Défenseur des droits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 23 janvier 2019

Avis du Défenseur des droits n°19-03

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

La Défenseure des enfants ayant été auditionnée par la mission 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 du Sénat, le Défenseur des droits émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Le Défenseur des droits a, de par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, pour mission de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France. C'est à ce titre que son adjointe, Défenseure des enfants, a été entendue par la mission commune d'information du Sénat.

Le Défenseur des droits salue la mise en place de la présente mission d'information tant le sujet de la prévention et de la répression des infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs est crucial et préoccupant. En dépit de son importance, ce sujet est encore trop peu traité. Le Défenseur des droits déplore le manque de visibilité de ce problème, lié à un manque de connaissance et de données chiffrées nationales et locales. Lors de la publication du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019, le Défenseur des droits avait d'ailleurs regretté le fait que celui-ci ne concerne que les violences intra-familiales.

Dans le cadre de la présente mission d'information, il s'agit en réalité de s'interroger, en observant et en comprenant les mécanismes à l'œuvre dans les différentes situations dans lesquelles un adulte abuse de sa fonction auprès d'un mineur pour l'agresser sexuellement, sur les moyens d'améliorer la protection des enfants. La piste principale, qui doit être déclinée par tous (législateur, autorités publiques, institutions, professionnels) nous est dictée par la Convention internationale des droits de l'enfant à son article 3 : **l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision le concernant.**

La présente mission est centrée sur les personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions. Même s'il ne s'agit pas là de la majorité des infractions sexuelles commises sur les mineurs puisque, selon les informations disponibles, on s'accorde à dire que 80% sont le fait de proches ou de membres de la famille, le phénomène est insupportable car les auteurs sont des adultes auxquels les enfants ont été confiés, qui exercent et abusent de leur position d'autorité sur eux.

Qu'il s'agisse d'établissements scolaires, d'associations sportives ou de loisirs, de foyers d'hébergement, de lieux de garde d'enfants ou encore d'institutions religieuses, le poids de l'institution peut entraîner une forme d'omerta qui va faire obstacle à la révélation des faits. Plusieurs phénomènes risquent de se conjuguer, dans une dynamique systémique, pour aboutir au silence : l'enfant lui-même, en état de sidération du fait des violences commises à son encontre, n'osera pas révéler des faits commis par un adulte qui a une position d'autorité et peut se trouver valorisé par les autres, notamment par ses propres parents. Les adultes témoins n'oseront pas révéler les faits ou faire part de leur doute quant à l'attitude d'un collègue ou d'un supérieur hiérarchique par crainte de se tromper et de causer du tort, par crainte des conséquences pour leur propre carrière professionnelle ; la hiérarchie pourra craindre de causer du tort à un de ses salariés, à des bénévoles, d'être mise en cause au titre de ses obligations d'employeur ou craindre pour l'image de l'institution… Très souvent, ces différentes raisons vont se cumuler, et faire obstacle à la mise en place des mesures adaptées pour protéger les enfants victimes.

Pour agir efficacement contre les violences sexuelles commises sur les enfants dans ce cadre, il est nécessaire de bien comprendre l'ensemble des mécanismes en jeu du côté de l'enfant victime, de l'auteur, mais aussi de l'institution en cause.

L'enquête nationale relative à l'accès aux droits s'agissant des droits de l'enfant[1], publiée par le Défenseur des droits en mai 2017, est de ce point de vue particulièrement intéressante. Selon ses résultats, une personne sur cinq (22 %) ayant eu connaissance d'une atteinte aux droits d'un enfant n'en parle à personne, et ce particulièrement lorsqu'il s'agit d'une situation de maltraitance physique ou verbale (27 %). **Les principales raisons invoquées par les répondants sont le manque de preuve, le fait que cela ne les regarde pas ou qu'ils ne savent pas vers qui se tourner.**

Sur les quelque 3000 réclamations relatives aux droits de l'enfant reçues chaque année par le Défenseur des droits, un très faible nombre concerne des allégations de maltraitances et encore moins de violences sexuelles, ce qui est logique car l'institution ne constitue pas un recours de première ligne dans ce type de situations. Plus précisément, le siège du Défenseur des droits a traité 1817 **réclamations** relatives aux droits de l'enfant depuis le début de l'année 2018. Sur les 1000 réclamations traitées par le pôle Défense des droits de l'enfant (environ 571 étant traitées directement par le département recevabilité, orientation et accès aux droits et le reste par d'autres pôles de l'institution), seules 90 concernent des problématiques de maltraitance, dont 18 de violences sexuelles. Il n'est pas possible de préciser la qualité de l'auteur allégué, et donc s'il s'agit de situations dans lesquelles les faits seraient imputables à une personne en contact avec des mineurs dans le cadre de son métier ou de ses fonctions. Pour autant, nous observons que la grande majorité de situations dans lesquelles nous sommes saisis d'allégations de violences sexuelles se situent dans le cadre intra-familial. Nous avons été saisis également de quelques situations faisant état d'agressions sexuelles d'enfants accueillis en foyer ASE ou en famille d'accueil de la part d'autres mineurs hébergés. Concernant les professionnels ou personnes en contact habituel avec des mineurs, nous n'avons pas identifié de saisine récente les mettant en cause pour des faits de nature sexuelle. Nous recevons des saisines, en hausse d'ailleurs, mettant en cause des personnels de l'éducation nationale pour des violences et/ou des comportements inadaptés (24 depuis le début de l'année), mais pas pour des faits de nature sexuelle.

L'intitulé même de la présente mission d'information identifie les différentes pistes d'action qui passent tout d'abord par la prévention (1.) ; puis par la détection et le signalement (2.) et enfin par la répression (3.). Un autre élément est également essentiel : l'accompagnement et la prise en charge des mineurs victimes (4.).

1. La prévention 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

La protection des enfants contre toute forme de violence passe d'abord par la reconnaissance de l'enfant, dès sa naissance, comme une personne à part entière, un sujet de droits propres

L'enjeu est essentiel quant au sujet qui nous occupe : en effet, sensibiliser la société à la place de l'enfant et permettre à l'enfant de grandir en développant assurance et estime de soi sont des pistes importantes pour lutter contre les violences faites aux enfants.

[1] Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits volume 4, Place et défense des droits de l'enfant en France, mai 2017

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits, dans son rapport annuel 2018 consacré aux droits de l'enfant, remis le 20 novembre dernier au président de la République et intitulé « de la naissance à 6 ans : au commencement des droits », « *recommande, pour y parvenir, d'engager des* ***campagnes de communication nationales et locales*** *permettant de toucher un public le plus large possible, visant d'une part à faire savoir que dès leur naissance tous les enfants ont des droits et, d'autre part, à sensibiliser la société à la place de l'enfant, lequel doit être reconnu comme une personne à part entière* ».

En outre, le Défenseur des droits déplore depuis longtemps l'insuffisance voire l'absence pure et simple des droits de l'enfant dans le cadre des formations professionnelles initiales et continues. Dès lors, l'enfant peine à être reconnu comme sujet de droit à part entière.

S'agissant des campagnes de communication visant la prévention des violences, notamment d'ordre sexuel, le **Défenseur des droits estime** qu'elles sont également **essentielles et devraient être renforcées et multipliées.**

Toutefois, il attire l'attention sur la nécessité que ces campagnes s'appuient sur une évaluation des campagnes précédentes et de leurs effets (contenu des messages, modes de communication, …), ceci afin d'éviter des effets contre-productifs, de type responsabilisation de l'enfant. Les campagnes doivent contenir des messages simples et non culpabilisants. Le Défenseur des droits salue l'initiative de Bayard Presse, à laquelle il a d'ailleurs apporté son soutien, qui vient de publier une petite brochure à l'attention des enfants âgés de 7 à 12 ans environ intitulée « stop aux violences sexuelles faites aux enfants » et dans laquelle plusieurs situations sont illustrées, pour sensibiliser les enfants et les aider à se confier à un adulte. L'une des situations illustrées est justement celle d'un entraîneur de football qui agresse sexuellement un de ses élèves. La brochure vise à sensibiliser les enfants, et les parents qui liront avec leurs enfants, sur le fait que l'agression peut venir d'un adulte dans lequel ils ont confiance.

Par ailleurs, le Défenseur des droits exerce également un travail de promotion des droits de l'enfant en sensibilisant les enfants via son programme JADE (jeunes ambassadeurs aux droits des enfants), créé il y a douze ans en s'appuyant sur les volontaires du service civique bénéficiant d'une formation approfondie et d'un encadrement étroit. Lors de l'année scolaire 2017/2018, plus de 62.000 enfants ont été rencontrés par les 102 JADE. Un des atouts du programme est de favoriser le tissage d'un lien de confiance entre les jeunes volontaires, et les enfants et adolescents, qui va permettre de libérer la parole de ces derniers. Ainsi, par le biais de la procédure « des paroles inquiétantes » des enfants recueillies à l'occasion de leurs interventions, les JADE ont transmis plus de 100 alertes au siège du Défenseur des droits l'an dernier.

Par ailleurs, le Défenseur des droits souligne l'intérêt de développer une approche globale de l'éducation à la sexualité, intégrant ses aspects affectifs, psychologiques ou sociaux au même titre que ses aspects reproductifs. Il a ainsi consacré une partie de son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant de 2017 au suivi de la mise en œuvre de **l'éducation à la sexualité**[2], en faisant le constat que, bien que prévue par la loi depuis 2001, celle-ci est loin d'être systématiquement mise en œuvre dans les établissements scolaires. De même, le réseau ENOC (European Network of

[2] Rapport du Défenseur des droits « Droits de l'enfant en 2017, au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant », partie 3

Ombudspersons for Children), dans sa déclaration de principe du 21 septembre 2017, a préconisé « *fortement la mise en place d'une réglementation et de programmes nationaux pour la CRSE* [éducation polyvalente à la vie affective et à la sexualité] ».

L'éducation à la sexualité doit être l'occasion, dans le cadre d'un dialogue entre les adultes et les enfants, d'évoquer les situations de potentiel danger et d'y sensibiliser les enfants : violences, prostitution, accès à la pornographie. Ces séances organisées dans le cadre scolaire peuvent contribuer à aider un enfant ou un adolescent à mettre des mots sur le comportement déviant d'un adulte et à le dénoncer, ne serait-ce qu'en lui signifiant qu'il est possible d'aborder ce sujet alors qu'il peut être vécu comme tabou entre enfant et adulte.

La circulaire de l'éducation nationale n°2018-111 du 12 septembre 2018[3] a réaffirmé qu' « *Il s'agit d'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*. »

On peut escompter que cette circulaire relance les établissements scolaires dans la mise en œuvre effective de cette mission. Le Défenseur des droits réitère sa recommandation au ministre de l'Education nationale qu'une évaluation qualitative et quantitative de la mise en œuvre de l'éducation à la sexualité en milieu scolaire soit assurée à échéance 2023, en lien avec l'objectif fixé par la stratégie nationale de santé sexuelle.

L'éducation à la sexualité est également un outil très intéressant pour sensibiliser les parents à la détection et à l'accompagnement de leurs enfants qui pourraient être victimes de ces violences. C'est aussi la raison pour laquelle le Défenseur des droits recommande aux équipes pédagogiques et éducatives d'informer les parents, y compris ceux qui sont le plus éloignés de l'institution scolaire, de la politique académique d'éducation à la sexualité et de renforcer les démarches informationnelles et pédagogiques. D'autre part, il leur recommande d'associer les parents au projet d'éducation à la sexualité au sein des établissements afin de s'assurer de leur compréhension des enjeux et, dans la mesure du possible, de favoriser leur bonne appréhension de la démarche.

Enfin, les dispositifs de soutien à la parentalité, lieux d'accueil enfants/parents notamment, sont des lieux ressources pour aider des parents à appréhender le développement de leur enfant et donc à être mieux à même de détecter une difficulté, et à échanger avec leur enfant sur ces questions. Ils doivent impérativement être pérennisés et développés partout, raison pour laquelle le Défenseur des droits a recommandé, dans son dernier rapport de novembre 2018, au gouvernement de traduire concrètement les orientations de la stratégie nationale de soutien à la parentalité, en soutenant budgétairement les dispositifs d'accueil enfants/parents.

La prohibition des châtiments corporels

Afin que les enfants soient mieux protégés, le Défenseur des droits recommande depuis de nombreuses années que soit inscrite dans la loi la prohibition des châtiments corporels dans tous les contextes, au sein de la famille, à l'école et dans toutes les institutions accueillant des enfants.

[3] Circulaire n° 2018-111 du 12 septembre 2018 (NOR : MENE1824340C)

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de le réaffirmer récemment dans son avis n°18-28 du 19 novembre 2018, aux termes duquel il souhaitait que la loi prohibe les châtiments corporels dans tous les domaines de la vie de l'enfant. A ce titre, il a recommandé que l'interdiction des châtiments corporels soit inscrite, non seulement dans le code civil, mais également dans le code de l'éducation et dans le code de l'action sociale et des familles.

Certes, les infractions sexuelles ne sont pas visées par l'expression « châtiments corporels », mais une telle interdiction renforcerait l'idée selon laquelle l'enfant est une personne titulaire de droits, permettant ainsi de sensibiliser non seulement les parents, mais également tous les professionnels (de l'éducation nationale, des établissements relevant du code de l'action sociale et des familles…) à la protection de la personne de l'enfant. Les débats qui ont pu se faire jour ces dernières années sur cette question de l'interdiction des châtiments corporels ou violences éducatives ordinaires, ou plus récemment dans le cadre de l'examen par le Parlement d'une proposition de loi dédiée, montrent que l'existence de droits de l'enfant autonomes, qui peuvent être différents de ceux des adultes, n'est pas encore acquise dans l'esprit des pouvoirs publics et des institutions quels qu'ils soient et *a fortiori* dans la société.

La communication entre l'autorité judiciaire et l'administration au sujet des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de leurs fonctions : la nécessaire évaluation du dispositif mis en œuvre.

En matière de prévention des violences sexuelles commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de leurs fonctions, une importante avancée est intervenue après la tristement célèbre affaire de Villefontaine[4]. L*a 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 a été adoptée pour permettre une meilleure coordination entre le pouvoir judiciaire et l'autorité hiérarchique des professionnels en contact avec les enfants.

Cette loi, son décret d'application n°2016-612 du 18 mai 2016 et la circulaire du 4 août 2016[5] offrent un cadre juridique précis pour une meilleure communication entre le procureur de la République et les administrations, en cas de mises en cause, de poursuites ou de condamnations de personnes exerçant une activité professionnelle ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs et dont l'exercice est contrôlé, directement ou indirectement, par l'administration. Dorénavant, pour des infractions graves à caractère violent ou de nature sexuelle, le procureur de la République a l'obligation d'informer l'administration concernée, par exemple l'éducation nationale, lorsqu'un agent fait l'objet d'une condamnation, même non définitive, ou lorsque la personne, placée sous contrôle judiciaire, est soumise à l'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec les enfants[6]. Ainsi, l'administration peut le cas échéant prendre des mesures conservatoires et engager une procédure disciplinaire.

---

[4] https://www.lexpress.fr/actualite/societe/isere-un-directeur-d-ecole-soupconne-de-viols_1666056.html :« *Romain F., directeur d'une école primaire en Isère, à Villefontaine, a été mis en examen et écroué en mars 2015 pour des viols et actes pédophiles sur ses élèves qu'il avait filmés. La justice a dénombré 61 victimes potentielles dans différents établissements scolaires où a officié l'enseignant. Dès 2008, il avait pourtant été condamné à six mois de prison avec sursis et obligation de soins pour avoir téléchargé des images pédopornographiques.* »

[5] Circulaire du 4 août 2016 de présentation des dispositions de procédure pénale de la loi n°2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judicaire et à la protection des mineurs et de son décret d'application n° 2016-612 du 18 mai 2016 (NOR : JUSD1622465C)

[6] L'article 706-47-4 du code de procédure pénale dispose : « *I.- Par dérogation au I de l'article 11-2, le ministère public informe par écrit l'administration d'une condamnation, même non définitive, pour une ou plusieurs des infractions mentionnées au II du présent article, prononcée à l'encontre d'une personne dont il a été établi au cours*

A côté de ce régime d'information obligatoire existe également un régime facultatif d'information, prévu par l'article 11-2 du code de procédure pénale[7] : le procureur de la République peut informer par écrit l'administration des décisions de condamnation, même non définitive, ou de mise en examen, rendues contre une personne qu'elle emploie, dès lors qu'elles concernent un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement.

Ce nouveau cadre juridique est à saluer : il constitue une réelle avancée, tant sur le plan opérationnel que sur le plan des principes, en affirmant que la présomption d'innocence peut souffrir, dans le reste de certaines garanties bien sûr, que la primauté soit donnée à la protection des enfants en permettant des mesures de prévention. Il paraît toutefois indispensable aujourd'hui qu'un bilan puisse en être effectué, afin d'évaluer s'il est adapté, si l'autorité judiciaire et les administrations s'en saisissent, et ce dans l'intérêt des enfants.

2. La détection et le signalement 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

Repérer n'est possible que si l'on est à l'écoute de l'enfant.

Pour détecter ces situations, il faut d'abord être à l'écoute de l'enfant, savoir observer ses comportements ou changements de comportement, mettre en place un climat bienveillant et rassurant qui encourage l'enfant à se confier le cas échéant ou en tout cas à poser des questions et ensuite être en mesure d'entendre sa parole. Les conditions dans lesquelles, d'une manière générale, l'expression des enfants au sein des institutions est pensée et prise en compte, est ici primordiale, en référence à l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant : il y va de l'établissement de relations de confiance continues et fluides entre enfants et adultes sur tout type de sujets, favorisant le cas échéant la parole en cas de danger ou de violences. Il s'agit aussi de questionner les changements de comportement de l'enfant, pour comprendre ce qu'ils manifestent, en équipe et, le cas échéant, avec les parents et les autres professionnels intervenants auprès de l'enfant. La coordination entre les différents intervenants et l'échange

---

de l'enquête ou de l'instruction qu'elle exerce une activité professionnelle ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineur.es et dont l'exercice est contrôlé, directement ou indirectement, par l'administration.
Il informe également par écrit l'administration, dans les mêmes circonstances, lorsqu'une personne est placée sous contrôle judiciaire et qu'elle est soumise à l'obligation prévue au 12° bis de l'article 138. […] »

[7] L'article 11-2 du code de procédure pénale dispose que « *I.- Le ministère public peut informer par écrit l'administration des décisions suivantes rendues contre une personne qu'elle emploie, y compris à titre bénévole, lorsqu'elles concernent un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement :*
1° La condamnation, même non définitive ;
2° La saisine d'une juridiction de jugement par le procureur de la République ou par le juge d'instruction ;
3° La mise en examen.
Le ministère public ne peut procéder à cette information que s'il estime cette transmission 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.
Le ministère public peut informer, dans les mêmes conditions, les personnes publiques, les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ou les ordres professionnels des décisions mentionnées aux 1° à 3° du présent I prises à l'égard d'une personne dont l'activité professionnelle ou sociale est placée sous leur contrôle ou leur autorité. »

d'informations sur l'enfant sont primordiales pour identifier une difficulté, mettre en perspective des éléments perçus par les uns et les autres. Pour ce faire, il convient que la lutte contre les violences sexuelles soit explicitement « portée » par les institutions, et inscrite dans les projets associatifs ou de service.

La connaissance par les enfants des numéros qu'ils peuvent appeler est essentielle : si le 119 est souvent affiché dans les établissements scolaires, il est important de poursuivre la promotion de cette plateforme téléphonique. Il est également essentiel que le 119 dispose des moyens suffisants pour accueillir sans délai les appels des enfants, et leur donner les suites utiles. En effet, si un enfant ne reçoit pas de réponse immédiate à son appel ou attend trop longtemps, il ne refera par la suite probablement plus de démarche.

Le Défenseur des droits, dans sa décision n°2017-198[8], a affirmé **l'importance de prendre en compte la parole de l'enfant au sein de l'école** lorsqu'il dénonce des actes de maltraitance quelle que soit la réalité des faits qu'il allègue, afin d'appréhender au mieux sa situation globale au sein de l'établissement, son bien-être, ainsi que le climat scolaire au sein duquel il évolue au quotidien. En l'espèce, des enfants alléguaient des violences de la part d'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM), allégations trop rapidement invalidées par l'école comme étant imputables à un conflit entre les parents et l'établissement. Le Défenseur des droits a formulé des recommandations quant à la prise en compte de la parole des enfants et, notamment pour qu'une formation complémentaire soit organisée au profit du personnel pour favoriser une éducation bienveillante et rappeler l'interdiction du recourir à des violences soi-disant éducatives.

La parole de l'enfant doit être prise en compte quel que soit son âge. Dans le cadre d'une affaire relative à des violences exercées par une directrice d'école maternelle sur plusieurs enfants de sa classe, le Défenseur des droits a eu l'occasion de rappeler devant la cour d'appel, aux termes de sa décision MDE/2016-290[9], que le droit positif n'impose pas qu'un mineur soit capable de discernement pour que sa parole soit prise en considération dans le cadre d'une procédure pénale, et qu'il soit tenu compte des éléments non verbaux de son comportement ou traces psychologiques présentées. Il s'agissait en l'espèce d'enfants en petite section qui avaient manifesté un changement récent et massif de comportement, avec l'apparition de peurs incontrôlables, d'une énurésie, d'une encoprésie, de troubles de l'appétit ou du sommeil, ainsi qu'un désinvestissement significatif dans leurs activités, ensemble de faits devant être considérés comme des signes d'alerte quant à la survenance d'un évènement traumatique dans leur vie.

Il faut insister sur le fait que **l'enfant doit être écouté par les professionnels qui interviennent auprès de lui, sans que ces derniers ne se laissent « paralyser » par l'existence d'une procédure pénale** (plainte déposée par exemple). Pour illustrer, le Défenseur des droits a été saisi d'un dossier emblématique dans lequel le déclenchement d'une enquête de police semble avoir totalement suspendu l'action éducative auprès de l'enfant qui avait évoqué des faits de nature sexuelle commis par un proche de la famille. Pourtant, la réalisation d'une enquête pénale sur des faits de violences, de violences sexuelles ou de maltraitance allégués, ne doit pas, par principe (sauf instruction contraire du procureur de la République), empêcher les professionnels d'évoquer les paroles de l'enfant avec lui, ne serait-ce que pour lui expliquer les suites qui seront données,

[8] Décision du Défenseur des droits n°2017-198 du 12 juillet 2017
[9] Décision du Défenseur des droits n°MDE/2016-090 du 22 mars 2016

et surtout pour apprécier la situation globale dans laquelle il se trouve qui, indépendamment de la qualification pénale des faits et de leur imputabilité à telle ou telle personne, peut relever d'une situation de danger nécessitant une intervention.

Etre à l'écoute des enfants, c'est aussi le rôle de la PMI et de la médecine scolaire dans le cadre de leurs missions de prévention médico-sociales : deux services pour lesquels le Défenseur des droits exprime de vives inquiétudes depuis 2015. En négligeant ces services, on se prive de lieux majeurs de repérage des difficultés rencontrées par l'enfant.

Les services de protection maternelle et infantile, en premier lieu, souffrent d'une insuffisance de ressources qui est particulièrement dommageable pour tous les enfants et en particulier les enfants en situation de vulnérabilité. Dans une étude réalisée en 2015[10], la DREES révélait ainsi que compte tenu de l'augmentation des besoins et de la limitation des budgets, les services étaient contraints de réduire le périmètre de leur action, pourtant encadré par le code de la santé publique.

A titre d'illustration, le 20 novembre dernier, journée internationale des droits de l'enfant, le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants se sont rendus, dans le cadre de la publication du rapport annuel thématique consacré aux droits de l'enfant, au sein d'une maison des solidarités à Chelles (77). Ils ont pu dans ce cadre rencontrer l'ensemble des services de la protection maternelle et infantile intervenant sur le territoire de Chelles. Ces derniers ont fait part du manque de moyens, et notamment du nombre important de postes non pourvus, qui ne leur permet pas d'exercer l'intégralité de leurs missions. Ainsi, seulement 50% des élèves de maternelle bénéficient de l'examen médical prévu à l'article L. 2112-2 du code de la santé publique. Par ailleurs, même si cet examen et un dépistage sont réalisés de manière précoce, la mise en place de soins est rendue particulièrement difficile par le manque de professionnels médicaux ou paramédicaux sur le territoire, qu'il s'agisse de médecins traitants, d'orthophonistes, ou de places en CMP dont les délais d'attente sont particulièrement longs.

La médecine scolaire, en second lieu, est confrontée à de grandes difficultés. Si le code de la santé publique prévoit, à son article L. 2325-1, la réalisation d'un bilan de santé aux six ans de l'enfant, soit en grande section de maternelle, seuls 71,7% de ces élèves en avaient bénéficié au cours de l'année scolaire 2014-2015, en y incluant les visites médicales et les bilans infirmiers[11]. Ces résultats inquiétants doivent être mis en lien avec le nombre, en baisse constante, de médecins scolaires - un seul médecin pour 10 000 élèves en moyenne avec de fortes disparités - contre une norme de 1 pour 5 000, selon les chiffres de l'UNICEF en 2012[12].

De même, le Défenseur des droits est particulièrement inquiet sur la **difficulté d'accès aux soins pour les enfants.** Les soins revêtent une importance capitale en matière d'infractions commises à l'encontre des enfants, et particulièrement s'agissant d'infractions sexuelles. On observe régulièrement dans les situations étudiées que c'est grâce aux soins mis en œuvre que l'enfant va pouvoir révéler des agressions en cours ou passées. Pourtant, l'accès aux soins devient de plus en plus difficile pour les enfants dans la mesure où les listes d'attente sont de plus en plus longues, particulièrement dans les centres médico-psychologiques.

---

[10] DRESS (Élise Amar et Françoise Borderies), « Les services de PMI : plus de 5 000 points fixes de consultations en 2012 », *Études et Résultats*, n° 913, avril 2015
[11] Chiffres PLF 2017, Programme 230 « Vie de l'élève »
[12] UNICEF, Manifeste 2012 pour l'enfance « *1 médecin scolaire pour 10 000 élèves, au lieu de 5000…* »

Des réactions des professionnels freinées par des considérations étrangères à l'intérêt supérieur de l'enfant.

En tout état de cause, le Défenseur des droits tient à réaffirmer que la protection de l'enfant est une considération primordiale, notamment quand il y a un doute sur le comportement d'un adulte en contact avec des mineurs du fait de son métier ou de ses fonctions. Sans porter atteinte à la présomption d'innocence ou au respect de la législation du travail, des démarches s'imposent de la part de l'administration, comme de l'association employeur, à partir du moment où il y a des éléments suffisants rendant vraisemblables les faits dénoncés.

Ce principe se heurte toutefois à des difficultés de mise en œuvre, l'intérêt supérieur de l'enfant, et ses droits se trouvent « concurrencés » par les droits d'autres catégories de personnes. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par une association, qui avait procédé au licenciement d'un salarié protégé, veilleur de nuit, suite à des allégations d'agressions sexuelles de la part de ce dernier à l'encontre d'une adolescente hébergée au foyer et qui a vu l'autorisation de licenciement qui lui avait été accordée par le ministère du travail annulée par la justice au motif qu'« *un doute sérieux subsiste s'agissant des faits reprochés à l'intéressé* ».

Dans sa décision n°2018-139[13] relative aux faits de violences commis par la directrice de l'école évoqués ci-dessus, le Défenseur des droits a recommandé aux services départementaux de l'éducation nationale :

- d'envisager une mesure de suspension à l'encontre d'un enseignant dès lors que les faits de violence rapportés revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant pour l'ordonner, la gravité devant s'apprécier notamment au regard du jeune âge des enfants pris en charge ;
- de prendre toutes sanctions disciplinaires qui seraient estimées nécessaires dès lors que les faits de violence rapportés peuvent constituer un manquement disciplinaire, nonobstant l'existence d'une procédure pénale en cours ;
- de faire preuve d'une diligence accrue pour assurer aux enfants concernés par la violence physique ou morale d'un enseignant une possibilité de suivi psychologique par des professionnels de santé formés à cet effet.

En effet, dans cette situation, malgré les allégations nombreuses et concordantes des enfants, les services départementaux de l'éducation nationale s'étaient contentés du fait que la professionnelle mise en cause se trouvait en arrêt maladie et donc plus dans l'établissement, sans enclencher ni mesure conservatoire, ni procédure disciplinaire.

Par ailleurs, **sur la question des informations préoccupantes et des signalements**, le Défenseur des droits déplore, au travers des situations qui lui sont soumises, qu'un certain nombre de professionnels (assistant social scolaire, médecin traitant, infirmière, enseignants, directeurs, personnels de l'académie ...) soient encore souvent réticents pour y procéder. Différentes raisons peuvent expliquer ces réticences : crainte de se tromper, méconnaissance du dispositif et de ses conséquences, mais aussi crainte de perdre la confiance de la famille...

S'agissant en particulier des professionnels du milieu médical - hospitalier comme en ville - ceux-ci nourrissent des incertitudes quant à ce qu'ils doivent/peuvent faire et aux bouleversements que leur action est susceptible de produire dans les familles. La loi n° 2015-1402 du 5 novembre

[13] Décision du Défenseur des droits n°2018-139 du 7 septembre 2018

2015 a posé le principe d'irresponsabilité pénale, civile et disciplinaire du médecin ou de tout autre membre des professions médicales qui effectue un signalement ou une transmission d'information préoccupante concernant un enfant. Pour autant, il nous semble qu'elle n'a pas fait disparaître les réserves, voire la réticence de certains médecins à signaler une situation potentielle de négligence ou de maltraitance. L'insuffisance de leur connaissance des circuits de protection de l'enfance contribue à alimenter leurs inquiétudes et leurs hésitations.

La priorité doit être donnée à l'enfant et à son besoin de protection. Tout doute concernant l'existence d'un danger potentiel pour l'enfant doit donner lieu à une démarche positive visant à le protéger. La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 a prévu la désignation, dans chaque département, **d'un médecin référent en protection de l'enfance**, chargé de coordonner l'action des professionnels de santé - médecins scolaires, libéraux et hospitaliers - et de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes.

La désignation d'un référent en protection de l'enfance dans chaque établissement hospitalier a également été préconisée par le plan interministériel relatif aux violences faites aux enfants. Ces dispositifs devraient permettre aux médecins qui ont des doutes sur l'existence de signes cliniques laissant supposer un danger ou s'interrogeant sur la procédure à engager, d'échanger avec l'un de leurs pairs, spécialisé dans le domaine, sous couvert du secret médical.

Aussi, il est regrettable que la désignation d'un médecin référent au sein de chaque conseil départemental ne soit que partiellement effective, deux ans et demi après l'adoption de la loi du 14 mars 2016. Il résulte de l'enquête réalisée auprès des conseils départementaux en mai 2018, dans le cadre du CNPE, sur la mise en œuvre des dispositifs créées ou renforcés par la loi (co-animée par l'ANDASS et la DGCS) que 45 départements sur les 79 ayant répondu à l'enquête sont actuellement dotés d'un médecin référent (soit 56% des départements répondants au questionnaire).

De plus, la désignation d'un référent protection de l'enfance dans chaque établissement hospitalier peine également à se mettre en place, faute de décret rendant cette désignation obligatoire.

Outre les réticences des professionnels dans la transmission d'informations préoccupantes et/ou de signalements aux parquets, le Défenseur des droits est extrêmement inquiet quant aux **difficultés rencontrées par la protection de l'enfance pour faire face à ses missions, notamment en matière d'évaluation**. Nous avons des informations selon lesquelles dans certains départements les délais d'exécution des évaluations des informations préoccupantes sont de plus de plus longs, les délais de mise en œuvre des mesures judiciairement ordonnées également, ce qui pose d'importantes difficultés en termes de protection des enfants. C'est d'ailleurs à ce titre que des juges des enfants du tribunal de grande instance de Bobigny ont publié une tribune « *Mineurs délinquants, mineurs en danger : le bateau coule !* » en novembre 2018, alertant sur le manque de moyens alloués à la protection de l'enfance. Aux termes de cette tribune, ils expliquent qu'« *il s'écoule jusqu'à 18 mois entre l'audience au cours de laquelle la décision est prononcée par le juge des enfants et l'affectation du suivi à un éducateur. Près de 900 mesures, soit 900 familles, sont en attente* »[14]. Cette tribune a été suivie d'une pétition lancée par l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) signée au 6

[14] https://www.franceinter.fr/justice/tribune-mineurs-delinquants-mineurs-en-danger-le-bateau-coule

décembre 2018 par 253 magistrats, alertant tant les conseils départementaux que les autorités de l'Etat.

La nécessité de renforcer la formation initiale et continue des professionnels intervenant dans le champ de l'enfance, et notamment en matière d'infractions sexuelles commises sur les enfants.

S'il est essentiel que les moyens alloués à la protection de l'enfance soient renforcés, il est également primordial que soit renforcée la formation initiale et continue des professionnels intervenant dans le champ de l'enfance (personnel médical, intervenants sociaux, magistrats, personnel accueillant…), à la fois sur les aspects juridiques, scientifiques, médicaux, éducatifs et sociaux. S'agissant plus particulièrement des infractions sexuelles, ces professionnels doivent être formés sur les signes d'alerte pouvant laisser penser que l'enfant pourrait être victime de telles infractions. Il est également fondamental que les professionnels eux-mêmes bénéficient d'un accompagnement, par le biais d'une supervision ou encore de soutien de la part de leur hiérarchie.

3. La 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

S'agissant de la répression des infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs, de nombreux débats ont eu lieu récemment dans le cadre du projet de loi Schiappa renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Dans le cadre de ces débats, le Défenseur des droits a eu l'occasion de faire part de sa position à différentes reprises.

Notre arsenal législatif paraît adapté, notamment du fait de l'existence des circonstances aggravantes liées à la position d'autorité de l'auteur par rapport à la victime. En effet, les peines encourues en cas de viol, d'agression sexuelle et d'atteinte sexuelle sont aggravées lorsque l'infraction est commise « *par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait* » ou « *par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions* ».

Outre la répression, il faut insister sur la nécessité de soigner pour lutter contre la récidive. **Mieux protéger les enfants, c'est aussi mieux soigner les auteurs de violences sexuelles.** Comme le relève le rapport de la commission d'audition « *Auteurs de violences sexuelles : prévention, évaluation, prise en charge* » du 17 juin 2018, présidée par M. Jean-Marie DELARUE et le Docteur Charles ALEZRAH, « *au-delà de la sanction pénale évidemment nécessaire pour punir l'auteur, il est possible de modifier à l'avenir le comportement de ce dernier, par une prise en charge appropriée, mêlant l'approche sociale et un dispositif de soins* ». Or, cette prise en charge n'est pas toujours possible compte tenu de l'engorgement des lieux de soins, du manque de moyens alloués et du manque de médecins coordonnateurs dans le cadre des suivis socio-judiciaires dans le ressort de certaines juridictions, ce que le Défenseur des droits déplore.

En réalité, ce n'est pas tant sur la répression des auteurs d'infractions sexuelles que des problèmes se posent, mais plutôt dans l'accompagnement et la prise en charge des mineurs victimes, comme souligné à plusieurs reprises par le Défenseur des droits.

4. La nécessité de renforcer l'accompagnement et la prise en charge des mineurs victimes

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations concernant le traitement judiciaire de certaines plaintes relatives à des infractions sexuelles sur mineur. Les réclamants contestent bien souvent les **délais procéduraux qui sont, en effet, parfois extrêmement longs, ainsi que leur absence d'informations sur les suites réservées à leur plainte**. Les victimes, et particulièrement les enfants et les adolescents, subissent la longueur de la procédure, en ayant parfois le sentiment de ne pas avoir été entendus, et en s'interrogeant pendant de longs mois, comparables à des années pour un enfant, sur les suites que la justice réserve à leur parole.

Par ailleurs, le Défenseur des droits est également saisi de réclamations relatives à la protection des mineurs victimes dans le cadre de la procédure pénale à laquelle ils sont confrontés et qui peut être, en elle-même, source de traumatisme pour eux, particulièrement lorsqu'ils sont victimes d'infractions sexuelles. Une attention particulière doit, en effet, leur être apportée et la procédure pénale doit être menée dans un climat de bientraitance de la victime, sans que l'objectif de recherche de la vérité n'efface la prise en compte du mineur victime lui-même. Or, ces principes ne sont pas toujours suivis : **le Défenseur des droits est parfois saisi de situations dans lesquelles il est observé que les modalités de travail de la police et/ou de la justice peuvent engendrer une véritable maltraitance à l'égard du mineur victime.**

Par exemple, conformément à l'article 706-52 du code de procédure pénale, l'audition du mineur victime de viol ou d'agression sexuelle doit être filmée. Ainsi, l'enfant n'est pas contraint de répéter ses déclarations, ce qui d'une part minimise le risque que celles-ci soient déformées et d'autre part évite à l'enfant d'avoir à « revivre » de nouveau les faits. Or, bien que ces enregistrements soient mis à disposition des magistrats, des policiers, des experts et des avocats, le Défenseur des droits a pu constater qu'ils n'étaient que trop rarement visionnés par ces professionnels, qui préfèrent réinterroger et réentendre l'enfant.

Le Défenseur des droits, dans le cadre de ses missions de défense des droits de l'enfant et de veille au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, instruit régulièrement des dossiers révélateurs de ces défaillances, ou à tout le moins d'un manque de prise en compte de l'intérêt des mineurs se disant victimes d'infractions sexuelles. Outre la longueur de l'enquête de police ou de gendarmerie, la procédure révèle parfois une absence d'information de la victime sur sa possibilité d'être accompagnée durant les auditions ou en cas de confrontation, alors même que l'auteur est, lui, accompagné par un avocat.

La protection des mineurs victimes repose ainsi énormément sur **la formation des professionnels de terrain, qu'il s'agisse des policiers, des gendarmes ou des magistrats, et sur le développement de pratiques conformes à l'intérêt de l'enfant prenant en compte l'ensemble de ses besoins.** C'est dans ce cadre que le Défenseur des droits a été associé par la direction des affaires criminelles et des grâces, au sein du ministère de la justice, aux réflexions destinées à l'actualisation et la réédition du guide relatif à la prise en charge des mineurs victimes en 2015.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a également été amené à témoigner de son intérêt et de son soutien, lors des visites qu'il a effectuées, ou que la Défenseure des enfants a elle-même

effectuées, au sein de différentes **unités médico-judiciaires pédiatriques, dont le déploiement lui semble primordial.** Ces structures, pluridisciplinaires, localisées au sein d'un centre hospitalier, certaines au sein d'un service pédiatrique, ont pour objectif de permettre tant le recueil de la parole de l'enfant victime dans un cadre sécurisant et aménagé à cet effet, que la réalisation des examens médicaux nécessaires à la procédure et une prise en charge de la souffrance de l'enfant tant sur le plan médical que psychologique ou social. En effet, le mineur victime d'infraction sexuelle nécessite qu'une attention globale soit portée à ses besoins et que les soins médicaux mais également les soins psychologiques et psychosociaux qui lui seraient nécessaires lui soient apportés dans les meilleurs délais et, si possible, dans un lieu unique. Le Défenseur des droits tient à insister sur l'importance de ces unités médico-judiciaires pédiatriques, qui doivent se déployer et être dotées des moyens suffisants pour éviter que celles qui existent déjà ne soient menacées, d'un véritable statut et de ressources dédiées et pérennes.

D'une manière générale, le Défenseur des droits salue les prises en charge des mineurs victimes par des professionnels formés, comme par exemple dans les brigades de protection de la famille existant dans certains commissariats de police ou gendarmeries et insiste, à nouveau, sur l'exigence de formation aux droits de l'enfant.

Ainsi, bien qu'une attention semble être portée globalement sur l'amélioration de l'accueil et de l'accompagnement des mineurs tout au long de la procédure pénale, le Défenseur des droits constate qu'ils restent trop souvent, et parfois très gravement, défaillants.

Si ces aspects ne sont pas spécifiques aux infractions commises par des personnes en contact avec le mineur du fait de son métier ou ses fonctions, on peut souligner combien l'accompagnement de l'enfant dans ces procédures est indispensable pour le mettre en confiance, lui permettre d'affronter le défi que représente d'arriver à mettre en cause un adulte qui a autorité sur lui.