquer le terreau propice de l'institution catholique à la pédocriminalité, Christine Pedotti a aussi mis en avant le **regard péjoratif que porte la doctrine catholique sur la sexualité**, qui peut aboutir selon elle à une **confusion entre justice et pardon**.

Dans cette vision de la sexualité, celle-ci n'est légitime que dans le cadre des liens sacrés du mariage et tout acte sexuel commis hors de cette sphère légitime est un péché : « *dès lors qu'il n'existe pas de principe de gradualité, il est difficile de comprendre que certains actes peuvent tomber sous le coup du péché alors que d'autres, qualifiés de crimes, sont redevables de la justice et non de celui de la pénitence et du pardon* ». C'est précisément cette **confusion entre justice et pardon** qu'illustre la première scène du film *Grâce à Dieu* du réalisateur François Ozon, sorti en février 2019.

---

<sup>1</sup> Lettre apostolique en forme de *motu proprio* du souverain pontife François Vos Estis Lux Mundi. Le *motu proprio* est une lettre émise directement par le pape, qui modifie la législation de l'Église (le droit canon).

Isabelle de Gaulmyn, rédactrice en chef au journal *La Croix*, a illustré cette confusion par une anecdote personnelle, évoquant un échange avec le cardinal Barbarin, alors qu'elle travaillait sur son livre relatif à l'affaire Preynat : « *On n'a pas parlé du pardon et de la confusion entre pardon et justice dans l'Église. Quand j'ai écrit mon livre, je suis allée voir monseigneur Barbarin pour discuter avec lui. Il avait employé le terme de miséricorde. Je lui avais fait remarquer qu'il fallait déjà que la faute soit sanctionnée par la justice. Il s'agissait là d'une mauvaise compréhension du pardon* ».

Christine Pedotti développe l'analyse de l'absence de gradualité concernant la gravité des péchés de chair dans la doctrine catholique, dans son ouvrage *Qu'avez-vous fait de Jésus ?*<sup>1</sup>, où elle s'adresse aux responsables de l'Église catholique.

**Morale catholique et sexualité :  
une absence de gradualité dans les « péchés de chair »,  
une confusion entre péché et crime**

Si tout le plaisir n'est pas péché, il reste que tout plaisir pris ou donné qui ne serait pas (...) « ordonné » à la procréation est fautif.

Lorsque le cadre est si étroit, il est patent que la pratique réelle, même celle des fidèles, déborde. Mais comme la morale catholique n'admet pas de principe de gradualité, elle confond tout ce qui déborde sous le terme générique de « péché ». On considère donc comme « péché de la chair » : la masturbation, les actes sexuels qui ne conduisent pas à la possibilité de la conception (...), les actes sexuels hors mariage (fornication) et l'adultère (...).

La conséquence de ce grand système de prohibition généralisée du sexe, c'est qu'on ne fait pas la différence entre une masturbation, une relation extraconjugale et des attouchements sur mineurs. Tout ça, c'est du péché, du péché de chair.

La notion de consentement, qui est aujourd'hui le principal critère de jugement des actes sexuels dans nos sociétés, n'est strictement pas présente dans le Catéchisme de l'Église catholique.

(...)

Vous ne saviez pas les conséquences de l'agression sexuelle d'un adulte sur un enfant. Beaucoup se scandalisent de cet aveu et pensent que vous mentez pour atténuer votre responsabilité. Eh bien moi, je vous crois. Vous ne saviez pas et vous ne savez toujours pas parce que, en matière sexuelle du moins, vous ne faites pas de différence entre le péché et le crime.

*Christine Pedotti : Qu'avez-vous fait de Jésus ?, éditions Albin Michel, 2019.*

---

<sup>1</sup> Éditions Albin Michel, 2019.

Pour sa part, Isabelle de Gaulmyn a insisté sur **l'enjeu de la formation des prêtres en ce qui concerne la sexualité**, en soulignant que la vision catholique de la sexualité peut créer de la gêne ou de l'embarras, et n'incite ni les prêtres, ni les parents, ni les enfants à évoquer ce sujet, alors que parler du risque de pédocriminalité permet déjà de faire de la prévention : *« D'une manière plus générale, il faudrait travailler sur la sexualité dans l'Église. Les prêtres sont souvent très mal formés et on n'en parle pas (...). Souvent, les animateurs, dans les camps scouts, ne parlent pas du risque de pédocriminalité devant les parents, parce qu'on a affaire à des gens qui ne sont pas à l'aise avec la sexualité. Or plus on en parle avant, plus les grands enfants iront se plaindre, parce qu'ils sauront de quoi il retourne ».*

(9) Le célibat comme facteur aggravant ?

Enfin, pour expliquer l'ampleur de la pédocriminalité au sein de l'Église catholique, **certains avancent comme facteur aggravant le célibat et la chasteté imposés aux prêtres**. Cette explication ne semble pas convaincante, dans la mesure où la grande majorité des abus sexuels (toutes sphères confondues) est le fait d'hommes mariés ou pères (incestes).

Catherine Bonnet, ancien membre de la commission vaticane chargée de lutter contre la pédophilie dans l'Église, a ainsi rappelé que *« 85 % des agressions sexuelles en France relèvent de l'inceste et qu'elles sont donc commises majoritairement par des hommes mariés... ».*

En revanche, **l'hypothèse d'un biais de sélection ne doit pas être écartée** : le clergé a déjà pu connaître un tel biais, jusque dans les années 1970, en constituant un refuge pour de jeunes homosexuels en recherche d'une respectabilité sociale, dans une société où l'homosexualité était encore fortement réprouvée<sup>1</sup>. Sans aucunement établir un parallèle entre homosexualité et pédophilie, le même mécanisme pourrait expliquer que l'Église attire un nombre élevé de pédophiles, c'est-à-dire d'hommes ressentant une attirance pour les enfants (à distinguer des pédocriminels). Les données émanant de rapports internationaux (commission royale d'Australie, commission John Jay aux États-Unis, commission allemande) évaluent **le taux de pédophilie des prêtres entre 4 % et 7 %**, soit un taux nettement supérieur à celui observé dans la population générale.

Cette explication est apparue plausible à Monseigneur Ravel, archevêque de Strasbourg, au regard des statistiques qui ressortent de plusieurs rapports étrangers sur la pédophilie dans l'Église (rapport allemand notamment). Selon lui, il semblerait que la période critique intervienne après dix ans de ministère, signe possible d'une usure dans une lutte intérieure. Mgr Ravel a regretté à cet égard que des études statistiques plus fouillées ne soient pas menées sur les profils des prêtres auteurs d'abus.

---

<sup>1</sup> C'est la thèse défendue par Frédéric Martel dans son livre *Sodoma précitée*.

Pour Véronique Margron, théologienne, présidente de la Conférence des religieuses et religieux en France (Corref), **la question du célibat concerne plutôt le rapport à la responsabilité**. Elle estime ainsi que « *la structuration de l'Église, dans sa hiérarchie, peut déresponsabiliser* ». Selon elle, « *la question porte plutôt sur l'immaturité et sur le refuge que peut constituer l'institution catholique pour certains. Comment s'assurer, dans le cadre de la formation, que les personnes sont suffisamment armées pour affronter toutes les épreuves de la vie ?* ».

**On relèvera que deux archevêques<sup>1</sup> se sont récemment prononcés en faveur de l'ordination des hommes mariés**. Pour autant, une telle décision relève de l'Église universelle, qui ne semble pas disposée à évoluer sur ce point, à court terme tout au moins.

*c) Une réaction tardive*

Ce n'est qu'au tournant des années 2000, avec la condamnation de l'évêque Pierre Pican, que l'Église de France a pris la pleine mesure de la gravité de la pédophilie commise par des clercs et qu'elle a commencé à apporter des réponses pour traiter ces situations.

**Depuis cette date, l'Église de France s'est peu à peu dotée de procédures pour faire face aux abus sexuels**. Elle a également mis en place davantage de formation, de prévention et de sensibilisation, et a accru sa mobilisation au fil des années, dans un contexte marqué par l'éclatement de scandales de pédocriminalité impliquant des prêtres ou des religieux, en France comme à l'étranger.

Il faut également souligner et saluer **le rôle décisif des associations de victimes**, qui ont contribué par leur action à une réelle prise de conscience, bien que tardive, des conséquences dramatiques des violences sexuelles pour les victimes, avec la volonté de leur apporter des réponses et de faire la lumière sur une réalité qui a été trop longtemps occultée.

(1) Les actions mises en place au niveau de l'Église de France

(a) Une évolution qui s'amorce timidement à la suite de la condamnation de l'évêque Pican

De premières mesures sont prises au début des années 2000.

La mise en examen en février 2000, puis la condamnation de Mgr Pierre Pican en septembre 2001, marquent un tournant, d'autant plus que celui-ci renonce à faire appel de la décision du tribunal correctionnel, en évoquant la **souffrance des victimes et une volonté d'apaisement**.

À partir de ce procès, **la Conférence des évêques de France va se saisir de la question**.

---

<sup>1</sup> L'archevêque de Poitiers et l'archevêque d'Aix-en-Provence.

L'Assemblée plénière des évêques de France publie une **déclaration le 9 novembre 2000**. Dans ce texte, les évêques évoquent les affaires de pédophilie qui atteignent la France « *comme d'autres pays* » et l'Église « *comme d'autres institutions* ». Ils « *condamnent absolument* » ces actes de pédophilie, soulignant que lorsque l'agresseur est un prêtre, il y a « *double trahison* », puisque « *non seulement un adulte averti impose à un mineur ses pulsions, mais ses agissements contredisent l'Évangile qu'il annonce* ». La déclaration souligne également que « *la responsabilité de l'évêque, en ce domaine, est à la fois claire et délicate* ».

Elle manifeste la volonté des évêques d'empêcher que de tels actes se reproduisent et annonce que le travail se poursuivra « *sur le soutien à apporter aux victimes et à leurs familles, sur la prévention, sur l'information et la formation des prêtres, sur le mode d'intervention des évêques* ». Enfin, la déclaration **souhaite que** « *les crimes et délits commis par quelques-uns ne jettent pas le discrédit sur tous* ».

#### **Les principales étapes de la lutte contre la pédophilie par l'Église de France de 1998 à 2013**

1998 : *Documents Épiscopat* n° 10, « à propos de la pédophilie », par Marie-Jo Thiel

Février 2000 : mise en examen de Mgr Pierre Pican (Bayeux) pour non-dénonciation de viols et d'atteintes sexuelles sur mineurs par l'un de ses prêtres, l'abbé Bissey

Novembre 2000, Lourdes : déclaration des évêques condamnant les crimes pédophiles et affirmant leur volonté de collaborer avec la justice

Septembre 2001 : condamnation de Mgr Pican

2001 : mise en place d'un comité consultatif en matière d'abus sexuels sur mineurs, présidé par Mgr Bernard-Nicolas Aubertin

2002 : publication de la brochure *Lutter contre la pédophilie*, pilotée par Mgr Jacques David, et tirée à plus de 100 000 exemplaires

2010 : nouvelle version de *Lutter contre la pédophilie* pour inclure les évolutions du droit civil et canonique

2013 : conformément aux orientations de Rome, le Conseil pour les questions canoniques rédige pour les évêques des *Directives pour le traitement des cas d'abus sexuels commis par des clercs à l'égard des mineurs*

*Source : La Croix*

La mise en place d'un **comité consultatif en matière d'abus sexuels sur mineurs**, en 2001 et la publication en 2002 d'un guide intitulé *Lutter contre la pédophilie* marquent deux autres étapes dans l'action de l'Église de France pour lutter contre la pédophilie.

Par ailleurs, selon Isabelle de Gaulmyn, rédactrice en chef au journal *La Croix*, **il existe une obligation de signalement dans l'Église depuis l'affaire Pican**. À cet égard, Alain Christnacht, président de la commission nationale chargée de l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, estime que « *l'Église a absolument conscience de la nécessité de saisir systématiquement la justice* », en indiquant que « *les jeunes évêques le font d'ailleurs immédiatement, parfois sur de simple soupçons* ».

**Ces premières mesures ne seront cependant pas suffisantes pour traiter le problème en profondeur.**

C'est avec l'éclatement de l'Affaire Preynat que la lutte contre la pédophilie dans l'Église va prendre une autre dimension, sous l'impulsion décisive des associations de victimes, en premier lieu La parole libérée.

(b) Un nouveau train de mesures à partir de 2016

Depuis 2015-2016, on observe une **nouvelle dynamique dans la lutte contre la pédophilie, dans le sillage du scandale lié à l'affaire Preynat** - devenue par la suite l'affaire Barbarin - et des nombreux rapports étrangers publiés à la suite des scandales révélés dans plusieurs pays - Irlande, État de Pennsylvanie aux États-Unis, Allemagne et Australie notamment, *cf. supra*).

De nouvelles mesures importantes ont été annoncées à l'issue de l'assemblée plénière des évêques de novembre 2018, grâce à la ténacité des victimes. Il faut relever à cet égard que **l'Église a significativement recentré son action sur les victimes depuis quelques mois**.

Selon Alain Christnacht, président de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, « *progressivement, l'Église développe la prévention et améliore la détection des personnes à risque, qui recherchent systématiquement à se voir confier une fonction auprès d'enfants* ».

(i) Les mesures prises en mars 2016

Comme l'ont indiqué les représentants de la Conférence des évêques de France au cours de leur audition, l'Église catholique a pris de nombreuses initiatives pour lutter contre la pédocriminalité depuis 2016.

L'assemblée plénière des évêques du printemps 2016 a ainsi débouché sur une série de **mesures concrètes** dans ce domaine.

Selon Mgr Ribadeau-Dumas, secrétaire général et porte-parole de la Conférence des évêques de France (CEF), « *la priorité a été donnée à l'écoute et à l'accueil des personnes victimes avec la mise en place de dispositifs dans les diocèses afin que toute victime puisse s'adresser à quelqu'un (...). Nous avons affirmé notre désir d'une coopération pleine et entière avec la justice de notre pays (...). Nous avons aussi décidé d'intensifier la prévention de tous les acteurs en lien avec des enfants ou des jeunes* ».

Le rapport de la Conférence des Évêques de France sur la lutte contre la pédophilie dans l'Église, publié en octobre 2018, dresse un **bilan des mesures mises en place depuis 2016**, récapitulées dans l'encadré ci-après.

### **Une accélération des mesures prises par les évêques de France depuis 2016**

12 avril 2016 : annonce des mesures prises par le Conseil permanent - ouverture de la messagerie dédiée aux personnes victimes et aux témoins [paroledevictime@cef.fr](mailto:paroledevictime@cef.fr) pour recueillir les témoignages de tous ceux qui le désirent.

Juin 2016 : Mgr Luc Crepy est nommé à la tête de la nouvelle cellule permanente de lutte contre la pédophilie (CPLP) - Création de la commission nationale d'expertise confiée à Alain Christnacht

Juillet 2016 : Lancement du site « [luttercontrelapedophilie.catholique.fr](http://luttercontrelapedophilie.catholique.fr) » : ce site rappelle les procédures à suivre par un responsable religieux averti d'un cas de pédophilie et oriente les victimes vers l'évêque du diocèse concerné

Septembre 2016 : Entrée en fonction de Ségolaine Moog, déléguée de la CEF pour la lutte contre la pédophilie

14 septembre 2016 : 1<sup>ère</sup> journée organisée par la Conférence des Religieux et Religieuses de France (Corref) pour les supérieurs majeurs en présence d'experts

7 novembre 2016 : Assemblée plénière des évêques : premier état des lieux présenté par la CPLP

Décembre 2016 : 1<sup>ère</sup> session nationale des référents diocésains de lutte contre la pédophilie

Janvier 2017 : Parution de la 3<sup>ème</sup> édition mise à jour du guide « Lutter contre la pédophilie »

Mai 2017 : 1<sup>ère</sup> formation nationale des Supérieurs et formateurs de séminaire

Septembre 2017 : Visite à Rome de la CPLP et rencontre avec différents dicastères

Décembre 2017 : 1<sup>ère</sup> session de formation en e-learning et en présentiel à la CEF

Février 2018 : 1<sup>ère</sup> rencontre nationale de formation des membres des cellules d'accueil et d'écoute

Septembre 2018 : parution de deux livrets édités par le Secrétariat général de l'enseignement catholique (« *De la lutte contre la maltraitance à la bientraitance éducative* » et « *Procédures en matière de protection des mineurs* »).

Novembre 2018 : Assemblée plénière des évêques à Lourdes : invitation de personnes victimes et annonce de la Commission Sauvé

*Source : Rapport lutter contre la pédophilie - octobre 2018*

**Sur le plan statistique**, on note tout d'abord qu'entre janvier 2017 et octobre 2018, 211 personnes ont porté leur témoignage à la connaissance des évêques (contre 222 entre 2010 et décembre 2016), tandis que 75 signalements ont été faits au procureur (contre 137 entre 2010 et décembre 2016).

La CEF explique la hausse du nombre de témoins depuis deux ans par la mise en place de « *moyens nombreux et nouveaux pour accueillir ces personnes* », ainsi que par la médiatisation des affaires de pédophilie au sein de l'Église catholique. Le rapport de la CEF note aussi que depuis 2017, quatorze diocèses, sur un total de 104, n'ont reçu aucun témoignage et aucune plainte et n'ont donc fait aucun signalement.

Pour expliquer l'écart important entre le nombre de témoignages (211) et le nombre de signalements (75), le rapport avance trois raisons :

- au moins onze auteurs impliqués par les témoignages sont décédés ;
- plusieurs témoignages incriminent un même auteur ;
- certains témoignages ne justifiaient pas de signalement au procureur.

Par ailleurs, le rapport présente aussi des données sur les mesures canoniques prises en 2017-2018<sup>1</sup> : il en ressort que 49 clercs ont fait l'objet d'une suspension provisoire de tout ou partie de leur ministère, chiffre qui correspond au nombre de mesures conservatoires prises par les évêques dès la connaissance des faits, en application des normes canoniques en vigueur dans l'Église de France. En revanche, ne sont pas comptabilisées les mesures immédiates d'ordre prudentiel prises par les évêques après réception des témoignages. De même, les prêtres mis en cause décédés et ceux qui ont quitté le ministère ne font par définition pas l'objet de mesures canoniques.

Le rapport indique que neuf clercs ont fait l'objet d'une sanction de justice canonique (justice de l'Église), sans préciser la nature de cette peine (renvoi de l'état clérical, suspension définitive, interdiction de confesser ou interdiction d'exercer un ministère avec des enfants...).

En outre, Mgr Ribadeau-Dumas a indiqué que, selon les normes votés par les évêques en 2012, l'ouverture d'un procès canonique par l'évêque, lorsqu'il a connaissance de faits vraisemblables, est suspendue tant que la justice pénale n'a pas rendu sa décision, afin d'en tenir compte. Pour autant, « lorsque des cas sont portés à la connaissance d'un évêque, celui-ci prend des mesures prudentielles à effet immédiat vis-à-vis de l'auteur présumé pour protéger de possibles victimes ».

Parmi les mesures mises en place entre 2016 et 2018, trois méritent un développement particulier.

Tout d'abord, une structure permanente de la Conférence des évêques de France a été constituée pour organiser la lutte contre la pédophilie, promouvoir et amplifier le travail de prévention et de formation dans l'Église : la **Cellule permanente de lutte contre la pédophilie**.

Cette instance, composée de laïcs et de religieux, d'hommes et de femmes de générations différentes, est présidée par Mgr Luc Crepy, évêque du Puy-en-Velay. Elle comprend quatre évêques, un délégué des religieux et religieuses, une psychologue, un avocat pénaliste et la déléguée pour la lutte contre la pédophilie, Mme Ségolaine Moog, nommée en septembre 2016 par la CEF.

---

<sup>1</sup> Entre 2010 et 2016, les données ne sont pas disponibles.

La mission de Mme Moog, qui fut responsable pendant sept ans des aumôneries de l'enseignement public, consiste notamment :

- à accompagner la réflexion des évêques et des membres de la CPLP sur l'ensemble de la question ;
- à conseiller les évêques et les responsables sur toute question et cas révélé ;
- à proposer, planifier et assurer des formations de sensibilisation vers tous les acteurs de l'Église ;
- à assurer le suivi des procédures à la suite des témoignages reçus et agir comme interface avec d'autres institutions.

La CPLP travaille également à la prévention de la pédophilie auprès de tous ceux qui sont en contact avec des enfants et des jeunes (éducateurs, enseignants, prêtres, séminaristes, catéchistes...) et propose des outils de formation à toutes ces personnes.

D'après Mgr Ribadeau-Dumas, depuis 2017, entre **7 000 et 9 000 personnes en responsabilité actuelle ou future ont pu bénéficier d'une sensibilisation ou d'une formation sur cette thématique.**

Ensuite, la **Commission nationale d'expertise**, présidée par Alain Christnacht, a été créée par une décision du conseil permanent de la Conférence des évêques de France du 12 avril 2016. Sa mission principale est de conseiller les évêques qui la saisissent sur la situation de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, lorsqu'aucune instance n'existe au niveau local. Elle ne peut s'autosaisir.

La commission est indépendante et caractérisée par sa pluridisciplinarité, puisqu'elle compte parmi ses membres des juristes spécialistes des droits de l'enfant, des professeurs, des psychiatres, des médecins, une ancienne juge des enfants et une ancienne responsable d'association de parents d'élèves.

À la demande des évêques, la commission formule des recommandations sur les **mesures à prendre concernant les prêtres auteurs de violences sexuelles**, à condition que la justice en ait été saisie et qu'elle ait prononcé des mesures provisoires, une condamnation ou un non-lieu.

Elle doit donc **évaluer le risque de récurrence** de la personne incriminée, pour savoir quelles missions peuvent lui être confiées sans danger. Selon Alain Christnacht, les conclusions de la commission aboutissent fréquemment à une **recommandation d'évaluation psychologique et psychiatrique, qui peut déboucher sur un traitement**. La commission privilégie par ailleurs une **prise en charge par les centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIAVALS)**. Elle préconise une affectation limitant le risque de récurrence, notamment une absence de lien avec les enfants et adolescents, ainsi que la **nomination d'un référent prêtre ou laïc auquel se confier en cas de nouveaux troubles**.

**Enfin, dans les cas les plus graves, elle recommande l'absence de mission au sein de l'Église, étant entendu que le retour à l'état laïc reste décidé par Rome.**

Selon les données présentées par Alain Christnacht à la mission d'information, **la commission a traité vingt dossiers** à la demande de dix-sept évêques<sup>1</sup>.

L'une des missions de la commission consiste aussi à **faire œuvre de pédagogie** en soulignant auprès de ses interlocuteurs que les violences sexuelles commises contre des enfants sont des crimes, alors que la pédophilie a pu à une certaine époque faire l'objet d'une « *regrettable banalisation dans l'art ou les récits historiques* ».

En outre, **la commission entretient des relations avec la Congrégation pour la doctrine de la foi**<sup>2</sup>, qui dispose d'une cellule spécialisée. Elle rappelle régulièrement aux évêques la nécessité de saisir la Congrégation de tous les faits<sup>3</sup>.

**Troisièmement, les cellules locales d'accueil et d'écoute ont été mises en place partout en France pour offrir aux victimes de clercs pédocriminels la possibilité d'être accueillies et entendues.** Dans ce cadre, les personnes qui souhaitent parler se voient proposer, selon leur souhait, de rencontrer l'évêque, son représentant ou des membres d'une cellule d'écoute professionnelle, selon trois formes :

- pour la plupart des diocèses, il existe des cellules d'accueil et d'écoute constituées par des professionnels compétents (médecins, psychologues, avocats...);
- dans plusieurs diocèses, des conventions de partenariat ont été signées avec des organismes spécialisés, tels que les CRIAVS ;
- enfin, quelques diocèses ont signé des contrats avec des cabinets de psychothérapie.

Le rapport *Lutter contre la pédophilie* de la Conférence des évêques de France, publié en octobre 2018, indique que « *L'appel à des personnes extérieures à l'Église se veut une garantie de professionnalisation et d'objectivité dans un souci d'ouverture et de transparence* ». D'après Mgr Ribadeau-Dumas, « *il existe aujourd'hui 70 cellules de ce type, parfois inter-diocèses* ».

---

<sup>1</sup> Les évêques travaillent parfois avec les CRIAVS ou suspendent directement un prêtre, sans passer par l'expertise de la Commission.

<sup>2</sup> Héritière du Saint Office, la Congrégation pour la doctrine de la foi est l'un des dicastères (ministères) de la Curie. Elle joue un rôle éminent en matière de doctrine mais exerce aussi un pouvoir judiciaire.

<sup>3</sup> L'évêque constitue le dossier canonique pour la Congrégation pour la doctrine de la foi qui est, à Rome, l'instance compétente pour juger et sanctionner canoniquement les délits et crimes commis par des clercs. Cette instance suspend le cours de ses travaux le temps que la justice nationale se prononce.

**La mission reconnaît que ces mesures marquent une avancée dans la prise en compte de la parole des victimes et la lutte contre la pédophilie.**

Elle prend note toutefois des réserves émises par certaines associations de victimes. En particulier, La parole libérée estime nécessaire de « *garantir l'indépendance des personnes désignées responsables de la prise en charge des victimes d'actes de pédophilie et la totale neutralité des personnes en charge du prêtre mis en cause* »<sup>1</sup>.

(ii) *Le recrutement et la formation des clercs*

Au-delà des mesures prises en 2016, Mgr Crepy a présenté à la mission d'information l'action menée par l'Église en ce qui concerne la **formation des prêtres. Le recrutement et la formation des clercs sont en effet des points cruciaux dans la prévention des violences sexuelles.**

Mgr Crepy a indiqué que le recrutement et la formation des futurs prêtres faisaient l'objet de normes précises dans l'Église universelle. Parmi elles, **les dimensions affective et sexuelle des candidats constituent un élément important**, au regard des responsabilités que sont appelés à exercer les prêtres auprès de communautés, d'enfants et de jeunes.

Les dernières orientations promulguées en 2016, qui sont intégrées dans les directives de formation de chaque pays, insistent sur l'importance d'une « personnalité structurée et équilibrée » chez les candidats au sacerdoce. **Elles mentionnent explicitement la prévention de la pédophilie.**

Dans les séminaires français, **la formation des prêtres s'étend sur au moins sept ans.** Elle comprend des parcours de formation relatifs à la structuration psycho-sexuelle de la personne, à la construction de la personne, à la dimension relationnelle et affective dans l'exercice du sacerdoce, à la connaissance de soi et à la morale sexuelle. **La prévention des violences sexuelles s'intègre dans ce parcours.**

Les candidats peuvent y être sensibilisés à l'importance d'éviter les contacts physiques et de garder une juste distance avec les enfants et à **l'utilité de certaines bonnes pratiques.** Par exemple, **il est préférable de ne pas confesser un enfant dans un bureau ou un endroit fermé.**

De plus, Mgr Crepy a indiqué que, depuis 2017, des interventions plus spécifiques relatives aux violences sexuelles commises sur des mineurs sont organisées dans les séminaires, l'objectif étant de « *faire prendre conscience de la gravité des actes commis* ». **Ces formations incluent généralement un aspect juridique, qui porte sur l'articulation entre le droit civil et pénal français et le droit canonique.** Dans certains diocèses, des partenariats ont en outre été conclus avec les CRIAVS.

---

<sup>1</sup> Source : projet de réforme de l'Église sur la prise en charge des victimes d'actes de pédophilie commis par des clercs (document communiqué par l'association à la mission d'information).

De surcroît, Mgr Crepy a souligné que **la détection de fragilités, d'inaptitudes, voire de déviance, par un formateur chez un candidat, conduisait à l'arrêt définitif de la formation de ce candidat.**

Dans certains séminaires, des **bilans psychologiques** ont été introduits préalablement à l'entrée en second cycle des élèves. **C'est une bonne pratique qui pourrait être généralisée dans l'ensemble des séminaires.**

Selon le père Jean-Noël Dol, supérieur du séminaire de la Castille à Toulon, **une véritable évolution a eu lieu dans la formation des prêtres, à travers la fin d'un tabou** : « *Tout le monde savait que cela existait mais on considérait qu'il s'agissait de cas individuels et isolés. Depuis environ cinq ans, le volume des affaires a fait prendre conscience à l'Église française que la situation était réellement douloureuse et importante. Cela a donc eu un retentissement au sein des séminaires* »<sup>1</sup>.

**Pour autant, cet effort doit être maintenu dans la durée et intensifié.** Selon plusieurs personnes entendues par la mission d'information, les questions de pédocriminalité et les obligations juridiques en matière de violences sexuelles sont encore trop peu prises en compte dans la formation initiale et continue des prêtres.

Par exemple, M<sup>e</sup> Antoinette Fréty, avocate de l'association Notre parole aussi libérée, suggère que la **formation des prêtres intègre de façon systématique un rappel** sur les obligations du code pénal en matière de signalement.

M<sup>e</sup> Nadia Debbache, avocate de l'association La parole libérée a exprimé une préoccupation similaire : « *quant à la prévention, une formation des futurs prêtres sur la sexualité, la pédocriminalité, les mesures à prendre, les mises en garde, elle me paraît indispensable. Une information nette et précise doit également être prévue sur les obligations liées à la justice de la République, sur le rapport entre droit canon et respect de la justice républicaine* ».

En outre, la **formation à la lutte contre les abus sexuels pourrait concerner systématiquement** les futurs prêtres et religieux, mais aussi **toutes les personnes en responsabilité dans l'Église.**

De surcroît, dans le but de mieux comprendre le phénomène, des **recherches spécifiques** pourraient être menées sur ce sujet, à l'image de ce qui existe dans certaines universités.

L'enjeu de la formation et du recrutement n'est d'ailleurs pas spécifique à la religion catholique : il concerne toutes les confessions, qui ont intérêt à sensibiliser leurs ministres du culte et leurs fidèles à la question des violences sexuelles sur mineurs.

---

<sup>1</sup> Source : « *Comment est évoquée la pédophilie lors de la formation des futurs prêtres* », article de Morgane Rubetti, le Figaro.fr, publié le 22 février 2019.

**Proposition n° 28 : renforcer la formation initiale et continue des ministres de tous les cultes sur la question des violences sexuelles et de la pédocriminalité et y intégrer des modules portant sur l'obligation de signalement, les sanctions pénales prévues en cas de non-dénonciation et la primauté du droit français sur le droit canonique.**

**Appeler à une formation sur les violences sexuelles à destination des laïcs exerçant des responsabilités dans le cadre des activités cultuelles.**

*(iii) Les annonces de l'assemblée plénière de novembre 2018 et la création de la commission Sauvé*

Au-delà des mesures prises en 2016, il convient de souligner que les évêques de France ont de nouveau intensifié la lutte contre la pédophilie et la prise en charge des victimes, à l'issue de l'assemblée plénière de novembre 2018, au cours de laquelle, **pour la première fois, des victimes ont été invitées à s'exprimer pour raconter ce qu'elles ont subi et faire part de leurs demandes et propositions.**

Mgr Ribadeau-Dumas, secrétaire général et porte-parole de la Conférence des évêques de France (CEF), a souligné l'importance symbolique de cette rencontre qui a débouché sur de nouvelles annonces significatives, qui **suscitent énormément d'attentes de la part des victimes** : « *La détermination des évêques à lutter contre ce fléau et assainir le passé en guérissant au mieux les blessures n'a cessé de s'accroître et est aujourd'hui une réalité quotidienne. Cette conviction liée à l'action a été renforcée par le témoignage, à Lourdes en novembre dernier, de sept victimes devant les évêques. Elles ont exprimé leur traumatisme mais aussi échangé sur les mesures à prendre et les réflexions à mener. Les évêques qui n'avaient pas encore eu l'occasion de rencontrer des victimes ont ainsi pu mesurer ce que pouvait être leur vie après de tels abus* ».

Il est par ailleurs revenu sur les mesures décidées au cours de l'assemblée de novembre 2018. Il a notamment cité la **création d'une commission indépendante chargée de faire la lumière sur les abus sexuels commis sur les mineurs et personnes vulnérables depuis les années 1950**, d'étudier le traitement de ces affaires dans le contexte des époques concernées, mais aussi d'évaluer les mesures prises par la Conférence des évêques de France et la Conférence des religieuses et religieux en France depuis les années 2000, afin d'émettre des préconisations. Cette commission est présidée par Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État, qui a dévoilé devant la mission d'information la liste de ses membres<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf le compte rendu de l'audition de MM. Jean-Marc Sauvé et Alain Christnacht le jeudi 7 février 2019.

**Jean-Marc Sauvé a insisté sur l'expertise, la diversité des membres de la commission et son caractère pluridisciplinaire :** « *J'ai choisi des personnes reconnues dans leur domaine de compétence, mais demeurant à distance des débats et controverses sur le sujet de notre mission. J'ai également veillé au respect de la pluridisciplinarité (...), au pluralisme religieux, à la variété des convictions et au mélange des générations* ».

**On peut également se féliciter de l'équilibre entre femmes et hommes dans la composition de cette commission.** Les auditions de la mission d'information ont en effet souligné les bienfaits de la mixité d'autant plus que, comme l'a rappelé la présidente Catherine Deroche, « *La gestion des prêtres pédophiles a (...) parfois pâti d'un entourage ecclésiastique presque exclusivement masculin* ».

**Certains, parmi lesquels des associations de victimes, se sont émus de ne voir figurer aucune victime parmi les membres de la commission. Ce choix a été justifié par Jean-Marc Sauvé par une exigence de neutralité.** Pour autant, il a souligné que la commission se tiendrait «  videmment à l'écoute des victimes, pour mesurer les traces profondes laissées par le traumatisme subi ».

D'après les informations recueillies par la mission d'information, la commission fixera de manière indépendante ses méthodes de travail et mènera ses investigations dans un délai de dix-huit mois à deux ans. Elle disposera à cet effet d'un accès aux archives épiscopales et pourra tenir des auditions.

Du point de vue du fonctionnement, le président Sauvé a conclu avec la CEF une convention précisant que la commission bénéficierait des concours financiers et matériels nécessaires à l'exercice de sa mission.

La première tâche de la commission sera de préciser le champ de son action : « *Définir les notions de mineurs et de personnes vulnérables et affiner la liste des auteurs concernés - clercs, religieux, personnes en formation, membres laïcs d'associations de fidèles placés sous l'autorité d'un évêque, etc.* ». En revanche, son périmètre géographique et temporel est sans ambiguïté : il portera sur les actes commis en France métropolitaine et ultramarine depuis les années 1950. Néanmoins, la commission devra trancher le cas des actes commis à l'étranger par des auteurs français.

**La commission Sauvé, qui devrait être opérationnelle au mois de mai, suscite d'énormes attentes de la part des victimes, mais aussi de la communauté catholique heurtée dans sa foi par les affaires de pédophilie.**

Pourtant, on peut craindre que cette instance ne soit entravée dans ses travaux par **un manque de moyens et un accès difficile aux archives, qui, dans certains diocèses, sont loin d'être exhaustives.**

Si Olivier Savignac, co-fondateur de l'association Notre parole aussi libérée estime que « *la commission Sauvé représente un formidable espoir* », il craint qu'elle ne puisse mener à bien ses travaux, notamment en raison de la disparition des archives dans certains diocèses. Selon lui, « *la réussite de l'enquête (...) dépendra de sa capacité à recueillir des témoignages, des années 1950 à nos jours.* »

Sur ce point, on notera que le cardinal allemand Reinhard Marx a admis dans un discours du 23 février 2019 que l'Église avait parfois détruit des dossiers sur des ecclésiastiques soupçonnés d'avoir agressé sexuellement des mineurs.

Pour sa part, **Véronique Margron, théologienne, présidente de la Corref, s'est voulue réaliste, mais optimiste malgré tout**, estimant que la commission pourrait contribuer à l'instauration de contre-pouvoirs au sein de l'institution catholique : *« Cette commission n'a ni pouvoir d'enquête, ni pouvoir de police, et nous sommes obligés de nous fier à la bonne volonté des uns et des autres ainsi qu'à l'implication de tous. J'y crois personnellement, étant donné les décisions des deux conférences, qui ont été extrêmement larges, pour ne pas dire unanimes. (...) Il faut aller le plus loin possible, pour autant que cela soit possible ».*

**Proposition n° 29 : inviter l'Église à donner à la commission Sauvé une réelle capacité d'action, en lui assurant des moyens financiers adaptés aux besoins, en fondant ses travaux sur la rencontre avec des victimes et en favorisant l'accès aux archives dans l'ensemble des diocèses.**

Outre la commission Sauvé, Mgr Ribadeau-Dumas, secrétaire général et porte-parole de la Conférence des évêques de France, a souligné que l'assemblée de novembre 2018 avait décidé de la mise en place de **quatre groupes de travail pour travailler sur la réparation des victimes**. Ces groupes sont composés d'évêques, de juristes, de psychologues et psychiatres, et associent les victimes :

- un **groupe de travail sur la prise en compte de l'aspect mémoriel**, *« pour que l'on n'oublie jamais le drame vécu par les victimes en recueillant leurs témoignages et en étudiant l'opportunité de désigner un lieu particulier pour les conserver et un jour particulier dans l'année pour en faire mémoire » ;*

- un **groupe qui doit étudier un « geste financier pour aider à la restauration des personnes victimes »**. À cet égard, Mgr Ribadeau-Dumas estime que *« la dimension financière a une part symbolique importante dans la reconnaissance de l'état de victime et la réparation des personnes » ;*

- un groupe sur le **renforcement de la politique de prévention** par la création éventuelle de nouveaux outils ;

- un groupe pour travailler sur le **suivi et l'accompagnement des auteurs ou personnes mises en cause**, au besoin au sein de structures adaptées.

À l'issue de son intervention présentant l'action de la CEF pour lutter contre la pédophilie, Mgr Ribadeau-Dumas a souhaité rappeler que l'Église doit également *« tenir compte de la nécessité d'éviter une dénonciation abusive ou calomnieuse et de respecter la présomption d'innocence et les droits de la défense, afin*

*d'éviter des abus inverses qui conduisent aussi à des situations dramatiques* »<sup>1</sup>. À cet égard, il a exprimé sa conviction que **les abus sexuels ne concernaient qu'un nombre réduit de prêtres** et que l'immense majorité d'entre eux étaient « *des hommes droits qui se donnent sans compter - auprès des adultes comme des enfants* ». **La mission ne peut que lui donner acte de ce constat.**

Si l'on peut **se féliciter** de l'ensemble des **mesures annoncées**, qui marquent une **avancée indéniable** dans la **prise de conscience** par l'Église de la **gravité du problème** de la **pédophilie** et dans la **reconnaissance des victimes**, on ne pourra en **dresser un bilan et en apprécier l'efficacité** que lorsqu'elles auront été **effectivement mises en place**.

De ce point de vue, l'**élection à la présidence de la Conférence des évêques de France**, au cours de l'assemblée plénière du mois de mars 2019, **de Mgr Moulins-Beaufort, constitue un signal encourageant**. En effet, l'archevêque de Reims est connu pour son engagement en matière de lutte contre la pédophilie dans l'Église<sup>2</sup>.

De surcroît, ses récentes déclarations ont marqué sa volonté et sa détermination d'aboutir à des mesures concrètes, dès la prochaine assemblée plénière des évêques, en novembre 2019, **en associant étroitement les victimes dans ce processus**. Il a confirmé cette détermination et cette volonté de « *co-construction* » avec les victimes, au cours de son audition par la mission d'information, le 7 mai 2019.

Mgr Moulins-Beaufort a notamment annoncé son intention de mettre en place un **mécanisme d'indemnisation financière**, qui pourrait être opérationnel d'ici novembre 2019 : « *Nous voulons aller jusqu'au bout du travail entrepris sur la question des abus sexuels commis dans l'Église : être capables de proposer un geste financier aux victimes* »<sup>3</sup>.

À ce sujet, La parole libérée met en exergue que, dans **plusieurs pays d'Europe, les conférences épiscopales ont instauré des dispositifs divers pour concrétiser leur demande de pardon et reconnaître leur responsabilité**. Selon elle, « *même si le geste et l'indemnisation restent symboliques, ils sont très importants aux yeux des victimes* »<sup>4</sup>.

**Il est donc essentiel que l'Église de France s'engage dans cette voie. Une telle réparation financière est tout à fait envisageable et souhaitable.** Elle existe déjà dans plusieurs pays, par exemple au Chili, mais aussi dans plusieurs États européens.

---

<sup>1</sup> Il a indiqué à titre d'exemple qu'une procédure pour dénonciation calomnieuse vis-à-vis d'un clerc avait été déclenchée par le parquet.

<sup>2</sup> Mgr Moulins-Beaufort s'est illustrée par sa gestion volontariste d'une affaire de violences sexuelles impliquant des prêtres parisiens, alors qu'il était évêque auxiliaire et vicaire général de Paris. Il est également l'auteur d'un article remarqué sur les abus sexuels dans l'Église, paru dans la Nouvelle revue théologique.

<sup>3</sup> Source : Bulletin quotidien du 12 avril 2019.

<sup>4</sup> Source : Projet de réforme de l'Église catholique sur la prise en charge des victimes d'actes de pédophilie commis par des clercs, document publié par La parole libérée.

**Proposition n° 30 : soutenir la démarche engagée par l'Église pour garantir la reconnaissance et la réparation des victimes de prêtres, à travers la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation financière.**

Les mesures annoncées par l'Église de France forment un ensemble cohérent et traduisent une volonté nouvelle de lutter contre les infractions sexuelles sur mineurs et d'accompagner les victimes. Tout l'enjeu sera maintenant de garantir, dans la durée, leur application effective et de veiller à leur mise en œuvre dans tous les diocèses.

(2) Les décisions annoncées par le Saint-Siège

Au-delà de l'Église de France, on observe une **évolution réelle de l'attitude de l'Église universelle sur la question de la pédophilie** sous le pontificat du pape François.

(a) Une fermeté affichée au plus haut niveau

Le pape François a pris une série d'initiatives depuis plusieurs mois, qui semblent démontrer sa **volonté de prendre cette question à bras-le-corps, avec davantage de transparence et de considération pour les victimes.**

#### **Quelques mesures mises en place par l'Église catholique pour lutter contre les abus sexuels depuis 2001**

Pour répondre aux abus sexuels commis par un prêtre, le code de droit canonique prévoit les sanctions pouvant aller de la suspension (le clerc ne peut plus administrer les sacrements) jusqu'au renvoi de l'état clérical (réduction à l'état laïc).

En 2001, le *Motu proprio Sacramentum sanctitatis tutela* de Jean-Paul II et la lettre *De delictis gravioribus* (les délits les plus graves), envoyée par le cardinal Joseph Ratzinger aux évêques, marque une volonté de centralisation : ce courrier demandait que les dossiers, jusque-là traités dans les diocèses, soient désormais envoyés à Rome.

En 2010, le Vatican publie des lignes directrices pour la lutte contre la pédophilie au sein de l'Église catholique. Elles incluent la dénonciation systématique des abus à la justice civile et la possibilité, pour le pape, de décréter plus rapidement la perte de l'état clérical pour les prêtres coupables. Ces dispositions sont renforcées peu après par de nouvelles règles : des procédures accélérées pour les cas les plus urgents, la nomination de laïcs dans les tribunaux ecclésiastiques, des sanctions contre la pédopornographie, l'allongement du délai de prescription et la possibilité d'accorder des dérogations.

En 2016, un *Motu proprio* du pape François prévoit que les évêques et supérieurs majeurs pourront être démis de leur fonction en raison de négligences dans la gestion des abus.

Entre 2004 et 2013, 90 évêques ont été destitués pour avoir couvert ces infractions, 848 prêtres ont été destitués et 2 572 punis.

*Source : Article Ce qui a été fait, ce qui reste à faire de Céline Hoyeau, Marie Malzac et Gauthier Vaillant, journal La Croix, 21 février 2019*

**Cette volonté affichée au plus haut niveau est récente.** Il faut à cet égard rappeler l'attitude du pape qui, jusqu'au printemps 2018, a entretenu une **position ambiguë** sur ces questions. Il a d'abord adopté une **attitude très protectrice de l'institution**, au moment du scandale de la pédophilie au sein de l'Église chilienne, avant de se rétracter et de demander pardon aux victimes.

Depuis lors, il a reconnu l'ampleur du problème de la pédophilie au sein de l'institution catholique et la gravité de la crise que traverse l'Église.

**La Lettre au peuple de Dieu marque une étape significative à cet égard.** Dans ce texte du 20 août 2018 qui s'adresse aux catholiques du monde entier, le pape dénonce le cléricalisme en tant que conception dévoyée du pouvoir du prêtre, qui serait responsable d'une « culture de l'abus » - abus de pouvoir, abus de conscience et abus sexuels - devenue intolérable. Selon le pape, c'est bien le cléricalisme qui constitue le terreau des abus de toute sorte dans l'Église. Dans cet esprit, « *dire non aux abus, c'est dire non, de façon catégorique, à toute forme de cléricalisme* ».

Il exprime ainsi son **souhait d'en finir avec ce pouvoir absolu, d'ouvrir davantage l'Église aux laïcs et de garantir plus de collégialité et d'ouverture à l'extérieur dans le fonctionnement de l'institution catholique.** Il appelle à un changement de culture en profondeur : « *Considérant l'avenir, rien ne doit être négligé pour promouvoir une culture capable non seulement de faire en sorte que de telles situations ne se reproduisent pas, mais encore que celles-ci ne puissent trouver de terrain propice pour être dissimulées et perpétuées* ».

**Il appelle à une réaction globale de la communauté catholique** pour lutter contre les abus, et invite dans cet esprit chaque catholique à interroger ses pratiques : « *l'ampleur et la gravité des faits exigent que nous réagissions de manière globale et communautaire* », « *il est urgent de réaffirmer une fois encore notre engagement pour garantir la protection des mineurs et des adultes vulnérables* ».

Si la tonalité de la *Lettre au peuple de Dieu* traduit une salutaire prise de conscience, la thèse défendue par le pape émérite Benoît XVI dans son article, paru en avril 2019 dans la revue allemande *Klerusblatt*, a pu paraître bien en retrait. Alors que le pape François incrimine le cléricalisme, le pape émérite met en cause « l'absence de Dieu » et les changements dans la morale sexuelle à partir des années 1960, semblant dédouaner l'Église de ses responsabilités propres et ignorer que les abus documentés par plusieurs rapports officiels remontent aux années d'après-guerre.

Le pape François a également pris des **décisions emblématiques à l'égard de plusieurs prélats impliqués dans des scandales de pédophilie.** Par exemple, il a réduit à l'état laïc le cardinal McCarrick et deux évêques chiliens émérites. De plus, il a exigé la démission du cardinal Pell du collège cardinalice. Il a également accepté la démission de plusieurs évêques chiliens.

De surcroît, le pape a convoqué à Rome, du 21 au 24 février 2019, tous les présidents des conférences épiscopales et les supérieurs d'ordre religieux pour **un sommet sur la protection des mineurs**. Fait remarquable et inédit, dans l'organisation de ce sommet, une place notable a été accordée aux victimes, dont **les témoignages bouleversants ont suscité émotion et prise de conscience parmi les évêques**<sup>1</sup>.

Une **feuille de route en 21 points** a par ailleurs été distribuée aux participants dès le premier jour du sommet. Les pistes de réflexion qu'elle contient ont été formulées à partir des éléments préalablement transmis au Vatican par les commissions et conférences épiscopales des différents pays.

Les 21 points portent plus particulièrement sur les **procédures à mettre en place pour le recueil et le traitement des plaintes**, ainsi que sur **l'information des autorités judiciaires**. Ils évoquent aussi la collaboration avec les médias et les règles qui doivent s'appliquer aux transferts de séminaristes, de prêtres ou de religieux, d'un établissement ou d'une paroisse à l'autre. Par ailleurs, ce document mentionne la **volonté de porter à seize ans l'âge minimum du mariage, actuellement de quatorze ans pour les filles dans le droit canonique**.

Dans son discours de clôture à l'issue des trois jours de réunion, le pape François a répété l'engagement formulé en décembre 2018 devant la Curie, selon lequel l'Église fera *« tout ce qui est nécessaire afin de livrer à la justice quiconque aura commis de tels délits. L'Église ne cherchera jamais à étouffer ou à sous-estimer aucun cas. Aucun abus ne doit jamais être couvert - comme ce fut le cas par le passé - et sous-évalué »*.

Dans un premier temps, les associations de victimes ont été déçues du peu de mesures concrètes sur lesquelles a débouché le sommet et par l'absence de reprise des nombreuses propositions qu'elles avaient formulées. De plus, certains passages du discours du pape ont surpris : d'une part, le rappel selon lequel l'Église catholique n'est pas la seule institution concernée par les abus sexuels et que les violences sexuelles seraient d'abord commises dans le cadre familial ; d'autre part, la référence à Satan pour expliquer la racine du mal<sup>2</sup>. Ces deux allusions ont été interprétées par les victimes comme une forme de diversion pastorale.

**Après un temps de préparation, le sommet du mois de février a finalement débouché sur deux évolutions concrètes et significatives.**

---

<sup>1</sup> La rencontre internationale a rassemblé environ 180 participants, dont les 115 présidents de conférences épiscopales, 18 supérieurs généraux d'ordres religieux masculins et féminins, les 9 chefs de dicastère de la Curie romaine, ainsi que des victimes.

<sup>2</sup> Le pape a ainsi déclaré que *« la personne consacrée, choisie par Dieu pour guider les âmes vers le salut, se laisse asservir par sa propre fragilité humaine, ou sa propre maladie, devenant ainsi un instrument de Satan. (...) Humblement et courageusement, nous devons reconnaître que nous sommes devant le mystère du mal, qui s'acharne contre les plus fragiles parce qu'ils sont images de Jésus »*

En premier lieu, le pape a annoncé la publication d'un **décret destiné à encadrer la protection des mineurs et des personnes vulnérables au sein même de la Curie et de la Cité du Vatican**, qui n'était régie par aucun texte. Cette promesse a été concrétisée par la publication, le vendredi 29 mars 2019, d'une **législation sur la prévention et la lutte contre les violences sur mineurs et personnes vulnérables**, s'appliquant aux employés de la Curie et de l'État de la Cité du Vatican, ainsi qu'au corps diplomatique<sup>1</sup>.

Cette législation prévoit notamment la **démission des personnes condamnées, l'obligation de dénonciation**, sauf en cas de sceau du sacrement de la confession pour les ecclésiastiques, ainsi qu'une amende, voire une peine de prison en cas de manquement. De plus, le texte préconise des **programmes de formation** pour le personnel de la Curie et des institutions liées au Saint-Siège, et un **contrôle de la sélection du personnel, y compris bénévole**, appelé à travailler avec des mineurs et des personnes vulnérables.

En second lieu, le Saint-Siège a publié le 9 mai 2019 un *motu proprio*<sup>2</sup> du pape François, intitulé *Vos Estis Lux Mundi* (*Vous êtes la lumière du monde*), qui introduit une **législation plus stricte sur la question du signalement**, afin de renforcer les procédures de signalement internes et de traitement des cas de prêtres ou d'évêques pédophiles, mais aussi des auteurs de violences sexuelles commises « *par menace ou abus d'autorité* »<sup>3</sup>.

Le texte **oblige les prêtres, religieux et religieuses à signaler tout soupçon d'agression sexuelle ou de harcèlement, ainsi que toute couverture de tels faits par la hiérarchie de l'Église**. Ainsi, les évêques et les supérieurs d'ordre religieux ne sont non seulement plus protégés par leur statut en cas d'agissements délictueux, mais encore moins pour des affaires qu'ils auraient couvertes touchant des prêtres sous leur responsabilité et qu'ils auraient omis de dénoncer.

En revanche, le texte ne prévoit pas la **création d'un tribunal spécial qui aurait été en charge au Vatican de juger ces évêques**, ce qui aurait répondu à la demande de certaines victimes. Catherine Bonnet, ancien membre de la commission vaticane chargée de lutter contre la pédophilie dans l'Église, entendue par la mission d'information, a précisé les décisions précédemment prises par le pape à ce sujet.

La commission à laquelle elle appartenait avait préconisé de renforcer la **responsabilité des évêques en demandant qu'un tribunal puisse les juger en cas de non-signalement**. Cette proposition a été acceptée par le pape François en juin 2015. Un an plus tard, ce dernier a promulgué

---

<sup>1</sup> Cette législation se compose d'un *motu proprio* (décret), d'une loi et de lignes de conduites pour les employés du Vatican.

<sup>2</sup> Un *motu proprio* est une lettre émise directement par le pape, qui modifie la législation de l'Église (le droit canon). Il s'applique donc à toute l'Église universelle.

<sup>3</sup> Cette formulation englobe le cas des religieuses violées par des prêtres et celui des séminaristes et des novices contraints à des relations sexuelles par un membre de leur hiérarchie.

un *motu proprio* intitulé « Comme une mère aimante », instituant une sorte de **commission de discipline** avec plusieurs congrégations. Cette procédure, qui devait s'appliquer à compter de septembre 2016, ne satisfaisait pas les victimes et n'a semble-t-il donné lieu à aucun jugement.

De surcroît, le pape **réaffirme** dans le *motu proprio Vos Estis Lux Mundi* le **caractère absolu du secret de la confession**, ce qui exclut donc une dénonciation de faits rapportés par un fidèle dans le confessionnal.

On relève également que le *motu proprio* impose à l'ensemble des diocèses des différents pays **d'instaurer dans un délai d'un an un système accessible au public pour déposer des signalements** portant sur des agressions sexuelles, lesquels devront être examinés sous quatre-vingt dix jours. Il prévoit juridiquement **l'impossibilité de mesures de rétorsion** ou de pression sur les personnes qui porteraient ce type de plainte à la connaissance de la hiérarchie.

Enfin, le *motu proprio* charge les archevêques métropolitains<sup>1</sup> de gérer au niveau d'un pays ou d'une région géographique du monde ce type de dossier.

Au-delà de ces deux avancées législatives importantes au niveau de l'Église universelle, on notera que la Congrégation pour la doctrine de la foi doit publier prochainement un *vade-mecum* **pour rappeler aux évêques leurs obligations en cas de commission d'abus sexuels sur des mineurs** par des clercs sous leur responsabilité.

Enfin, le pape a annoncé au cours du sommet sur la protection des mineurs du mois de février la **création d'équipes mobiles d'experts** compétents pour aider certaines conférences épiscopales et diocèses manquant de moyens et de personnel formé à ces questions.

La mission considère que ces dispositions nouvelles promulguées par le Vatican marquent un changement significatif en fixant de nouvelles règles de nature à lutter plus efficacement contre les infractions sexuelles sur mineurs commises dans un contexte religieux.

(b) Une réflexion à approfondir sur les tribunaux ecclésiastiques

Les auditions auxquelles a procédé la mission suggèrent que des améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de la justice de l'Église.

En premier lieu, les associations de victimes ont alerté sur le manque de transparence dans les procès canoniques. Il faut rappeler ici que **la procédure canonique ne prévoit aucune place pour les victimes**. Ainsi, lors d'un procès canonique, le secret pontifical a pour conséquence de les priver de toute information sur la procédure en cours, ce qui peut aller jusqu'à l'interdiction de connaître le verdict.

---

<sup>1</sup> Les archevêques métropolitains ou « métropolitites » représentent un échelon géographique spécifique de l'Église catholique.

Pour l'association La parole libérée, **l'enjeu est d'instituer un droit des victimes** dans le cadre des procédures canoniques (accès à l'information sur le déroulement et l'évolution de la procédure, droit de recours, demandes d'actes...).

Les représentants de La parole libérée prennent pour exemple le **procès canonique intenté au prêtre Bernard Preynat**, dans le cadre duquel elles n'ont eu accès à aucune information préalable sur le choix et le déroulement de la procédure, ni sur son évolution (la décision de suspension a été apprise par voie de presse). En outre, leurs droits sont très restreints, puisqu'elles ne peuvent même pas disposer d'une copie du procès-verbal de leur audition. Enfin, elles n'ont reçu aucune réponse à la question posée quant à leur demande d'indemnisation.

Dans ce sens, le **cardinal allemand Reinhard Marx**, président de la conférence épiscopale allemande et membre d'un conseil restreint de cardinaux (« C9 ») conseillant le pape François sur la réforme des institutions du Vatican, a récemment préconisé une plus grande transparence sur les procès menés à huis clos par l'Église. Selon lui, *« l'Église ne doit pas fonctionner avec des normes de qualité inférieures à celles de l'administration publique de la justice, si elle ne veut pas essuyer la critique d'avoir un système légal moins bon et dommageable pour les personnes »*<sup>1</sup>.

Dans la même **volonté de transparence**, le cardinal Marx souhaite que les actes judiciaires de l'Église soient publiés, estimant que la persistance de doutes sur le bon déroulé des procédures de ses tribunaux porte atteinte à leur réputation et à celle de l'Église.

De ce point de vue, on peut saluer le fait que le *motu proprio Vos Esti Lux Mundi* prévoie la possibilité pour l'archevêque enquêteur d'informer les plaignants du résultat de l'enquête menée sur un cleric accusé de violences sexuelles.

Au-delà, Catherine Bonnet, ancien membre de la commission vaticane chargée de lutter contre la pédophilie dans l'Église, entendue par la mission d'information, **a suggéré de créer une exception au secret pontifical en cas de violences sexuelles à l'encontre des mineurs**. Une telle dérogation permettrait de lever les freins au signalement et de rétablir le droit d'information des victimes.

La mission d'information a également noté avec intérêt **la volonté d'ouverture manifestée par Mgr Moulins-Beaufort en ce qui concerne la composition des tribunaux canoniques**. Le droit canon prévoit qu'un prêtre ne peut être jugé que par un pair. Or l'archevêque de Reims et futur président de la Conférence des évêques de France a affirmé sa volonté de faire *« évoluer cet entre soi »* et de plaider auprès du Saint-Siège pour une réforme du droit canonique sur ce point.

---

<sup>1</sup> Source : La Croix : « Le cardinal Marx prône la transparence contre le secret pontifical », article en date du 23 février 2019.

Selon lui, l'Église dispose de nombreux laïcs spécialistes du droit canon qui pourraient tout à fait s'acquitter de cette tâche pour des affaires qui relèvent du crime ou du délit : « *La règle de droit canon selon laquelle un prêtre ne peut être jugé que par ses pairs n'a aucun sens lorsqu'il ne s'agit pas d'affaires strictement sacramentelles* ».

Au-delà de ces revendications, une **piste suggérée par des victimes a été approuvée par la Conférence des évêques de France**. Mgr Pontier s'était d'ailleurs engagé à les défendre lors du sommet sur la protection des mineurs.

Il s'agit de **créer un tribunal ecclésiastique sur le modèle des officialités diocésaines, mais spécialisé sur les cas d'abus sexuels**, permettant de **délocaliser les procès canoniques**<sup>1</sup>. Dans un entretien au journal *La Croix*, Mgr Pontier a présenté les arguments plaidant en faveur d'un tel tribunal : « *Aujourd'hui il n'y a que deux niveaux pour la justice ecclésiastique : le diocèse et Rome. Est-ce qu'il ne manque pas un échelon médian ? Si le diocèse a l'avantage d'être au plus près du terrain, il a aussi l'inconvénient de nous rendre moins objectifs. Dans nos diocèses, nous sommes engagés affectivement, et cela peut handicaper notre jugement* »<sup>2</sup>.

Au regard du lien spécifique qui unit l'évêque aux prêtres de son diocèse, la **création d'un tribunal ecclésiastique spécialisé sur les cas d'abus sexuels et permettant de délocaliser les procès canoniques** serait sans doute un gage d'impartialité et de neutralité et marquerait donc un progrès important pour rendre justice aux victimes.

Cette proposition se rapproche d'une demande relayée par les associations La parole libérée et Notre parole aussi libérée en ce qui concerne le droit français : **le dépaysement hors du diocèse et de l'archevêché de ce type d'affaires**, « *afin que la chaîne pénale ait un regard extérieur, détaché des acteurs des faits reprochés* », selon les mots de M<sup>e</sup> Antoinette Fréty, avocate de Notre parole aussi libérée.

Sur ce point, la mission rappelle que le code de procédure pénale permet déjà d'obtenir le renvoi d'une affaire à une autre juridiction en cas de suspicion légitime. Il est donc possible d'obtenir le dépaysement en cas de doute sur l'impartialité du tribunal sans qu'il soit nécessaire d'introduire un dépaysement systématique, qui serait difficilement justifiable, des seules affaires concernant l'Église.

## 2. Les autres cultes

La mission d'information a jugé nécessaire d'entendre les représentants des autres principales religions présentes en France, afin de compléter son information et de dresser un état des lieux des plus exhaustifs de la pédocriminalité dans les institutions religieuses.

---

<sup>1</sup> Le principe serait d'avoir un organisme instructeur indépendant de l'évêque du diocèse concerné.

<sup>2</sup> Source : *La Croix* : « *Les propositions de l'Église de France pour lutter contre les abus sexuels* », 13 février 2019.

Il est en effet raisonnable de penser que les problématiques auxquelles fait face l'Église catholique sont communes à d'autres religions.

La mission d'information a donc entendu des représentants de la Fédération protestante de France, du Consistoire central israélite de France et du Conseil français du culte musulman (CFCM).

*a) Les églises protestantes*

**Les églises protestantes ne sont pas épargnées par le fléau des violences sexuelles.** L'actualité récente en a fourni un exemple, à travers un scandale ayant éclaté aux États-Unis en février 2019, et impliquant la *Southern Baptist Convention* (SBC).

**Le scandale de pédophilie impliquant la *Southern Baptist Convention***

La *Southern Baptist Convention* regroupe 47 000 églises évangéliques et compte plus de 15 millions de membres, principalement implantés dans le sud des États-Unis. **Le scandale implique près de 400 pasteurs, bénévoles et éducateurs sur deux décennies.**

D'après les éléments de l'enquête menée par deux quotidiens texans, **380 membres du clergé de la SBC**, qui ne font pas vœu de célibat, sont accusés d'abus sexuels commis sur **plus de 700 victimes, la plupart étant mineures.**

Les enquêteurs reprochent notamment aux responsables de la SBC de ne pas avoir pris la mesure du problème, alors que des victimes avaient, dès 2007, formulé des propositions pour prévenir de nouveaux abus. Parmi ces mesures figurait la **création d'un registre des pasteurs mis en cause.** Mais les responsables de la SBC n'ont jamais donné suite à ces recommandations, invoquant l'indépendance et l'autonomie de leurs églises.

**La mission d'information a auditionné François Clavairoly, président de la Fédération protestante de France (FPF).**

Institution ancienne, la Fédération protestante de France fut créée en 1905 au moment de la promulgation de la loi relative à la séparation des Églises et de l'État. Elle a pour objectif de représenter le protestantisme français auprès des autorités, d'en défendre les intérêts et de renforcer les liens entre ses membres. **Elle regroupe aujourd'hui une trentaine d'unions d'églises représentatives d'une grande diversité ecclésiale.**

Selon François Clavairoly, la FPF est « *un espace de réflexion, d'action et de témoignage, notamment autour de tout ce qui concerne la jeunesse, chacune des églises et chacun des mouvements de jeunesse protestants étant évidemment très attentifs à la question qui nous occupe aujourd'hui* ».

En préambule de son audition, le président de la FPF a reconnu qu'aucune institution n'était à l'abri de la maltraitance et que des personnes commettaient aussi des infractions sexuelles dans les églises protestantes, sans donner de statistiques précises.

La mission d'information a retenu **plusieurs enseignements** de cette audition.

Tout d'abord, la **religion protestante est elle aussi sensibilisée à la question des violences sexuelles, dans ses activités pastorales, comme dans ses activités pour la jeunesse** (scoutisme). À titre illustratif, François Clavairoly a adressé à la mission d'information de nombreux documents et procédures édités par diverses églises protestantes, traitant de la question sous l'angle de la prévention (recrutement et formation des cadres, qu'ils soient laïcs ou ministres, détection des abus), de la prise en charge des victimes mais aussi des auteurs, en insistant sur les obligations de signalement prévues par le droit français.

Ensuite, on **ne peut comparer la situation de l'Église catholique et des églises protestante en ce qui concerne la gestion des affaires de pédocriminalité** : à cet égard, François Clavairoly a mis en avant le fait que les institutions protestantes ont développé depuis de longues années des **procédures centrées sur la prise en charge des victimes et le signalement aux autorités - religieuses et judiciaires**. En vertu de ces procédures, dès qu'un conseiller presbytéral ou le responsable d'un mouvement de jeunesse est informé d'agressions commises sur des mineurs, il avertit l'ensemble de ses responsables, qui alerteront à leur tour les autorités judiciaires si les faits sont avérés. Par ailleurs, des mesures conservatoires sont systématiquement prises : **tout ministre des cultes suspecté est suspendu de ses fonctions**. En cas de condamnation, il perd son ministère.

De surcroît, le **cadre institutionnel du protestantisme, très décentralisé, est différent de celui de l'Église catholique**. Si ce particularisme n'empêche pas la commission de violences sexuelles sur des mineurs, il facilite sans doute leur repérage. Ainsi, selon François Clavairoly, **la religion catholique crée un contexte où prédominent le secret et l'obéissance à l'autorité, quand, dans la tradition protestante, la gestion de l'autorité est collégiale à tous les niveaux** : « *Beaucoup de décisions se prennent de façon concertée, dans un esprit de responsabilité partagée, ce qui atténue la possibilité de zones de secret* », a-t-il souligné. Ce mode d'organisation serait plus propice à la transparence : « *Dans le monde protestant, il existe une forme de « transparence » qui oblige chacun à parler, créant ainsi un cadre peu propice à la manifestation d'actes répréhensibles* ».

Par ailleurs, il a estimé que la **féminisation du ministère du culte pouvait constituer un atout pour lutter contre les abus**, dans la mesure où les femmes sont très attentives à ces sujets et qu'elles sont souvent investies des responsabilités familiales et éducatives.

En outre, pour François Clavairoly, la **pédocriminalité est rendue possible lorsque deux critères sont réunis : le secret et un pouvoir très vertical**. C'est le cas dans les institutions fermées comme les lycées, les internats ou les orphelinats, ainsi que dans certaines églises évangéliques reposant sur des structures très hiérarchisées, où l'autorité du pasteur est largement supérieure à celle qui prévaut dans la tradition protestante en général.

Du point de vue de la prévention, François Clavairoly a indiqué que la FPF recommande aux pasteurs de passer le BAFA<sup>1</sup> ou le BAFD<sup>2</sup>, pour leur donner les outils nécessaires à l'animation des camps et séjours accueillant des enfants. Ces formations sont d'autant plus utiles qu'elles incluent un volet relatif à la maltraitance, tout comme la formation pastorale pratique et la formation continue des ministres.

*b) Le judaïsme*

La mission d'information a également entendu Alex Buchinger, administrateur du Consistoire de Paris et du Consistoire central israélite de France. Le Consistoire est une institution créée il y a 218 ans par Napoléon. **Regroupant l'ensemble des communautés consistoriales de France**, il contribue à organiser des activités accueillant des mineurs, notamment les écoles confessionnelles, l'enseignement religieux ou les mouvements de jeunesse. Alex Buchinger a rappelé que la communauté juive de France était la plus nombreuse d'Europe<sup>3</sup>, avec 500 000 personnes, dont 300 000 en région parisienne.

**Le Consistoire a des fonctions cultuelles**, relatives au mariage, aux conversions, inhumations et divorces religieux. Il comprend en son sein le tribunal rabbinique présidé par le grand rabbin de Paris, qui n'intervient que dans les domaines strictement religieux.

Le Talmud Torah (cours de religion) regroupe les enfants qui désirent suivre un enseignement religieux.

D'après les informations fournies par Alex Buchinger, on dénombre **peu d'affaires de pédocriminalité au sein de la religion juive** : « *Le nombre de condamnations est faible au sein de la communauté juive (...). Sur une vingtaine d'années, il n'y a pas eu plus d'une dizaine de condamnations lourdes pour pédophilie et, à ma connaissance, aucun rabbin consistorial n'a été condamné pour de tels faits* ».

Pour autant, il a mentionné quelques cas récents - dont l'un concernait des attouchements sur des femmes majeures - en indiquant que le Consistoire était « *rarement alerté sur ce type d'affaires* ». Ce nombre d'affaires limité est explicable si on le rapporte à la population de la communauté juive de France, qui représente moins de 1 % de la population française.

Concernant Israël, la mission note la sortie récente d'un documentaire de Yolande Zauberman<sup>4</sup> qui recueille le témoignage d'un homme victime dans son enfance de rabbins pédophiles dans une communauté hassidique, ce qui confirme qu'aucune communauté religieuse n'est épargnée par ce fléau.

---

<sup>1</sup> Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur.

<sup>2</sup> Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centres de vacances et de loisirs.

<sup>3</sup> La communauté juive française est la troisième au monde, après Israël et les États-Unis.

<sup>4</sup> M, documentaire sorti en salles le 20 mars 2019.

Alex Buchinger a souligné que, lorsqu'il était contacté sur un sujet d'ordre pénal, comme les agressions sexuelles commises sur des mineurs, le **Consistoire conseillait « systématiquement au plaignant de se tourner vers la justice pénale en déposant plainte »** et qu'il n'était en aucun cas question de « régler les problèmes en interne ».

De plus, Alex Buchinger a souligné que les **rabbins suivaient leur formation à l'école rabbinique et qu'ils étaient sélectionnés avec beaucoup de rigueur, permettant ainsi de limiter de risque de profils déviants**. Sur le fond, l'école rabbinique dispense un enseignement religieux et général. Certains cours portent sur des faits de société et peuvent être assurés par des psychologues.

### *c) L'Islam*

Enfin, la mission d'information a entendu Anouar Kbibeche, vice-président du Conseil français du culte musulman (CFCM). Cette audition lui a laissé une impression contrastée : le CFCM est apparu disposé à s'intéresser à la question des infractions sexuelles sur mineurs et il s'est montré ouvert à différentes pistes d'amélioration ; en même temps, cette question ne semble pas faire véritablement, partie de son champ de préoccupations, à la différence de celle de la radicalisation religieuse, à laquelle il a, fort logiquement, consacré beaucoup de temps ces dernières années.

Le CFCM a été créée en 2003, pour « parler au nom du culte musulman et non des musulmans de France », dont le nombre est estimé entre cinq et six millions de personnes. L'Islam est fondé sur une **organisation décentralisée et non hiérarchisée, très différente de l'organisation de l'église catholique**.

Le CFCM a pour mission d'intervenir sur les questions relatives à **la pratique du culte** (formation des imams, construction de mosquées, abattage rituel, pèlerinage à la Mecque...). Il compte aussi des antennes régionales. Il est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics sur ces questions pratiques. Il existe environ 2 500 lieux de culte musulman en France.

Anouar Kbibeche a indiqué que **ni le CFCM, ni les CRCM n'ont jamais été saisis de questions concernant des violences sexuelles commises contre des mineurs** par des imams ou des responsables en contact avec des enfants dans le cadre du culte musulman.

Du point de vue statistique, il n'a retrouvé trace que de trois cas en vingt ans, « même si c'est sûrement en dessous de la réalité ». Il estime que « ces cas restent marginaux et ne constituent pas un sujet de préoccupation majeur pour le culte musulman, notamment en France ».

Pour autant, on relève davantage de faits de ce type dans d'autres pays, où les musulmans sont beaucoup plus nombreux : « En France, on dénombre 2 500 lieux de culte, dont 1 800 mosquées. Dans certains pays

*musulmans, les mosquées sont au nombre de 50 000, voire 100 000, et comportent des écoles coraniques qui scolarisent des enfants en bas âge. Quelques cas ont défrayé la chronique - il ne faut pas être dans le déni - mais, là non plus, il ne s'agit pas d'un phénomène généralisé ».*

La mission prend acte de ces déclarations, qui peuvent, à première vue, sembler rassurantes. Elle reconnaît, en outre, que la presse se fait rarement l'écho d'affaires d'agressions sexuelles sur mineurs impliquant des responsables du culte musulman. Elle ne peut cependant manquer de s'interroger sur les raisons de cette situation : faut-il y voir la conséquence d'une absence d'infractions ou de la non-révélation des infractions commises ? Les six mois d'auditions de la mission ont amplement démontré à quel point la libération de la parole est un processus lent et complexe. On ne peut exclure que la loi du silence continue à prévaloir dans certaines communautés culturellement plus conservatrices. La mission invite le CFCM à explorer cette hypothèse et à tenir en toutes circonstances un discours clair invitant les victimes à révéler ce qu'elles ont subi.

Anour Kbibech a rappelé que, contrairement aux prêtres, **les imams sont des personnes comme les autres, la religion musulmane fonctionnant sans principe hiérarchique**. Les imams ne sont pas soumis à une obligation de célibat et sont parfois très impliqués et engagés dans la vie civile. Rares sont ceux qui se consacrent totalement à la conduite de la prière et très peu sont des professionnels. On estime leur nombre entre 1 500 et 1 800 en France.

Selon Anouar Kbibech, **la « banalisation » de l'imam, dénué d'un statut religieux qui en ferait un être à part, pourrait contribuer à expliquer l'absence de cas de pédophilie dans le culte musulman**.

Au regard du faible nombre de situations répertoriées, le CFCM ne mène pas de réflexion spécifique sur la protection des mineurs. Pour autant, **la consigne est donnée aux responsables des mosquées de signaler tout cas de ce type aux autorités compétentes** (police ou justice).

De surcroît, s'il n'existe **pas de référent sur ces sujets au sein du CFCM**, une permanence administrative est assurée au siège du Conseil, pour répondre aux questions des musulmans sur la pratique du culte. Cette permanence serait susceptible d'orienter d'éventuelles victimes vers des personnes compétentes pour traiter ces questions, même si le cas ne s'est jusqu'ici jamais présenté.

En outre, il existe des **dispositifs d'écoute dans les mosquées**, certaines - les plus grandes - étant dotées d'assistantes sociales (par exemple la grande mosquée de Strasbourg ou celle d'Évry-Courcouronnes). Selon Anouar Kbibech, **ces cellules pourraient servir de relais en cas de besoin**. On pourrait donc envisager d'en doter chaque lieu de culte, afin qu'elles puissent œuvrer comme structures d'accueil et d'écoute pour les victimes, l'enjeu étant de créer des conditions favorables à la libération et au recueil de la parole.

En matière de prévention, le CFCM a travaillé sur une **charte de l'imam**, qui l'invite à respecter les valeurs de la République française et à adopter un comportement irréprochable du point de vue moral. **La charte pourrait être complétée pour inclure des dispositions relatives aux agressions sexuelles.**

Le CFCM a également établi une **convention-type** visant à préciser la relation entre l'imam et la mosquée, pour formaliser les droits et les devoirs de chacun. Cet outil est en cours de généralisation. Cette convention formule des interdictions et des obligations à la charge des imams. **On pourrait là encore introduire des dispositions portant sur la prévention des violences sexuelles**, même si « *force est de constater que les cas ne se multiplient pas* ».

**Proposition n° 31 : inciter le CFCM à introduire dans la charte de l'imam et dans la convention-type régissant la relation entre l'imam et la mosquée des dispositions relatives à la prévention des violences sexuelles comportant aussi le rappel des obligations légales de signalement.**

Anouar Kbibeche a également présenté **le cadre de la formation des imams**. Les rapporteurs saluent cette **volonté d'améliorer cette formation, qui comporte désormais plusieurs volets** : une formation civile et civique d'un côté, une formation théologique de l'autre. L'idée est de coupler ces deux formations. Par exemple, la grande mosquée de Paris a signé un accord avec la Sorbonne à cette fin. Le CFCM, en concertation avec le Gouvernement, souhaite **renforcer la prévention dans le cadre de la formation universitaire, afin de sensibiliser les imams à la question des violences et à la détection des maltraitances ou agressions.**

#### **Des témoignages d'abus sexuels commis sur des mineurs chez les témoins de Jéhovah**

La mission d'information a créé un espace participatif visant à recueillir les témoignages, réflexions et propositions de toutes celles et ceux qui, à un titre ou à un autre, ont été confrontés au fléau des violences sexuelles commises sur des mineurs.

Parmi les contributions recueillies, une dizaine d'entre elles portent sur les Témoins de Jéhovah. Les témoignages émanent en général de proches des victimes.

Les différents témoignages convergent pour dénoncer la loi du silence, la volonté de traiter les affaires en interne, l'absence délibérée de signalement aux autorités judiciaires et le manque de protection des enfants au sein de ce mouvement religieux.

Ils soulignent par ailleurs que plusieurs pays (Australie, Pays-Bas Belgique, Canada, USA) ont récemment mené des enquêtes approfondies pour faire la lumière sur la maltraitance des enfants au sein des Témoins de Jéhovah.

Non seulement les agresseurs sont très rarement sanctionnés par l'organisation, mais les victimes se retrouvent souvent dans la posture de l'accusé, critiquées pour avoir nui à la réputation des Témoins de Jéhovah. Cela peut les conduire à une situation d'« ostracisation » qui constitue une peine supplémentaire pour ces personnes déjà traumatisées par les agressions subies.

Une règle appliquée par les témoins de Jéhovah est dénoncée dans les différentes contributions : celle qui impose d'entendre deux témoins d'une agression pour sanctionner un agresseur. Or, il se trouve très rarement deux témoins de ce type d'agression et il est encore plus rare que les auteurs de violences sexuelles avouent leurs crimes.

Tous ces constats font écho à ceux du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 2006 relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs<sup>1</sup>, présidée par Georges Fenech, et du rapport<sup>2</sup> de la commission d'enquête sénatoriale de 2013 sur les dérives sectaires dans le domaine de la santé, présidée par Alain Milon.

La mission d'information sénatoriale ne s'est intéressée qu'aux principaux cultes représentés en France et n'a donc pas étudié les Témoins de Jéhovah en particulier. Elle remercie les personnes ayant témoigné, qui permettent de jeter la lumière sur des pratiques inacceptables.

Au regard de la gravité des faits relatés dans ces témoignages, elle invite à une grande vigilance et suggère qu'une étude plus approfondie soit conduite sous l'égide de la Milivudes, cette dernière ayant précédemment signalé les Témoins de Jéhovah comme mouvement à l'origine d'une dérive sectaire.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, rapport n° 3507 (XII<sup>e</sup> législature) de M. Philippe Vuilque au nom de la commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2006.

<sup>2</sup> Rapport n°480 (2012-2013) de Jacques Mézard, fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé.

### III. LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES : POUR UN CHEMIN DE RÉSILIENCE

#### A. LA RECONNAISSANCE DES VICTIMES

Comme le rapporteur Marie Mercier le notait à juste titre dans son rapport de 2018, « *les victimes d'infractions sexuelles apparaissent légitimement en quête de reconnaissance* »<sup>1</sup>. Elle ajoutait que « *trop longtemps, la reconstruction de la victime a été associée à la seule réponse pénale jusqu'à en devenir une injonction. Or une victime peut se reconstruire même quand il ne peut pas y avoir de procès* », que l'absence de procès résulte du décès de l'auteur, de l'application des règles de prescription ou du manque de preuve qui conduit à un classement sans suite ou à un non-lieu.

#### 1. L'intérêt des mesures de justice restaurative

La mission rappelle l'intérêt des mesures de justice restaurative, qui ont reçu une consécration législative à l'occasion de la loi n°2014-896 du 15 août 2014, relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, qui a introduit un nouvel article 10-1 dans le code de procédure pénale. Contrairement au procès pénal centré sur l'auteur, la justice restaurative vise à aider les victimes à devenir acteurs de leur propre reconstruction.

Constitue une mesure de justice restaurative toute mesure permettant à une victime ainsi qu'à l'auteur d'une infraction de participer activement à la résolution des difficultés résultant de l'infraction, et notamment à la réparation des préjudices de toute nature résultant de sa commission. La justice restaurative apporte ainsi un apaisement à la victime, grâce à la réparation des dommages et de la souffrance qu'elle a subie, mais aussi pour la société qui a été perturbée par la commission de l'infraction, enfin pour l'auteur qui joue un rôle actif dans la réparation due à la victime et dans sa propre réinsertion sociale.

La médiation restaurative constitue sans doute la mesure la plus emblématique des mesures de justice restaurative : dans une structure sécurisée et avec un tiers formé, elle consiste en la rencontre de la victime et de « l'infracteur »<sup>2</sup>. Cette mesure vise principalement à amener « l'infracteur » à mesurer l'impact humain de son geste et à en assumer la responsabilité, tout en donnant l'occasion à la victime d'exprimer ses émotions, ses attentes et ses besoins.

---

<sup>1</sup> *Op.cit.* p.102.

<sup>2</sup> *Les acteurs de la justice restaurative privilégient le terme « infracteur » à celui d'auteur.*

Des mesures restauratives peuvent également être organisées hors la présence de « l'infracteur » : des cercles de discussion peuvent associer les proches des intéressés, des représentants associatifs, voire les enquêteurs, afin de permettre une reconnaissance des actes par la société. Des rencontres peuvent également être organisées entre des auteurs et des victimes qui ne sont pas concernés par la même affaire, afin qu'elles évoquent les répercussions que l'infraction a eues dans leurs vies respectives.

Ces cercles de discussion rappellent les groupes de paroles organisés depuis plusieurs décennies par l'association L'Ange Bleu de Latifa Bennari qui mettent en présence des victimes et des auteurs ou des pédophiles abstinents.

Les mesures restauratives peuvent intervenir après un procès, en complément d'une procédure judiciaire qui est allée à son terme. Elles peuvent aussi être proposées comme des alternatives aux poursuites (article 41-1 du code de procédure pénale), ce qui peut se révéler particulièrement indiqué lorsque l'enquête se dirige, faute de preuve, vers un non-lieu.

**Proposition n° 32 : favoriser le recours aux mesures de justice restaurative, notamment pour les affaires dans lesquelles l'action publique est éteinte.**

## **2. Les possibilités de réparation indemnitaire**

La réparation des préjudices graves subis par les mineurs victimes d'infractions sexuelles peut également être envisagée par une action civile en réparation.

L'ensemble des préjudices, évalués au regard des conséquences des infractions sur la sphère psychologique, affective, sexuelle, alimentaire, familiale, sociale et professionnelle, sur la personnalité de la victime et au regard des conséquences médicales sont susceptibles de réparation.

L'action en réparation se prescrit par vingt ans à compter de la date de consolidation du dommage. La date de consolidation, c'est-à-dire la date à laquelle les dommages sont stabilisés, peut être largement postérieure à la date de commission des faits. Cette date est déterminée par le recours à une expertise.

Sans pouvoir déboucher sur une condamnation, l'action civile peut conduire à faire reconnaître la responsabilité de l'auteur et à le faire participer à la réparation des dommages causés. Symboliquement, elle peut donc représenter une forme de reconnaissance appréciable pour la victime, comme l'a bien compris l'Église catholique qui envisage de mettre en place un mécanisme d'indemnisation.

Les victimes d'une agression sexuelle ou d'une atteinte sexuelle peuvent en outre bénéficier de la procédure d'indemnisation spécifique prévue à l'article 706-3 du code de procédure pénale. Cet article garantit la réparation intégrale du dommage, via la saisine d'une commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). L'indemnisation est versée par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme (FGTI).

Dans son rapport de 2018, le rapporteur Marie Mercier regrettait que le délai pour saisir la CIVI soit limité à trois ans à compter de la date de l'infraction, ce qui paraît fort court, et elle suggérait donc de porter ce délai à dix ans, soit le délai de droit commun en matière de responsabilité civile.

## **B. LA PRISE EN CHARGE MÉDICALE ET PSYCHOLOGIQUE**

### **1. L'accompagnement médical et psychologique des victimes s'est progressivement développé mais demeure insuffisant**

*a) La nécessité d'un accompagnement médical et psychologique pour atténuer les conséquences des violences sexuelles*

**Un accompagnement médical et psychologique adapté aux victimes de violences sexuelles s'avère nécessaire** pour leur offrir des perspectives de résilience et de reconstruction. Il est essentiel pour **prévenir le développement de troubles voire de pathologies**, conséquences à long terme de ces violences.

Comme l'indiquait le docteur Georges Picherot, lors de son audition par votre mission le 4 décembre 2018, « *le fait d'avoir subi ces maltraitances entraîne une vulnérabilité chronique, qui se rapproche de celle des erreurs diététiques, et constitue un déterminant de pathologies cardiovasculaires, de troubles du comportement alimentaire et, évidemment, de troubles psychiatriques ou psychologiques* ». Muriel Salmona, présidente de l'association Mémoire traumatique et victimologie, va également dans ce sens : « *une enquête de l'OMS répertoriant toutes les études sur les conséquences des violences sur les enfants a démontré que les troubles psychotraumatiques sont le principal facteur explicatif des conséquences observées en termes de santé physique, de santé mentale et psychologique, de conséquences sur la vie, des risques de marginalisation et de risques d'échec<sup>1</sup>* ».

---

<sup>1</sup> Audition du 23 janvier 2019.

*b) La prise en compte progressive des violences sexuelles dans le milieu médical et psychologique*

L'importance de la prise en charge des victimes est apparue progressivement dans le corps médical. Comme cela a déjà été indiqué au début de ce rapport, le docteur Picherot a expliqué à votre mission que « à la fin des années 1980, la plupart des prises en charge d'enfants se faisaient encore dans des services médicaux non adaptés – principalement les urgences –, où ils étaient suivis par des médecins non spécifiquement formés. Cela a pu être très traumatisant. Il a fallu attendre la fin des années 1990 pour que soient mises en place des unités plus spécialisées, répondant aux besoins médicaux des enfants. »

Cette prise de conscience, nourrie par une meilleure connaissance des conséquences des psychotraumatismes, a conduit à développer des formations spécifiques des professionnels de santé.

En effet, **une formation spécifique est nécessaire**, tant pour la détection des signes de violences sexuelles que pour l'accompagnement des victimes, en raison de leur traumatisme qui complexifie le recueil de leur parole et le travail des professionnels. C'est notamment ce qu'a expliqué Muriel Salmona à votre mission lors de son audition le 23 janvier 2019 : « Il faut aussi prendre en compte le fait que les enfants vont présenter des troubles psychotraumatiques très déstabilisants pour les professionnels voire paradoxaux, notamment par une manifestation de survie appelée la dissociation traumatique. Les enfants sont comme anesthésiés, déconnectés ; ils peuvent alors ne pas paraître crédibles ou ne pas sembler si atteints que cela. Cela complique l'évaluation de la gravité des faits et des dangers. »

Concernant la **formation** reçue par les médecins, le docteur Picherot indique que « la formation des médecins aux violences subies par les enfants n'a pas cessé d'augmenter, mais elle demeure notablement insuffisante. Le risque pour un médecin de rencontrer un cas d'enfant victime de maltraitance n'est pas du tout proportionnel au nombre d'heures de formation. » En effet, **cette formation représente moins de dix heures dans tout le cursus médical**, alors que des faits de violences sexuelles subis par un patient sont susceptibles de se présenter fréquemment dans la carrière d'un médecin. Pour le docteur Picherot, la formation des médecins sur les violences sexuelles doit être axée sur deux éléments : la reconnaissance des signes de violences sexuelles subies et les conséquences des violences sexuelles, quel que soit le contexte, intra ou extrafamilial. Il précise en outre qu'« une telle formation doit s'adresser aux médecins généralistes et aux pédiatres de première ligne, mais également aux spécialistes qui disent passer régulièrement à côté de problèmes de violences sexuelles ; je pense en particulier aux gynécologues obstétriciens, aux neurologues et aux algologues<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> L'algologue s'intéresse aux causes et au traitement de la douleur.

C'est notamment dans ce contexte que se sont développées **les unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques**<sup>1</sup>, inspirées des *child advocacy centers* aux États-Unis. Ces dispositifs d'accueil sont ainsi le point d'entrée de l'enfant victime et doivent s'inscrire dans **un continuum de prise en charge**, comme en témoigne l'intervention de Georges Picherot : « *On ne peut pas dissocier une expertise de haut niveau d'un soin immédiat : si on laisse un enfant sans soins après l'expertise, il subira un traumatisme. C'est très différent de ce que l'on pense habituellement en matière de médecine légale – on fait un examen de haute qualité, puis le juge décidera du soin. Le temps passe vite pour un enfant, et le temps de la justice est long. Si un enfant subit une expertise pour une violence sexuelle en institution et que le procès a lieu deux ou trois ans après, quel soin lui sera donné dans ce laps de temps ? Il sera passé de sept à dix ans, de dix à treize ans ou de treize à seize ans... La différence est considérable pour lui, l'évolution est majeure. Durant cette période de grande vulnérabilité, son développement se fera sans prévention des séquelles. C'est là que réside l'intérêt de ces structures* »

c) *La prise en charge des troubles psychiques des mineurs souffre d'importantes difficultés*

**La prise en charge des troubles psychiques des mineurs victimes d'agressions sexuelles s'inscrit ensuite dans le cadre plus général de la psychiatrie des mineurs.**

Rappelons que le secteur de la psychiatrie, dont celle dédiée aux mineurs, s'est structuré dans les années 1970 au profit d'une désinstitutionnalisation, afin de privilégier une prise en charge en milieu ouvert plutôt qu'une hospitalisation systématique.

**L'organisation du secteur de la psychiatrie comporte une offre de prise en charge spécifique pour les enfants et les adolescents garantissant un accès à des soins sur l'ensemble du territoire national.** Les principes d'accessibilité et de continuité des soins ont été réaffirmés dans la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé<sup>2</sup>.

**L'offre hospitalière en pédopsychiatrie** se caractérise majoritairement par une hospitalisation à temps partiel, en hôpital de jour ou en hôpital de nuit, représentant 72 % des capacités d'accueil à l'hôpital en pédopsychiatrie. La prise en charge pédopsychiatrique demeure toutefois **majoritairement ambulatoire**<sup>3</sup>.

La prise en charge psychiatrique des mineurs est également assurée par une **offre sanitaire et médico-sociale**. Parmi les structures existantes, les mineurs victimes d'agressions sexuelles peuvent être pris en charge par des **centres médico-psychologiques infanto-juvénile (CMP-IJ)** et par des **centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP)**.

---

<sup>1</sup> Le rôle et le fonctionnement de ces dispositifs sont développés dans la partie consacrée à l'arsenal législatif figurant au I du présent rapport.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 494 sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France, par Alain Milon, président, et Michel Amiel, rapporteur (2016-2017).

### Les différents types de structures

- Les **centres médico-psychologiques infanto-juvénile** (CMP-IJ) assurent, en milieu ouvert, une offre de prévention, de diagnostic et de soins ambulatoires et à domicile aux enfants et aux adolescents sur l'ensemble du territoire national : 1 500 sites accueillent 400 000 jeunes en France en 2016<sup>1</sup>. Ils peuvent également offrir un accompagnement social aux patients. Les CMP-IJ sont une déclinaison dédiée aux mineurs des CMP, qui assurent la prise en charge d'adultes.

- Les **centres médico-psycho-pédagogiques** (CMPP) prennent en charge des enfants et adolescents âgés de 0 à 20 ans souffrant de troubles psychiques et présentant des difficultés scolaires, de comportement, de langage, de sommeil, *etc.* 213 000 jeunes sont pris en charge par 400 sites en France en 2016<sup>2</sup>.

Une **équipe pluridisciplinaire** intervient dans ces structures, composée de pédopsychiatres, de psychologues, de rééducateurs et d'assistants sociaux.

Ces structures souffrent toutefois d'un **manque de moyens face à la progression de la demande de soins** et il existe **des inégalités d'accès aux soins psychiatrique sur le territoire**. C'est ce qu'a constaté, en 2017, notre collègue Michel Amiel dans son *rapport d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France*. Il évoque les difficultés d'accès aux soins psychiatrique et les retards de prise en charge : « *ces difficultés constituent pour les mineurs atteints de troubles une perte de chance d'autant plus importante que la précocité de la prise en charge est déterminante. Plusieurs facteurs sont de nature à causer ces retards : l'inadaptation de l'offre et son insuffisance, en particulier dans certains territoires, sont accentuées par la hausse des demandes. De plus, un grand nombre de familles connaissent des difficultés d'accès aux soins lorsque ceux-ci ne sont pas pris en charge financièrement*<sup>3</sup>. »

Ce constat a été confirmé par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), dans son rapport de septembre 2018 consacré à l'évaluation du fonctionnement des centres d'action médico-sociale précoce, des centres médico-psycho-pédagogiques et des centres médico-psychologiques de psychiatrie infanto-juvénile. L'Igas constate **une hausse importante de la demande de soins psychiatriques des mineurs avec une augmentation de 14 % de la file active en dix ans**, qui fragilise les dispositifs dont les moyens n'ont pas augmenté suffisamment : « *cette hausse de la demande intervient alors que les contraintes sur le personnel menacent la viabilité des centres. En sus de la démographie défavorable de la pédopsychiatrie, les structures doivent faire face à l'inadéquation de l'offre libérale et à la moindre attractivité des salaires en milieu*

<sup>1</sup> Igas, *Mission relative à l'évaluation du fonctionnement des centres d'action médico-sociale précoce, des centres médico-psycho-pédagogiques et des centres médico-psychologiques de psychiatrie infanto-juvénile*, septembre 2018.

<sup>2</sup> Igas, *op. cit.*

<sup>3</sup> Sénat, *rapport d'information n° 494 sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France*, par Alain Milon, président, et Michel Amiel, rapporteur (2016-2017), p. 72.

*hospitalier et médico-social. Cette pénurie de professionnels, particulièrement signalée dans certains territoires, réduit l'offre de soins et entraîne des inégalités sociales et territoriales d'accès à la santé<sup>1</sup> ».*

Il en résulte un **allongement considérable des délais pour obtenir une prise en charge**, comme l'indiquait Muriel Salmona devant votre mission<sup>2</sup> : *« il faut rappeler que presque partout le délai minimum pour une prise en charge en centre médico psychologique (CMP) est de six mois. Mais le plus souvent, c'est entre douze et dix-huit mois. »* Cette situation nuit à l'efficacité de la prise en charge des victimes, qui doit intervenir le plus tôt possible, et risque même de les décourager à recourir à des soins psychiatriques.

La crise de la psychiatrie, et notamment de la pédopsychiatrie, déborde du champ d'investigation de la mission. Il est clair, cependant, qu'elle crée un contexte peu favorable à la prise en charge des victimes et qu'un travail de fond doit être mené dans ce domaine, en s'inspirant des préconisations de notre collègue Michel Amiel.

## **2. La prise en charge intégrale des soins par l'Assurance maladie pourrait être étendue**

### *a) Le remboursement intégral par l'Assurance maladie des soins pour les mineurs victimes de violences sexuelles*

Depuis la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs<sup>3</sup>, **les soins consécutifs aux violences sexuelles subies par des mineurs sont intégralement pris en charge par la sécurité sociale<sup>4</sup>.**

Aux termes de l'article R. 160-17 du code de la sécurité sociale (II) , *« la participation de l'assuré est également supprimée [...] pour les soins consécutifs aux sévices sexuels subis par les mineurs victimes d'actes prévus et réprimés par les articles 222-23 à 222-32 et 227-22 à 227-27 du code pénal, à compter de la date présumée de commission des faits »*. La demande d'exonération peut être effectuée par l'assuré, la victime, son médecin ou son représentant légal. Le service du contrôle médical de la caisse d'assurance maladie se prononce sur cette demande, sur la base des éléments communiqués par le médecin traitant et, le cas échéant, de l'expertise médico-psychologique. Cette exonération est fixée pour la durée du traitement et peut se poursuivre au-delà de la majorité de la victime.

---

<sup>1</sup> Igas, *op. cit.*

<sup>2</sup> Audition du 23 janvier 2019.

<sup>3</sup> Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, art. 31.

<sup>4</sup> Art. L. 160-14 du code de la sécurité sociale.

**Cette prise en charge intégrale des soins demeure toutefois trop peu connue**, comme l'indiquait déjà notre collègue rapporteur Marie Mercier en 2018, dans son rapport d'information consacré aux mineurs victimes d'infractions sexuelles<sup>1</sup>. Un important effort d'information mérite donc d'être conduit, auprès des victimes, pour les aviser de leurs droits auprès des professionnels de santé, comme auprès du réseau des caisses primaires d'assurance maladie.

*b) Envisager un panier de soins élargi pour la prise en charge des victimes*

Afin de s'engager plus avant vers une prise en charge globale des pathologies et des troubles consécutifs aux violences sexuelles, vos rapporteuses considèrent que **la prise en charge intégrale des soins pour les victimes par la sécurité sociale pourrait être étendue à la prise en charge psychologique**.

Les propos du docteur Georges Picherot, lors de son audition par votre mission, allaient d'ailleurs dans ce sens : « *la prise en charge à 100 % ne suffit pas car il faudrait y ajouter la prise en charge psychologique et celle des soins de psychomotricité, qui ne sont pas remboursés par la sécurité sociale.* ». Cette extension pourrait également permettre de répondre, au moins partiellement, au manque de médecins psychiatres sur le territoire, en faisant intervenir davantage de psychologues dans l'accompagnement des victimes.

**Proposition n° 33 : communiquer sur le remboursement intégral des soins consécutifs aux sévices subis par les mineurs victimes d'agressions sexuelles, élargi aux consultations psychologiques.**

Le remboursement de consultations de psychologie ne devrait pas exclure *a priori* la prise en charge de formes de psychothérapies innovantes, tels que l'art-thérapie par exemple, développées avec succès par les associations. Ces types d'accompagnement des victimes permettent d'obtenir des résultats significatifs pour la reconstruction des victimes, selon les responsables associatifs auditionnés par vos rapporteuses. Ils peuvent aussi présenter un intérêt médico-économique, en se substituant parfois à des dispositifs d'hospitalisation.

### **3. Le rôle complémentaire des associations dans l'accompagnement des victimes**

En parallèle des dispositifs d'accompagnement médical, **les associations d'aide aux victimes développent d'importantes mesures d'accompagnement œuvrant à la résilience des victimes de violences sexuelles**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 289 fait au nom de la commission des lois sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs (2017-2018).

L'Association *L'Enfant Bleu* exerce par exemple plusieurs activités pour aider les victimes : l'écoute, le suivi thérapeutique, l'accompagnement juridique. Elle a plus particulièrement développé des **groupes de paroles**, comme l'a expliqué sa présidente Isabelle Debré<sup>1</sup> : *« concernant les agressions sexuelles, nous avons ouvert deux groupes de parole d'adultes – un troisième le sera bientôt – et un groupe d'adolescents devrait voir le jour. Les adultes ont besoin de parler pour se libérer de ce qu'ils ont vécu quand ils étaient enfants. Ces groupes se réunissent une fois par mois sur une durée de onze mois. Il s'agit de groupes de six à sept personnes et au bout d'un an, ces personnes vont en général beaucoup mieux. »* Ces groupes sont pris en charge par des professionnels et comprennent un ou deux psychologues cliniciens spécialistes des traumatismes.

L'association *Innocence en danger* a également développé des **séjours de résilience** pour les victimes, qui ont été initiés en 2002 de façon empirique, comme l'a expliqué Homayra Sellier, présidente de cette association, devant votre mission<sup>2</sup> : *« une petite fille de dix ans avait été violée par quatre adolescents, avec tentative d'assassinat, et elle ne parlait pas. En unité psychiatrique à l'hôpital depuis six mois, elle ne disait rien. Sa mère m'a contactée et ma première question a été de savoir ce que sa fille aimait. La mère m'a répondu l'équitation. Nous lui avons donc organisé un séjour d'équitation au cours duquel toutes les personnes respectaient le fait qu'elle mangeait seule, qu'elle ne parlait pas. Au bout de dix jours, au moment de partir en prenant la main de sa mère, elle m'a dit « Homayra je vais parler » et effectivement elle a parlé ».*

Les séjours de résilience ont alors été développés par cette association en partenariat avec un pédopsychiatre suisse. Ces séjours sont basés sur l'art thérapie, le yoga, la méditation ou encore l'empathie. Homayra Seiller a précisé en outre que *« les enfants sont encadrés par des experts, psychologues, psychiatres, ou praticiens de l'EMDR<sup>3</sup>, qui est une thérapie cognitive. Les enfants viennent avec leurs fratries et avec leur parent protecteur ; ils restent entre une et deux semaines »*. Ils permettent aux victimes de se reconstruire et de trouver parfois des perspectives professionnelles. Les victimes sont la plupart du temps emmenées dans des pays étrangers pour effectuer ces séjours, faute de structures adaptées et de développement suffisant de ces types de thérapies en France, ce qu'a regretté la présidente d'*Innocence en danger*. L'intérêt de ce type de thérapies a également été souligné par Violaine Guérin, présidente de l'association *Stop aux violences sexuelles*<sup>4</sup> : *« prenons l'exemple des ateliers thérapeutiques Escrime : ils accueillent des patients qui avaient en moyenne connu 356 jours d'hospitalisation psychiatrique et qui ensuite n'en ont plus aucune. Nous disposons là de leviers médico-économiques considérables. »*

---

<sup>1</sup> Audition du 26 mars 2019.

<sup>2</sup> Audition du 23 janvier 2019.

<sup>3</sup> Les initiales EMDR signifient eye movement desensitization and reprocessing que l'on peut traduire par désensibilisation et retraitement par les mouvements oculaires.

<sup>4</sup> Audition du 23 janvier 2019.

Les associations participent en outre à la formation des professionnels de santé aux violences sexuelles. Par exemple, l'association Mémoire traumatique et victimologie, présidée par le docteur Muriel Salmona, organise chaque année 80 à 90 journées de formation des professionnels du secteur médical et médico-social ainsi que ceux de la justice, de la police, de l'éducation nationale, *etc.*<sup>1</sup>

#### 4. Les nouveaux centres de prise en charge des victimes de psychotraumatisme : un début de réponse face à la nécessité d'une approche globale

Le Président de la République a annoncé le 25 novembre 2017 la création de **dispositifs spécialisés dans la prise en charge du psychotraumatisme**, destinés à accompagner l'ensemble des victimes. Ils sont coordonnés par le Centre national de ressources et de résilience, co-piloté par le CHU de Lille et l'AP-HP, et s'inscrivent dans les orientations de la feuille de route « santé mentale et psychiatrie », présentée par le ministère des solidarités et de la santé en 2018.

Le **psychotraumatisme** regroupe l'ensemble des troubles engendrés par des violences subies, physiques ou psychologiques, notamment des violences sexuelles. Ces violences ont en effet des conséquences sur la santé physique et psychique des victimes et peuvent être à l'origine du développement de comportements à risques, de pathologies somatiques ou encore de suicides. Comme évoqué précédemment, s'agissant des violences sexuelles, ces troubles peuvent aussi faire des victimes de potentiels auteurs, qui reproduisent des actes qu'ils ont préalablement subis.

Pour la création de ces dispositifs spécialisés, un appel à projet national a été ouvert par le ministère des solidarités et de la santé à l'automne 2018, sur la base d'un cahier des charges définissant les missions et les champs d'intervention des futurs centres de prise en charge du psychotraumatisme.

L'instruction ministérielle du 19 juin 2018 relative à cet appel à projet national<sup>2</sup> prévoit que la **prise en charge** assurée par ces centres doit s'adresser à **l'ensemble des personnes, mineures ou majeures, exposées à des violences ayant entraîné ou risquant d'entraîner un psychotraumatisme** : violences physiques, sexuelles, psychologiques, conjugales, intrafamiliales, traumatismes de guerre, traumatismes liés à la migration, exposition à un attentat, à une catastrophe naturelle, *etc.*

---

<sup>1</sup> Audition du 23 janvier 2019.

<sup>2</sup> Instruction N° DGOS/R4/2018/150 du 19 juin 2018 relative à l'appel à projet national pour l'identification de dispositifs de prise en charge globale du psychotraumatisme.

La mission assignée à ces centres est de **proposer une approche globale par des consultations, des psychothérapies individuelles et de groupe et des actions d'éducation thérapeutique**. La prise en charge est assurée par des professionnels formés aux psychotraumatismes : psychiatres, pédopsychiatres, psychologues, infirmiers, *etc.* Ces centres doivent en outre assurer **une couverture de prise en charge large au sein de leur région d'implantation** grâce à la mobilité des équipes, au recours à la télémédecine et au développement de partenariats.

Une **fonction de ressource et d'expertise** est également assignée à ces centres. Elle implique un rôle d'animation des compétences de prise en charge du psychotraumatisme présentes sur le territoire ainsi qu'un travail en réseau avec les acteurs de la prise en charge et de l'accompagnement des victimes : services de médecine et psychiatrie, associations d'aide aux victimes, foyers d'accueil, protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, *etc.*

Ces centres ont également pour mission de **contribuer à la sensibilisation au repérage des violences et des troubles psychosomatiques** ainsi qu'à la formation aux bonnes pratiques et à la diffusion de la connaissance sur la prise en charge auprès des acteurs concernés.

À l'issue de l'appel à projet, **dix centres régionaux ont été sélectionnés et ont débuté leur mise en place au début de l'année 2019** au sein des structures suivantes :

- établissements de l'AP-HP dans le cadre des projets « AP-HP Nord » et « AP-HP Centre/Sud » ;
- CHU de Lille ;
- CHU de Dijon ;
- CHU de Tours ;
- CHU de Strasbourg ;
- CHU de la Martinique ;
- Hospices civils de Lyon ;
- projet commun aux trois CHU de la région Occitanie (Toulouse, Montpellier et Nîmes) ;
- projet commun au CHU de Nice et à la Fondation Lénval.

**La prise en charge globale assignée à ces centres apparaît essentielle pour œuvrer à un accompagnement efficace et à une véritable reconstruction de la victime.**

Cette approche permet de ne pas systématiquement assimiler la victime à un « malade » et de ne pas **l'enfermer dans un statut de victime**, qui ne lui permettrait pas de dépasser son traumatisme. Comme l'indiquait Violaine Guérin, présidente de Stop aux violences sexuelles, devant votre mission<sup>1</sup>, **les circuits exclusivement psychiatriques ne sont pas la meilleure solution pour nombre de victimes** qui, malgré cette prise en charge pendant des années, demeurent en grande souffrance. Ces centres devraient donc assurer une prise en charge plus transversale des victimes, comme l'a expliqué Muriel Salmona : « *les dix centres de psychotraumatologie dont nous avons rédigé le cahier des charges sont bien des structures pluridisciplinaires visant à une prise en charge holistique, c'est à dire à la fois physique et psychologique. Nous avons d'ailleurs obtenu que ces centres soient adossés à une prise en charge par des hôpitaux généraux.* »

**Vos rapporteuses soutiennent cette approche globale pour les victimes de psychotraumatismes dans le cadre de ces dix nouveaux centres mis en place cette année.** Ils devraient répondre à certaines lacunes dans la prise en charge des victimes et aux besoins de formation des professionnels. Seulement dix centres sont cependant ouverts à ce stade sur l'ensemble du territoire. Certaines régions, telles que la Normandie, la Bretagne et les Pays de la Loire, ne disposent d'aucun centre.

Lors de son audition par votre mission, Muriel Salmona indiquait qu'il en faudrait une centaine, soit un par département. Si la création d'une centaine de centres apparaît difficilement atteignable à court terme, en raison du besoin de professionnels spécialement formés et du coût d'un tel déploiement, **une couverture équilibrée des territoires apparaît en revanche nécessaire**, sans négliger les territoires d'outre-mer.

L'évaluation de ces centres, prévue au bout de trois ans de fonctionnement, devra être l'occasion de réévaluer la couverture territoriale du dispositif. À terme, la création d'une centaine de centres sur le territoire pourrait être envisagée. Ce déploiement permettrait de disposer de centres accessibles à l'ensemble de la population et d'assurer ainsi un maillage territorial équilibré de la prise en charge des victimes.

<p><b>Proposition n° 34 : assurer une couverture territoriale équilibrée dans le déploiement des centres de prise en charge du psychotraumatisme, en envisageant à terme la création d'une centaine de structures sans oublier l'outre-mer.</b></p>
---

---

<sup>1</sup> Audition du 23 janvier 2019.

#### IV. LA PRISE EN CHARGE DES AUTEURS : DE LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE À LA PRÉVENTION DU PREMIER PASSAGE À L'ACTE

La mission a constaté, comme c'est souvent le cas en France, que les dispositifs « curatifs » sont développés mais que la prévention du premier passage à l'acte reste très insuffisante. C'est dans ce domaine que les marges de progression sont les plus évidentes.

##### A. LE CADRE THÉRAPEUTIQUE

###### 1. Le traitement de la pédophilie et des auteurs de violences sexuelles : une nécessaire approche globale

Il convient de rappeler au préalable que l'on doit **distinguer les personnes pédophiles des auteurs d'infractions sexuelles sur mineurs**, les pédophiles pouvant ne jamais passer à l'acte et les auteurs d'infractions pouvant ne pas être pédophiles<sup>1</sup>.

**La prévention primaire**, destinée à prévenir le passage à l'acte, en assurant une sensibilisation du public et un accompagnement des personnes attirées sexuellement par les mineurs, **est bien moins développée que la prise en charge des auteurs**, destinée à la prévention de la récidive. Par conséquent, les informations disponibles sur le traitement et l'accompagnement de ces personnes sont plus limitées. Elles seront développées ci-après dans la partie consacrée à la prévention du premier passage à l'acte.

**Les auteurs d'infractions à caractère sexuel (AICS)** constituent un **groupe très hétérogène**, comme l'ont indiqué les psychiatres du CRIAVS de Lyon, lors du déplacement de votre mission. Toutefois, il apparaît qu'un nombre significatif d'AICS sur mineurs a été victime de traumatismes et de violences dans l'enfance<sup>2</sup>. Il en découle, chez la plupart des auteurs, des troubles de l'attachement. Par conséquent, **la grande majorité des AICS souffre de troubles de la personnalité mais n'a pas de pathologie psychiatrique**. Nombre d'entre eux éprouvent en outre une grande culpabilité. Dès lors, leur prise en charge a pour objectif d'**infléchir leurs modes de personnalité**, en les sécurisant face à leurs troubles.

Comme l'ont expliqué les psychiatres du CRIAVS de Lyon, il convient donc de nouer avec les AICS une relation empathique et sécurisante, avec une prise en charge pour laquelle la **régulation émotionnelle** et la **gestion du comportement** sont des facteurs déterminants. C'est pourquoi le docteur Mouchet-Mages a indiqué que « *la prise en charge doit avant tout relever de la psychothérapie*<sup>3</sup> »

---

<sup>1</sup> Ces notions sont explicitées dans la partie du rapport consacrée aux profils des auteurs.

<sup>2</sup> Voir le compte rendu du déplacement à Lyon le 19 mars 2019.

<sup>3</sup> Audition du 21 novembre 2019.

Si toute forme de soin psychiatrique n'est pas à exclure, la prise en charge de l'AICS doit varier selon son profil et viser une approche plus globale, dans laquelle **les conditions socio-économiques** de l'auteur doivent aussi être prises en compte. Les représentants du CRIAVS de Lyon ont effet insisté sur le contexte social de l'auteur comme critère déterminant pour sa prise en charge. En conséquence, l'accompagnement social, un logement stable et un soutien familial sont essentiels pour prévenir la récurrence de l'auteur. À cet égard le docteur Mouchet-Mages indiquait que « *la famille, en outre, doit elle aussi être prise en charge, et le traitement doit s'articuler en différentes séquences périodisées de façon opportune, avec la possibilité que, le moment venu, le sujet soit considéré comme guéri* ».

## 2. Le rôle des CRIAVS

Le **centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIAVS)** ont été créés par une circulaire du 13 avril 2006<sup>1</sup> afin de favoriser la **prévention des violences sexuelles, d'assurer la formation des professionnels prenant en charge les auteurs et leur offrir un appui en termes de connaissances et de bonnes pratiques**. Ils ont aussi pour objectif de structurer les liens entre professionnels de la psychiatrie et acteurs de la justice, magistrats et administration pénitentiaire, dans le cadre d'une prise en charge pluridisciplinaire. Les CRIAVS n'interviennent donc pas directement auprès des auteurs de violences sexuelles faisant l'objet de soins mais auprès des professionnels qui les prennent en charge.

Ils sont dès lors **un acteur essentiel pour la formation des différents intervenants dans la prise en charge des auteurs de violences sexuelles** ainsi que pour l'harmonisation des pratiques et leur évolution au regard de l'avancement des connaissances médicales et psychologiques sur les violences sexuelles.

Ce sont des **structures publiques, organisées régionalement**, avec une ou plusieurs implantations dans chaque ancienne région<sup>2</sup>. Par exemple, dans l'ancienne région Rhône-Alpes, le CRIAVS est implanté dans trois villes : Lyon, Grenoble et Saint-Etienne. Ces centres regroupent **près de deux cents professionnels de santé** représentant quinze disciplines<sup>3</sup>. Les CRIAVS sont par ailleurs unis depuis dix ans au sein d'une fédération, la FFCRIAVS, qui leur permet de développer un réseau documentaire mutualisé et d'organiser des échanges et des événements au niveau national.

---

<sup>1</sup> Circulaire N° DHOS/DGS/O2/6C/2006/168 du 13 avril 2006 relative à la prise en charge des auteurs de violences sexuelles et à la création de centres de ressources interrégionaux.

<sup>2</sup> Préalablement au redécoupage des régions intervenu en 2015.

<sup>3</sup> Audition de la FFCRIAVS le 17 janvier 2019

### Les missions des CRIAVS

Aux termes de la circulaire du 13 avril 2006 portant création des CRIAVS, six missions leur sont attribuées :

1. **Développer la prévention** (primaire, secondaire ou tertiaire) et être l'interface des acteurs qui mènent déjà ou souhaitent mener des actions de prévention dans ce domaine ;

2. Être un **lieu de soutien et de recours pour les praticiens et les équipes de prise en charge de proximité**, notamment pour la prise en charge de cas difficiles ou pour être un support et un conseil pour l'organisation de modalités de prise en charge adaptées (thérapies de groupe par exemple) ;

3. Être **promoteur de réseaux dans une double perspective de prise en charge et d'échanges cliniques sur les pratiques**, en favorisant les rencontres entre équipes soignantes confrontées à des demandes de prise en charge d'auteurs de violences sexuelles qui constitueront la base d'une capitalisation des pratiques et d'une stimulation de leur évaluation et de leur évolution. Cette fonction d'animation de réseau positionne les centres des ressources comme interface entre les professionnels de santé et de la justice, notamment dans le but de favoriser l'établissement de procédures et d'un langage partagé ;

4. **Assurer les formations des professionnels**, notamment les experts auprès des tribunaux, en matière de violences sexuelles et promouvoir les modalités de formation croisées entre professionnels de santé et de la justice ;

5. Rechercher, rassembler, mettre à la disposition et faire connaître des professionnels toute la **documentation** et la littérature sur les auteurs de violences sexuelles ;

6. **Impulser et diffuser la recherche et l'évaluation des pratiques** dans le domaine de la prise en charge des auteurs de violences sexuelles, en utilisant les dispositifs de recherches existants (au niveau national hospitalier ou non, régional ou local) en tenant compte de la nécessité de recherches spécifiques au niveau régional et de recherche à un niveau national. Ces dernières peuvent être promues par un réseau de centres ressource.

Les CRIAVS sont dès lors sollicités au premier chef par les **professionnels de santé**, qu'ils exercent en libéral, en structures médico-sociales ou en centres médico-psychologiques. Ils peuvent bénéficier d'une formation ou de conseils, notamment sur la façon de prendre en charge un patient présentant des troubles complexes. Les **professionnels de la justice** (protection judiciaire de la jeunesse et services pénitentiaires d'insertion et de probation) et ceux du **travail social** sollicitent également les CRIAVS.

Le CRIAVS Rhône-Alpes propose par exemple des **formations** sur les soins pénalement ordonnés, sur les traitements médicamenteux des AICS, sur la pédophilie ou encore sur les adolescents auteurs de violences sexuelles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le compte rendu du déplacement à Lyon le 19 mars 2019.

Afin de nourrir les formations et les conseils aux professionnels de connaissances sur les violences sexuelles, les CRIAVS mènent aussi des **activités de recherche**. Un projet de recherche intitulé « dissociation au cours du passage à l'acte chez les auteurs de violences sexuelles » est, par exemple, actuellement conduit par le CRIAVS Rhône-Alpes.

Enfin, chaque centre régional peut développer des actions et projets spécifiques. La FFCRIAVS a indiqué à votre mission que **des partenariats ont été noués avec l'Église**, en particulier avec les diocèses de Bordeaux et de Montpellier, afin de conduire des travaux de sensibilisation auprès des prêtres ou de mettre en place des dispositifs d'accompagnement des victimes et des auteurs. Certains CRIAVS interviennent aussi dans des **lycées** ou des **universités** pour y mener des actions de prévention. Le CRIAVS de Lyon a par ailleurs développé une activité d'accompagnement des soins des adolescents auteurs de violences sexuelles.

## **B. LA PRISE EN CHARGE DES AUTEURS, ENTRE SANTÉ ET JUSTICE**

Des dispositifs de prise en charge des auteurs d'infractions sexuelles ont été mis en place, en milieu fermé comme en milieu ouvert, dans le but de prévenir la récidive.

### **1. Pendant la détention**

Il est évidemment souhaitable que les auteurs condamnés à une peine de prison, qui sont par construction coupables des infractions les plus graves, bénéficient de soins pendant leur période de détention.

#### *a) L'incitation aux soins*

Pour assurer une prise en charge thérapeutique efficace des auteurs d'infractions sexuelles, des dispositifs de soins sont mis en œuvre dès la détention de l'auteur condamné à une peine privative de liberté.

Cette prise en charge est fondée sur **l'incitation aux soins associée à une possibilité de réduction de peine**. L'AICS condamné à une peine de prison assortie d'un suivi socio-judiciaire doit être informé par le juge de l'application des peines de la possibilité d'un traitement. Si le détenu refuse ce traitement, cette information doit lui être renouvelée au moins une fois par an<sup>1</sup>. Le juge peut également proposer au condamné de suivre un traitement pendant la durée de sa détention si un médecin considère qu'il est susceptible de pouvoir suivre un tel traitement<sup>2</sup>. Le détenu peut enfin lui-même demander à recevoir des soins auprès de l'équipe soignante de l'établissement pénitentiaire.

---

<sup>1</sup> Article 763-7 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Article 7171-1 du code de procédure pénale.

Dès lors que le détenu accepte de suivre des soins, il se voit délivrer régulièrement par les équipes soignantes des **attestations** lui permettant de justifier son suivi thérapeutique auprès du juge de l'application des peines. En outre, le suivi d'une thérapie destinée à prévenir les risques de récidive peut conduire à une **réduction de peine**<sup>1</sup>.

Les détenus AICS bénéficient d'**une prise en charge thérapeutique spécialisée**, qui ne diffère pas selon que l'auteur a commis des violences sexuelles sur une victime majeure ou mineure. L'article 717-1 du code pénal dispose seulement que « *les personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru exécutent leur peine dans des établissements pénitentiaires permettant d'assurer un suivi médical et psychologique adapté.* »

*b) Les établissements pénitentiaires spécialisés dans l'accueil d'auteurs de violences sexuelles*

Afin d'assurer ce suivi médical et psychologique dans les meilleures conditions, **vingt-deux établissements pénitentiaires ont été spécifiquement désignés en 2008 pour assurer prioritairement l'accueil des AICS**. Ces établissements sont répartis sur l'ensemble du territoire national<sup>2</sup> et sont dotés d'**équipes soignantes renforcées** ou appuyés par des équipes mobiles.

Ces établissements spécialisés n'accueillent pas exclusivement des AICS : en moyenne, on compte 37 % d'AICS parmi les détenus dans ces établissements, contre 10 % dans le reste de la population carcérale.

Le *Protocole Santé-Justice relatif à la prise en charge des AICS dans les établissements pénitentiaires*, élaboré par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS), et signé en décembre 2011, prévoit une coordination régionale des acteurs. Au sein de chaque région, l'agence régionale de santé (ARS) et la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) mettent en place des **protocoles locaux** fixant un projet d'organisation des soins et les modalités d'organisation matérielle de la prise en charge. Le protocole Santé-Justice associe un établissement de santé chargé de la psychiatrie à chaque établissement pénitentiaire spécialisé. Une salle dédiée peut être destinée à accueillir des séances de thérapies collectives encadrées par les équipes soignantes.

Toutefois, **l'affectation des AICS ne s'effectue pas systématiquement au sein de ces établissements spécialisés**. Le placement du détenu AICS, comme de tout autre détenu, est basé sur une démarche d'individualisation et prend en considération le critère de la nature de l'infraction mais aussi celui du maintien des liens familiaux. Dès lors, tous les AICS ne sont pas détenus au sein d'un établissement spécialisé, même si « *la nature de l'infraction doit être un critère majeur*<sup>3</sup> » de l'orientation du détenu.

---

<sup>1</sup> Article 717-1 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Vingt d'entre eux se trouvent en France hexagonale, un en Corse et un à La Réunion.

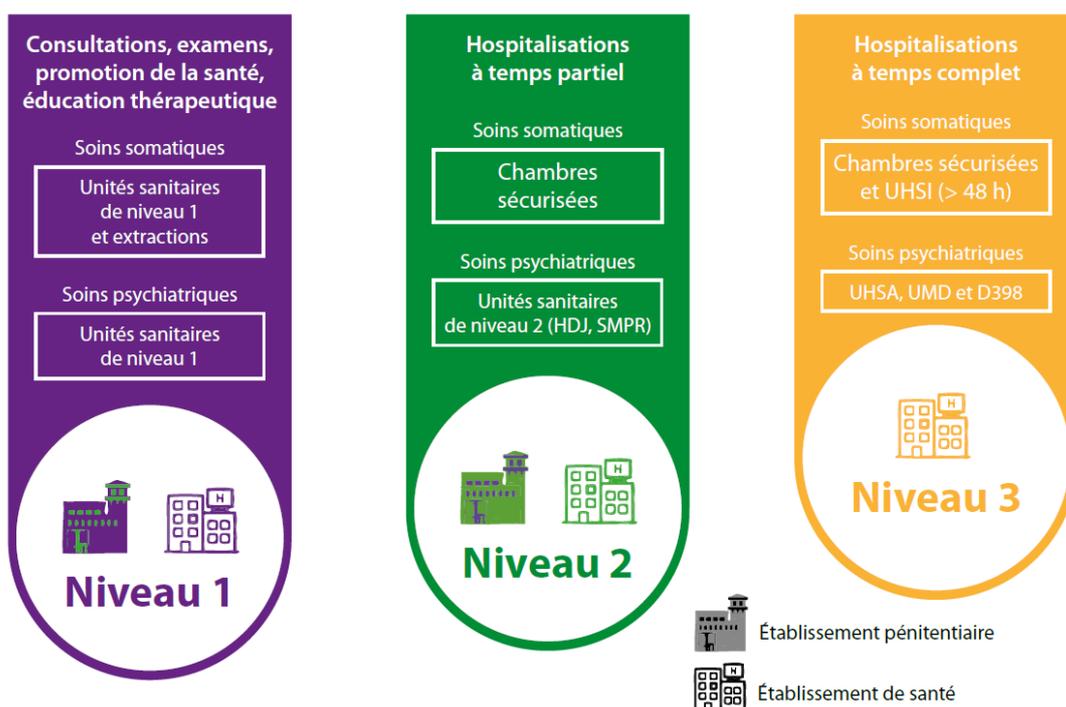
<sup>3</sup> Direction de l'administration pénitentiaire et direction générale de l'offre de soins, Protocole Santé-Justice relatif à la prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel dans les établissements pénitentiaires, décembre 2011.

c) La prise en charge des auteurs détenus dans les établissements non spécialisés

Les AICS détenus dans les établissements pénitentiaires non spécialisés sont pris en charge dans le cadre plus général de l'offre de soins en milieu carcéral. La prise en charge psychiatrique générale des détenus, dite de « niveau 1 », correspond à des soins ambulatoires, comprenant des consultations, des examens et des activités thérapeutiques. Des thérapies de groupes spécifiques aux violences sexuelles peuvent toutefois être proposées aux détenus<sup>1</sup>.

### L'organisation de la prise en charge des soins psychiatriques et somatiques en milieu carcéral

Depuis 2012, les soins psychiatriques et somatiques sont organisés en trois niveaux de prise en charge : le **niveau 1** regroupe des soins en ambulatoire, le **niveau 2** correspond à une hospitalisation à temps partiel et le **niveau 3** regroupe les soins nécessitant une hospitalisation à temps complet.



Source : Ministère de la justice, ministère des solidarités et de la santé, *Prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice, guide méthodologique, édition 2017, p.138*

<sup>1</sup> Ministère de la justice, ministère des solidarités et de la santé, *Prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice, guide méthodologique, édition 2017.*

*d) L'efficacité limitée de la prise en charge des auteurs en milieu carcéral*

Selon le rapport de l'audition publique présidée par Jean-Marie Delarue, **96 % des AICS acceptent de suivre des soins pendant leur incarcération**. Ils sollicitent même des soins dès le stade de leur détention provisoire, souvent pour montrer à la juridiction de jugement leur détermination à s'engager dans un processus de traitement et de réinsertion.

Il ressort toutefois des constats du rapport que **ces soins ont une efficacité limitée**, dans la mesure où la majorité des AICS se plie aux traitements dans une posture de « soumission passive ». Il est ainsi précisé que « certains ne se cachent pas du caractère purement utilitaire de leur démarche, d'autres manifestent le peu d'intérêt qu'ils y trouvent. Quelques-uns cherchent à faire bonne figure devant l'expert, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ou le juge de l'application des peines, afin de satisfaire aux conditions requises pour l'aménagement de leurs peines<sup>1</sup> ».

**L'efficacité des soins apportés aux détenus AICS est également limitée** en raison d'une **discontinuité des soins** durant la détention qui est liée, d'une part, aux **transfèvements des détenus** entre plusieurs établissements, d'autre part, à la disponibilité des professionnels de santé, inégale selon les territoires<sup>2</sup>.

Elle peut aussi être la conséquence d'un **défaut de coordination des acteurs de la santé et de la justice**. L'une de vos co-rapporteuses, Dominique Vérien, a effectué une visite du centre de détention de Joux-la-Ville, situé dans l'Yonne, spécialisé dans l'accueil des AICS. Les agents rencontrés lui ont indiqué qu'aucun protocole d'organisation des soins n'était prescrit. L'établissement applique un protocole qui lui est propre ; défini en interne et sur lequel on ne lui demande aucun compte. Si le protocole Santé-Justice de décembre 2011 posait un cadre national et invitait les services déconcentrés à actualiser les protocoles régionaux pour organiser la prise en charge des AICS, ce témoignage suggère que ceux-ci demeurent méconnus et mal appliqués.

**La préparation de la sortie du détenu AICS et la continuité de ses soins, de la prison au milieu ouvert, connaissent également des fragilités**. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) participe dans chaque établissement à la préparation de la sortie du détenu, en contribuant à **l'incitation aux soins** et en déployant des **programmes de prévention de la récidive**. Ces programmes proposent une prise en charge collective avec un groupe homogène de détenus et s'organisent sous la forme de groupes de parole. Les SPIP ont souvent recours aux ressources des CRIAVS pour construire et animer ces programmes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Delarue, JM. et al. (2018). *Auteurs de violences sexuelles : prévention, évaluation, prise en charge. Rapport de la Commission d'audition du 17 juin 2018*. Paris : Audition Publique, 14-15 juin 2018, *Auteurs de Violences Sexuelles : Prévention, évaluation, prise en charge*, page 64.

<sup>2</sup> Audition de la direction de l'administration pénitentiaire le 20 février 2019.

<sup>3</sup> Audition de la direction de l'administration pénitentiaire le 20 février 2019.

Il convient de préciser que l'administration pénitentiaire doit **s'adapter au public particulier que constituent les détenus AICS**, qui se caractérise par un défaut de socialisation et une plus grande docilité que la moyenne des détenus. Comme l'ont rapporté les professionnels du centre de Joux-la-Ville, la surveillance des détenus sera notamment ciblée sur la détention d'image d'enfants, éventuellement à caractère pédopornographique. Les détenus AICS préférant bien souvent l'isolement, les dispositifs de préparation de la sortie doivent en outre s'axer sur un accompagnement à la socialisation, à l'image des groupes de parole.

Lorsque le détenu est condamné à un suivi socio-judiciaire assorti d'une injonction de soins, le juge de l'application des peines doit ordonner une **expertise médicale du détenu avant sa sortie de prison** si la condamnation a été prononcée plus de deux ans auparavant<sup>1</sup>. Dans ce cadre, le **médecin coordonnateur** intervient auprès du condamné avant sa sortie de prison, ce qui n'est pas toujours possible lorsque le détenu change de ressort de juridiction à sa sortie.

En outre, **la continuité des soins à la sortie de prison est fragilisée par le défaut de prise en charge psychiatrique en milieu ouvert**. Comme évoqué précédemment, le délai d'attente pour obtenir une prise en charge par un centre médico-psychologique (CMP) est en moyenne de six mois. En outre, le rapport de l'audition publique présidée par Jean-Marie Delarue fait part de la **réticence de certains CMP à prendre en charge les auteurs de violences sexuelles** : *« certains refusent le public estampillé "justice", d'autres exigent une lettre de motivation à des condamnés qui, par définition, ne sont pas demandeurs et, pour certains, incapables de les écrire. Les soignants vivent difficilement l'accueil de publics qui ne se cachent pas toujours d'une démarche purement opportuniste, de leur désintérêt pour une réelle démarche thérapeutique, ou qui n'adoptent pas le discours ou les attitudes attendues d'un "bon patient", censé manifester sa souffrance<sup>2</sup> »*.

A ces difficultés s'ajoute celle de la **réinsertion professionnelle** à la sortie de prison. Nombreux sont les établissements pénitentiaires qui, pour des raisons liées au coût du foncier, sont installés dans des territoires ruraux. Le parcours de réinsertion après la remise en liberté est donc rendu plus compliqué par la difficulté de trouver un emploi dans ces territoires. En outre, les employeurs locaux connaissent bien souvent la spécialisation de l'établissement pénitentiaire et peuvent être réticents à l'idée d'embaucher un auteur d'infractions sexuelles.

---

<sup>1</sup> Article 763-4 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Delarue, JM. et al. (2018). *Auteurs de violences sexuelles : prévention, évaluation, prise en charge. Rapport de la Commission d'audition du 17 juin 2018. Paris : Audition Publique, 14-15 juin 2018, Auteurs de Violences Sexuelles : Prévention, évaluation, prise en charge, page 65.*

**Proposition n° 35 : renforcer la continuité de la prise en charge sanitaire des condamnés pour infractions sexuelles lors de leur sortie de détention, en assurant une meilleure coordination entre les intervenants en milieu carcéral et ceux chargés du suivi du condamné en milieu ouvert.**

## **2. La prise en charge en milieu ouvert**

Les auteurs d'infractions à caractère sexuel (AICS) font l'objet, en milieu ouvert, d'une prise en charge thérapeutique spécifique depuis la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs<sup>1</sup>. Cette loi a créé le **suivi socio-judiciaire** et **l'injonction de soins**.

### *a) Le suivi socio-judiciaire*

Le suivi socio judiciaire<sup>2</sup> est destiné à **accompagner une personne condamnée après sa sortie de détention, afin de prévenir la récidive**, sous le contrôle du juge de l'application des peines<sup>3</sup>. Prononcé par la juridiction de jugement, le suivi socio-judiciaire est une peine complémentaire qui impose au condamné de se soumettre à des **mesures d'assistance et de surveillance**, pour une durée prononcée par le juge et qui ne peut être supérieure à dix ans en cas de condamnation pour délit et vingt ans en cas de condamnation pour crime. **Il peut aussi être ordonné comme peine principale**, sans détention préalable, à la suite de la commission d'un délit<sup>4</sup>.

Les **mesures d'assistance et de surveillance**<sup>5</sup> permettent de **contrôler les activités et déplacements du condamné et de l'accompagner dans son parcours de réinsertion sociale**.

Elles consistent notamment à répondre aux convocations du **juge** ou du **travailleur social** désigné, à effectuer des démarches auprès d'eux en cas de changement d'emploi, de résidence ou pour certains déplacements. En outre, la juridiction ayant prononcé la condamnation ou le juge de l'application des peines peut notamment imposer au condamné d'exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation et d'établir sa résidence dans un lieu déterminé. S'agissant plus spécifiquement des obligations pouvant être mises en œuvre en lien avec des infractions sexuelles sur mineurs, il peut être imposé au condamné de **ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs** ou encore de **s'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs**.

<sup>1</sup> Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

<sup>2</sup> Articles 131-36-1 à 131-36-8 du code pénal et 763-1 à 763-9 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Ou sous le contrôle du juge des enfants si le condamné est mineur.

<sup>4</sup> Article 131-36-7 du code pénal.

<sup>5</sup> Articles 132-44 et 132-45 du code pénal.

**L'inobservation des mesures imposées au condamné dans le cadre de son suivi socio-judiciaire est passible d'une peine d'emprisonnement** dont la durée maximale est fixée par la décision de condamnation et qui ne peut excéder trois ans dans le cadre d'un délit et sept ans en cas de condamnation pour crime. Il revient ensuite au juge de l'application des peines d'ordonner l'exécution de cette peine, partiellement ou totalement, si le condamné ne se soumet pas à ses obligations.

*b) L'injonction de soins*

Une personne condamnée à un suivi socio-judiciaire fait également l'objet d'une **injonction de soins**<sup>1</sup>, sauf décision contraire de la juridiction et dès lors qu'une expertise médicale préalable a conclu à la possibilité d'un traitement.

Le juge de l'application des peines peut ordonner **l'expertise médicale** du condamné avant sa libération. Si la condamnation a été prononcée plus de deux ans auparavant, le juge est tenu de d'ordonner cette expertise. L'injonction de soins commence à s'appliquer à la **sortie de la détention**, sous le contrôle du juge de l'application des peines.

Le juge désigne un **médecin coordonnateur** parmi une liste de psychiatres ou de médecins ayant suivi une formation spécifique, établie par le Procureur de la République.

Comme son nom l'indique, le médecin coordonnateur a essentiellement pour rôle de **coordonner les acteurs de la santé et de la justice intervenant auprès du condamné dans le cadre de l'injonction de soins**. Il a dès lors pour mission d'inviter le condamné à choisir un médecin traitant et éventuellement, en complément ou à la place du médecin traitant, un psychologue traitant. Il transmet au juge de l'application des peines les éléments nécessaires au contrôle de l'injonction de soins. Il effectue au moins une fois par trimestre avec le condamné un bilan de sa situation et, au terme de l'injonction de soins, il l'informe de la possibilité de poursuivre son traitement en l'absence de contrôle de l'autorité judiciaire, en lui conseillant un suivi adapté à sa situation<sup>2</sup>.

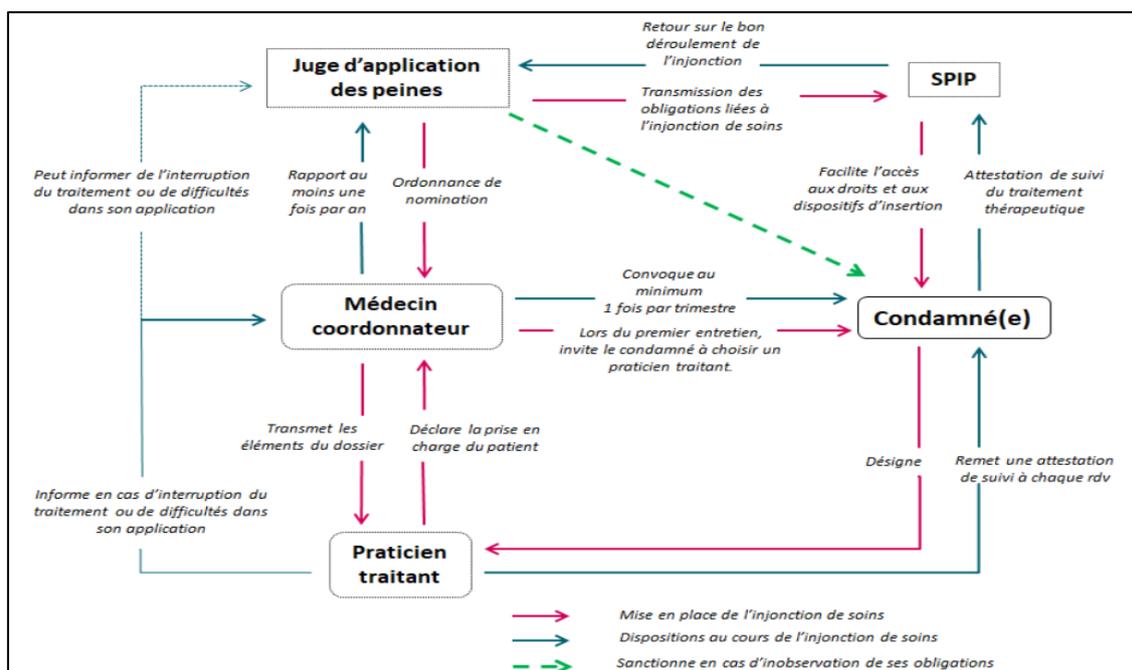
Le médecin traitant, et éventuellement le psychologue traitant, est chargé de réaliser **l'accompagnement psychothérapeutique** du patient et il peut lui prescrire des traitements médicamenteux.

---

<sup>1</sup> Article 131-36-4 du code pénal.

<sup>2</sup> Articles L. 3711-1 et L. 3711-4 du code de la santé publique.

## Les principaux acteurs de l'injonction de soins



Source : ONDRP, État des lieux d'un dispositif de soins pénalement ordonnés : l'injonction de soins, Grand angle n° 49, novembre 2018, p.11

Initialement destinée à prendre en charge uniquement les auteurs d'infractions sexuelles, **l'injonction de soins a été progressivement élargie à d'autres types d'infractions** : atteintes aux personnes ou aux biens, violences conjugales ou familiales. En outre, l'injonction de soins, autrefois exclusivement liée au suivi socio-judiciaire, peut dorénavant être prononcée dans le cadre d'une libération conditionnelle, d'une contrainte pénale, d'une surveillance judiciaire, d'une surveillance de sûreté ou d'une suspension de peine pour motif médical. Toutefois, d'après l'étude menée par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)<sup>1</sup>, **96 % des injonctions de soins sont prononcées dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire et 90 % le sont pour des infractions sexuelles**. En outre, au sein de l'échantillon sur lequel s'est basée l'étude de l'ONDRP, **71 % des condamnés soumis à une injonction de soins ont fait des victimes mineures**.

Le juge de l'application des peines peut décider de **mettre fin de manière anticipée au suivi socio-judiciaire assorti d'une injonction de soins** dès lors que le reclassement du condamné est acquis et que les soins ne sont plus nécessaires<sup>2</sup>. Il recueille préalablement l'avis du procureur de la République et celui du médecin coordonnateur et procède à l'audition du condamné. Le juge peut également décider de ne mettre fin qu'à une partie des obligations incombant au condamné, dont l'injonction de soins.

<sup>1</sup> ONDRP, État des lieux d'un dispositif de soins pénalement ordonnés : l'injonction de soins, Grand angle n° 49, novembre 2018.

<sup>2</sup> Article 763-6 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, **le condamné peut demander à la juridiction qui a prononcé la condamnation de relever son suivi socio-judiciaire**, après un délai d'au moins un an suivant la décision de condamnation. Cette demande est effectuée par le condamné au juge de l'application des peines qui doit ordonner une expertise médicale qu'il fournit, ainsi que son avis motivé, à la juridiction compétente.

#### **L'obligation de soins<sup>1</sup>**

**L'obligation de soins est un dispositif distinct de l'injonction de soins.** Elle n'est pas spécifique à la délinquance sexuelle et peut être décidée par la juridiction de condamnation, le juge de l'application des peines ou le juge d'instruction, sans expertise médicale préalable. Cette obligation de soins peut être ordonnée par le juge dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un ajournement avec mise à l'épreuve, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou de mesures d'aménagement de peine.

Il peut ainsi être imposé au condamné de se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation.

**La bonne mise en œuvre de l'injonction de soins repose** sur la disponibilité et la coopération des acteurs, en particulier des médecins. Or, cette mesure souffre de la situation plus globale de la **pénurie de psychiatres** en France. C'est ce qu'évoquait notamment Ingrid Bertsch, secrétaire de la FFCRIAVS<sup>2</sup>, lors de son audition le 17 janvier : « *s'agissant de la législation relative au traitement et à l'accompagnement des auteurs d'infractions, qui a lieu dans un contexte d'obligation ou d'injonction de soins, il convient de souligner qu'elle est complexe à mettre en œuvre, du fait de la pénurie de médecins coordonnateurs comme de l'évolution rapide du cadre législatif.* » Ce constat a également été formulé par les responsables du CRIAVS de Lyon, lors du déplacement de votre mission<sup>3</sup>, qui ont fait part de l'hétérogénéité de l'offre de soins sur le territoire : celle-ci conduit parfois à **une discontinuité de la prise en charge** du condamné. Ils ont précisé en outre que la pénurie de psychiatres hors des grandes villes aboutissait à la **saturation des centres médico-psychologiques**.

Par ailleurs, **l'imbrication du suivi socio-judiciaire et de l'injonction de soins**, qui présente des intérêts pour lutter contre la récidive, n'apparaît pas totalement satisfaisante en l'état actuel. Si le suivi socio-judiciaire a pour objectif d'accompagner le condamné dans sa réinsertion sociale, l'injonction de soins est ciblée sur son accompagnement thérapeutique. Il s'avère cependant que **la durée de l'injonction de soins est**

<sup>1</sup> Articles 132-45 et 138 du code pénal.

<sup>2</sup> Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles.

<sup>3</sup> Voir le compte rendu du déplacement à Lyon le 19 mars 2019.

souvent identique à celle du suivi socio-judiciaire, alors même que le code de procédure pénale prévoit la possibilité de mettre fin de manière anticipée à l'injonction de soins. Selon l'ONDRP, sa durée est en moyenne de six ans et trois mois.

C'est le constat posé par le rapport sur les violences sexuelles rédigé par la Commission d'audition présidée par Jean-Marie Delarue<sup>1</sup> : **le suivi socio-judiciaire**, dans toutes ses composantes, y compris l'injonction de soins, **tend à s'alléger au fil du temps** avec la réduction de la fréquence des consultations. Or **ce processus ne conduit que très rarement à engager une procédure de relèvement ou à ce que celle-ci soit acceptée**. Le rapport précité explique ce constat par des incertitudes, de la prudence, et des risques de mises en cause médiatique que ne veulent pas prendre les professionnels, médecins et juges.

Par ailleurs, ces précautions impliquent que **des soins psychiatriques soient presque systématiquement prescrits aux auteurs dans le cadre du suivi socio-judiciaire**. Or, il apparaît que ces soins ne sont pas toujours nécessaires, ni efficaces, selon le profil de la personne.

C'est ce qu'expliquait à votre mission Ingrid Bertsch<sup>2</sup> : *« Nous identifions deux lacunes principales. La première est la systématisation des soins pour les auteurs de violences sexuelles. Ces derniers ne souffrent pas tous de troubles psychiatriques sévères. Pour éviter la récurrence, les soins ne suffisent pas toujours : il faut mener également un travail sur les conditions socio-économiques. L'efficacité des thérapies prescrites est également très variable selon les patients, chacun ayant des besoins différents en matière de rythme ou d'approche. »*

C'est pourquoi les professionnels devraient être incités à **mieux dissocier la durée du suivi socio-judiciaire de celle de l'injonction de soins**, comme le propose le rapport de la Commission d'audition présidée par Jean-Marie Delarue. Il a lui-même expliqué le sens de cette recommandation lors de son audition devant votre mission<sup>3</sup> : *« Il paraît, en outre, indispensable de dissocier l'injonction de soins du suivi socio-judiciaire des auteurs de violences sexuelles. La loi précitée du 17 juin 1998, qui a créé l'injonction de soins, doit certes être préservée, car elle permet d'apporter un traitement, même sans demande de l'intéressé. Mais l'injonction de soins apparaît trop liée à la durée du suivi socio-judiciaire décidée par le juge. Or, les pratiques en la matière ont évolué depuis 1998 : le suivi socio-judiciaire a été étendu à d'autres délits que la délinquance sexuelle et peut désormais être perpétuel, ce qui ne peut raisonnablement pas être le cas des soins. Il devrait donc être possible de demander au juge, le moment venu, de mettre fin à l'injonction de soins : la surveillance d'un individu ne poursuit pas la même finalité qu'une mesure thérapeutique. »*

---

<sup>1</sup> Delarue, JM. et al. (2018). Auteurs de violences sexuelles : prévention, évaluation, prise en charge. Rapport de la Commission d'audition du 17 juin 2018. Paris : Audition Publique, 14-15 juin 2018, Auteurs de Violences Sexuelles : Prévention, évaluation, prise en charge.

<sup>2</sup> Audition du 17 janvier 2019.

<sup>3</sup> Audition du 21 novembre 2018.

**Proposition n° 36 : recentrer l'injonction de soins sur le public pour lequel des soins sont réellement appropriés et mieux dissocier la durée du suivi socio-judiciaire de celle de l'injonction de soins.**

### **3. L'enjeu du secret partagé dans le cadre d'une prise en charge pluridisciplinaire**

Une prise en charge continue et efficace des auteurs, entre les acteurs de la santé et de la justice, en détention puis en milieu ouvert, suppose des **échanges d'informations entre les différents intervenants**, parfois protégées par le secret professionnel ou médical.

Parmi les différents dispositifs de prise en charge thérapeutique des AICS, **seule l'injonction de soins bénéficie d'un régime dérogatoire aux règles du secret médical**. L'obligation de soins ou les soins engagés à la demande du condamné ne sont donc pas concernés par ces aménagements.

Dans le cadre de **l'injonction de soins**, le code de la santé publique<sup>1</sup> encadre les échanges d'informations concernant l'AICS entre le praticien traitant, le médecin coordonnateur et le juge de l'application des peines.

Le **juge de l'application des peines** communique au **médecin traitant** la copie de la décision prononçant l'injonction de soins et les rapports des expertises médicales réalisés pendant l'enquête ou l'instruction ainsi que les rapports d'expertises ordonnés en cours d'exécution de la peine. **Les médecins intervenant en établissement pénitentiaires** bénéficient de la levée du secret professionnel pour communiquer les informations médicales qu'ils ont sur un condamné au **médecin coordonnateur**, ce dernier devant les transmettre au **médecin traitant**.

Le **médecin traitant** bénéficie de la levée du secret professionnel pour **informer le juge de l'application des peines et le médecin coordonnateur de l'interruption du traitement**. Le médecin traitant signale en outre au médecin coordonnateur lorsque le traitement est refusé ou interrompu contre son avis. Le médecin coordonnateur doit alors en informer le juge de l'application des peines, « *dans le respect des dispositions relatives au secret médical* ».

Le médecin traitant peut également **informer le médecin coordonnateur des difficultés qu'il rencontre dans l'exécution du traitement**. Le médecin coordonnateur peut alors, dans le respect du secret médical, informer le juge de l'application des peines de la situation.

Ces règles d'échanges d'informations, applicables au médecin traitant, s'appliquent également au **psychologue traitant** désigné dans le cadre de l'injonction de soins.

<sup>1</sup> Articles L. 3711-2, L. 3711-3 et L. 3711-4-1 du code de la santé publique.

**D'autres règles permettent des échanges d'informations entre professionnels, au-delà du cadre de l'injonction de soins**

Lorsqu'il existe un risque sérieux pour la sécurité des personnes au sein des établissements de santé accueillant des personnes incarcérées, **les personnels soignants sont tenus de le signaler au directeur de l'établissement** en lui transmettant toute information utile à la mise en œuvre de mesures de sécurité, **dans le respect du secret médical**. Les personnels soignants intervenant dans les établissements pénitentiaires sont soumis aux mêmes obligations<sup>1</sup>.

En outre, **un professionnel peut communiquer des informations relatives à une personne prise en charge à d'autres professionnels identifiés dès lors qu'ils participent également à la prise en charge de cette personne**. Les informations échangées doivent être « *strictement nécessaires à la coordination ou à la continuité des soins, à la prévention ou à son suivi médico-social et social* ».

Ces informations peuvent en outre être échangées au sein d'une même équipe de soins. Le patient doit consentir au partage d'informations entre professionnels ne faisant pas partie de la même équipe de soins<sup>2</sup>.

Si des échanges d'informations sont donc possibles, ils sont encadrés par des **dispositions multiples** qui maintiennent en outre l'obligation de respecter le secret médical. Par conséquent, il ressort des auditions conduites par vos rapporteuses que **les règles applicables en la matière ne sont pas toujours claires pour les professionnels eux-mêmes**<sup>3</sup>.

En outre, Jean-Marie Delarue a indiqué à votre mission que des informations non couvertes par le secret n'étaient pas toujours échangées entre professionnels, l'administration pénitentiaire étant à cet égard réticentes à communiquer certaines informations pour des motifs de sécurité<sup>4</sup>. Comme le recommande le rapport de l'audition publique précité, il conviendrait à tout le moins que les ministères concernés élaborent **un guide méthodologique sur les règles applicables en matière de partage d'informations entre les différents professionnels intervenant dans la prise en charge des AICS**. Ce vademécum pourrait être utilement relayé par les CRIAVS dans le cadre de leur mission de formation auprès des professionnels en région.

**Proposition n° 37 : élaborer un guide méthodologique sur les règles applicables en matière de partage d'informations entre les différents professionnels intervenant dans la prise en charge des auteurs de violences sexuelles.**

<sup>1</sup> Article L. 6141-5 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Article L. 1110-4 du code de la santé publique.

<sup>3</sup> Audition de la FFCRIAVS le 17 janvier 2019.

<sup>4</sup> Audition du 21 novembre 2019.

## C. PRÉVENIR LE PREMIER PASSAGE À L'ACTE

### 1. Accompagner les personnes éprouvant une attirance pour les mineurs pour éviter le passage à l'acte

Alors que la prise en charge des auteurs de violences sexuelles s'est largement développée, essentiellement pour prévenir la récidive, **la prévention primaire, destinée à éviter le premier passage à l'acte, est presque inexistante.**

Si tous les auteurs de violences sexuelles sur mineurs ne sont pas pédophiles, il est toutefois possible d'assurer un **accompagnement des personnes attirées sexuellement par les mineurs** afin de prévenir un éventuel passage à l'acte.

Afin d'accompagner ces pédophiles abstinents il convient, selon les responsables associatifs entendus par la mission, d'adopter à leur égard une attitude empathique, en distinguant bien les fantasmes, qui ne tombent pas sous le coup de la loi pénale, et les actes qui doivent être sanctionnés. Le langage courant tend à faire des pédophiles des délinquants sexuels, qu'ils soient ou non passés à l'acte, avec l'usage d'expressions telles que « accusation pour pédophilie » ou « procès pour pédophilie ». La « stigmatisation » des personnes ayant cette paraphilie les conduit à se replier sur elles-mêmes, alors qu'il serait dans l'intérêt de la société qu'elles recherchent de l'aide.

Dès lors, l'accompagnement des pédophiles abstinents doit être fondé sur **une prise en charge bienveillante**, axée sur le traitement des troubles sociaux, cognitifs et du comportement. Selon Sébastien Brochot, président de l'association Une Vie, il est alors possible, par cet accompagnement, de dépasser l'attirance sexuelle pour les mineurs au profit d'une sexualité avec des partenaires majeurs<sup>1</sup>.

S'il n'existe pas de programmes de prévention ni d'accompagnement institutionnel spécifique pour les personnes attirées sexuellement par les mineurs, deux associations ont engagé des actions destinées à prendre en charge ce public.

### 2. Le travail utile des associations

#### a) Le projet PedoHelp

L'association Une Vie, présidée par Sébastien Brochot, auditionné par votre mission<sup>2</sup>, est porteur du projet **PedoHelp**. Il s'agit d'un **projet international destiné à prévenir la commission de violences sexuelles sur mineurs.**

---

<sup>1</sup> Audition de Sébastien Brochot le 19 février 2019.

<sup>2</sup> Audition du 19 février 2019.

Ce projet n'offre pas d'accompagnement individualisé ; il propose des **supports d'information** sur un site internet afin de **sensibiliser le public et d'orienter les personnes vers des professionnels de la prise en charge**. Le projet PedoHelp délivre ainsi un triple message aux personnes attirées par des mineurs : « *vous n'avez pas choisi vos fantasmes, mais vous êtes responsables de ce que vous en faites et vous pouvez, à cet effet, vous faire aider par des professionnels<sup>1</sup>* ».

S'agissant de **l'orientation vers des professionnels** de la prise en charge, le site internet PedoHelp recense, pour chaque pays, les institutions et associations qui accompagnent les personnes attirées par des mineurs.

En matière de **sensibilisation**, le site internet PedoHelp diffuse dans une trentaine de langues des informations sur le désir des enfants et leur capacité de consentement et sur ce que la loi interdit. Une chaîne *Youtube* comporte également une centaine de vidéos de sensibilisation qui ont recueilli plus de 200 000 visionnages depuis deux ans et demi. Le site internet d'Une Vie propose également **des contenus pour les professionnels et le grand public** : un « kit PedoHelp » comprend un guide de la prise en charge, proposé aux soignants, un guide destiné aux professionnels de l'enfance pour les aider à repérer les potentiels auteurs et victimes, un support informatif pour les parents et un livret de sensibilisation pour les enfants.

Enfin, le site internet propose aux personnes attirées sexuellement par les mineurs de signer en ligne **une charte de « non passage à l'acte »**, qui peut être signée en indiquant seulement un nom et un prénom. La signature de cette charte revêt une dimension symbolique qui peut aider la personne à s'engager. Sébastien Brochot a indiqué à votre mission que la charte avait recueilli 239 signatures au début de l'année 2019.

Depuis sa mise en ligne il y a un peu plus de deux ans, le site PedoHelp a recensé 60 000 visites et celui d'Une Vie 150 000.

*b) L'association L'Ange Bleu*

L'association L'Ange Bleu, fondée et présidée par Latifa Bennari<sup>2</sup>, a pour mission principale de **prévenir le passage à l'acte des personnes attirées par des mineurs en leur offrant une écoute et un accompagnement**.

L'association propose, sur son site internet, un **contact par téléphone ou par courriel afin d'aider les personnes attirées sexuellement par les mineurs**. Son champ s'est progressivement élargi aux auteurs de violences sexuelles sur mineurs ainsi qu'aux victimes de ces violences.

---

<sup>1</sup> Audition du 19 février 2019.

<sup>2</sup> Audition du 26 mars 2019.

La **permanence téléphonique** de l'association a été ouverte en 1998. Elle est assurée par Latifa Bennari qui a initié ce dispositif face, selon ses mots, au « *manque criant d'accompagnement des personnes par ce type d'approche* ». Le nombre d'appels s'élevait à deux ou trois par semaines au début de la mise en place de cette ligne d'écoute et il n'a cessé d'augmenter depuis. Latifa Bennari a notamment été contactée par des enseignants ou des éducateurs sportifs « *qui souffraient de l'étiquette accolée au pédophile, vu comme un délinquant dangereux* ». La démarche d'écoute et d'accompagnement par téléphone, mais aussi par des échanges de courriels, a permis selon Latifa Bennari d'éviter de nombreux passages à l'acte.

En fonction du profil des personnes qui contactent l'association, Latifa Bennari peut leur proposer de participer à des **groupes de parole**. Ces groupes de parole, organisés par l'association, **réunissent victimes et pédophiles, parfois aussi des auteurs**. La préparation de ces rencontres s'effectue plusieurs semaines en avance et nécessite que les personnes réunies soient compatibles et disposées à échanger dans ce cadre. C'est pourquoi les victimes qui participent à ces réunions sont celles qui le demandent et elles sont toujours majeures. Concernant les pédophiles et les auteurs, ils doivent être prêts à s'exprimer, être en capacité d'écouter les autres et ne pas heurter la sensibilité des victimes participantes. Le format des groupes de parole diffère de celui des groupes thérapeutiques traditionnels. L'association crée un cadre convivial et les échanges sont animés par un référent. Selon Latifa Bennari, **ces groupes de parole aident autant les victimes que les pédophiles**. Les premières peuvent mesurer la souffrance qu'éprouvent souvent les auteurs ou les pédophiles abstinents. Les pédophiles et les auteurs mesurent la gravité et les conséquences des violences sexuelles sur les mineurs.

Ce dispositif permet d'accompagner les personnes attirées sexuellement par des mineurs **sans leur accoler une étiquette de « malade »**. L'approche de cette association est volontairement de s'éloigner d'un cadre uniquement thérapeutique pour que la personne puisse surmonter son attirance par une prise de conscience de ses fantasmes et une intériorisation des interdits.

Cette association manque toutefois de moyens pour élargir son action. Les groupes de paroles sont rares et Latifa Bennari assure seule la permanence d'écoute, même si elle va prochainement être rejointe par un second écoutant. Par conséquent, les initiatives des associations, bien que très utiles, ne peuvent pas à elle-seules assurer une prévention satisfaisante du passage à l'acte.

### 3. Mettre en place une plateforme d'écoute et d'accompagnement des pédophiles

Plusieurs pays ont mis en place des dispositifs de prévention du passage à l'acte pour accompagner les personnes attirées sexuellement par des mineurs. En **Allemagne**, le dispositif *Dunkelfeld* propose un service d'écoute et d'accompagnement pour que les personnes attirées par des mineurs puissent s'informer et suivre une thérapie pour surmonter leurs troubles.

Aux **États-Unis**, le dispositif *Stop it now*<sup>1</sup> offre une écoute aux personnes attirées par des mineurs grâce à une permanence téléphonique et à un service de tchat en ligne. Des ressources et informations en ligne sont également disponibles, sous forme interactive, sous l'appellation *Online Help Center* : l'utilisateur répond à une série de questions permettant de cibler son profil et la plateforme en ligne lui délivre des informations personnalisées et adaptées à sa situation.

Des dispositifs similaires de permanence téléphonique existent aussi en **Irlande**, en **Grande-Bretagne** et en **Pologne**<sup>2</sup>.

#### Le dispositif « *Dunkelfeld* »

Le dispositif *Dunkelfeld*, qui signifie « zone d'ombre », a été initié en 2005 par l'institut de sexologie de l'hôpital de la Charité à Berlin. Il propose un service d'écoute et d'accompagnement pour les personnes attirées sexuellement par les enfants ou les adolescents. L'accompagnement proposé est entièrement **gratuit** et garantit **l'anonymat des personnes suivies**. Il s'adresse aux personnes attirées sexuellement par des mineurs avant leur premier passage à l'acte, aux auteurs d'infractions sexuelles sur mineurs dont les actes ne sont pas connus de la justice et aux auteurs condamnés qui ont purgé leur peine et craignent de récidiver.

Le projet *Dunkelfeld* poursuit deux objectifs : (1) éviter la commission d'agressions sexuelles sur mineurs et la consommation de contenus pédopornographiques ; (2) sensibiliser le grand public sur le sujet des violences sexuelles sur mineurs.

Le dispositif propose un accompagnement sur l'ensemble du territoire allemand, grâce à **un réseau de prévention et de prise en charge organisé en dix structures d'accueil**. Le site internet du *Dunkelfeld* recense ainsi les coordonnées des dix structures, qui assurent un accueil physique et peuvent être contactées par téléphone ou par courriel.

<sup>1</sup> [www.stopitnow.org](http://www.stopitnow.org)

<sup>2</sup> Audition de Jean-Marie Delarue et de Sabine Mouchet-Mages le 21 novembre 2018.

Les personnes qui contactent le réseau de prévention peuvent se voir proposer **une prise en charge thérapeutique**. Le but de la thérapie proposée est de surmonter les difficultés associées à cette préférence sexuelle en contrôlant son comportement pour éviter le passage à l'acte. La thérapie s'étale sur environ une année. Elle s'organise en **séances de groupes de parole** collectives et, si nécessaire, en séances individuelles avec des professionnels. Les membres de la famille de la personne suivie peuvent également être associés à la thérapie. La prise en charge est composée d'approches psychothérapeutiques, sexologiques, médicales et psychologiques. Elle peut être accompagnée d'un traitement médicamenteux.

Les groupes de paroles sont axés sur des thématiques identifiées par la recherche comme déterminantes pour la prévention du passage à l'acte. Elles permettent au patient d'élaborer des stratégies de gestion des situations à risques. Elles portent notamment sur : l'estime de soi ; assumer la responsabilité de son comportement ; développer ses capacités sociales et cognitives ; renforcer sa capacité à contrôler ses pulsions ; reconnaître et maîtriser les situations à risque ; améliorer ses capacités d'interaction sociale.

Les professionnels chargés de l'évaluation et du traitement disposent, en plus de leurs qualifications à la psychothérapie, de qualifications sexologiques spécialisées, acquises dans le cadre de formations continues.

La mise en œuvre du dispositif a été promue par une large campagne de communication à destination du grand public. Entre sa création et le mois de mars 2018, 9 515 personnes ont contacté le réseau pour solliciter de l'aide. 2 894 personnes se sont rendues sur l'un des sites pour obtenir un diagnostic et des conseils. 1 554 d'entre eux se sont vus proposer de participer à la thérapie. 925 participants ont commencé la thérapie ; 360 l'ont achevée avec succès.

Sources : [www.dont-offend.org](http://www.dont-offend.org) / [www.kein-taeter-werden.de](http://www.kein-taeter-werden.de) et La Croix, En Allemagne, le projet «Dunkelfeld» fait le pari de la prévention, 28 avril 2015.

Les **CRIAVS** se sont inspirés de ces dispositifs de prévention et d'accompagnement pour mettre en place en 2016 un **Réseau écoute et orientation** (REO) à destination des personnes éprouvant une paraphilie. Ce dispositif s'adresse aux personnes ayant des fantasmes ou des comportements sexuels problématiques, qu'ils soient majeurs ou adolescents, ainsi qu'aux proches de ces personnes. Le REO propose une écoute de ces personnes ainsi qu'une orientation vers des structures d'accompagnement et de soins adaptées. Douze CRIAVS participent actuellement au REO. Les personnes souhaitant solliciter cette aide sont donc invitées à contacter l'un des CRIAVS participant au dispositif.

La mission considère que cette initiative pourrait être prolongée par la **création d'un dispositif national d'écoute et d'accompagnement des personnes attirées sexuellement par des mineurs**. Inspiré du *Dunkelfeld*, ce dispositif pourrait s'articuler en deux volets :

– Le volet **écoute** s'appuierait sur une **permanence téléphonique et de messagerie en ligne** afin d'apporter une aide immédiate aux personnes, éventuellement en situation de détresse, et leur proposer une offre d'accompagnement ; la fédération française des CRIAVS a déjà mis en place un groupe de travail pour étudier la faisabilité d'un tel projet ;

– Le volet **accompagnement** consisterait en une **prise en charge** des personnes afin d'éviter leur passage à l'acte, en leur proposant de suivre une thérapie au sein d'une structure dédiée, animée par des professionnels spécialement formés à cet accompagnement.

Ce dispositif supposerait la **création de structures spécifiques destinées à écouter, accueillir et accompagner les personnes attirées sexuellement par les mineurs**. Les modalités d'écoute et d'accompagnement pourraient être élaborées avec l'appui des CRIAVS. Un premier centre d'écoute et d'accompagnement, à dimension nationale, pourrait être ouvert pour assurer la permanence d'écoute et recevoir les premiers demandeurs d'une prise en charge. Une évaluation du dispositif à moyen terme permettra ensuite d'envisager l'ouverture d'autres structures sur le territoire.

**Proposition n° 38 : créer une structure dédiée assurant une permanence d'écoute pour les personnes sexuellement attirées par les enfants, leur offrant une prise en charge thérapeutique pour éviter leur passage à l'acte, et déployer une communication nationale pour faire connaître ce dispositif.**

La création de ce type de dispositif est une demande de la FFCRIAVS et des associations entendues par votre mission. Le rapport de notre collègue député Etienne Blanc, consacré au *suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel*<sup>1</sup>, recommandait déjà en 2012 de mettre en place une plateforme téléphonique d'écoute pour prévenir le passage à l'acte et orienter les personnes vers des dispositifs de prise en charge. Ce dispositif permettrait de renforcer considérablement la prévention du passage à l'acte, qui est une lacune majeure des dispositifs existant actuellement en France, et de limiter ainsi le nombre considérable de mineurs victimes de violences sexuelles.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, *Rapport d'information présenté par Etienne Blanc, au nom de la commission des lois, sur le suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel, 2012.*



## EXAMEN DU RAPPORT

---

*Réunie le mardi 28 mai 2019, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions, a procédé à l'examen du rapport.*

*Mme Catherine Deroche, présidente.* – Nous nous réunissons aujourd'hui pour l'examen du projet de rapport présenté par nos collègues Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien. Le rapport provisoire a été mis à votre disposition jeudi dernier pour que vous puissiez en prendre connaissance avant cette réunion.

Nos rapporteuses se concentreront sur les principaux constats et propositions avant que nous ayons un large débat et le vote.

Notre mission d'information a procédé au total à quarante auditions plénières, complétées par neuf auditions des rapporteuses ouvertes à l'ensemble des membres de la mission et par trois déplacements à Angers, Lyon et Strasbourg. Lors des auditions organisées au Sénat, nous avons rencontré une centaine d'interlocuteurs. Avec les déplacements, le total s'élève à environ 165 personnes. De plus, 120 contributions ont été recueillies via notre espace participatif en ligne. Ce nombre élevé d'auditions s'explique par notre volonté d'examiner le fonctionnement des diverses institutions et structures qui accueillent des mineurs, depuis l'Éducation nationale jusqu'aux clubs de sport en passant par les conservatoires de musique ou les assistantes maternelles. Le rapport comporte des développements thématiques pour que le lecteur retrouve les informations pertinentes sur le secteur d'activité qui l'intéresse le plus.

Une partie non négligeable de nos travaux ont été consacrés à l'Église catholique, ce qui était légitime compte tenu du nombre d'affaires rendues publiques ces dernières années et des annonces faites par l'Église au cours de ces derniers mois, qu'il s'agisse du lancement de la commission Sauvé ou des décisions prises par le pape François.

Nous avons veillé à ne pas reproduire les travaux conduits par Marie Mercier en 2018 au nom de la commission des lois. Sur le volet droit pénal et procédure pénale, le rapport rappelle simplement les principales conclusions du rapport Mercier, qui restent pleinement d'actualité, et présente les modifications issues de la loi Schiappa du 3 août 2018.

Marie Mercier présentera la première partie du rapport, Michelle Meunier, la deuxième partie, et Dominique Vérien, les troisième et quatrième parties.

Chers collègues, vous aurez ensuite la parole et pourrez proposer, si vous le souhaitez, des modifications que nous mettrons en discussion. À l'issue de nos échanges, je vous demanderai si vous approuvez l'adoption du rapport.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Merci, madame la présidente, pour ce travail mené pendant des mois avec beaucoup de sérénité sur un sujet grave et difficile. Nous avons pu échanger et nous exprimer avec le but de toujours mieux protéger nos enfants.

Notre rapport s'attache tout d'abord à dresser un état des lieux des violences sexuelles sur mineurs commises par des adultes dans le cadre de leur métier ou de leur fonctions, en présentant les données statistiques disponibles, en revenant sur le profil des auteurs et en insistant sur les conséquences de ces violences sur les mineurs, dont la gravité a longtemps été sous-estimée.

Nos auditions ont confirmé le manque de données disponibles pour évaluer précisément l'ampleur du phénomène. Le Conseil de l'Europe fait souvent référence au chiffre d'un enfant sur cinq victime d'abus sexuels, mais ce chiffre agrège des réalités assez diverses, du viol jusqu'à l'exposition à des images pornographiques, et renvoie à des agressions qui ont lieu dans leur grande majorité dans le cercle familial.

Avec mes collègues rapporteuses, nous avons auditionné une chercheuse de l'Institut national d'études démographiques (Ined) qui nous a présenté les conclusions de l'enquête Virage. Cette grande enquête de victimologie, réalisée en 2015 auprès d'un échantillon représentatif de 27 000 personnes, révèle que 0,8 % des femmes et 0,3 % des hommes déclarent avoir subi avant l'âge de dix-huit ans un ou plusieurs faits de violence sexuelle commis par un professionnel, qu'il s'agisse de propositions insistantes, de frottage, d'attouchements ou de rapports sexuels forcés.

Quand on examine la répartition par secteurs, on observe qu'un grand nombre de ces violences se produisent dans le cadre de la scolarité : à hauteur de 20 % pour les femmes et de 50 % pour les hommes, ce qui n'est guère surprenant étant donné le temps passé dans le système scolaire. Le travail est le deuxième environnement dans lequel les violences se produisent, ce qui souligne la vulnérabilité des apprentis et des stagiaires : 50 % des violences subies par les femmes s'y produisent, contre 17 % pour les hommes. Les violences commises par les représentants d'une religion concernent 0,5 % des jeunes filles, mais 6,8 % des jeunes garçons victimes, ce qui confirme la particulière vulnérabilité des garçons dans ce contexte, attestée par différents témoignages que nous avons recueillis. Enfin, les garçons sont également plus souvent victimes lorsque les faits sont commis par un éducateur, un animateur ou un travailleur social.

Si l'enquête Virage contient des données utiles, on peut regretter qu'elle ne soit pas renouvelée périodiquement, faute de moyens, et que la taille de l'échantillon empêche une analyse encore plus fine identifiant précisément les situations à risques.

*C'est pourquoi notre première proposition est la création d'un observatoire des violences sexuelles, qui pourrait étoffer ces données statistiques et conduire des études criminologiques, afin de mieux comprendre les conditions du passage à l'acte, ainsi que cela nous a été suggéré sur notre espace participatif. On ne combat efficacement que ce que l'on connaît bien.*

*Le rapport rappelle les règles de la répression pénale des infractions sexuelles sur mineurs et souligne la nécessité, déjà mise en évidence dans mon rapport de 2018, d'entendre les enfants dans un cadre adapté, avec des professionnels formés, en réunissant dans un même lieu enquêteurs, professionnels de santé et travailleurs sociaux. C'est toute l'ambition des unités d'accueil médico-pédiatriques qui ont vocation à accueillir à terme l'ensemble des enfants victimes.*

*Nous soutenons la démarche d'évaluation de la loi Schiappa annoncée par le Gouvernement, même si nous souhaiterions qu'elle soit confiée à un groupe pluraliste associant députés et sénateurs et non à la seule rapporteure du texte à l'Assemblée, même si j'ai beaucoup d'estime pour notre collègue députée Alexandra Louis, avec laquelle j'avais travaillé. Il conviendra notamment de vérifier si la définition du viol permettra de retenir plus facilement cette qualification et si l'allongement du délai de prescription aura un impact sur le nombre de condamnations.*

*Une autre mesure qui méritera d'être évaluée dans quelques années est la création des cours criminelles départementales, qui pourrait faire reculer la « correctionnalisation » des viols afin d'éviter les délais de jugement très longs liés à l'encombrement des cours d'assises. Je rappelle que le viol, par définition, n'est jamais consenti et est un crime.*

*Pour augmenter le nombre de condamnations, nous devons favoriser encore la libération de la parole : celle des victimes, qui ont intérêt à porter plainte sans délai pour que les services enquêteurs puissent recueillir le maximum de preuves ; mais aussi celle de toutes les personnes qui suspectent qu'un enfant est victime et qui peuvent faire un signalement.*

*Des campagnes d'information pourraient être menées régulièrement, afin de sensibiliser le grand public. Le travail des associations agréées qui interviennent dans les écoles doit être encouragé et développé : à chacune de leurs interventions dans une classe, des enfants révèlent des situations anormales dont ils ont été victimes ou témoins. L'Éducation nationale a un rôle à jouer via les cours d'éducation à la sexualité pour sensibiliser les élèves au respect de leur corps et aux limites qui ne doivent pas être franchies par les adultes. Si cette éducation à la sexualité est bien prévue dans les textes, elle se déroule souvent beaucoup moins bien que prévu.*

*Dans cette perspective, il convient bien sûr de consolider les crédits alloués au numéro d'appel 119, crédits que le Gouvernement avait voulu réduire dans le dernier projet de loi de finances, avant que la mobilisation des associations de protection de l'enfance ne l'oblige à faire machine arrière – et c'est une très bonne chose.*

Pour libérer la parole, il faut également faire mieux connaître les obligations de signalement prévues par nos textes : l'article 40 du code de procédure pénale et surtout l'article 434-3 du code pénal, qui prévoit l'obligation de porter à la connaissance des autorités judiciaires ou administratives les actes « d'agressions ou d'atteintes sexuelles infligés à un mineur ». Cet article est celui qui est mobilisé le plus fréquemment par les procureurs. L'article R4124-44 du code de la santé publique dispose que « lorsqu'un médecin discerne qu'une personne auprès de laquelle il est appelé est victime de sévices ou de privations, il doit mettre en œuvre les moyens les plus adéquats pour la protéger en faisant preuve de prudence et de circonspection. Lorsqu'il s'agit d'un mineur ou d'une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique, il alerte les autorités judiciaires ou administratives, sauf circonstances particulières qu'il apprécie en conscience ». Il « alerte » est au présent de l'indicatif : c'est donc une obligation.

Les personnes couvertes par une obligation de secret professionnel ont la possibilité de s'en affranchir et de signaler des faits à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) ou au procureur. C'est ce qu'on appelle l'option de conscience.

Avec mes collègues rapporteuses, nous nous sommes interrogées sur l'opportunité d'aller au-delà de cette option de conscience, qui laisse aujourd'hui toute liberté aux professionnels de santé de signaler ou de garder le silence, au profit d'une véritable obligation de signalement qui leur serait imposée, mais qui pourrait entraîner des conséquences non-évaluées à ce jour.

Dans son Guide relatif à la prise en charge des mineurs victimes de 2015, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice estime que l'obligation de dénoncer s'impose, y compris aux dépositaires d'un secret professionnel, lorsque le crime ou le délit est susceptible de se reproduire. Selon cette interprétation, l'obligation de porter assistance à une personne en danger l'emporterait sur le respect du secret professionnel. Mais cela reste une interprétation et nous proposons une réflexion portant sur la clarification de cette interprétation. Pourra se poser la question de savoir s'il faut aller encore au-delà et instaurer une obligation générale de signalement à la charge des professionnels de santé et des travailleurs sociaux lorsqu'ils constatent qu'un mineur est la possible victime de violences sexuelles.

Il me semble que nous n'avons pas creusé suffisamment la question du secret professionnel ; nous n'avons pas entendu les ordres professionnels. Peut-être pourrions-nous indiquer qu'il s'agit là de pistes de réflexion méritant d'être soumises à une plus large concertation. Le débat s'ouvrira, sans perdre de vue l'intérêt de la protection des mineurs.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – La deuxième partie de notre rapport présente les mesures qui pourraient être mises en œuvre dans les différentes structures qui accueillent des mineurs afin de mieux protéger les enfants et les adolescents contre le risque de violence sexuelle. Certes, le risque zéro n'existe pas, mais nous devons nous donner pour objectif de le réduire au minimum. Nos travaux nous ont permis d'identifier trois leviers sur lesquels il est possible d'agir.

Le premier consiste à vérifier les antécédents judiciaires des professionnels et des bénévoles pour éviter que des prédateurs sexuels soient placés au contact des mineurs ; il est possible de passer les recrutements au crible du casier judiciaire et du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAISV) ; de procéder aux mêmes contrôles pour le personnel en place ; et d'organiser une information de l'employeur par l'autorité judiciaire si un de ses agents est condamné, comme le prévoit la loi dite de Villefontaine.

Le deuxième levier d'action concerne la formation, initiale et continue, des professionnels placés au contact des mineurs ainsi que celle du personnel d'encadrement : formation à la prévention, à la détection, au signalement et au traitement des violences sexuelles.

Enfin, il est indispensable que, dans chaque organisation, la direction et l'encadrement tiennent un discours clair et organisent des procédures de signalement et de remontées d'informations, afin que la libération de la parole l'emporte sur la peur du scandale.

Concernant la vérification des antécédents judiciaires, nous avons constaté que le contrôle du FIJAISV était loin d'être systématique. Créé en 2004, ce fichier contient l'identité et l'adresse du domicile des auteurs d'infractions sexuelles sur mineurs. Il contient davantage d'informations que le casier judiciaire puisqu'y figurent l'ensemble des condamnations, même non encore définitives, rendues à l'encontre d'un majeur comme d'un mineur, ainsi que certaines mises en examen.

Ce fichier gagnerait à être beaucoup plus utilisé. Sa consultation est obligatoire pour certains recrutements mais pas pour d'autres, sans que l'on discerne la logique d'ensemble : c'est une sédimentation historique qui explique ces différences de pratiques. Nous pensons également qu'il serait intéressant d'y faire figurer, sauf décision contraire de la juridiction, les mises en examen assorties d'un placement sous contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence sous surveillance électronique, ainsi que les condamnations pour consultation habituelle d'images pédopornographiques. Si la consommation de ces images constitue, chez certaines personnes, une forme de dérivatif qui leur évitera de passer à l'acte, elle constitue chez d'autres la première étape d'un parcours criminel. Nous pensons que, dans ce domaine, le principe de précaution doit l'emporter.

Nous nous sommes attachés au cours de nos travaux à évaluer les politiques de lutte contre les infractions sexuelles mises en œuvre par les différentes institutions qui accueillent des mineurs.

L'Éducation nationale et les accueils collectifs de mineurs, c'est-à-dire les colonies de vacances, les camps de scouts et les centres aérés, procèdent à des contrôles approfondis sur les antécédents judiciaires de leur personnel, avec une consultation systématique du FIJAISV.

L'administration de la jeunesse et des sports a développé une téléprocédure automatisée qui facilite la consultation du FIJAISV par les employeurs, avant d'embaucher un salarié qui travaillera dans un accueil collectif de mineurs. D'autres organisations gagneraient à s'inspirer de cette téléprocédure afin de passer rapidement au crible du fichier les individus placés au contact des mineurs sans créer une charge de travail excessive pour nos administrations.

*Nous avons perçu, tant à l'Éducation nationale que du côté des accueils collectifs de mineurs, une réelle attention portée au problème des violences sexuelles sur mineurs. Au sein de l'Éducation nationale, des mesures conservatoires sont mises en œuvre en cas de doute sur un enseignant et le conseil de discipline se réunit sous la présidence du recteur d'académie. Des contacts réguliers sont noués avec l'autorité judiciaire et des référents sont mis en place, pour être informé sans délai de toute affaire qui mettrait en cause un enseignant. De leur côté, les professionnels employés dans un accueil collectif de mineurs peuvent faire l'objet d'une mesure administrative de suspension prise en urgence en cas de signalement, même en l'absence d'ouverture d'une procédure pénale.*

*C'est sans doute du côté de la formation des enseignants que des marges de progression existent puisqu'ils ne sont pas tous sensibilisés à la détection des signes qui peuvent laisser présumer qu'un enfant est victime de violences sexuelles, ni à l'écoute de l'enfant victime. Or un enfant qui s'exprime et qui n'est pas entendu risque de ne plus prendre la parole par la suite. Dans les accueils collectifs, les animateurs titulaires du BAFA sont sensibilisés à cette question, tandis que le personnel de direction reçoit une formation plus approfondie.*

*Si l'on considère maintenant les services gérés par les collectivités territoriales, certains contrôles pourraient être significativement renforcés. Les maires, les présidents de conseil départementaux ou régionaux peuvent être destinataires des informations contenues dans le FIJAISV, via les préfetures, mais cette faculté est manifestement peu connue et rarement utilisée. Ainsi, les collectivités se contentent-elles habituellement de contrôler le bulletin n° 2 du casier judiciaire. C'est le cas pour la procédure d'agrément des assistantes maternelles, pour le recrutement des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) qui interviennent dans les écoles ou encore pour le recrutement des professeurs dans les conservatoires municipaux.*

*La généralisation de la consultation du FIJAISV nous semble devoir s'imposer : rien ne justifie qu'elle soit systématique pour un enseignant de l'Éducation nationale mais pas pour une assistante maternelle ou un enseignant d'une école de musique, de danse ou de théâtre.*

*S'il faut établir un ordre de priorité, nous recommandons d'opérer rapidement ces contrôles dans les établissements et services qui accueillent des mineurs handicapés. Le plus souvent, ces établissements contrôlent uniquement le bulletin n° 3 du casier judiciaire, qui contient beaucoup moins d'informations que le FIJAISV puisqu'il répertorie seulement les condamnations les plus graves, c'est-à-dire punies d'au moins deux ans de prison ferme. Et nous n'avons pas perçu de la part des trois grandes associations qui fédèrent les établissements et services pour handicapés, l'APF France Handicap, l'Unapei et l'Association pour adultes et jeunes handicapés (Apajh), une réelle prise en compte du problème des violences sexuelles sur mineurs à hauteur de l'enjeu, alors que nous avons recueilli plusieurs témoignages, notamment celui du Dr Muriel Salmona, qui ont insisté sur la très grande vulnérabilité de ce public.*

*L'univers du sport est un autre secteur à risques, en raison de la proximité physique entre les entraîneurs et les jeunes sportifs, de la promiscuité des vestiaires ou des déplacements loin du domicile familial dus à la participation à des compétitions. Dans ce secteur, la rigueur des contrôles exercés sur les éducateurs sportifs professionnels contraste avec l'absence de vérification opérée sur les bénévoles. Il y a là une faille majeure dans le dispositif si nous voulons sécuriser l'accueil des jeunes qui exercent une activité physique et sportive. La Fédération française de football a pris conscience de cette lacune puisqu'elle a annoncé le lancement d'une expérimentation, en partenariat avec le ministère des sports, pour passer au crible du FIJASV ses 400 000 bénévoles. Il s'agit là d'un premier pas dans la bonne direction avant une généralisation de ce contrôle.*

*J'ajoute que le sport de haut niveau, tout comme la pratique d'une activité artistique, peuvent favoriser la mise en place de mécanismes d'emprise : parfois, l'élève est persuadé qu'il doit continuer à travailler avec tel entraîneur ou tel professeur de musique parce qu'il favorisera sa réussite au prochain concours ou sa sélection pour la prochaine compétition. L'élève se trouve alors dans une situation de fragilité qui nécessite une vigilance particulière des instances de direction mais aussi de l'entourage de l'enfant ou de l'adolescent.*

*Nous avons consacré une part importante de nos travaux aux infractions sexuelles commises dans un contexte religieux, ce qui était légitime au regard du nombre d'affaires qui ont touché, notamment, l'Église catholique, y compris pendant les six mois d'activité de notre mission. Le nombre d'affaires couvertes par la hiérarchie catholique nous conduit à qualifier les violences sexuelles sur mineurs de problème systémique au sein de l'Église. Cela ne signifie pas, bien évidemment, que tous les religieux sont concernés, mais nous pensons que le problème dépasse de simples dérives individuelles et qu'il met en cause l'organisation et le fonctionnement de l'institution.*

*Plusieurs facteurs peuvent expliquer que le problème des infractions sexuelles sur mineurs n'ait pas été plus rapidement traité au sein de l'Église. Celle-ci dispose de sa propre hiérarchie, de ses propres tribunaux et de sa propre législation, le droit canon, ce qui a pu accentuer la tendance que l'on observe dans toutes les grandes organisations à gérer en interne les affaires d'agressions sur mineurs ; certains catholiques, surtout dans les milieux traditionalistes, perçoivent l'Église comme une institution assiégée, en bute à l'hostilité du monde moderne, ce qui n'a pas favorisé la transparence sur ces affaires ; le poids de la figure du prêtre dans les communautés catholiques, l'absence de contre-pouvoirs face à la hiérarchie de l'Église et la peur du qu'en-dira-t-on n'ont pas favorisé la libération de la parole des victimes ; plusieurs de nos interlocuteurs ont également pointé la confusion entre le pardon et le travail de l'autorité judiciaire ; sans doute l'Église a-t-elle également sous-estimé, comme d'autres institutions, l'impact dévastateur à long terme de l'agression sexuelle subie par une jeune victime.*

*La règle du célibat des prêtres et le manque de mixité ont pu également être mis en cause. Toutefois, le fait que la grande majorité des abus sexuels se déroulent dans le cadre familial et soient le fait d'hommes mariés montre que la réalité est plus complexe. En vérité, toute situation d'emprise crée un contexte qui peut donner lieu à des abus et il ne fait pas de doute que certains prêtres peuvent exercer un réel ascendant sur les jeunes qu'ils encadrent.*

*Une question mérite cependant d'être posée : est-il possible que la carrière ecclésiastique soit choisie par des individus éprouvant une attirance pour les enfants parce que le vœu de célibat leur offrirait une forme de respectabilité et de protection face aux interrogations de leur entourage ? Peut-être la commission Sauvé réunira-t-elle des données statistiques de nature à apporter un éclairage sur cette question difficile.*

*Depuis plusieurs années, l'Église de France a adopté une série de mesures qui vont dans le bon sens : création de cellules pour l'écoute des victimes, signalements systématiques à l'autorité judiciaire, effort de formation auprès des séminaristes et des membres du clergé, volonté de transparence avec la commission Sauvé, réflexion sur une réparation accordée aux victimes.*

*Au mois de février, le pape François a convoqué à Rome les présidents des conférences épiscopales pour un sommet sur la protection de l'enfance qui a débouché sur l'adoption de deux séries de mesures : d'abord, un décret sur la prévention et la lutte contre les violences sur les mineurs et les personnes vulnérables au sein de la Cité du Vatican ; puis le 9 mai dernier le motu proprio Vos Estis Lux Mundi (« Vous êtes la lumière du monde »), qui oblige les prêtres et les religieux à signaler tout soupçon d'agression sexuelle ou de harcèlement ainsi que toute couverture de tels faits par la hiérarchie de l'Église.*

*Il faut reconnaître que ces mesures prises par l'Église de France et par l'Église universelle forment un ensemble complet et cohérent, même si l'on ne peut que regretter qu'elles aient été adoptées si tardivement. Tout l'enjeu est maintenant de les mettre en œuvre sur le terrain, comme les associations de victimes nous l'ont à chaque fois rappelé.*

*En ce qui nous concerne, nous serons particulièrement vigilantes – et vigilants – quant aux efforts entrepris pour la formation des ministres du culte – cette recommandation vaut d'ailleurs pour l'ensemble des grandes religions –, ainsi que pour l'écoute et la reconnaissance des victimes et le signalement des affaires à la justice, les exigences du droit national devant naturellement l'emporter sur les règles internes à l'Église.*

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – *J'évoquerai les orientations retenues concernant, d'une part, la prise en charge des victimes, d'autre part, la prévention du passage à l'acte et le traitement des auteurs afin d'éviter le risque de récurrence.*

*Nous avons souhaité consacrer une partie du rapport à l'accompagnement des victimes, car lorsque la prévention a échoué, la société a le devoir d'accompagner la victime dans sa reconstruction et son parcours de résilience.*

*Nous réaffirmons d'abord les positions prises l'année dernière par Marie Mercier sur l'utilité des dispositifs aidant à la reconstruction des victimes, indépendamment du procès pénal. C'est le cas de la justice restaurative, qui fournit un cadre où la victime est reconnue, peut exprimer sa souffrance et en retirer un apaisement. Nous rappelons aussi les possibilités d'action en réparation civile qui peuvent permettre à la victime de recevoir une indemnisation pour le préjudice qu'elle a subi.*

*Mais la reconstruction de la victime passe avant tout par une prise en charge thérapeutique, qu'elle soit médicale ou psychologique, afin de prévenir le développement de troubles, voire de pathologies, conséquences à long terme des violences subies.*

*Cette prise en charge s'organise dans le cadre plus général de la psychiatrie des mineurs, qui dépasse le champ de notre mission. Nous avons cependant tenu à rappeler la situation critique de la psychiatrie des mineurs, qui ne permet pas d'offrir une réponse satisfaisante à toutes les victimes. Les centres médico-psychologiques infanto-juvéniles sont très sollicités : le nombre de patients a augmenté de 14 % en dix ans, sans que les moyens suivent.*

*Depuis la loi du 17 juin 1998, la prise en charge médicale des mineurs victimes de violences sexuelles est intégralement remboursée par l'assurance maladie, mais ce dispositif est trop peu connu. Nous proposons donc qu'un important effort de communication soit conduit par les professionnels pour informer les victimes de leurs droits.*

*Nous avons également constaté, au gré de nos auditions, qu'une prise en charge exclusivement médicale des victimes n'était pas toujours la solution la plus adaptée. Nous proposons donc que la prise en charge intégrale des soins soit étendue aux consultations psychologiques. Cette extension du panier de soins permettra aussi de compenser, d'une certaine manière, la pénurie de psychiatres.*

*Dans ce contexte sinistré, il convient cependant de saluer l'ouverture, en début d'année de dix centres dédiés aux victimes de psychotraumatismes. Ils ont vocation à proposer aux victimes une approche globale par des consultations, des psychothérapies individuelles ou de groupe et des actions d'éducation thérapeutique. Il est trop tôt pour juger de l'apport de ces centres, qui feront l'objet d'une évaluation dans un délai de trois ans. On ne peut cependant que regretter leur nombre limité et leur répartition territoriale : les régions Bretagne, Normandie et Pays de la Loire ne disposent ainsi d'aucun centre de prise en charge du psychotraumatisme. Il nous paraît souhaitable qu'à terme, une centaine de centres dédiés aux psychotraumatismes soit créée, afin d'assurer une couverture territoriale plus équilibrée.*

*S'agissant maintenant de la prise en charge des auteurs, je rappelle que des dispositifs spécifiques encadrent le suivi des auteurs d'infractions sexuelles, que ce soit en prison ou en milieu ouvert.*

*En milieu carcéral, la prise en charge des auteurs est fondée sur le principe de l'incitation aux soins. Les détenus qui acceptent de suivre les soins qui leur sont proposés, ce qui est le plus souvent le cas, bénéficient d'une prise en charge spécifique, qui peut être réalisée au sein de l'un des vingt-deux établissements pénitentiaires spécialisés dans l'accueil de ces condamnés. Ces établissements spécialisés disposent d'équipes soignantes renforcées et du concours d'équipes mobiles. Toutefois, la totalité des auteurs d'infractions sexuelles n'est pas incarcérée dans ces établissements spécialisés, compte tenu des autres critères qui président au choix du lieu de détention, notamment l'objectif de maintien des liens familiaux. Ceux qui sont détenus dans les établissements pénitentiaires non spécialisés sont pris en charge dans le cadre plus général de l'offre de soins en milieu carcéral. Des thérapies de groupes spécifiques aux violences sexuelles peuvent notamment leur être proposées.*

*L'efficacité de la prise en charge thérapeutique des détenus reste cependant limitée, principalement pour deux raisons. La première est que la majorité des auteurs se plie aux traitements dans une posture passive et utilitaire, notamment pour bénéficier d'un aménagement de peine. La seconde raison est liée à la discontinuité de la prise en charge, due aux transfèvements des détenus et à l'inégale disponibilité des professionnels de santé selon les territoires. Rappelons que les établissements pénitentiaires sont souvent localisés dans des zones rurales, ce qui complique leur accessibilité pour les intervenants extérieurs. Dans l'Yonne, par exemple, un prisonnier doit attendre dix-huit mois avant toute prise en charge médicale.*

*Cette situation fragilise aussi la préparation de la sortie de prison : la situation géographique des établissements pénitentiaires complique les possibilités d'insertion professionnelle ; l'installation du condamné dans un autre ressort de juridiction à sa sortie peut rompre la continuité de la prise en charge par les professionnels de santé et de la justice.*

*Il est donc essentiel de renforcer la continuité de la prise en charge sanitaire des condamnés lors de leur sortie de détention, en assurant une meilleure coordination entre les intervenants en milieu carcéral et ceux qui sont chargés du suivi du condamné en milieu ouvert. Pour autant, il n'est pas nécessaire qu'ils restent dans le département où est implanté l'établissement pénitentiaire dans lequel ils étaient incarcérés.*

*En milieu ouvert, les auteurs peuvent être condamnés à un suivi socio-judiciaire, qui impose au condamné de respecter des mesures d'assistance et de surveillance. Parmi ces mesures, figure l'injonction de soins, qui fait intervenir le juge de l'application des peines, un médecin coordonnateur et un médecin traitant.*

*La pénurie de psychiatres, que je viens d'évoquer, fragilise toutefois la prise en charge. Il faut saluer à cet égard le travail précieux réalisé par les centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIAVS), présents dans chaque région, qui apportent un appui aux professionnels de santé, aux professionnels de la justice et aux travailleurs sociaux et qui mènent des actions de recherche et de formation.*

Les juridictions ont tendance à ordonner systématiquement une injonction de soins dans le cadre du suivi socio-judiciaire. Pourtant, selon le profil de l'auteur, la prise en charge médicale n'est pas toujours la plus adaptée. De plus, s'il peut être mis fin de manière anticipée à l'injonction de soins, lorsqu'elle n'apparaît plus nécessaire, cette faculté est en pratique très peu utilisée. Nous proposons donc de recentrer l'injonction de soins sur le public pour lequel des soins sont réellement appropriés et de ne pas hésiter à dissocier la durée du suivi socio-judiciaire de celle de l'injonction de soins.

S'il existe, comme nous venons de le voir, des dispositifs pour prévenir la récurrence, la prévention du premier passage à l'acte est moins bien organisée. Elle est pourtant essentielle pour accompagner les personnes attirées sexuellement par les enfants et réduire le nombre de victimes.

Deux associations, que nous avons rencontrées, mènent des actions de prévention. L'association Une Vie, qui porte le projet PedoHelp, diffuse sur son site internet des messages de prévention en direction des personnes pédophiles, à qui elle propose de signer une « charte de non-passage à l'acte », afin qu'elles s'engagent symboliquement dans cette démarche. L'association l'Ange bleu propose quant à elle une permanence d'écoute et organise des groupes de paroles réunissant pédophiles et victimes, pour les aider à prendre conscience de la gravité des violences et des troubles ressentis par les uns et par les autres. Ces associations manquent toutefois de moyens et leurs actions, bien qu'utiles, ne peuvent pas à elles seules assurer une prévention satisfaisante sur l'ensemble du territoire.

C'est pourquoi nous proposons la création d'un dispositif d'écoute et d'accompagnement des personnes attirées sexuellement par les mineurs. Une douzaine de CRIAVS ont déjà mis en place un « réseau écoute et orientation » pour assurer l'écoute de ces personnes et les orienter vers des dispositifs de prise en charge. Nous proposons d'aller plus loin, en créant un dispositif inspiré du modèle allemand du Dunkelfeld. À l'origine, le Dunkelfeld, que l'on pourrait traduire par « zone d'ombre », est un service de l'hôpital de la Charité à Berlin. Il a depuis essaimé en une dizaine de centres qui proposent une écoute des personnes pédophiles, un diagnostic et un accompagnement thérapeutique visant à faire évoluer durablement leurs comportements pour éviter le passage à l'acte.

Sur ce modèle, nous proposons donc la création d'un dispositif national offrant, d'une part, une permanence d'écoute pour apporter une aide immédiate aux personnes, d'autre part, une prise en charge thérapeutique, encadrée par des professionnels spécialement formés. Un premier centre d'écoute et d'accompagnement, à dimension nationale, pourrait être ouvert, avant d'envisager, à moyen terme, l'ouverture d'autres structures sur le territoire.

Demandé par les CRIAVS et par plusieurs associations, le renforcement de la prévention du passage à l'acte est déterminant pour compléter nos dispositifs de lutte contre les agressions sexuelles et réduire ainsi le nombre de mineurs victimes.

**Mme Florence Lassarade.** – Merci à toutes les trois de cet excellent rapport, exhaustif. Ma question s'adresse à Marie Mercier : comment peut-on envisager d'améliorer le signalement des infractions par les personnels soignants au regard du secret médical ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Notre groupe avait souhaité au départ la constitution d'une commission d'enquête sur la pédophilie au sein de l'Église. Après plusieurs rebondissements, c'est finalement cette mission commune d'information qui a été créée. Ses travaux sont d'excellente qualité et feront vraisemblablement référence.

Pour autant, cette démarche n'a pas atteint son objectif. Sur plus de trente propositions, trois concernent l'Église. Le rapport note l'évolution incontestable de la parole au sein de celle-ci, y compris celle du Pape, la mise en place de la commission Sauvé, et fait le choix de faire confiance à l'institution catholique pour mettre un terme à ce qui s'y passe. De fait, plusieurs sujets ne sont pas abordés.

S'agissant du droit canon, nous avons beaucoup échangé avec certaines personnes auditionnées sur la manière dont ils envisageaient l'intervention de la justice civile et, en dépit de progrès sur plusieurs sujets, rien n'a avancé : le secret, l'absence de sanctions prévues par notre droit, les procédures particulières.

La procédure interne à l'Église n'est pas notre problème : nous devons considérer les auteurs d'infraction au regard de notre législation nonobstant toute autre législation spécifique.

De même, le rapport ne va pas assez loin sur la question de l'indemnisation financière, à laquelle peut être tenue, en droit français, toute personne causant un préjudice. Or nous avons salué le fait que les représentants de l'Église envisagent une telle indemnisation, y compris d'un point de vue symbolique ! Si nous considérons que l'institution a une responsabilité, il faut envisager cette indemnisation.

Enfin, le sujet de la « cause » est abordé de façon latérale. Au cours d'auditions a été évoqué l'interdit de la sexualité – je ne parle pas du célibat : un grand nombre de pédophiles sont des hommes mariés. Je note que deux archevêques au moins ont considéré qu'il fallait pouvoir envisager l'ordination d'hommes mariés ; cet interdit n'est donc pas intangible.

Déçue des conclusions de ce rapport, j'envisage de ne pas les voter.

**Mme Laurence Rossignol.** – Je ne reviens pas sur la genèse de cette mission commune d'information. Au départ, nous voulions identifier les mécanismes par lesquels l'Église catholique avait pu être le cadre d'actes pédocriminels tout en protégeant les auteurs.

Un sujet est évoqué dans le rapport sans donner lieu à proposition : le secret de la confession. Si j'ai bien compris, celui-ci n'existe pas dans le code pénal ; en revanche, la chambre criminelle de la Cour de cassation l'a reconnu. C'est au législateur d'intervenir pour mettre fin à une jurisprudence. Le secret de la confession est invoqué par les avocats des auteurs de ce type d'infraction, et, selon le droit canon, ainsi que l'a rappelé monseigneur de Moulins-Beaufort, archevêque de Reims, si un prêtre vient se confesser d'avoir commis un tel acte, l'absolution ne peut lui être donnée sauf s'il se dénonce ou accepte d'en parler en dehors de la confession. À défaut de se dénoncer, il faut donc en conclure que la seule sanction qu'encourt ce prêtre, c'est le refus d'absolution !

*Pour la victime et la société, l'absence d'absolution n'est pas une sanction à la hauteur du crime commis. Il faudrait donc que nous propositions d'inscrire clairement dans le code pénal que le secret de la confession n'est pas le secret médical ou le secret professionnel de l'avocat, qui connaît des exceptions, d'ailleurs.*

*La proposition n° 9, à savoir « Introduire dans le code pénal une obligation de signalement pour les professionnels de santé et les travailleurs sociaux qui constatent qu'un mineur est victime de possibles violences physiques, psychologiques ou sexuelles », reprend en fait la mesure adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi d'août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, écartée finalement en commission mixte paritaire, ce qui est regrettable.*

*Par ailleurs, la proposition n° 39 aurait dû faire référence au secret de la confession pour indiquer qu'il n'est aucunement prévu par le code pénal et ne peut être assimilé aux autres secrets professionnels.*

**Mme Muriel Jourda.** – *Merci à nos rapporteuses pour ce travail, qui a donné lieu à des auditions parfois pénibles.*

*Mme Laurence Rossignol souhaite que la proposition n° 9 aille plus loin ; à moi, elle pose question, comme la proposition n° 8 : « Clarifier et faire connaître l'obligation pour les professionnels tenus à une obligation de secret de dénoncer les faits dont ils ont connaissance si cela permet d'empêcher un crime ou un délit de se reproduire. » Selon la direction des affaires criminelles et des grâces, un médecin pourrait être incriminé pour ne pas avoir empêché la commission d'un crime, alors qu'un autre texte dit exactement l'inverse. Je ne suis pas certaine que cette interprétation de la direction des affaires criminelles et des grâces soit juridiquement exacte. Ce qui est certain, c'est qu'une clarification s'impose.*

*La proposition n° 9 me laisse assez dubitative. Cela revient à écorner encore le secret médical, élément essentiel du rapport entre le médecin et son patient. Surtout, rien dans le rapport ni aucune des auditions que nous avons menées ne nous permettent d'en arriver à cette conclusion. Je vois mal comment l'on pourrait mettre à mal le secret médical sans avoir préalablement entendu les ordres professionnels concernés – nous avons entendu un seul médecin, qui n'y était d'ailleurs pas favorable. Il ne faudrait pas affaiblir, sur ce point, la cohérence de nos travaux.*

**M. Olivier Henno.** – *Nous avons tous en tête des exemples dramatiques d'abus sexuels sur mineurs ; je pense en particulier à des événements qui se sont produits non loin de chez moi. La question de la lutte contre la récidive, dont il est souligné qu'elle est peu efficace, est abordée à travers celle de la prise en charge des auteurs d'infraction sexuelle. Or vous ne préconisez pas un renforcement de l'arsenal judiciaire. Il faudrait approfondir ce point.*

**Mme Annick Billon.** – *Bravo pour ce travail dense.*

*Nous ne sommes pas parvenus à chiffrer précisément le nombre d'agressions sexuelles sur mineurs, où qu'elles se produisent. Dès lors, on ne sait pas sur quel levier agir pour apporter une réponse efficace. Il faut donc connaître leur ampleur dans le secteur du sport, dans les associations, au sein des cultes, etc. Ces structures doivent nous donner des chiffres précis.*

Nous avons beaucoup parlé d'agressions sexuelles, d'obligation de signalement... Mais tant que la société n'aura pas défini précisément l'agression sexuelle, en la distinguant du crime sexuel, toute réponse sera difficile. Les rapporteuses ont aussi évoqué la loi Schiappa. Ce n'est qu'avec un interdit clair sur toute relation entre adulte et enfant, avec un seuil d'âge, qu'on sanctionnera plus facilement les crimes. La libération de la parole est cyclique, et n'équivaut aucunement à des sanctions. Elle ne suffit pas : il faut une loi pour fixer un cadre. Le Sénat avait voté une obligation de signalement. Il faut un message clair, y compris envers les médecins et les associations. Sinon, il y aura toujours aussi peu de déclarations. Pour les encourager, il faut protéger la personne qui signale, car il peut y avoir des erreurs. Bref, je vous félicite pour ce travail, qui a été difficile car les réponses diffèrent nécessairement selon les structures : Églises, associations sportives où fourmillent les bénévoles, écoles...

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Merci pour ce travail de qualité, et pour les auditions, toutes passionnantes – même si la dernière m'a paru hors sujet. Je suis sceptique sur les propositions nos 8 et 9. Le secret médical diffère de celui imposé à un travailleur social, et nous devons nous garder de rendre systématique le signalement : cela multiplierait les erreurs et serait contre-productif. Il n'y a pas de différence entre un enfant victime d'une agression sexuelle commise par un curé, un animateur, un éducateur ou un enseignant. Ce qui s'est passé à l'Église est un scandale, mais ce n'est pas une raison pour diriger notre texte contre cette institution. Tout l'intérêt de notre mission d'information a été d'aborder cet horrible problème de société, pour que la parole se libère dans tous les milieux – car ces drames peuvent se produire partout où des enfants sont accueillis.

**M. François-Noël Buffet.** – Si je suis favorable à un examen attentif de ce qui se passe au sein de l'Église, je crois que nous aurions eu tort d'y circonscrire cette mission d'information, car il y a des difficultés dans tous les milieux associatifs, qu'ils soient sportifs, culturels ou culturels. Ce qui compte, c'est la protection de l'enfance, quel que soit le milieu et l'origine de l'enfant et de l'agresseur. Je note par ailleurs que les décisions récentes des tribunaux correctionnels, dans une affaire lyonnaise bien connue, indiquent que le droit pénal français s'applique indépendamment des mesures existantes au sein d'un organisme donné : en clair, le droit canon ne protège pas de l'application du droit pénal – ce qui est normal. Il ne peut pas y avoir d'autoprotection.

La proposition n° 9, sur la levée du secret médical, me gêne. Je comprends la nécessité de favoriser le signalement, mais ne me sens pas en état de remettre en cause le principe du secret professionnel, surtout sans avoir mené un travail collectif étroit avec le monde médical et ses divers ordres. Faire évoluer, oui, mais décider sans concertation nous expose à faire une grosse bêtise juridique, et à nous attirer les foudres des médecins. Nous devons regarder ce point de très près, car il emporte des conséquences pour les victimes comme pour les médecins. En tous cas, je suis réservé sur cette proposition.

Les autres propositions s'appliquent à tous. La première crée un observatoire. C'est en effet l'outil manquant, car les outils pénaux et procéduraux existent. Ce qui manque aussi, c'est l'élargissement des outils d'accueil et de libération de la parole. Mais l'observatoire est indispensable, et il faudra lui donner les moyens de son indépendance.

Sous réserve de ces observations, M. Savin et moi-même émettrons un vote favorable.

**Mme Laurence Rossignol.** – Quelle sera la différence entre cet observatoire et le Groupement d'intérêt public « enfance en danger » (Giped) qui dispose déjà en son sein d'un observatoire national de la protection de l'enfance ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Le Giped travaille sur l'observation et la statistique. Là, il s'agirait d'un observatoire des violences sexuelles faites aux enfants, semblable à celui concernant les violences faites aux femmes.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il y a déjà des associations, aussi. Mais l'objectif serait de faire du recueil scientifique de données – or le Giped ne produit que des chiffres très partiels.

**Mme Laurence Rossignol.** – N'est-ce pas déjà la mission du Giped ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Nous en avons auditionné la responsable.

**Mme Laurence Rossignol.** – Est-elle d'accord ?

**Mme Corinne Imbert.** – Je ne me prononcerai pas sur l'opportunité de lever le secret professionnel, dont parlent les propositions n<sup>os</sup> 8 et 9. Mais il me semble qu'il y a un problème de cohérence, puisque la proposition n<sup>o</sup> 8 parle de « clarifier et faire connaître » quand la proposition n<sup>o</sup> 9 veut « introduire dans le code pénal l'obligation de signaler ». Il est vrai que les cellules de recueil des informations préoccupantes sont très peu saisies par les médecins – dans quelques pourcents des cas, seulement. Les médecins sont attachés au secret professionnel. Leur difficulté, face à un cas, est parfois d'écrire. Ils peuvent passer un coup de fil au procureur, mais nous devrions leur simplifier la tâche en créant une fiche de déclaration simplifiée, où ils n'auraient qu'à cocher quelques cases.

**M. Bernard Bonne.** – Le secret de la confession diffère du secret professionnel : ce sont les auteurs qui se confessent, pas les victimes.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Ou l'inverse...

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Les victimes s'y confient.

**M. Bernard Bonne.** – Comme il s'agit de confesser une faute, ce sont plutôt les auteurs : se confesser n'est pas se confier. La non-absolution est une marque forte, assez rare.

Je suis étonné qu'on parle de revenir sur le secret médical. Tout médecin qui constate une violence faite sur un enfant doit déjà la dénoncer. Un médecin qui voit un enfant avec les deux bras cassés ne va pas le renvoyer dans sa famille ! Le secret professionnel diffère selon qu'on a l'auteur présumé en face de soi, ou pas.

*Si l'on suspecte ou constate une violence sexuelle, le médecin doit le dire aux parents pour que ceux-ci la dénoncent ou, s'il soupçonne le parent, il doit le dénoncer. Introduire l'obligation de dénoncer, pourquoi pas ? Mais je croyais que cette obligation existait déjà... J'ai connu ce genre de cas dans mon exercice médical. À l'échelle du département, nous nous efforçons de rendre la dénonciation obligatoire.*

**Mme Françoise Laborde.** – *J'ai beaucoup appris au cours des auditions – qui portaient sur un sujet horrible – notamment sur la définition de la pédophilie, de la pédo-criminalité, et sur les mécanismes de l'inceste et de la pédophilie. En effet, nous devons disposer de plus de statistiques. La Défenseure des enfants nous l'a bien dit : ce qui n'est pas identifié, pas quantifié et pas qualifié a peu de chances d'être traité. En 2016, j'avais posé une question écrite au ministre de la Santé sur les problèmes de pédophilie et d'abus sexuel. Dans trop de milieux règne l'omerta sur ces questions.*

*Dans notre culture, après Vichy, on ne dénonce pas ses voisins. Mais il faut bien faire comprendre qu'une dénonciation qui amène des personnes à être tuées n'a rien à voir avec une dénonciation qui sauve des enfants ! La prise en charge des victimes a un coût, sans doute bien supérieur à celui de la prévention. Dix centres pour toute la France, métropolitaine et outre-mer, c'est insuffisant. Le « non » doit être un apprentissage précoce pour les enfants – sans les traumatiser ni les culpabiliser, bien sûr. Dans les enceintes religieuses, il y a, en plus de l'autorité, l'emprise spirituelle, qui amène une déstructuration de la personne. Il faut rappeler aux religieux de toutes obédiences que les lois de la République s'appliquent avant le droit canon, ou avant la charia. Sur l'inceste, la loi Schiappa est encore récente. Il entrera dans notre mission de contrôle de procéder à son évaluation.*

**Mme Florence Lassarade.** – *Un médecin n'a aucun état d'âme à signaler de tels faits quand ils sont avérés. Le problème se pose lorsqu'il n'y a qu'une suspicion. Par exemple, les douleurs abdominales de l'enfant sont notre pain quotidien. Des violences sexuelles peuvent les expliquer. Faudra-t-il faire un signalement à chaque fois ? De plus, le médecin peut être instrumentalisé, par exemple dans des divorces. Il me paraît donc difficile de rendre le signalement obligatoire.*

**Mme Laurence Rossignol.** – *Peut-on faire un point sur l'état exact du droit ?*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – *Les professionnels de santé ne connaissent pas bien leurs obligations. Si on les oblige, ils n'auront plus à se poser de questions. Associer l'observatoire que nous envisageons au Giped, pourquoi pas ? En tous cas, il faut un organisme structuré, travaillant avec les associations de victimes pour aboutir à de vraies données, car les chiffres manquent.*

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – *En fait, l'arsenal législatif existe mais il n'est pas utilisé. Trop souvent, aucune plainte n'est déposée, ou bien on aboutit à un non-lieu, ou à un classement sans suite. Le vrai problème est la prise en compte de la parole des victimes – qu'il s'agisse de femmes ou d'enfants.*

Résultat : ces faits sont banalisés, alors qu'ils détruisent totalement des personnes, ce qui a un coût terrible, qui se répercute dans la santé publique. Les cours criminelles départementales devraient permettre un traitement plus rapide des affaires de crimes sexuels. La police et la gendarmerie doivent aussi être mieux formées à la détection et à l'écoute des victimes, afin que davantage de coupables soient poursuivis. Aujourd'hui, moins de 1 % des auteurs de viols sont condamnés !

Comment s'assurer que l'arsenal législatif existant soit mobilisé sinon en communiquant, en libérant la parole ? L'objectif doit être de faire changer la peur de camp et de préserver non pas l'institution, mais l'enfant. Le problème se pose vraiment en termes de changement de perception : il faut faire évoluer le regard, sur ce sujet, en communiquant, en formant, en informant.

Le cas de l'Église est-il spécifique ? Avant de commencer les auditions, j'avais tendance à penser qu'un enfant violé est un enfant violé : qu'il soit violé par un instituteur, un professeur d'éducation physique ou un prêtre, c'est la même chose. Mais non ! C'est tout à fait différent : les modes d'emprise et les caractéristiques du violeur ne sont pas les mêmes. Les psychiatres que nous avons entendus nous ont dit que tous ceux qui agressent des enfants ne sont pas forcément des pédophiles, et que, inversement, un pédophile ne cherche pas forcément à dominer les enfants.

Que nous a dit l'évêque de Strasbourg ? Qu'il y a un problème systémique dans l'Église. Les criminels n'y sont pas les mêmes, et les victimes pas totalement les mêmes non plus, qu'au sein des autres institutions – l'interdit de la sexualité y est probablement pour quelque chose. Autrement dit, il existe plusieurs types de violences, et plusieurs types d'agresseurs, sachant, par ailleurs, que 85 % des enfants sont violés dans un cadre de confiance, et en particulier dans le cadre familial. Pour apprendre aux enfants à dire non, il faut leur apprendre à se méfier aussi, à la fête de Pâques, de tonton Jean, qui est statistiquement beaucoup plus dangereux que l'inconnu croisé dans la rue.

Il faut protéger tous les enfants, donc, mais les réponses à apporter ne sont pas les mêmes selon qu'on veut les apporter dans l'Église ou ailleurs. Et le vrai sujet, pour l'Église, est celui du recrutement et du profil psychologique des recrutés.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous avons fait beaucoup d'auditions sur l'Église, sans tabou. Nous avons auditionné des associations, des membres de la hiérarchie ecclésiastique, des journalistes. Peut-être ce travail ne se traduit-il pas en propositions ; nous disons néanmoins – c'est la proposition n° 28 – qu'il faut renforcer la formation initiale et continue des ministres de tous les cultes sur la question des violences sexuelles, tout en rappelant bien la primauté du droit français sur le droit canonique. Est-il question, en la matière, d'un péché ou d'un crime ? Très clairement, d'un crime.

La dimension systémique du problème nous a été confirmée par le futur président de la Conférence des évêques, mais aussi par l'évêque de Strasbourg, qui nous a dit qu'il ne s'agissait pas de cas isolés. Nous serons bien entendu attentifs aux suites données aux annonces qui ont été faites.

*Sur la loi Schiappa, nous nous sommes interrogés, en relation notamment avec les orientations que le Sénat avait défendues via la proposition de loi de Marie Mercier. La loi Schiappa mérite d'être évaluée ; le Gouvernement, d'ailleurs, a demandé qu'elle le soit. Tout en soutenant cette démarche, nous souhaitons que l'évaluation soit confiée à un groupe de parlementaires paritaire, associant députés et sénateurs, ce qui serait un gage de moindre partialité.*

*S'agissant des propositions n<sup>os</sup> 8 et 9, je rappelle que Marie Mercier n'était pas favorable à l'amendement qu'Alain Milon avait présenté sur le secret médical dans le cadre de l'examen de la loi Schiappa. Ce qui m'avait alors perturbée, c'était l'impossibilité de trancher entre le respect du secret médical, l'obligation de dénoncer et l'option de conscience, qui coexistent dans notre droit. L'obligation de dénoncer l'emporte-t-elle sur l'option de conscience, ou est-ce l'inverse ? On n'en sait rien ! Je suis donc favorable à une réelle clarification permettant d'informer les professionnels sur la nature exacte de leurs obligations – c'est la proposition n<sup>o</sup> 8.*

*Concernant la proposition n<sup>o</sup> 9, avant d'introduire dans la loi une obligation pénale de signalement pour les professionnels de santé, il faut que nous entendions les ordres professionnels des médecins et des travailleurs paramédicaux. Ils demandent le statu quo, nous dit-on ; encore faut-il se mettre d'accord sur le contenu exact de ce statu quo.*

*Il faut donc clarifier la nature de l'obligation et l'indiquer aux professionnels de santé ; mais cette clarification requiert que nous complétions notre travail en demandant à la commission des lois et à celle des affaires sociales l'autorisation de poursuivre notre mission sur la question du secret médical.*

*Par exemple, le secret de la confession est-il un secret professionnel ? Il faut, pour trancher ce genre de questions, une large concertation. Or je réalise que nous manquons d'auditions spécifiques sur le sujet ; l'intégrer fragiliserait la qualité d'un rapport que, pour ma part, je trouve riche, fruit d'un travail considérable. De surcroît, nous avons annoncé que nous ne reviendrions pas sur le volet pénal de la loi d'août 2018. Y revenir à la marge, sans avoir fait le travail nécessaire, me semble contre-productif.*

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – *Je rappelle que notre travail s'inscrit dans le cadre d'une mission commune d'information ; il s'agit donc de rechercher le commun par-delà nos différences. Nous avons beaucoup appris, au gré de ce travail, et nos horizons se sont élargis.*

*Je précise que les demandes d'auditions que j'ai formulées n'ont rencontré aucun obstacle, aucune entrave. Par ailleurs, ce travail n'est pas terminé : nous aimerions le prolonger.*

*Quant au rapport, je le voterai, mais je ferai, au nom de mon groupe, une contribution sur l'Église, en commentant notamment ses annonces tardives, et sur les notions de secret et d'obligation de signalement. J'ai été, parmi d'autres, à l'initiative de l'amendement dont il a été question, qui a été retoqué à chaque fois qu'il a été discuté, à l'occasion notamment de l'examen au Sénat de la loi de 2016 relative à la protection de l'enfant.*

*En la matière, la méconnaissance est réelle. La Haute Autorité de santé a réalisé une fiche très bien faite, mais elle est hélas peu connue des professionnels de santé.*

*Pour le reste, je rejoins bon nombre des remarques qui ont été faites par les uns et par les autres.*

**Mme Marie Mercier, rapporteure.** – *Je voudrais remercier nos collègues pour leurs propos mesurés et bienveillants. Certaines auditions ont été difficiles, d'une difficulté sans commune mesure, évidemment, avec la douleur d'un enfant subissant de telles violences.*

*De manière générale, nous devons réfléchir à la mise en œuvre de dispositions cohérentes. Si nous parlons autant du secret, c'est que les choses sont loin d'être simples – mes deux confrères ici présents le savent. En tant que médecins, l'exercice de notre activité est régi par le code de la santé publique et par le serment d'Hippocrate, qui prévoient que nous devons alerter quand nous avons connaissance de quelque chose. Mais, aux termes, cette fois, du code pénal, c'est la violation du secret médical qui est punie. Autrement dit, les choses sont vues différemment selon que l'on est médecin ou juriste.*

*Quoi qu'il en soit, pour approfondir cette question, il nous faut de nouveau entendre les ordres professionnels concernés.*

**Mme Annick Billon.** – *En toute amitié centriste, je voudrais revenir sur ce que disait Dominique Vérien tout à l'heure : il y a plusieurs types de victimes et plusieurs types d'agresseurs. J'estime au contraire qu'il n'y a qu'un seul type de victime, et un seul type d'agresseur ; seule la réponse diffère. Dire le contraire, c'est hiérarchiser.*

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – Non !

**Mme Annick Billon.** – *Simplement, la diversité des lieux dans lesquels se déroulent ces agressions nécessite une diversité de réponses.*

*En matière d'agression sexuelle et de crime, il existe un déficit de définition. J'ai en mémoire une audition qui m'a particulièrement dérangée, celle du président de la Fédération française de l'enseignement artistique, qui a évoqué le nécessaire contact physique entre le professeur et l'élève. On constate que les interprétations peuvent diverger : un même geste peut être considéré par certains comme relevant de l'agression sexuelle et, par d'autres, comme n'en relevant pas.*

*Je voterai le rapport*

**Mme Laurence Rossignol.** – *Je réponds en particulier à Bernard Bonne sur la question du signalement. Il existe dans le code pénal une incrimination spécifique pour non-dénonciation de mauvais traitement sur mineurs ; la loi prévoit également une possibilité pour les médecins, dans certains cas, de se délier du secret médical, et les exonère des risques de condamnation pour dénonciation calomnieuse dès lors que la dénonciation était de bonne foi.*

*Je veux bien qu'on dise que nous sommes novices sur le sujet, mais cela fait des années qu'on en parle !*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C'est un sujet complexe.

**Mme Laurence Rossignol.** – L'ordre des médecins fait ce qu'il peut pour inciter aux signalements. Mais les statistiques ne bougent pas ! Les médecins représentent toujours moins de 5 % des signalements de violences physiques faites aux enfants, pour mille et une raisons. Ils ont peur, en particulier, des procès en diffamation ; mais, comme nous le leur expliquons inlassablement, ce risque est inexistant – nous avons d'ailleurs voté, en la matière, une proposition de loi superfétatoire de l'une de nos collègues.

Quoi qu'il en soit, rien ne bouge. Il faut donc passer à la vitesse supérieure, introduire dans la loi une obligation pour les médecins, quand ils en constatent, de signaler les maltraitances faites aux enfants, et prévoir qu'ils ne peuvent être poursuivis s'il s'avère qu'ils se sont trompés.

Pourquoi est-ce si compliqué, sur ce sujet, d'avancer ? Tout simplement parce que personne ne veut ni ne demande de se voir imposer des obligations, quelles qu'elles soient, dans l'exercice de sa profession. Il n'y a aucun problème juridique à prévoir une obligation de signalement ; en revanche, j'en suis convaincue, il y a un problème relationnel entre le pouvoir médical et le pouvoir législatif.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Sauf que c'est Alain Milon, qui est médecin en plus d'être président de la commission des affaires sociales, qui avait défendu l'amendement visant à introduire une telle obligation.

**Mme Laurence Rossignol.** – Quid de la proposition que j'ai faite tout à l'heure sur le secret de la confession ? Il faut dire explicitement qu'un tel secret n'est pas opposable aux juges.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le secret de la confession est considéré comme un secret professionnel ; cette question sera donc traitée dans le cadre de notre travail sur ce sujet.

Mes chers collègues, je vous propose de modifier la rédaction de la proposition n° 9, dans le sens suivant : « étudier, via une mission spécifique, la possibilité d'introduire dans le code pénal une obligation de signalement pour les professionnels de santé, les travailleurs sociaux et les ministres du culte tenus à une obligation de secret professionnel qui constatent qu'un mineur est victime de possibles violences physiques, psychiques ou sexuelles ». Je souhaite en outre que nous précisions que cette demande sera faite à la commission des lois et à la commission des affaires sociales.

**Mme Laurence Rossignol.** – Nous bottomons en touche !

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Non, pas du tout ! Nous n'avons auditionné personne sur cette question du secret ; je ne me vois donc pas l'inscrire dans le rapport – notre travail serait décrédibilisé.

Le rapport est adopté.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci à tous.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

### I. AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION EN RÉUNION PLÉNIÈRE

---

Les comptes rendus de ces auditions figurent dans le tome II du présent rapport.

- **Jean-Marie Delarue**, conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, président de la commission d'audition sur les auteurs de violences sexuelles (prévention, évaluation, prise en charge)
- **Dr Sabine Mouchet-Mages**, présidente du comité d'organisation de l'audition publique
- **Éric Guéret**, réalisateur du documentaire « Enfance abusée », à l'origine d'un appel citoyen pour une campagne de prévention en France contre la pédophilie
- **Christine Pedotti**, directrice de la rédaction de Témoignage chrétien, à l'origine de l'appel pour une enquête sur la pédophilie dans l'Église
- **Dr Georges Picherot**, pédiatre, ancien chef de service de pédiatrie au CHU de Nantes, membre du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et du comité d'experts du jeune public au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- **Édouard Durand**, juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny, membre du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et membre du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh)
- **Geneviève Avenard**, défenseure des enfants, accompagnée de **Marie Lieberherr**, cheffe de pôle - défense des droits de l'enfant, **Clothilde Maulin**, juriste au pôle de défense des droits de l'enfant, et **Candice Lequiller**, chargée des relations parlementaires - cabinet
- **Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva)** du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse  
**Mathias Lamarque**, sous-directeur de l'éducation populaire  
**Sandrine Ottavj**, adjointe au chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques locales

- **Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)** du ministère de la justice  
**Nathalie Ancel**, directrice adjointe des affaires criminelles et des grâces  
**Nicolas Hennebelle**, chef du bureau de la politique pénale générale  
**Laetitia Costantini**, cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces  
**Yann Taraud**, chef du bureau des fichiers spécialisés et des échanges internationaux
- **Assemblée des départements de France (ADF)**  
**Marie-Louise Kuntz**, vice-présidente du Conseil départemental de la Moselle  
**Ludovic Maréchal**, adjoint au sous-directeur de l'aide sociale à l'enfance du Conseil départemental de la Moselle
- **Violaine Blain**, directrice du Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger (Giped) et directrice par intérim du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated)
- **Agnès Gindt-Ducros**, directrice de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**  
**Jean-Philippe Viquant**, directeur général de la cohésion sociale  
**Laure Neliaz**, adjointe à la cheffe de bureau « protection de l'enfance et de l'adolescence »
- **Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (FFCRIA VS)**  
**Dr Jean-Philippe Cano**, vice-président  
**Ingrid Bertsch**, secrétaire
- **La voix de l'enfant**  
**Martine Brousse**, présidente
- **Mémoire traumatique et victimologie**  
**Dre Muriel Salmona**, présidente, psychiatre, psychotraumatologue
- **Stop aux violences sexuelles**  
**Violaine Guérin**, présidente, médecin, endocrinologue et gynécologue  
**Muguette Dini**, représentante du groupe multidisciplinaire « Politique et institutions », ancienne sénatrice
- **Innocence en danger**  
**Homayra Sellier**, présidente
- **Fédération des Autonomes de Solidarité Laïques (FAS)**  
**Vincent Boubas**, secrétaire général  
**Maître Francis Lec**, ancien bâtonnier du barreau d'Amiens, avocat-conseil national de la FAS

- **Association d'aide aux victimes C'est-à-dire**  
**Dr Isabelle Chartier-Siben**, présidente
- **Direction générale de l'enseignement scolaire** (Dgesco) du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse  
**Alexandre Grosse**, chef de service du budget, de la performance et des établissements  
**Françoise Pétreault**, sous-directrice de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives
- **Direction générale des ressources humaines** (DGRH) du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse  
**Édouard Geffray**, directeur général  
**Maryline Genieys**, adjointe de la sous-directrice de la gestion des carrières du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire
- **Direction des affaires financières** (DAF) du Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse  
**Sébastien Colliat**, sous-directeur de l'enseignement privé
- **Association Notre parole aussi libérée**  
**Olivier Savignac**, co-fondateur  
**Edmond-Claude Fréty**, avocat  
**Antoinette Fréty**, avocate
- **Association Colosse aux pieds d'argile**  
**Sébastien Boueilh**, directeur-fondateur  
**Claire Lailheugue**, chargée de communication
- **Fondation catholique Apprentis d'Auteuil**  
**André Altmeyer**, directeur général adjoint  
**Émilie Casin-Larretche**, responsable des relations extérieures
- **Isabelle de Gaulmyn**, rédactrice en chef au journal La Croix
- **Père Pierre Vignon**, prêtre du diocèse de Valence
- **Catherine Bonnet**, ancien membre de la commission vaticane chargée de lutter contre la pédophilie dans l'Église
- **Sœur Véronique Margron**, théologienne, présidente de la Conférence des religieuses et religieux en France
- **Père Stéphane Joulain**, père blanc, psychothérapeute spécialisé dans le traitement des abus sexuels
- **Alain Christnacht**, président de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, et **Annick Feltz**, magistrate honoraire

- **Jean-Marc Sauvé,** président, et **Alain Cordier,** membre de la commission d'enquête indépendante sur les abus sexuels sur mineurs commis au sein de l' glise catholique
- **Association La parole libérée**  
**François Devaux,** président  
**Alexandre Hezez,** co-fondateur de l'association  
**Maître Nadia Debbache,** avocate au barreau de Lyon
- **Conférence des évêques de France**  
**Mgr Olivier Ribadeau-Dumas,** secrétaire général et porte-parole  
**Mgr Luc Crépy,**  v que du Puy-en-Velay, président de la Cellule permanente de lutte contre la pédophilie (CPLP)  
**Ségolaine Moog,** déléguée pour la lutte contre la pédophilie
- **Fédération protestante de France**  
**François Clavairoly,** président  
**Nadine Marchand,** présidente de la Commission jeunesse de la fédération protestante de France et secrétaire générale des  claireuses et  claireurs unionistes de France (EEUF)
- **Ministère des sports**  
**Skander Karaa,** conseiller spécial de la ministre des sports  
**Christelle Gautier,** cheffe du bureau du développement des pratiques sportives, de l'éthique sportive et des fédérations multisports et affinitaires au sein de la direction des sports  
**Michel Lafon,** chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage au sein de la direction des sports
- **PedoHelp**  
**Sébastien Brochot,** président de l'Association Une Vie
- **Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV)**  
**Jean-Sébastien Barrault,** président  
**Ingrid Mareschal,** déléguée générale
- **Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)** du ministère de la justice  
**Audrey Farrugia,** adjointe au sous-directeur des missions  
**Lucie Charbonneau,** référente nationale santé
- **Fédération française de l'enseignement artistique (FFEA)**  
**André Peyrègne,** président
- **Conservatoires de France**  
**Maxime Leschiera,** président

- **Conseil national des barreaux (CNB)**  
**Sophie Ferry-Bouillon**, avocate au barreau de Nancy, élue  
**Dominique Attias**, ancienne vice-bâtonnière de Paris  
**Josine Bitton**, membre du groupe « mineurs »  
**Corinne Meric**, juriste
- **Consistoire central israélite de France**  
**Maître Alex Buchinger**, administrateur du Consistoire de Paris et du Consistoire Central de France
- **Éclaireuses et Éclaireurs Israélites de France (EEIF)**  
**Jérémie Haddad**, président  
**Karen Allali**, commissaire générale
- **Conseil français du culte musulman (CFCM)**  
**Anouar Kbibeche**, vice-président
- **Direction générale de la création artistique (DGCA)** du ministère de la culture  
**Agnès Saal**, haute fonctionnaire en charge d'une mission sur l'égalité, la diversité et la prévention des discriminations auprès du secrétaire général du ministère de la culture  
**Florence Touchant**, adjointe au sous-directeur de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- **Scouts et guides de France (SGDF)**  
**Olivier Mathieu**, délégué général  
**François Mandil**, délégué national communication et relations extérieures
- **Éclaireuses et Éclaireurs de France (EEDF)**  
**Saâd Zian**, délégué général
- **UCPA**  
**Guillaume Légaut**, directeur général
- **Association des Guides et Scouts d'Europe (AGSE)**  
**Claire Verdier**, présidente  
**Isabelle Nicpon**, commissaire générale guide, vice-présidente du conseil d'administration  
**Michel-Henri Faivre**, commissaire général scout, vice-président du conseil d'administration  
**Grégoire Chataignon**, secrétaire général  
**Marine Delhomme-Accary**, responsable communication

- **Fédération nationale Familles rurales**

**Francis Beltran**, administrateur national, membre du bureau, président de la fédération régionale Normandie

**Aurore Saada**, conseillère technique enfance jeunesse

- **Association L'Enfant Bleu**

**Isabelle Debré**, présidente

**Michel Martzoff**, secrétaire général

- **Fédération des comités Alexis Danan**

**Anne-Marie Clément**, présidente

- **Association L'Ange Bleu**

**Latifa Bennari**, présidente

- **Laurie Boussaguet**, professeure des universités, politologue

- **Association des maires de France (AMF)**

**Agnès Le Brun**, maire de Morlaix

- **Marie Rabatel**, co-fondatrice et présidente de l'association francophone de femmes autistes (AFFA)

- **Pascal Cussigh**, président de l'association Coup de pouce - Protection de l'enfance

- **Mgr Éric de Moulins-Beaufort**, archevêque de Reims, futur président de la Conférence des évêques de France

## II. AUDITIONS DES RAPPORTEURES OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION

---

- **Agnès Gindt-Ducros**, directrice de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)
- **Direction générale de l'offre de soins (DGOS)**  
**Vincent Terrenoir**, délégué pour la sécurité générale à la DGOS et responsable de l'observatoire national violence en milieu de santé  
**Tristan Klein**, chef de bureau organisation des relations sociales et des politiques sociales  
**Sophie Terquem**, adjointe au chef de bureau
- **Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM)**  
**Sophie Bressé**, responsable de la filière petite enfance  
**Adrien Dufour**, responsable des affaires publiques
- **François Euvé**, jésuite, docteur en théologie, rédacteur en chef de la revue Études
- **APF France handicap**  
**Pascale Ribes**, administratrice  
**Caroline Navion**, responsable Pôle juridique droit des personnes et des structures  
**Nafissa Gueye**, chef de projet amélioration continue (Pôle qualité)
- **Marielle Vicet**, victimologue, spécialiste des violences en institutions
- **Alexandre Patouillard**, participant aux groupes de parole de l'association L'Ange Bleu, en formation pour devenir lui-même accompagnant de personnes pédophiles
- **Institut national d'études démographiques (Ined)**  
**Elizabeth Brown**, chercheur à l'Ined, co-responsable de l'analyse de l'enquête Virage (Violences et rapports de genre)
- **Anne-Claude Ambroise Rendu**, professeure d'Histoire contemporaine - Université de Versailles-Saint-Quentin
- **Frédéric Martel**, écrivain, journaliste



## DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

---

**Les comptes rendus de ces déplacements figurent dans le tome II du présent rapport.**

- Déplacement à Angers - (*Vendredi 8 février 2019*)
- Déplacement à Lyon - (*Mardi 19 mars 2019*)
- Déplacement à Strasbourg - (*Mercredi 27 mars 2019*)



## CONTRIBUTIONS ÉCRITES DES GROUPES POLITIQUES

---



## CONTRIBUTION ÉCRITE DU GROUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN

---

Le groupe socialiste et républicain tient à exprimer un point de vue complémentaire au travail mené par la mission commune d'information. Ces précisions sont de deux ordres : un **rappel de la genèse de ces travaux** tout d'abord, et **une divergence de vue quant à l'une des propositions** du rapport.

La demande de création d'une commission d'enquête sénatoriale sur « *le traitement des abus sexuels sur mineurs et les faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France* » a été déposée par notre groupe le 9 octobre dernier. Nous faisons ainsi écho à une exigence de clarté, de la part de la société tout entière, adressée à l'Église catholique. Ainsi, à mesure que la parole des victimes se libérait « *encouragée par des mouvements qui se constituent pour accompagner les victimes dans leur quête de reconnaissance, condition indispensable au travail de réparation* », nous rappelions que l'Église catholique avait entrepris une démarche de remise en question mais qu'« *elle peinait à faire seule la lumière sur elle-même* ».

La création de cette commission d'enquête a été **déclarée irrecevable** par la commission des lois du Sénat, décision motivée par l'impossibilité d'enquêter sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires en cours.

Le groupe socialiste et républicain a alors fait part de **son regret quant à ce refus de créer une commission d'enquête**, en dépit de la création de cette mission commune d'information. C'est d'autant plus regrettable que d'autres pays ont pu mener de telles enquêtes, comme il est rappelé dans ce rapport. La force symbolique d'une mission commune d'information n'est pas la même que celle d'une commission d'enquête, la contrainte à faire témoigner les principaux responsables de l'Église catholique aurait dû être à la mesure de l'émotion publique générée et des dispositions ambitieuses à mettre en œuvre pour en finir avec des pratiques criminelles souvent déniées, parfois tolérées, couvertes ou étouffées par le système clérical.

Il n'en reste pas moins que les membres du groupe socialiste et républicain ont fait le choix de participer à cette mission de manière constructive, actant que son champ d'étude était étendu à toutes les institutions chargées d'accueillir des mineur(e)(s). Ses membres ont ainsi pu solliciter l'audition de nombre d'autres institutions, sans entraves, ni œillères, avec comme objectif principal de renforcer les politiques publiques de prévention des infractions sexuelles commises sur les mineur(e)(s).

Au final, le rapport remis par les co-rapporteuses dresse **un état des lieux complet** de toutes les institutions accueillant des mineur(e)(s), de leur approche du risque de violences et des pratiques mises en œuvre pour protéger les enfants. Les institutions religieuses ont fait l'objet d'une attention particulière et le rapport ne fait pas l'économie de l'analyse de la structure systémique de l'Église catholique : **son fonctionnement clérical concentre le pouvoir, ses pratiques` mettent les prêtres sur un piédestal même lorsque des soupçons voient le jour, sa culture du secret étouffe le scandale plutôt qu'elle la rapproche des institutions judiciaires et des procédures de protection de la population dont s'est dotée notre pays.**

**Le groupe socialiste et républicain souhaite porter au débat plusieurs propositions spécifiques à l'Église catholique qui n'ont pas été retenues par la mission à ce stade :**

- Plusieurs auditions ont permis de faire apparaître que la hiérarchie de l'Église catholique s'était abritée derrière le secret de la confession pour justifier son silence. Le secret de la confession n'est pas reconnu par la loi mais par une jurisprudence de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation qui l'assimile au secret professionnel. **Nous proposons que le code pénal soit modifié pour revoir la définition et le périmètre du secret de la confession.** Tout comme pour d'autres professions, l'obligation de dénoncer les crimes et délits sexuels sur mineur.e.s doit primer.

- Nous proposons également d'**encourager l'Église catholique à entamer une réflexion sur l'interdit de la sexualité.** Le tabou autour de ce sujet au sein de l'institution a conduit au refus de voir les dérives de certains prêtres.

- Enfin, nous considérons qu'une obligation pèse sur l'Église catholique sur la **reconnaissance et la réparation des victimes de prêtres** et, par leur silence, de leur hiérarchie, notamment par une indemnisation financière.

Le groupe socialiste et républicain souhaite que cette analyse soit perçue de la façon la plus claire : **nulle minimisation de la responsabilité de l'Église catholique ne saurait persister, la culture du déni doit cesser, à tous les niveaux de l'institution religieuse comme dans les mentalités de la communauté religieuse.**

En second lieu, une divergence de vue s'est exprimée au cours de l'examen du rapport, au sujet des propositions n°8 et 9 :

Ces propositions sont relatives au signalement, par les professionnel(le)(s) tenu(e)(s) à une obligation de secret, des violences commises sur les enfants.

Les rapporteuses conviennent que les dispositions législatives en vigueur tendant à concilier deux principes – **l'exercice du secret professionnel** et **l'obligation de dénoncer** les crimes et délits sexuels sur mineur(e)(s) – ne sont pas suffisamment claires pour les professionnels concernés. C'est pourquoi, afin de clarifier ce point, **il convient à tout le moins de rappeler la jurisprudence qui fait primer l'obligation de dénoncer les faits dont ils ont connaissance si cela permet d'empêcher un crime ou un délit de se reproduire.**

En outre, le groupe socialiste et républicain regrette l'approche retenue dans la rédaction de la proposition n° 9. Ses membres tiennent à rappeler que le Sénat a déjà tranché ce sujet à l'été 2018 lors de l'examen du projet de loi visant à lutter contre les violences sexistes et sexuelles : à cette occasion, **l'obligation de signalement pour les médecins avait été introduite dans le code pénal**, par l'adoption de deux amendements similaires déposés par Mme Meunier et plusieurs de nos collègues et par M. Milon et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains. La commission mixte paritaire avait ensuite écarté cette rédaction.

À ce stade, il convient de **rétablir sans tarder l'obligation de signalement pour les médecins, professionnel(le)s de santé, les travailleurs sociaux et travailleuses sociales**.

Le renvoi à une nouvelle mission d'information sénatoriale équivaut, à nos yeux, à une volonté de maintenir **un statu quo préjudiciable à un nombre trop élevé d'enfants** :

Plus de 13 000 enfants sont victimes d'agression sexuelle chaque année, près de 8 000 d'entre eux sont victimes de viol chaque année, ceci majoritairement dans les familles, et dans une moindre proportion dans les institutions. L'instauration de l'obligation de signalement constituerait ainsi **une avancée notable en faveur de la détection des victimes et de leur prise en charge psycho-sociale**, elle permettrait en outre **d'identifier les auteurs et de prévenir la récurrence**.

Le groupe socialiste et républicain appelle de ses vœux une réponse législative rapide pour conforter l'arsenal législatif et mieux s'assurer de son application complète.

Au-delà, il attend du gouvernement qu'un plan d'actions ambitieux soit diffusé, à l'échelle interministérielle, pour que chaque institution, publique ou privée, accueillant des mineur(e)(s), réforme ses pratiques et adapte ses procédures en faveur d'une plus grande protection des enfants.



**CONTRIBUTION DE MME ANNICK BILLON,  
PRÉSIDENTE DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES,  
MEMBRE DU GROUPE UNION CENTRISTE**

---

J'ai participé avec intérêt aux travaux de la mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions.

Je tiens à saluer le travail accompli par la présidente et les co-rapporteuses, qui ont mené de très nombreuses auditions complétées par des déplacements dans les territoires. Le rapport apporte un éclairage très dense et fouillé sur le fléau des infractions sexuelles sur mineurs et formule des propositions utiles et pertinentes qui permettront, j'en suis convaincue, d'avancer dans la prévention, la prise en charge des victimes mais aussi des auteurs, ainsi que dans la connaissance du phénomène.

Les auditions réalisées ont notamment permis de mettre en exergue la gravité de ces violences et les facteurs de risques existant dans tous les domaines accueillant des mineurs.

L'un des principaux obstacles à la lutte contre les violences sexuelles commises contre des mineurs tient à mon sens au manque de données précises, par secteur, pour quantifier ces violences et dresser une typologie plus précise des victimes et des auteurs. Les conclusions de la mission insistent à juste titre sur le manque de statistiques disponibles sur les agressions commises contre des mineurs, notamment dans les organismes accueillant des enfants ou des adolescents. Or il est difficile de combattre quelque chose qu'on ne connaît pas bien.

C'est pourquoi la proposition n° 1 des rapporteuses portant sur la création d'un observatoire des violences sexuelles me semble essentielle pour faire progresser la lutte contre ces violences sexuelles commises contre des enfants.

Par ailleurs, je regrette que l'obligation de signalement des médecins, pourtant adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, à l'initiative de nos collègues Alain Milon et Michelle Meunier, avant d'être supprimée par la commission mixte paritaire, ne figure pas dans les propositions du rapport de la mission d'information.

À cet égard, je rappelle que 5 % seulement des enfants victimes de violence sont détectés par les médecins. Ce chiffre est forcément trop faible.

Je comprends néanmoins les réserves exprimées par nos collègues, dans la mesure où la mission d'information, dont le champ d'investigation était déjà particulièrement large, n'a pas été en mesure d'approfondir cette question récurrente par l'audition de toutes les parties concernées, notamment l'Ordre des médecins.

Il me paraît cependant nécessaire de poursuivre les investigations sur ce sujet pour clarifier le droit applicable, parfois méconnu des professionnels, et franchir une étape supplémentaire au bénéfice de la protection des enfants.

Je souscris par ailleurs à l'ensemble des propositions des co-rapporteuses.

En tant que présidente de la délégation aux droits des femmes, je suis tout particulièrement attachée à la proposition n° 11 qui demande la mise en œuvre effective dans les établissements, sur l'ensemble du territoire, de l'éducation à la sexualité prévue par les textes, sans négliger l'aspect relatif à la prévention des violences sexuelles.

Il s'agit là d'une recommandation récurrente des rapports de la délégation.

Les propositions 33 et 34, relatives à la prise en charge, notamment psychologique, des victimes, rejoignent également des préoccupations exprimées par la délégation aux droits des femmes dans le cadre de ses travaux sur les violences faites aux femmes.

## CONTRIBUTION DE MME FRANÇOISE LABORDE, MEMBRE DU GROUPE RDSE

---

J'ai participé avec grand intérêt aux travaux de la mission commune d'information - MCI - sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions.

Les auditions de nombreux experts et intervenants ont été très riches et instructives.

Si une première demande avait été formulée par les collègues du groupe socialiste pour ouvrir une mission spécifique aux violences sexuelles à caractère pédophile dans l'église, le Sénat a jugé nécessaire d'élargir le champ de compétences de la mission commune d'information à l'ensemble des personnes en contact avec les mineurs... Je ne peux qu'y souscrire.

Les trente-huit propositions auxquelles ont abouti nos échanges sont très satisfaisantes et contribueront assurément, non seulement, à briser ce tabou, mais aussi, à engager une politique globale de prévention de la pédocriminalité, depuis la libération de la parole jusqu'au signalement de ces actes délictueux, en passant par la formation du plus grand nombre.

Avant de présenter ma contribution personnelle à ce rapport, je tiens à rappeler que nous avons engagé cette réflexion au Sénat au sein de la MCI, suite aux trop nombreux scandales pédophiles dénoncés au sein des services de l'Aide Sociale à l'Enfance ou encore de l'Église. Ces atteintes ont d'ailleurs fait la une de l'actualité internationale, avec une ampleur médiatique comparable à celle prise, en 2017, par la campagne de dénonciation des actes de harcèlement sexuel, elle-même relayée par le mouvement #Metoo qui s'en est suivi à l'échelle mondiale.

De mon côté, je n'ai pas attendu la constitution de la MCI pour demander au gouvernement d'agir contre ce fléau.

En 2016, j'avais posé une première question écrite sur la nécessité de constituer une cellule interministérielle en vue de mener une politique globale de prévention contre les actes de pédophilie auprès des prescripteurs institutionnels, des services régaliens de l'État et de toute autre organisation en lien avec les enfants.

Durant les années précédentes, en effet, plusieurs scandales d'abus sexuels à caractère pédophile avaient été rendus publics concernant des personnels en contact avec les enfants, que ce soit dans un cadre professionnel, éducatif, spirituel, confessionnel ou encore humanitaire.

La question de la responsabilité morale des employeurs des agresseurs, de la prescription de ces faits, y compris devant la justice, avait déjà été posée.

Faisant le constat que les abus sexuels commis par des personnes ayant un lien d'autorité sur les enfants restent encore tabou dans les institutions de notre pays, par exemple dans les services publics (armée, éducation nationale, santé, police, médico-social, justice et fonction publique territoriale...) ou dans les lieux de cultes et institutions confessionnelles, j'avais signalé que ces abus sont particulièrement traumatisants pour les victimes causant des dommages psychologiques à long terme, pouvant les conduire à se mettre en danger par des conduites addictives, dépressives ou même suicidaires.

Cette souffrance est accentuée par le déni de justice qui résulte du fait que, le plus souvent, la loi du silence des institutions et employeurs protège d'abord, de fait, l'agresseur au détriment de la victime.

Ces barrières institutionnelles s'ajoutent aux réticences des victimes de voir les faits rendus publics et limitent à la fois les poursuites pénales et les procédures civiles en dommages et intérêts, comme en témoignent les rares statistiques existant sur le sujet.

Beaucoup reste à faire pour contribuer à la libération de la parole, à la reconnaissance des actes délictueux, à celle des droits des victimes ou encore au durcissement des procédures disciplinaires.

C'est pourquoi, j'avais alors demandé à la ministre des affaires sociales de constituer de toute urgence une cellule interministérielle en vue d'inciter fortement les autorités morales, institutionnelles, ou encore les employeurs des personnels en contact direct avec les enfants, à conduire des politiques de prévention, à en rendre compte publiquement et à mettre en œuvre des mesures coercitives pour pallier ces situations de violences sexuelles inacceptables et toujours tabou.

Plus largement, j'avais également insisté sur la nécessité de consacrer davantage de moyens à la mise en œuvre de cette politique de prévention mais aussi de mesures de réparation pour les victimes d'actes pédophiles à l'issue des procédures judiciaires au pénal et au civil.

Afin de briser la loi du silence qui persiste dans notre pays et dans nos institutions républicaines, il est urgent de mettre en œuvre l'ensemble des propositions issues des travaux de notre MCI.

Elles ne sont pourtant pas suffisantes à mes yeux en ce qui concerne la problématique, tabou des tabous, des violences sexuelles intrafamiliales envers les mineurs, autrement dit, à caractère incestueux.

Si la loi votée en août 2018, renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes a apporté un arsenal de mesures utiles et nécessaires, je regrette que lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice, en octobre 2018, aucun de mes amendements proposant une surqualification pénale de l'inceste n'ait été repris par le gouvernement. J'estime en effet urgent de durcir la pénalisation des infractions sexuelles à caractère incestueux.

Le vote de cette loi étant encore récent, le Sénat sera dans son rôle de contrôle de l'application de la loi d'ici quelques temps et ne manquera pas de faire des propositions pour remédier à cette lacune sérieuse.

En conséquence, je déplore que la question de l'inceste ait purement et simplement été écartée du champ de compétences de notre MCI.

Ce dossier doit être ouvert à la réflexion des parlementaires. Notre pays est, par exemple, très en retard dans la mesure du phénomène et ne dispose pas d'outils statistiques suffisants ni en quantité ni en régularité. Comme nous l'a rappelé la Défenseure des Enfants, un phénomène qui n'est pas mesuré ne peut être ni formulé ni combattu de façon pertinente.

La construction de la personnalité de l'enfant repose sur la confiance en sa famille. Or, en cas d'inceste le traumatisme du mineur est aggravé. De même, dans le cas où l'auteur des violences sexuelles est le représentant d'une religion, la personne est doublement affectée dans son intimité et sa spiritualité, et sa reconstruction est d'autant plus difficile.

Avant de conclure, je tiens à commenter rapidement plusieurs des propositions présentées dans le rapport.

Les propositions 8 et 9 me semblent très utiles car je suis favorable à l'instauration d'une obligation de signalement des violences sexuelles sur mineurs, pour les professions tenues au secret médical comme les médecins ou les infirmiers. Nous l'avions déjà demandé lors de l'examen de la loi Schiappa, pour autant je regrette la nouvelle version édulcorée adoptée par notre mission. En effet, entre « étudier via une mission spécifique la possibilité d'introduire dans le code pénal une obligation de signalement... », texte de la nouvelle version, ou « introduire dans le code pénal une obligation de signalement », texte initial, il y a un fossé.

Le signalement devrait aussi devenir une obligation pour les enseignants ou les personnels des services publics, du secteur médico-social ou encore parascolaire (sport, culture, activités artistiques, centres de loisir, centres de vacances, ...).

L'organisation de campagnes de sensibilisation du grand public, demandée par la proposition 10, doit être élargie aussi au tabou de l'inceste.

Concernant la prévention des violences sexuelles envers les mineurs, à l'école et dans les établissements scolaires, cela passe aussi de mon point de vue par l'éducation à la sexualité dès la maternelle, de façon adaptée à chaque tranche d'âge. Remettre les ABCD de l'égalité contribuerait à cet effort pour favoriser l'égalité entre filles et garçons.

Je souligne qu'une campagne de prévention devrait être déployée par les enseignants au collège et au lycée, en particulier, pour alerter les jeunes contre le phénomène de prostitution des mineurs qui s'appuie notamment sur les réseaux sociaux et autres applications installées sur les téléphones mobiles.

Il serait aussi utile d'améliorer l'information des chefs d'établissement et des enseignants sur les circuits d'alerte en cas de nécessaire signalement d'un enfant auprès des services de l'Aide Sociale à l'Enfance. Cet effort serait favorable à une meilleure coordination des services avec l'inspection, l'académie, le conseil départemental, par exemple.

Consacrer davantage de moyens humains à cet effet avec une personne référente par exemple dans chaque académie serait un vecteur favorable pour accélérer la prise en charge des enfants et des jeunes dans les cas les plus urgents.

Je tiens également à insister sur une évidence : la formation des personnels des services publics est un élément clé de la réussite de toute politique globale de prévention pour lutter contre les violences sexuelles envers les mineurs.

Ainsi, la question du recrutement des personnels en contact avec des enfants est primordiale, elle se pose pour les élus mais aussi pour les enseignants, les personnels éducatifs et du secteur médico-social.

Les fichiers centralisés pour signaler les personnes déjà condamnées pour de tels faits est une avancée dont le contrôle doit être assuré pour éviter tout dérapage. Des outils tels que le FIJAIS existent et sont très utiles, cependant ils restent encore trop peu connus des professionnels auxquels ils sont destinés. Un effort d'information doit être entrepris en ce sens.

Enfin, concernant les propositions 29/30/31 relatives aux représentants de l'église, il me paraît réducteur de limiter leur champ à l'église ou au CFCM. C'est l'ensemble des représentants des cultes qui doivent être concernés par ces obligations de signalement des auteurs et d'indemnisation des victimes.

La proposition 33 de prise en charge à 100 % par la protection sociale des victimes de telles violences est une excellente mesure tout comme il faudrait s'assurer qu'y sont incluses les dépenses liées au suivi psychologique de la victime.

En conclusion, je souligne que les obstacles sur lesquels bute le législateur pour faire évoluer la loi vers une meilleure prévention et lutte contre les violences sexuelles à caractère pédophile restent les mêmes que ceux rencontrés pour les lois visant à lutter contre les violences faites aux femmes, c'est-à-dire :

L'insuffisance des mesures statistiques des faits ;

La difficile libération de la parole des victimes ;

Le signalement non systématique auprès de la Justice des faits dénoncés ;

L'application insuffisante des textes de loi existants et bien sûr le temps long de la Justice qui aboutit au non-respect du délai raisonnable de jugement.