



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission inter-inspections d'évaluation des procédures de signalement, enquête, classement et poursuites en matière de violences sexuelles faites aux enfants

Rapport définitif

Juillet 2022

Inspection générale
de la justice

N°069-22



Inspection générale
de l'administration

N°22009-R



Inspection
des affaires générales et sociales

N°2022-009



Synthèse

Les violences sexuelles sur mineurs ne correspondent pas à une catégorie juridique du code pénal. Elles recouvrent une variété de crimes et délits que le législateur est venu qualifier aux articles 222-22 et suivants du code pénal. Elles constituent toutefois une réalité sociale que les statistiques ministérielles confirment. En 2019, les plaintes de plus de 12 000 victimes mineures de viol et 18 000 victimes mineures d'agression sexuelle ont été enregistrées par les forces de sécurité intérieure. Si elles ne constituent pas un contentieux de masse pour l'institution judiciaire, les viols et agressions sexuelles sur mineurs représentant 0,7 % de l'ensemble des affaires pénales traitées, elles sont un défi sociétal pour la puissance publique.

En parallèle des travaux conduits par la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE), la mission demandée par quatre ministres¹ aux inspections de la justice, de l'intérieur et des affaires sociales avait ainsi pour finalité d'objectiver les procédures de repérage, de signalement et d'enquête en analysant la qualité du circuit des informations transmises aux parquets.

1. Le repérage des violences sexuelles sur mineurs est resserré mais certains pans du maillage institutionnel du signalement sont à conforter

Le repérage des violences sur mineurs est organisé autour d'une institution centralisée au sein des Conseils départementaux par les cellules de recueil de l'information préoccupante (CRIP). Ces cellules sont notamment compétentes pour les violences sexuelles. Point d'entrée des plaintes et des signalements, elles doivent qualifier les informations qui leur arrivent après, le cas échéant, la conduite d'une évaluation sociale. Pour ce qui concerne les viols et agressions sexuelles, les faits sont transmis directement au Procureur de la République.

Même si les délais d'évaluation sociale peuvent dépasser les trois mois prescrits par la loi, la mission souligne que ces institutions fonctionnent globalement de façon efficace pour les affaires de violences sexuelles. Les CRIP ont, en outre, su nouer des partenariats efficaces avec les principales institutions à l'origine du plus grand nombre de signalements pour les infractions sexuelles en premier lieu l'Éducation nationale. Celle-ci est, en effet, un maillon essentiel de la chaîne de signalement. Elle a redoublé d'efforts sur les dernières années pour détecter et signaler directement au Procureur (sur la base de l'article 40 du CPP) ou à la CRIP.

¹ Garde des Sceaux, ministre de la justice, ministre de l'intérieur, ministre des solidarités et de la santé et secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles.

Dans le second degré, le tamis du repérage est globalement fin même si les faibles effectifs et l'investissement en matière de détection comme d'évaluation du handicap de la médecine scolaire ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle dans la lutte contre les violences sexuelles.

Le premier degré est plus problématique. Les professeurs des écoles et leurs directeurs ne peuvent recevoir le soutien d'un assistant du service social en faveur des élèves que de façon dérogatoire. Aussi, sont-ils placés dans une situation délicate, directement en prise avec les élèves et les parents, pour signaler ce qui, en première approche, ne constitue bien souvent qu'une suspicion. A ce niveau, il semble qu'un dispositif d'accompagnement soit encore à construire.

Des efforts sont également à poursuivre dans d'autres secteurs. C'est le cas du domaine sportif. Pour ce qui le concerne, des progrès indéniables ont été néanmoins réalisés. Une cellule nationale de soutien et de référence a été créée pour lutter contre les violences sexuelles en liaison avec les responsables territoriaux. Mais certaines fédérations restent en retrait des actions à mener pour repérer les victimes de viols et d'agressions sexuelles. A cet effet, la mission préconise d'aller encore plus loin dans les conditions d'attribution des subventions publiques pour inviter les fédérations à s'inscrire pleinement dans la démarche de prévention, repérage et signalement des violences sexuelles commises sur les mineurs.

Enfin, la mission remarque la faible proportion des signalements initiés par les médecins libéraux. Celle-ci résulte de plusieurs causes dont la difficulté médicale d'effectuer des observations dans un temps réduit et, sans doute, la méconnaissance de leurs droits et obligations par les professionnels de santé. Les évolutions législatives et la jurisprudence tracent un cadre nouveau mais la mission considère aussi que la création des unités d'accueil pédiatrique de l'enfance en danger (UAPED), au sein des centres hospitaliers, pourrait constituer un relais utile pour les professionnels de santé et un outil pour des actions de formation et d'information sur la détection des maltraitances sur des enfants.

2. Des efforts conséquents ont été réalisés par les forces de sécurité intérieure pour traiter ce contentieux mais la qualité des procédures transmises à l'autorité judiciaire peut encore être améliorée

Sur le plan individuel les enquêteurs des forces de sécurité intérieure (FSI) sont investis pour lutter contre ce fléau. Les diligences réalisées pour engager, dans des délais restreints, les investigations judiciaires dès leur saisine (plainte ou transmission des autorités judiciaires, examens médico-légal) sont avérées par l'étude conduite dans les 9 juridictions et territoires dans lesquels s'est rendue la mission².

² Les juridictions judiciaires étant classées par taille dans 4 groupes, la mission a retenu, pour la métropole, 2 TJ du groupe 1 (Bordeaux, Toulouse), 2 TJ du groupe 2 (Metz, Nice), 2TJ du groupe 3 (Beauvais, Quimper), 2 TJ du groupe 4 (Annecy, Gap) et pour l'outre-mer un TJ du groupe 3 (Saint-Pierre de la Réunion).

Sur le plan institutionnel, police et gendarmerie nationales ont structuré leurs efforts pour répondre à l'augmentation de ce phénomène au sein des structures dites « de protection des familles » qui s'adressent à toutes personnes vulnérables. Les deux institutions ont également déployé un corpus de formation dédié au traitement du contentieux spécifique des mineurs victimes. Les centres de formation nationaux et régionaux enseignent, par exemple, aux enquêteurs volontaires ou sélectionnés le protocole NICHD, outil particulièrement utile pour faciliter le recueil de la parole de l'enfant. De même, les FSI ont cherché à améliorer l'accueil des mineurs victimes en préservant la confidentialité de leurs démarches ou en installant, quand cela était possible, des salles Mélanie, adaptée sur le principe à l'écoute des mineurs victimes. Elles sont à coordonner avec les ressources progressivement offertes par le réseau des UAPED.

Cet engagement résolu ne masque pas certaines limites face à l'enjeu de construire une procédure ayant pour finalité, lorsque les charges sont réunies, d'emporter la conviction des juridictions pénales.

La priorisation donnée aux formations à l'audition des mineurs victimes, qui ne couvrent pas l'ensemble des besoins, conduit à délaissier, en raison des potentiels disponibles, l'acquisition des capacités professionnelles en matière d'investigations techniques, de rassemblement des preuves matérielles (traces et indices, constatations, témoignages, recherches techniques, scientifiques dont numériques et téléphoniques) avec pour conséquence un risque d'affaiblissement du recueil d'éléments probants pour mettre en lumière les contradictions des auteurs présumés.

Par ailleurs, malgré un effort important des deux forces, les formations offertes ne s'adressent qu'à un nombre encore trop réduit d'enquêteurs amenés à traiter ce type d'infractions.

A ce titre, la mission préconise de renforcer l'offre effective de formation continue aux enquêteurs en les dégageant de leurs charges de service et en insistant sur les techniques d'exploitation des éléments de preuve, l'audition des mis en cause d'infractions sexuelles sur mineurs et l'accompagnement au témoignage de ces professionnels devant une juridiction de jugement.

Au regard des stocks globaux des plaintes dans les services qui perturbent la prise en compte du flux des nouvelles affaires, dont les faits de violences sexuelles sur mineurs, elle invite à approfondir les procédures de contrôle interne. Celles-ci sont essentielles tant dans la gestion des portefeuilles de procédures en lien avec l'autorité judiciaire que dans la recherche de la qualité procédurale visant à rendre poursuivables les infractions révélées lorsque les conditions en sont matériellement et légalement réunies.

Enfin, les entretiens conduits confirment une lassitude sensible pouvant aller jusqu'à l'expression d'une « souffrance » chez certains enquêteurs.

Celle-ci a nécessairement plusieurs origines mais l'exposition à la charge morale et humaine de ce contentieux spécifique des violences sexuelles sur mineur peut conduire à des traumatismes « par ricochet ». De l'autre côté du spectre, le sentiment d'avoir à traiter le « tout-venant » sans filtre amont d'affaires qui pourraient relever d'autres alternatives de prise en compte, génère une forme d'usure que les institutions doivent savoir prendre en compte par un accompagnement collectif voire individuel.

3. Le traitement judiciaire des viols et agressions sexuelles sur mineurs doit s'améliorer sur plusieurs points tant au plan de la procédure que des pratiques

Face à l'augmentation des plaintes ou dénonciations pour viols et agressions sexuelles sur mineurs, le manque de moyens humains, notamment au parquet, et la faiblesse des capacités de jugement des juridictions pénales, particulièrement en matière criminelle, peut entraîner un traitement dégradé de ces procédures et souvent très long.

La proportion du nombre de classements sans suite souvent dénoncée doit être relativisée dans la mesure où le taux de poursuites est plus important que pour d'autres infractions, une réponse pénale étant systématiquement délivrée quand les faits reprochés sont constitués et leur auteur identifié et interpellé. Les disparités constatées dans les différents parquets en matière de classement sans suite et de poursuites appellent la rédaction d'une circulaire de politique pénale générale définissant plus précisément les conduites à tenir, comme s'impose la mise en place au sein des parquets de contrôles plus précis des investigations et des décisions de classement sans suite. A tout le moins, ces décisions de classement ne devraient pas intervenir dans le cadre du traitement en temps réel sans appréciation de la procédure écrite par le magistrat du parquet en charge des mineurs.

En dehors de l'augmentation des effectifs des juridictions tant au siège qu'au parquet, plusieurs pistes de réflexions paraissent pouvoir par ailleurs être suivies pour améliorer le traitement pénal des viols et agressions sexuelles sur mineurs :

- réserver la notion de classement sans suite aux seules situations pour lesquelles aucune poursuite n'est définitivement pas envisageable et de créer des avis de suspension d'enquête ;
- systématiser la transmission aux victimes d'avis de classement personnalisé ;
- établir dans tous les ressorts des protocoles interinstitutionnels afin de préciser les dispositifs de repérage, de transmission des signalements aux parquets et les conduites à tenir à l'égard d'une part des mineurs auteurs de faits pénalement irresponsables et, d'autre part, des mineurs auteurs de faits de très faible gravité qui pourraient plus utilement faire l'objet de sanctions disciplinaire, administrative ou d'une mesure éducative ;

- étendre le champ de l'infraction d'outrage sexiste prévu à l'article 621-1 du code pénal en prévoyant que celle-ci puisse être constituée chaque fois que l'on cherche à « imposer à une personne tout propos, « **geste** » ou comportement à connotation sexuelle ou sexiste qui soit porte atteinte à sa dignité en raison de son caractère dégradant ou humiliant, soit créé à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. » et sanctionner plus sévèrement ces faits quand ils sont commis sur la voie publique, au sein d'un établissement scolaire, sportif ou de loisirs ;
- mettre l'outil automatisé de calcul des délais de prescription Clepsydre à disposition de tous les professionnels (enquêteurs, avocats, associations d'aide aux victimes notamment) afin de répondre aux questionnements et faciliter l'accomplissement des missions de chacun ;
- instituer un nouveau chef de compétence du fait du domicile de la victime pour éviter notamment chaque fois que cela est possible, au mineur victime et à ses représentants de se déplacer ;
- dans la mesure du possible, audiencer en priorité les procédures de viols sur mineurs devant les cours criminelles départementales et les cours d'assises notamment quand les auteurs des faits sont en liberté.

4. Enfin, la prise en compte des besoins des mineurs victimes doit être renforcée

Le caractère sensible des infractions de viol sur mineurs et d'agression sexuelle sur mineurs justifie que la pratique d'une information personnalisée et accompagnée à destination des victimes, après une décision de classement sans suite, soit généralisée par les parquets. Ceux-ci devront en outre informer systématiquement les signalants des suites pénales données aux informations qui leur ont été transmises.

L'accès à l'avocat pourra être facilité pour les mineurs victimes d'agressions sexuelles par l'octroi de l'aide juridictionnelle sans examen des conditions de ressources à l'instar de ce que prévoient les textes pour les victimes de viol. Afin de mieux prendre en charge les mineurs victimes en les orientant et les accompagnant vers les dispositifs propres à les soutenir tout au long du processus pénal, les parquets devront par ailleurs généraliser les réquisitions aux fins d'intervention d'une association d'aide aux victimes dès le début de l'enquête.

L'élaboration d'un statut et la revalorisation des indemnités des administrateurs ad hoc seraient de nature à susciter davantage d'inscriptions sur les listes des cours d'appel ce qui permettraient aux parquets, lorsque les conditions légales sont réunies, de les désigner dès le dépôt de plainte ou le signalement afin de soutenir pleinement les victimes mineures.

La spécificité des réponses à apporter aux mineurs victimes justifie la mise en place de bureaux d'aide aux victimes qui leur soient dédiés et à partir desquels s'organise le partenariat avec l'ensemble des acteurs, institutionnels et associatifs. De la même façon, la réunion des comités locaux d'aide aux victimes permettra, à ces acteurs, à l'échelon de chaque département, d'identifier les actions prioritaires à conduire et d'intégrer la stratégie qu'ils définiront au sein du schéma départemental d'aide aux victimes.

L'allongement des délais de prescription des infractions de viol sur mineurs et d'agression sexuelle sur mineurs doit amener à une réflexion sur une modification du délai de forclusion devant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) afin de permettre aux victimes de pouvoir agir, même plusieurs années après la commission des faits, aux fins d'indemnisation.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1. A l'attention de la ministre des sports et du président de l'agence nationale du sport : définir des objectifs de prévention et repérage des violences sexuelles sur mineurs dans les conventions qui lient les pouvoirs publics et les fédérations sportives, avec un dispositif de modulation des subventions en cas de non-respect..... 31

Recommandation n° 2. A l'attention du ministre de la santé et de la prévention : augmenter significativement le nombre de missions d'inspection-contrôle des établissements accueillant des mineurs en raison de leur handicap ou au titre de la protection de l'enfance et s'assurer de la qualité de l'accompagnement des familles d'accueil.34

Recommandation n° 3. A l'attention des présidents de conseils départementaux en liaison avec les services du ministre de l'intérieur et des outre-mer: inscrire dans la doctrine d'intervention des services départementaux d'incendie et de secours, l'obligation de transmettre systématiquement à la cellule de recueil des informations préoccupantes ou au procureur de la République les informations relatives aux violences sexuelles sur mineurs qu'ils pourraient observer.36

Recommandation n° 4. A l'attention du ministre de l'intérieur et des outre-mer: systématiser l'offre de formation continue au sein des forces de sécurité intérieure à tous les enquêteurs en charge des investigations concernant les violences sexuelles sur mineurs.44

Recommandation n° 5. A l'attention des directeurs généraux des agences régionales de santé et des procureurs généraux des cours d'appel : établir un bilan partagé, en concertation avec les services concernés, de la mise en œuvre des unités d'accueil pédiatrique enfant en danger et poursuivre leur déploiement afin d'en faciliter l'accessibilité tant aux victimes qu'aux services enquêteurs.49

Recommandation n° 6. A l'attention du ministre de l'intérieur et des outre-mer : renforcer le processus de contrôle interne des procédures diligentées au sein des services d'enquête par la mise en place d'enquêteurs superviseurs pour les affaires les plus complexes et d'outils de suivi et de contrôle des procédures.50

- Recommandation n° 7.** A l'attention du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du garde des Sceaux, ministre de la justice : prévenir les risques psychosociaux pouvant résulter du traitement de ce contentieux en accompagnant les enquêteurs et magistrats notamment par des méthodes de supervision collective ou par la mise en place d'un soutien psychologique individuel.55
- Recommandation n° 8.** A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : élaborer une circulaire de politique pénale générale précisant la politique à mener qu'il s'agisse du repérage, des enquêtes, du classement, du jugement et de l'accompagnement des mineurs victimes de violences sexuelles.....72
- Recommandation n° 9.** A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : étendre le champ de l'article 621-1 du code pénal par l'introduction du terme « geste » au titre des éléments constitutifs de l'infraction d'outrage sexiste.75
- Recommandation n° 10.** A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : généraliser la pratique des avis de classement sans suite personnalisés et prendre des réquisitions, dans les affaires de viol et d'agressions sexuelles les plus graves, de manière à ce qu'une association d'aide aux victimes prenne l'initiative du contact avec la victime, mineure ou devenue majeure.77
- Recommandation n° 11.** A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle sans examen des conditions de ressources au bénéfice des mineurs victimes d'agression sexuelle. 81
- Recommandation n° 12.** A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : élaborer un statut des administrateurs ad hoc en adéquation avec les exigences inhérentes au mandat que leur confie la loi au soutien des intérêts de l'enfant et revaloriser leurs indemnités.....83
- Recommandation n° 13.** A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : généraliser la réquisition aux fins de saisine d'une association d'aide aux victimes pour les mineurs victimes de viol et d'agression sexuelle en début d'enquête afin de renforcer leur accès aux dispositifs de soutien.84
- Recommandation n° 14.** A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : assurer la mise en place de bureaux d'aide aux victimes dédiés aux mineurs afin de renforcer la qualité de leur accompagnement.85

Sommaire

SYNTHÈSE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION	17
1. UNE DÉLINQUANCE COMPLEXE QUI RENVOIE À DE MULTIPLES RÉALITÉS.....	19
1.1 Les violences sexuelles recouvrent plusieurs types d’infractions.....	19
1.2 Une réalité dont il est difficile de mesurer l’ampleur.....	20
1.3 Un champ infractionnel qui recouvre une grande diversité de situations	21
1.4 La nécessité d’un traitement spécifique de ce type de délinquance.....	22
2. L’EXTENSION NÉCESSAIRE À TOUS LES SECTEURS DES PARTENARIATS INSTITUTIONNELS À LA BASE DU REPÉRAGE DES VIOLENCES SEXUELLES	23
2.1 Les circuits de signalement centralisés par la cellule de recueil des informations préoccupantes sont majoritairement bien organisés.....	23
<i>2.1.1 La cellule de recueil des informations préoccupantes, intégrée dans les services des conseils départementaux, joue un rôle central articulé avec celui du parquet</i>	<i>23</i>
<i>2.1.2 L’efficacité du fonctionnement de la cellule de recueil des informations préoccupantes dépend des contributions des équipes de terrain et de leur aptitude à repérer des situations de danger ou risque de danger</i>	<i>24</i>
2.2 Le dispositif de traitement et transmission des informations au sein de l’éducation nationale, articulé autour du service social en faveur des élèves, mobilise toute la communauté éducative	25
<i>2.2.1 Le recensement par les services académiques des informations transmises à la cellule de recueil des informations préoccupantes et au procureur de la République met en exergue le temps du collège.....</i>	<i>26</i>
<i>2.2.2 Une forte mobilisation est organisée au niveau académique</i>	<i>27</i>
<i>2.2.3 Compte tenu des moyens disponibles, les médecins scolaires comme les assistants de service social en faveur des élèves ne sont pas toujours en mesure d’assurer leur rôle de repérage des violences sexuelles sur mineurs</i>	<i>29</i>
<i>2.2.4 Des interventions des psychologues de l’éducation nationale et des assistants d’éducation en préprofessionnalisation dans la protection de l’enfance devraient être articulées.....</i>	<i>30</i>
2.3 Des progrès restent à accomplir dans certains secteurs en matière de repérage.....	30

2.3.1	<i>Des actions récentes et énergiques dans le domaine du sport tandis que le domaine de la jeunesse avait depuis longtemps investi le champ de la prévention</i>	31
2.3.2	<i>Le recensement des cas de violences sexuelles subies par des mineurs accueillis en établissement en raison de leur de handicap ou au titre de la protection de l'enfance doit être conforté.....</i>	32
2.3.3	<i>Les médecins libéraux doivent s'appuyer sur les professionnels des unités d'accueil pédiatrique enfance en danger</i>	34
2.3.4	<i>Les services d'incendie et de secours départementaux doivent mieux signaler les situations de maltraitance qu'ils peuvent observer</i>	35
3.	MALGRÉ LES EFFORTS IMPORTANTS RÉALISÉS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, LA QUALITÉ DES PROCÉDURES TRANSMISES À L'AUTORITÉ JUDICIAIRE DOIT ENCORE S'AMÉLIORER	36
3.1	La complexité croissante de l'activité judiciaire n'a pas entamé la mobilisation des enquêteurs spécialisés	36
3.1.1	<i>Des services d'enquête spécialisés dans les violences faites aux mineurs et majeurs peu attractifs confrontés à de nombreuses difficultés</i>	37
3.1.1.1	<i>Des services d'investigations confrontés à des charges procédurales et psychologiques croissantes</i>	37
3.1.1.2	<i>Des stocks importants de dossiers à traiter</i>	38
3.1.1.3	<i>Des difficultés nouvelles liées au déploiement de la procédure pénale numérique</i>	40
3.1.2	<i>Malgré d'importants efforts pour cibler l'offre de formation, les techniques d'investigation présentent des manques tant sur le plan doctrinal que sur la pratique des actes d'enquête</i>	41
3.1.2.1	<i>L'existence de dispositifs de formation ne garantit pas l'écoute de l'enfant par un professionnel disposant de toutes les compétences requises</i>	41
3.1.2.2	<i>La nécessaire utilisation des processus modernes d'audition par les enquêteurs doit s'accompagner d'une meilleure maîtrise des techniques classiques d'investigation</i>	42
3.1.2.3	<i>La nécessité de mettre en place une doctrine partagée en matière de confrontation des mineurs victimes et des mis en cause</i>	42
3.1.2.4	<i>Le besoin de mieux former les enquêteurs aux besoins des juridictions pénales</i>	43
3.1.3	<i>Les conditions d'audition des mineurs victimes s'améliorent mais leur accueil n'est toujours pas optimal.....</i>	44
3.1.3.1	<i>Les salles dites Mélanie n'offrent pas des conditions homogènes d'accueil et devraient faire l'objet d'une procédure de labellisation</i>	44

3.1.3.2	<i>La retranscription des auditions des mineurs victimes reste un acte chronophage pour les enquêteurs</i>	45
3.1.3.3	<i>Intégrer les ressources offertes par les unités d'accueil pédiatrique enfance en danger</i>	47
3.1.4	<i>Un contrôle interne et hiérarchique des procédures à améliorer</i>	49
3.2	Les efforts des forces de sécurité intérieure pour améliorer la réponse à l'augmentation du nombre de faits enregistrés	50
3.2.1	<i>Pour accompagner les plans d'action de lutte contre les violences conjugales les services de police et de gendarmerie ont réorganisé leurs ressources spécialisées</i>	51
3.2.2	<i>Plusieurs dispositifs visant la qualité de l'accueil au sein des services de police et de gendarmerie ont été lancés ou confortés</i>	52
3.2.3	<i>L'accompagnement méthodologique des professionnels s'est renforcé en matière d'audition des mineurs victimes</i>	53
3.2.4	<i>La mise en place d'un soutien psychologique au bénéfice des enquêteurs spécialisés dans le contentieux des violences sexuelles sur mineurs est nécessaire</i>	54
4.	UN TRAITEMENT JUDICIAIRE DES PROCÉDURES PERFECTIBLE	56
4.1	L'orientation des affaires de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur par les parquets	56
4.1.1	<i>Un taux important d'affaires non poursuivables</i>	56
4.1.2	<i>Des réponses pénales aux affaires poursuivables marquées par un taux de poursuites élevé</i>	57
4.1.2.1	<i>Les classements pour inopportunité des poursuites sont rarement utilisés</i>	57
4.1.2.2	<i>Les mesures alternatives aux poursuites et de composition pénale sont peu utilisées</i>	58
4.2	Un fort taux de classement concernant les viols et agressions sexuelles sur mineurs qui s'explique par la confrontation de nos principes juridiques aux spécificités de ces infractions mais aussi par l'inadaptation du concept générique de classement sans suite	59
4.2.1	<i>La difficulté d'établir la réalité des faits et de les imputer à un responsable au sens du droit pénal</i>	59
4.2.2	<i>Des disparités de traitement qui posent la question du contrôle hiérarchique au sein des parquets</i>	60
4.2.3	<i>Les prérequis de nature à asseoir une politique dynamique de poursuites</i>	61
4.2.4	<i>Une réflexion nécessaire sur ce qu'est un classement sans suite et ses conséquences pour la victime</i>	62

4.2.5 Renommer certains classements sans suite.....	64
4.3 L'importance du traitement du contentieux relatif aux violences sexuelles sur mineurs est un défi à relever pour les tribunaux judiciaires alors que leurs moyens sont contraints.....	64
4.3.1 Un contentieux spécifique qui progresse et qui nécessite des moyens humains importants et formés pour les traiter.....	64
4.3.2 Une formation des magistrats qui doit s'étendre à tous les magistrats spécialisés.....	66
4.4 L'amélioration des délais de traitement judiciaire par la maîtrise des délais d'enquête et d'audiencement	67
4.4.1 Le temps de l'enquête	67
4.4.2 Le temps du jugement	68
4.5 Elaborer une politique pénale spécifique aux violences sexuelles faites aux mineurs	71
4.5.1 La diffusion d'une circulaire de politique pénale et la mise en place d'un pilotage local plus dynamique.....	71
4.5.2 La priorisation du traitement des affaires les plus graves par la mise en place de protocoles de signalement et de traitement.....	72
4.5.3 La mise à disposition à tous les professionnels de l'outil automatisé de calcul des délais de prescription.....	73
4.5.4 La clarification du champ de l'infraction d'agression sexuelle et de la réponse pénale attendue	74
4.5.5 L'évolution des règles de compétences pour mieux prendre en compte les besoins de la victime	75
5. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES MINEURS VICTIMES	76
5.1 Mieux informer et accompagner les victimes lorsqu'une d'une décision de classement sans suite est prononcée.....	76
5.2 Systématiser l'information en retour aux institutions pour garantir le suivi des signalements	78
5.3 Un accompagnement des mineurs victimes à renforcer	79
5.3.1 Le renforcement récent du droit de la victime d'être accompagné par un avocat à tous les stades de la procédure.....	79
5.3.2 Étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle sans examen des conditions de ressources aux mineurs victimes d'agression sexuelle	80
5.3.3 La nécessaire revalorisation de la mission des administrateurs ad hoc	81
5.3.4 Généraliser les réquisitions aux fins d'intervention d'une association d'aide aux victimes pour les mineurs victimes de viol et d'agression sexuelle dès le début de l'enquête.....	83
5.3.5 Soutenir la mise en place de bureaux d'aide aux victimes dédiés aux mineurs victimes pour améliorer et renforcer leur accompagnement...	84

5.3.6 Réunir les comités locaux d'aide aux victimes sur le thème des violences faites aux mineurs	86
5.4 L'indemnisation des mineurs victimes après une décision de classement sans suite devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions.....	87
5.4.1 Un nombre limité de décisions de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions rendues après une décision de classement sans suite	87
5.4.2 Le délai de forclusion face à l'allongement des délais de prescription	88

Introduction

La Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) a été installée par le secrétaire d'Etat à l'enfance et aux familles le 11 mars 2021. Parallèlement à ses travaux, par lettre de mission du 4 janvier 2022³, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur et le ministre des Solidarités et de la santé, le secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles ont saisi l'IGJ, l'IGA et l'IGAS d'une mission inter-inspection visant à dresser *un état des lieux notamment : de l'efficacité des procédures de signalement, de la qualité des enquêtes, du niveau de poursuites/classement sans suite et des condamnations en analysant leurs raisons (dossiers classés sans suite et dossiers jugés définitivement)*. La mission devait également relever les bonnes pratiques observées sur le terrain.

A cette fin, il était demandé de constituer un échantillon de cas dont les parquets ont été saisis entre 2014 et 2019 uniquement pour les faits pouvant être qualifiés de viols et agressions sexuelles sur mineurs au sens des articles 222-22 et suivants du code pénal.

La mission a porté une attention particulière à l'analyse de cet échantillon à la continuité de l'action publique entre tous les services (y compris ceux des collectivités territoriales), en décrivant et analysant la continuité chronologique et fonctionnelle, en recherchant et analysant les situations dans lesquelles la caractérisation des faits ou la protection des victimes n'ont pu être assurées. Il était, en outre, demandé à la mission de recueillir les besoins exprimés par les différents acteurs.

Pour conduire ses travaux, la mission⁴ a mené des entretiens avec des responsables nationaux et locaux⁵ afin de prendre connaissance de l'ensemble de la chaîne pénale, du signalement à la décision judiciaire, et définir un cadre méthodologique d'analyse.

Ce dernier a reposé sur la détermination d'un panel représentatif de 9 tribunaux judiciaires différents à savoir, en métropole 8 juridictions appartenant aux quatre groupes⁶ de juridiction et une juridiction d'outre-mer. Ont été retenus les tribunaux judiciaires (TJ) dont les taux de classement sans suite étaient les plus forts ou les plus faibles.

³ Annexe 1 : Lettre de mission.

⁴ Cette mission était composée d'Etienne Apaire, inspecteur général de la justice, David Allonsius, inspecteur de la justice, Thierry Cayet, inspecteur général de l'administration, Bastien Sayen, inspecteur de l'administration, Pierre Naves, inspecteur général des affaires sociales, Véronique Guillermo, inspectrice générale des affaires sociales et Stéphanie Dupays, inspectrice des affaires sociales.

⁵ Annexe 2 : Liste des personnes entendues.

⁶ Les juridictions judiciaires étant classées par taille dans 4 groupes, la mission a retenu, pour la métropole, 2 TJ du groupe 1 (Bordeaux, Toulouse), 2 TJ du groupe 2 (Metz, Nice), 2TJ du groupe 3 (Beauvais, Quimper), 2 TJ du groupe 4 (Annecy, Gap) et pour l'outre-mer un TJ du groupe 3 (Saint-Pierre de la Réunion).

Elle a également constitué une grille d'analyse⁷ lui permettant d'exploiter 50 procédures demandées à chacun des parquets afin d'étudier les processus ayant conduit aux décisions de classement ou de poursuites⁸.

Ainsi, ont été étudiés avec une même trame de questions, notamment, la manière dont la parole de la victime a été recueillie, la qualité des circuits d'information avec les interlocuteurs du parquet, la durée de traitement, le volume des investigations dans le cadre de l'enquête judiciaire, le recueil des preuves médico-légales, l'efficacité du traitement judiciaire en amont de la prise de décision et la manière dont les victimes sont informées des choix du parquet. Cette analyse avait pour finalité l'objectivation des obstacles légaux et/ou organisationnels susceptibles d'expliquer l'importance du taux de classement sans suite dans le champ du contentieux couvert par la mission.

Tous ces dossiers constituent un échantillon significatif mais non représentatif au sens statistique du terme.

Si la mission a cherché à illustrer et mieux comprendre les réponses judiciaires apportées aux agressions sexuelles et aux viols sur mineurs, qu'il s'agisse de poursuites ou de classements sans suite, elle s'est abstenue d'apprécier les décisions prises par les magistrats du parquet et du siège.

Après s'être entretenue avec les chefs de parquet, la mission a rencontré, dans les départements, les responsables des forces de sécurité intérieure, les responsables du conseil départemental et de l'éducation nationale, ainsi que ceux des associations d'aide aux victimes comme des unités médico-judiciaire destinées aux enfants. Ces entretiens ont permis de dresser un état des organisations en place et de prendre la mesure de l'impact que celles-ci pouvaient avoir sur la réponse pénale et la protection des mineurs concernés⁹.

Elle s'est également intéressée aux expériences menées chez certains de nos voisins européens tant en ce qui concerne le repérage, les investigations et le traitement judiciaire que la prise en charge des victimes notamment pour éviter toute victimisation secondaire¹⁰.

Les travaux de la mission ont mis en exergue que si le nombre de viols et d'agressions sexuelles sur mineurs progressait (I), le dispositif de repérage était en cours de consolidation (II). S'agissant d'un contentieux complexe, il nécessite un dispositif d'investigation renforcé (III), un traitement judiciaire plus rapide et plus efficace (IV) ainsi qu'une meilleure information et une plus grande attention portée aux besoins des victimes (V).

⁷ Annexe 3 : Liste des informations recueillies dans les dossiers examinés.

⁸ Selon des critères définis par la mission.

⁹ Des membres de la mission ont en outre assisté à une réunion publique organisée par la CIIVISE au cours de laquelle des victimes de violences sexuelles ont témoigné de leur parcours.

¹⁰ Annexe 4 : Détection et traitement judiciaire des violences sexuelles sur mineurs, ministère de la justice, SG/DAEI/BDC, mars 2022.

1. UNE DÉLINQUANCE COMPLEXE QUI RENVOIE À DE MULTIPLES RÉALITÉS

1.1 Les violences sexuelles recouvrent plusieurs types d'infractions

La notion de violences sexuelles ne délimite pas un champ d'infractions précis et qualifié juridiquement. Il est revenu au législateur de préciser le contenu de chacune des violences sexuelles, la définition juridique de ces crimes ou délits ayant pu, par ailleurs, évoluer durant la période couverte par la mission (2014-2019).

Conformément à la lettre de mission du 4 janvier 2022, celle-ci a circonscrit son travail aux deux champs d'infractions que sont les viols et les agressions sexuelles intégrant à cette analyse l'ensemble des circonstances aggravantes (ascendance du mis en cause, vulnérabilité de la victime...) qui peuvent être retenues pénalement¹¹. Sur le plan opérationnel, ce périmètre est constitué par une liste de 37 NATINF mise à disposition par la Direction des affaires criminelles et des Grâces (NATINF pour Nature d'infraction)¹² qui codifient l'enregistrement des infractions retenus dans le champ de la mission et permet leur suivi statistique.

Les articles 222-22 et suivants du code pénal définissent les agressions sexuelles et le viol :

- **L'agression sexuelle** : « *Constitue une agression sexuelle toute atteinte sexuelle commise avec violence, contrainte, menace ou surprise ou, dans les cas prévus par la loi, commise sur un mineur par un majeur (...)* ».¹³
- **Le viol** : « *Tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur par violence, contrainte, menace ou surprise est un viol* ».¹⁴

La caractérisation pénale du viol incestueux a évolué. Après avoir été intégrée au code pénal par la loi du 8 février 2010 et abrogée suite à une décision du Conseil constitutionnel en 2011, elle est réintroduite en 2016 puis son champ élargi successivement par les lois n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste¹⁵.

¹¹ Sont donc notamment exclus du champ d'étude de la mission, le harcèlement sexuel, les atteintes sexuelles sur mineurs, la corruption de mineurs et le proxénétisme.

¹² Référentiel commun aux ministères de la justice et de l'intérieur de description des infractions.

¹³ Version en vigueur au 23 avril 2021. La partie soulignée a été introduite par la loi du 21 avril 2021.

¹⁴ Version en vigueur au 23 avril 2021. La partie soulignée a été introduite par la loi du 3 août 2018.

¹⁵ La liste des liens de filiation entraînant la caractérisation pénale d'inceste se trouve à l'article 222-22-3 du code pénal.

1.2 Une réalité dont il est difficile de mesurer l'ampleur

Les viols et agressions sexuelles sont un phénomène dont il est difficile de mesurer précisément l'ampleur. S'agissant de violences souvent commises dans l'intimité de la sphère privée, les violences sexuelles laissent peu de traces physiques perceptibles par des tiers. Leur quantification est délicate. Le « chiffre noir » des violences sexuelles sur mineurs pourrait être particulièrement important.

La CIIVISE, dans ses conclusions intermédiaires de mars 2021, évoque « *une réalité d'une très grande ampleur par leur nombre et par leur gravité* »¹⁶ en se fondant notamment sur l'enquête en population générale produite par l'INSERM dans le cadre de ses travaux conduits pour la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église (CIASE). De même, l'enquête de victimologie VIRAGE rapporte « *Tous espaces confondus, ce sont donc 14,47 % des femmes de 20 à 69 ans qui déclarent au moins une forme d'agression sexuelle au cours de leur vie* »¹⁷.

La mission, sans pouvoir porter d'appréciation sur l'étendue réelle du phénomène, constate pour sa part une évolution marquée des faits de viols et agressions sexuelles sur mineurs pris en compte par les services de Police et de Gendarmerie. Entre 2016 et 2019, les forces de sécurité intérieure (FSI) ont enregistré une augmentation de 44 % des faits passant de 21 000 à 30 000 victimes par an¹⁸. Départements urbains comme ruraux sont concernés¹⁹. Entre 2016 et 2019, près de la moitié des départements ruraux (46 %) ont vu le nombre de faits de viols ou d'agressions sexuelles sur mineurs enregistrés par les FSI augmenter de plus de 50 % et 33 % pour les départements urbains. Ces chiffres révèlent deux réalités qu'il est difficile de distinguer : d'une part la croissance en nombre des faits survenus et d'autre part la progression des faits révélés et enregistrés par les services enquêteurs.

Au-delà de ces éléments statistiques et afin d'objectiver la question de fond qui lui était posée sur la part des classements sans suite (CSS) et leurs causes, la mission s'est interrogée sur la volumétrie des affaires de viols ou agressions sexuelles sur mineurs portées à la connaissance de l'autorité judiciaire. A ce titre, il est à noter que les viols et agressions sexuelles sur mineurs représentent 0,7 % de l'ensemble des affaires pénales et 3,1 % des affaires d'atteintes aux personnes²⁰.

¹⁶ CIIVISE, rapport intermédiaire, mars 2021.

¹⁷ Présentation de l'enquête Virage et premiers résultats sur les violences sexuelles, p 31, INED, janvier 2017.

¹⁸ Source : Ministère de l'intérieur/SSMSI.

¹⁹ La typologie départements urbain/ruraux est reprise de l'observatoire des territoires.

²⁰ Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

Les affaires classées sans suite de ce champ infractionnel ont augmenté de 31 % entre 2014 et 2019²¹. Pour autant les viols et agressions sexuelles sur mineurs ne représentent pas «un contentieux de masse» pour l'autorité judiciaire. Même s'il est en nette augmentation sur les dernières années, il recouvre, un spectre large d'affaires qui, sans les hiérarchiser ni être exhaustif, vont de l'inceste à la découverte de la sexualité mal maîtrisée chez les enfants.

1.3 Un champ infractionnel qui recouvre une grande diversité de situations

Il résulte de l'exploitation de l'échantillon constitué par la mission²² que les agressions sexuelles constituent 61 % des infractions inventoriées dans les dossiers analysés contre 39 % de viols. Ces données sont comparables aux valeurs nationales enregistrées par le ministère de la Justice²³.

Concernant le sexe des victimes, il en ressort qu'une large majorité sont des filles (81 %) contre une minorité de garçons (19 %). La proportion des garçons est plus forte sur la première tranche d'âge²⁴ de 0 à 5 ans (29 % des victimes). Elle décroît fortement dans les autres tranches d'âges. Elle est la plus faible à partir de l'adolescence jusqu'à l'âge de la majorité. Sur la tranche d'âge 13-18 ans, les filles représentent, en effet, presque 90 % des victimes. L'âge médian des victimes filles est d'un peu plus de 12 ans contre un peu moins de 8 ans pour les garçons²⁵.

Dans les dossiers consultés, les mis en cause sont le plus généralement majeurs à la date de survenance des faits mais il faut souligner que dans un tiers des dossiers ils sont eux-mêmes mineurs²⁶. Quand les auteurs sont mineurs, les faits interviennent à l'école (26 %) mais plus encore au sein du cadre familial (34 %)²⁷.

²¹ Elles sont passées de 18 000 à 24 000 si l'on se réfère aux chiffres des affaires traitées par les parquets. Source Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

²² Annexe 5 : Exploitation statistique des dossiers examinés.

²³ La part des viols dans l'ensemble des viols et agressions sexuelles sur mineurs est de 31 % contre 69 % pour les agressions sexuelles. Source Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

²⁴ La mission a fait le choix de répartir la population des victimes en 3 tranches d'âge (0-5 ans, 6-12 ans, 13-18 ans).

²⁵ Les données relevées par la mission dans son échantillon sont dans un ordre de grandeur conforme à celles fournies au niveau national. Les statistiques du ministère de la justice recensent une proportion de 24 % de garçons et 76 % de filles dans l'ensemble des victimes de viols et agressions sexuelles sur mineurs.

²⁶ Il est à noter un écart ce point entre les statistiques extraites de l'échantillon constitué par la mission et les valeurs nationales. Selon ces dernières, la part des mineurs auteurs sur notre champ infractionnel est de 42 % (contre 33 % dans l'échantillon de la mission).

²⁷ Le cadre familial est entendu au sens large (parents, oncles, tantes, cousins...).

L'environnement dans lequel les faits surviennent est dans près de la moitié des cas un contexte familial (47 %) et dans presque 15 % des cas, le milieu scolaire. Un peu plus d'un tiers interviennent dans différents lieux qu'il est difficile de catégoriser (principalement dans l'espace public et notamment dans les transports).

1.4 La nécessité d'un traitement spécifique de ce type de délinquance

Criminalité de l'intime, le traitement des viols et agressions sexuelles sur mineurs demande un travail d'investigation judiciaire spécifique.

A la différence des violences intrafamiliales essentiellement exercées par agressions physiques, qui laissent des traces visibles et sont le plus souvent connues de l'entourage, les violences sexuelles dans un cadre familial imposent un traitement spécifique. C'est tout particulièrement le cas pour les violences sur mineurs les plus graves qui se déroulent fréquemment dans un espace privé, sans témoins et concernent des victimes qui ne peuvent pas toutes s'exprimer soit du fait de leur âge, soit du fait du lien familial et de loyauté, dénaturé, avec l'auteur des faits. Elles provoquent en outre des préjudices physique et psychologique dramatiques qui se révéleront tout au long de la vie sans pour autant être forcément visibles par des tiers.

De ce fait, elle a fait l'objet d'une attention soutenue de la part des autorités qui a fait évoluer le traitement de ces infractions :

Au regard de cette évolution, le cadre juridique et institutionnel s'est étoffé tout au long de la période pour accentuer la prévention, le repérage et le traitement des violences sexuelles subies par les mineurs²⁸.

En raison de ces spécificités, le repérage puis l'élucidation de ces infractions sont conditionnés par la formation spécifique des professionnels entourant les enfants et par les enquêteurs ainsi que par les moyens mis à leur disposition.

De même, une grande part de la mise en œuvre d'un traitement judiciaire efficient dépend de la capacité du parquet à coordonner au plan pénal tous les nombreux acteurs impliqués (Éducation nationale, conseil départemental, établissements et professionnels de santé, juges des enfants, juges aux affaires familiales, administrateurs ad hoc, principalement) et à ordonner les investigations nécessaires.

²⁸ Notamment, les 22 mesures du Plan contre les violences faites aux enfants lancé le 20 novembre 2019 fondé sur la prévention, la libération de la parole, la protection, et l'accompagnement des jeunes prévoient la structuration d'un parcours de soins adapté aux enfants victimes de violences, la loi du 21 avril 2021 dispose en particulier qu'aucun adulte ne peut se prévaloir du consentement sexuel d'un enfant s'il a moins de 15 ans, ou moins de 18 ans en cas d'inceste, et la loi 7 février 2022 apporte plusieurs mesures complémentaires telles que les contrôles des antécédents judiciaires de tous les professionnels et bénévoles intervenant auprès des enfants dans des établissements pour mineurs rendus systématiques.

2. L'EXTENSION NÉCESSAIRE À TOUS LES SECTEURS DES PARTENARIATS INSTITUTIONNELS À LA BASE DU REPÉRAGE DES VIOLENCES SEXUELLES

2.1 Les circuits de signalement centralisés par la cellule de recueil des informations préoccupantes sont majoritairement bien organisés

2.1.1 *La cellule de recueil des informations préoccupantes, intégrée dans les services des conseils départementaux, joue un rôle central articulé avec celui du parquet*

Dans tous les départements visités, la centralisation des informations de toutes origines²⁹ et de toutes sortes est effectuée par une cellule de professionnels qualifiés, en relation étroite avec les principales institutions, les travailleurs sociaux de terrain, les personnels de l'éducation nationale et le parquet.

Les modalités pratiques de fonctionnement et d'organisation constatées dans les 9 départements du panel sont similaires : une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) constituée en général et selon la taille des départements de 3 à 15 personnes ; des trames de recueil des informations entrantes, des trames d'évaluation et des boîtes mails fonctionnelles dans un but d'efficacité. Un tri des informations entrantes est opéré : d'un côté les informations qui doivent être éclairées par une évaluation pluridisciplinaire, d'un autre côté celles qui ne le nécessitent pas car la situation est connue (par exemple, une action éducative en milieu ouvert (AEMO) est en cours qui permet de confronter l'information entrante avec la réalité constatée par un travailleur social). Cette première opération, dite de qualification³⁰, permet d'éviter un accroissement de la charge de travail, alors que celle-ci se traduit déjà, dans tous les départements visités, par des délais d'évaluation souvent supérieurs à 3 mois, et qui dépassent donc le maximum fixé par le code de l'action sociale et des familles (CASF, article D.226-2-4 II).

Les trois défis auxquels sont confrontés ces responsables sont :

- La grande diversité des sources d'informations (institutions publiques et privées, enfants et l'adolescents eux-mêmes ou personnes proches, grands parents, voisins) et des types de dangers ou risques de danger (physiques, psychologiques, sexuels, ..)³¹ ;
- Un accroissement, année après année, du nombre d'informations à traiter ;

²⁹ Réaffirmé par la loi du 5 mars 2007.

³⁰ De façon semblable, le SNATED distingue les « informations préoccupantes » avec transmission au CD et, d'autre part les *conseils, soutien, orientations, et renseignements ainsi que les appels non exploitables faute d'identifiants suffisants* qu'il regroupe dans la catégorie à intitulée « aide immédiate » (expression qui est d'ailleurs peu explicite).

³¹ La note d'actualité de l'ONPE rappelle « *le suivi de la mise en place des indicateurs d'activité des CRIP* (juin 2021) fournit une présentation claire qui devrait constituer le « socle d'indicateurs » commun à tous les départements, ce qui est loin d'être encore le cas ».

- La nécessité d'adapter le traitement de chacune de ces informations : certaines sont redondantes avec des informations déjà connues, d'autres nécessitent une évaluation dont les termes et les références ont été précisées par le décret du 28 octobre 2016³², d'autres enfin imposent une réponse la plus rapide possible du parquet étant donné la gravité du danger.

La convergence dans un lieu unique des informations de toutes natures et origines et l'enregistrement de leurs caractéristiques assurent leur traçabilité et, surtout, permet une adaptation très rapide de la réponse au besoin. Ainsi, l'information d'une suspicion de viol ou d'agressions sexuelles est directement transmise au parquet, en urgence, puis complétée d'éléments utiles sans que celui-ci n'ait besoin de demander des précisions.

Au niveau national, le service national téléphonique enfance en danger (SNATED) fait des constatations similaires dans *son Étude statistiques de l'activité du 119*³³ pour les catégories d'appelants et la croissance d'appels constituant une information préoccupante a augmenté de 42 % entre 2015 et 2020. Les statistiques du SNATED conduisent aussi à relativiser la part des violences sexuelles dans l'ensemble des violences sur des enfants. Parmi les 78 000 enfants concernés par des appels traités en 2020 par le 119, 3,6 % l'étaient pour des violences sexuelles (et 2,8 % en ne retenant que les 61 000 appels porteurs d'informations préoccupantes)³⁴.

2.1.2 L'efficacité du fonctionnement de la cellule de recueil des informations préoccupantes dépend des contributions des équipes de terrain et de leur aptitude à repérer des situations de danger ou risque de danger

La « qualification » d'une information entrante, la pertinence et la fiabilité d'une évaluation dépendent principalement de la disponibilité des professionnels, notamment des travailleurs sociaux intervenants sur les territoires. Mais les méthodes de repérage des violences sexuelles varient aussi selon les départements et s'appuient davantage sur des pratiques locales éprouvées que sur l'application d'un cadre national.

³² Décret sur l'évaluation de la situation de mineurs à partir d'une information préoccupante.

³³ Étude Statistique de l'activité du 119 ; Année 2020, GIP enfance en danger (octobre 2021).

³⁴ Annexe 6 : Répartition par types de violences des appels reçus par le 119.

Le livret 3 du *Guide d'accompagnement à l'évaluation du Cadre national de référence : évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger*³⁵ publié en janvier 2021 par la Haute autorité de santé (HAS)³⁶ comble en partie ce défaut mais ne constitue pas une référence utilisable par les professionnels. La mission suggère que l'ONPE produise rapidement un document opérationnel dans le prolongement de ses travaux sur les indicateurs d'activité.

2.2 Le dispositif de traitement et transmission des informations au sein de l'éducation nationale, articulé autour du service social en faveur des élèves, mobilise toute la communauté éducative

Pour apprécier la façon dont le ministère de l'Éducation nationale³⁷ prévient, repère et traite les viols et agressions sexuelles sur mineurs, il convient de rappeler que les services de l'Éducation nationale rassemblent, dans chaque département, des milliers de professionnels au service de dizaine de milliers d'élèves³⁸.

Ces effectifs situent les efforts de management qui doivent être conduits dans plusieurs directions : l'enseignement aux élèves, la mobilisation des parents, l'animation des équipes pédagogiques, la relation avec les partenaires institutionnels de l'école, avec de multiples enjeux, comme la scolarisation des enfants handicapés, la lutte contre les discriminations et contre les violences de toutes sortes ainsi que l'éducation à la santé et la citoyenneté qui intègre la prévention et le repérage des violences sexuelles.

Selon les départements, l'éducation nationale est la première ou la seconde source d'information, que ce soit sur l'ensemble des types de danger ou sur les seules violences sexuelles³⁹.

³⁵ A côté de ce *Guide d'accompagnement* composé de 5 livrets et 8 « boîtes à outils » (soit au total 374 pages) d'autres recommandations de la HAS traitent des violences sur les enfants.

³⁶ Annexe 7 : recommandation de la HAS relative à l'évaluation globale de la situation des enfants en danger ou en risque de danger.

³⁷ La mission a par ailleurs rencontré des responsables du secrétaire général de l'enseignement catholique (2 100 000 élèves dont 1 200 000 dans le second degré) avec des responsables de l'enseignement agricole (160 000 élèves dans le second degré, dont 2/3 dans l'enseignement privé).

³⁸ Voir *Repères et références statistiques (édition 2021)* de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), où sont aussi mentionnés 500 salariés chargés de prévention et de sécurité. Pourraient aussi être comptés les personnels de service qui peuvent recevoir des confidences ou prévenir des situations répréhensibles (par ex. les 55 000 agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles - ATSEM) ; Voir aussi, p. 23 du rapport de la Cour des Comptes : *Les médecins et les personnels de santé scolaire* (mai 2020).

³⁹ Comme le montrent à la fois l'étude réalisée par l'ONPE (Note d'actualité : *le suivi de la mise en place des indicateurs d'activité des CRIP*, déjà citée) et les documents rassemblés par la mission lors de ses déplacements.

Deux recensements d'information par l'Éducation nationale ont été étudiés, d'une part « faits établissement », en place depuis 2017, qui visent à alerter sans délai les autorités sur des faits ayant un retentissement, d'autre part, les formulaires K1 (1^{er} degré) et K2 (2nd degré) qui, depuis 1995, recensent les informations transmises au Conseil départemental (CD) ou au procureur de la République (PR) pour prendre en charge des situations individuelles problématiques⁴⁰.

2.2.1 Le recensement par les services académiques des informations transmises à la cellule de recueil des informations préoccupantes et au procureur de la République met en exergue le temps du collège

Les états K1 et K2 transmis par 6 départements pour les années 2018-2019 à 2021-2022 dessinent des situations différentes, selon les départements et les années⁴¹, mais l'agrégation de leurs chiffres, n'en permet pas moins de souligner quelques réalités qui se retrouvent quel que soit le département et l'année :

- 10 % des transmissions d'information par l'éducation nationale vers le PR ou le CD concernent des « violences sexuelles »,
- Ces « violences sexuelles », malgré le caractère très large de l'expression, occupent une place très faible (de 1 % à 4 %) dans les transmissions au CD ; mais ce pourcentage s'établit entre 13 % et 40 % quand il s'agit de signalements au PR ;

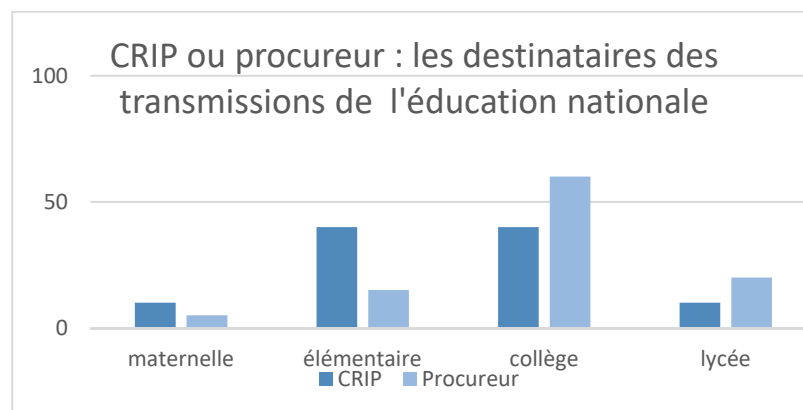
Le pourcentage des faits transmis au PR sur le total des transmissions (CD + PR) varie en conséquences entre 30 et 50 %.

Ces états K1 et K2 permettent aussi de remarquer que :

- Le nombre de transmissions à la CRIP ou au PR varie fortement selon le cycle d'études des enfants ou adolescents :

⁴⁰ Annexe 8 : formulaires K1 et K2 de recensement des transmissions aux CRIP et aux parquets. La nomenclature de ces formulaires K1 et K2 s'est affinée depuis leur premier recueil en 1995. Ainsi, elle distingue notamment, la nature du danger à savoir violences physiques, violences psychologiques et « violences sexuelles », rubrique qui a été subdivisée en 2020 pour faire apparaître de façon distincte les « violences sexuelles intrafamiliales », les « mutilations sexuelles féminines » et les « situations de prostitution ».

⁴¹ Les pourcentages mentionnés sont tirés des états K1 et K2 transmis par les départements visités. Ils ne prennent pas en compte des situations extrêmes. Aucune donnée nationale sur le nombre d'élèves concernés par des violences sexuelles n'a pu être fournie à la mission.



- À l'école maternelle le nombre d'enfants pour lesquels une information est transmise apparaît relativement faible, mais n'est pas nul. Ce nombre croît fortement à l'école élémentaire, augmente encore au collège (soit à l'entrée dans l'adolescence) et diminue nettement au lycée⁴²,
- Parallèlement la part des transmissions au PR plutôt qu'au CD signale une gravité plus forte des événements recensés au collège.

Ce recensement des *faits révélés à l'école* agrège cependant des situations bien différentes car l'école peut être :

- Un lieu où des enfants ou adolescents révèlent des faits extérieurs, parce qu'ils ont confiance dans leurs enseignants et/ou autres personnels,
- Un lieu où se déroulent des faits, mais ceux-ci sont très divers : des « jeux sexuels » en maternelle, des bousculades avec des contacts physiques intentionnels ou non, au collège, qui peuvent alarmer des parents surprotecteurs et enclencher aussi un processus de sanction disciplinaire d'un élève perturbateur⁴³,
- Un lieu où se dévoilent des relations nouées entre adolescents⁴⁴ qui ont pu prendre une dimension sexuelle hors de l'établissement.

2.2.2 Une forte mobilisation est organisée au niveau académique

Une profonde évolution est constatée depuis les années 1990, encore marquées par la frilosité à repérer et la difficulté à agir par crainte des conséquences en termes humains et juridiques. Les avancées législatives, puis réglementaires et les plans récemment produits⁴⁵ expliquent ces changements :

⁴² La mission fait les mêmes observations à partir de son exploitation statistique des dossiers classés sans suite.

⁴³ *Si j'avais su qu'il devrait changer de collège, jamais je n'aurais dit ça. C'est terrible, je m'en veux* » déclare une adolescente qui s'était plainte du comportement d'un de ses camarades au point que sa mère avait porté plainte et que le principal, à la suite, avait entamé une procédure disciplinaire.

⁴⁴ Ce qui en soi est tout à fait normal dans la mesure où l'adolescence est un temps de découverte.

⁴⁵ Annexe 9 : Documents de référence sur le repérage des violences sexuelles sur les enfants scolarisés.

- Les responsables académiques (DSDEN, leurs adjoints et conseillers techniques) inscrivent cette priorité dans l'ordre du jour des réunions de bassin⁴⁶ ou impulsent des « évènements »⁴⁷,
- Dans tous les départements où la mission s'est déplacée, des protocoles définissant les relations entre tribunal (essentiellement parquet), CD (notamment CRIP) sont récents et vivants. Leur mise en œuvre est soutenue par des réunions régulières entre responsables opérationnels,
- Des formulaires et guides pour les différentes catégories de personnels sont produits localement, en s'appropriant les outils construits au niveau national. Ils cadrent les modalités d'intervention des professionnels en cas de constat de danger ou de risque de danger, notamment pour des violences sexuelles.

Ces évolutions positives ne sont pas allées partout sans quelques résistances. Le maintien localement d'une CRIP-EN remplissant un rôle proche de celui de la CRIP pour les informations venant de l'éducation nationale en est une illustration.

Les PR rencontrés se félicitent tous de relations fluides avec une CRIP centralisatrice, articulée avec les services de l'éducation nationale. Une CRIP-EN crée un risque car les services de l'éducation nationale ne centralisent pas, comme la CRIP, des informations de toutes sortes qui peuvent conduire, quand elles sont rassemblées, à considérer qu'un enfant est véritablement en danger ou en risque de danger.

En contrepartie, la participation d'assistants de service social (ASS) de l'éducation nationale à des évaluations ou aux instances de validations des informations préoccupantes est souhaitée par les responsables de plusieurs CD et recommandée par la mission.

⁴⁶ Un bassin d'éducation est un espace géographique et social infra-départemental, pertinent pour l'animation pédagogique et des coopérations entre établissements de niveaux différents.

⁴⁷ Voir, par exemple, le concours vidéo sur le consentement « CestOuiOucestRien » en Haute-Garonne ; 3^e trimestre 2022).

2.2.3 Compte tenu des moyens disponibles, les médecins scolaires comme les assistants de service social en faveur des élèves ne sont pas toujours en mesure d'assurer leur rôle de repérage des violences sexuelles sur mineurs

Les missions des ASS, des infirmiers, et des médecins scolaires s'articulent de la façon suivante : les ASS ont la responsabilité principale en matière de protection de l'enfance⁴⁸ ; les infirmiers⁴⁹ peuvent repérer qu'un adolescent ou préadolescent a été victime de violence sexuelle ; les médecins scolaires gardent, quant à eux, un rôle central dans le repérage à travers leurs visites médicales obligatoires de la 6^e année ainsi qu'au cours de l'ensemble de la scolarité des élèves. Leur mission est toutefois beaucoup plus vaste, à savoir la promotion de la santé, etc... Or les effectifs de médecins, calculés en ETPT (équivalent temps plein travaillé) sont inférieurs ou égaux à 50 % des effectifs théoriques dans la plupart des départements⁵⁰.

Des présentations de la répartition des interventions s'éloignent du schéma organisationnel décrit dans les circulaires pour les médecins et les ASS. Si ces derniers ont « normalement » pour champ d'intervention le second degré, des responsables académiques sont conduit à donner pour mission d'accompagner des enseignants, directeurs d'école et inspecteurs de l'éducation nationale. La pénurie de médecins scolaires qui peuvent intervenir dans le 1^{er} degré impose que d'autres professionnels soient en soutien de ces « enseignants de première ligne » tout au long de l'année.

Cette pratique qui prend en considération des besoins signalés dans le 1^{er} degré ne peut que pallier les difficultés actuelles du repérage à ce niveau qui repose alors essentiellement sur les professeurs des écoles. Plusieurs interlocuteurs ont souligné la difficulté que ces derniers pouvaient rencontrer, en raison de leur proximité directe avec les parents et les élèves concernés. Souvent isolés, ils doivent pouvoir bénéficier du même accompagnement que leurs collègues du 2nd degré.

⁴⁸ C'est d'ailleurs leur conseillère technique qui a la charge de produire les tableaux K1 et K2 (voir ci-dessus) et d'intervenir, avec les conseillères techniques de bassin, en soutien sur des situations difficiles. Elles y ajoutent l'animation de sessions de formation ou d'informations.

⁴⁹ Notamment au cours de leurs « consultations » ou des visites obligatoires de la 12^e année.

⁵⁰ A ce déficit s'ajoute la priorisation de 75 à 80 % de leur activité pour la scolarisation des élèves en situation de handicap ce qui produit des effets en cascade : les visites médicales obligatoires au cours de la 6^e année ne sont effectuées que pour 15 % à 20 % d'une classe d'âge. En outre, ces visites ne durent en moyenne que 20 minutes (selon les indications fournies, après avoir surmonté quelque résistance, par des médecins scolaires) ce qui est très bref pour repérer et analyser les éventuelles causes physio-psychologiques des troubles des apprentissages.

2.2.4 Des interventions des psychologues de l'éducation nationale et des assistants d'éducation en préprofessionnalisation dans la protection de l'enfance devraient être articulées

La protection de l'enfance n'apparaît nulle part dans la circulaire du 28 avril 2017 sur les missions des psychologues de l'Éducation nationale (PsyEN). Il en est de même pour les Assistants d'éducation en préprofessionnalisation (AEP)⁵¹ dont la circulaire du 6 novembre 2019 présente les fonctions.

L'engagement des PsyEN pour le repérage des violences sexuelles et pour l'accompagnement de victimes, n'a jamais été évoqué spontanément par aucun de nos interlocuteurs. Mais il a recueilli, chaque fois qu'évoqué pour les PsyEn intervenant dans le premier degré, théoriquement non couvert par un ASS, un intérêt explicite.

Quant aux AEP, la réponse a été plus encourageante, certainement parce que l'intervention de certains d'entre eux avaient pu montrer leur habileté à dénouer une parole impossible.

De ce fait, il pourrait apparaître pertinent d'élargir la mission de ces intervenants en milieu scolaire et les former à cet effet pour assurer des missions de repérage aux fins de lutter contre les violences sexuelles sur les enfants.

2.3 Des progrès restent à accomplir dans certains secteurs en matière de repérage

Des progrès sont nécessaires d'abord dans la transmission au PR (ou à la CRIP) d'informations dont disposent certains professionnels et, d'autre part, dans la gestion administrative des informations sur les viols ou agressions sexuelles.

Le rapport de la commission sénatoriale de 2019 a dressé un tableau très complet de l'organisation du repérage dans les lieux accueillants un jeune public⁵². La mission s'inscrit dans son prolongement.

⁵¹ Circulaire MEN du 6-novembre -2019, *Assistants d'éducation en préprofessionnalisation*.

⁵² Rapport d'information n° 529 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, Marie MERCIER, Michelle MEUNIER et Dominique VÉRIEN, sénateurs, mai 2019.

2.3.1 Des actions récentes et énergiques dans le domaine du sport tandis que le domaine de la jeunesse avait depuis longtemps investi le champ de la prévention

Les activités sportives d'une part et les accueils de mineurs hors du domicile parental, en activités extrascolaires ou pour des séjours d'autre part concernent, chaque année, plusieurs millions d'enfants et d'adolescents (et des centaines de milliers de salariés et de bénévoles).

Elles sont gérées par des entités privées, essentiellement associatives, et placées sous le contrôle de l'État qui fixe le cadre législatif et réglementaire et peut organiser des contrôles. Mais le premier contrôle du fonctionnement « au quotidien » revient à ces organisations ; il est également de la responsabilité des fédérations (ou autres types de structure) dont elles dépendent.

Il aura fallu plus de 10 ans après des révélations prenant une dimension médiatique pour que de nouvelles révélations conduisent les responsables sportifs à organiser une lutte efficace contre les violences sexuelles dans le sport, en utilisant pleinement notamment le bulletin n° 2 du casier judiciaire, le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV)⁵³.

La volonté ministérielle s'est traduite également par la création d'une cellule nationale chargée de soutenir les responsables territoriaux de l'État et capable de convaincre les fédérations sportives.

Les résultats remarquables (400 personnes mises en cause en 2021 et environ autant en 2020⁵⁴ dont la moitié pour des faits commis plus de 10 ans auparavant) obtenus par cette cellule se conjuguent avec des aides apportées à des associations actives dans le domaine de la prévention⁵⁵.

Mais les fédérations sportives ne se sont pas toutes pleinement mobilisées. L'effort effectué doit donc se consolider et s'étendre à toutes les pratiques sportives.

Recommandation n° 1. A l'attention de la ministre des sports et du président de l'agence nationale du sport : définir des objectifs de prévention et repérage des violences sexuelles sur mineurs dans les conventions qui lient les pouvoirs publics et les fédérations sportives, avec un dispositif de modulation des subventions en cas de non-respect.

⁵³ Ces dispositifs ont été complétés par le décret du 31 mars 2021 relatif au recueil des données des personnes soumises aux obligations des articles L.212-9 et L.322-1 du code du sport en vue du contrôle de leur honorabilité.

⁵⁴ Parmi les éducateurs sportifs mis en cause, 25 % sont des bénévoles ; 80 % des victimes sont des femmes et 80 % sont des mineurs au moment des faits

⁵⁵ Avec le financement d'actions réalisées par des associations, telles que, par exemple, *Colosse aux pieds d'argile*.

De son côté, le domaine de l'accueil collectif des mineurs, souvent appelé « jeunesse », bénéficie, depuis longtemps, d'un cadre juridique articulé⁵⁶, face à un risque dont la probabilité d'occurrence est grand étant donné le nombre de jeunes concernés⁵⁷. La loi du 14 avril 2016 sur l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et la protection des mineurs a complété ce dispositif afin de rendre encore plus efficace, d'une part la vérification d'éventuels antécédents tant pour les fonctions de direction que d'animation⁵⁸ et, d'autre part, la transmission d'informations au préfet sur les situations ayant présenté des risques.

A ces règles s'ajoutent des contrôles sur pièces et sur places (8 000 par an), ainsi que des interventions en cas d'évènements graves : 145 concernant tous types d'évènements en 2021⁵⁹, parmi lesquels 53 concernaient des violences sexuelles (mais sans précisions ni sur leur nature ni si elles avaient concerné des mineurs entre eux ou des majeurs sur des mineurs). Mais la mission a également observé que la fonction inspection contrôle exercée maintenant par les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) au sein des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) a subi cinq réorganisations au cours des 15 dernières années et que les effectifs qui y étaient dédiés ont été diminués.

La mission invite à maintenir la vigilance à l'égard des capacités de contrôle exercées par les SDJES.

2.3.2 Le recensement des cas de violences sexuelles subies par des mineurs accueillis en établissement en raison de leur de handicap ou au titre de la protection de l'enfance doit être conforté

La mission a spécialement cherché à étudier la prise en charge d'enfants ou d'adolescents accueillis en établissement ou famille d'accueil au titre de la protection de l'enfance ou d'un handicap et ayant subi une agression sexuelle ou un viol.

Vingt dossiers d'enfants ou adolescents accueillis en établissement et concernés par une plainte ou un signalement de viol ou agression sexuelle figuraient dans les dossiers examinés par la mission. Dans certains TJ, l'échantillon de dossiers ne comprenait aucun fait s'étant déroulé en institution tandis que dans d'autres, plusieurs faits étaient recensés.

⁵⁶ Articles L.133-6, L.227-4 à L.227-12 et R.227-1 à R.227-30 du CASF et articles L.2324-1, L.2324-3 et R.2324-10 à R.2324-15 du code de la santé publique, notamment.

⁵⁷ Un guide intitulé « Accompagnement à la vie relationnelle, affective et sexuelle - Éducation à la sexualité et prévention des violences sexuelles » a été élaboré en 2019 à destination des agents (élaboré par la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative).

⁵⁸ Les fichiers CADINT (cadres interdits) ; FIJAISV (fichier national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes ; les organisateurs utilisent pour cela des procédures informatisées dans le cadre du système d'information relatif aux accueils de mineurs (SIAM).

⁵⁹ Source : Exploitation des données DJEPVA (Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse).

Le traitement de ces situations ne différait pas significativement de celui des situations hors accueil en établissement. Notamment, les responsables des CD ont chaque fois indiqué que la transmission de l'information au PR était réalisée « en urgence », comme pour toute situation semblable.

Cependant, la présentation par les responsables enfance famille des CD de leur politique de contrôle des établissements était très variable selon les départements. Cette diversité se retrouve au niveau national dans les défauts de retour d'information vers le ministère des solidarités et de la santé.

Ainsi, environ un quart des départements ont explicité une stratégie de contrôle des établissements de l'ASE dans leur département et le même pourcentage de départements se retrouve pour le respect des règles de déclaration d'incidents graves fixés par l'art. L.313-13 du CASF. Or, les responsables territoriaux de l'État (préfet et direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités-DDETS) ne se trouvaient pas en capacité de réagir à ces défauts, de remplir leur rôle de garant, faute de moyens humains suffisants⁶⁰.

En ce qui concerne le contrôle par l'État des établissements et services médico-sociaux prenant en charge des enfants ou adolescents handicapés, ce sont les agences régionales de santé (ARS) qui sont compétentes⁶¹. Mais l'étendue du champ des contrôles des ARS est particulièrement large et diversifiée et si les ressources humaines des ARS dédiées à l'inspection et au contrôle sont importantes en nombre et compétence, le champ social et médico-social apparaît moins prioritaire⁶².

Ainsi, il n'y a pas de rubrique spécifique pour le recensement des contrôles et inspections pour des problèmes de violence subies par des enfants ou adolescents⁶³, quant au recensement des plaintes et signalement, il dépend largement de l'effort réalisé dans chaque délégation territoriale (départementale) des ARS.

La mission constate que les services de l'Etat disposent finalement d'une faible visibilité sur l'importance des violences sexuelles sur mineurs dans les établissements sociaux et médico-sociaux⁶⁴.

⁶⁰ Les textes législatifs et réglementaires sont bien construits, de même que les directives nationales et l'architecture de la mission nationale de contrôle en lieu avec les missions régionales d'inspection, contrôle, évaluation (MRIICE). Mais un total de moins de 70 emplois pour tous les départements français et pour l'ensemble des 15 000 établissements et services sociaux est notoirement insuffisant. Il entraîne du découragement chez les agents chargés du contrôle qui constatent, en outre, une baisse de leurs effectifs qui étaient de 110 en 2011 (soit -25 %).

⁶¹ Depuis le 1^{er} janvier 2010 et la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE).

⁶² Sauf événement exceptionnel comme à la suite de l'affaire ORPEA.

⁶³ Voir Bilan national des activités d'inspection et de contrôle des ARS en 2019.

⁶⁴ A l'inverse, dans les services et établissements de la PJJ, le suivi des incidents repose sur l'organisation d'une chaîne de permanence qui permet leur recensement au travers de fiches d'incidents signalés (Note du 24 décembre 2015 et circulaire du 25 octobre 2019).

Les informations qui concernent les établissements de l'ASE ne sont pas systématiquement transmises au ministère et ne sont pas enregistrées dans un document national unique⁶⁵. Dans le champ médico-social, deux systèmes d'enregistrements de données coexistent, mais sans appariement, d'une part celui qui recense les plaintes ou signalements à l'ARS, d'autre part, le logiciel SIICEA (système d'information inspection, contrôle, évaluation et audit) qui recense les interventions.

Recommandation n° 2. A l'attention du ministre de la santé et de la prévention : augmenter significativement le nombre de missions d'inspection-contrôle des établissements accueillant des mineurs en raison de leur handicap ou au titre de la protection de l'enfance et s'assurer de la qualité de l'accompagnement des familles d'accueil.

2.3.3 Les médecins libéraux doivent s'appuyer sur les professionnels des unités d'accueil pédiatrique enfance en danger

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné le nombre réduit de signalements effectués par des médecins libéraux. Cette situation trouverait pour explication leur réticence à transmettre un signalement, la crainte de se tromper, celle des effets produits sur les parents, la méconnaissance de leurs droits et obligations, les risques de contentieux. La décision du Conseil d'État du 5 juillet de 2022 devrait cependant limiter encore plus ce risque, ce dernier étant venu préciser que : *comme le prévoit la loi⁶⁶, un médecin ne peut être poursuivi devant les juridictions disciplinaires à raison d'un signalement de maltraitance d'un mineur lorsqu'il a fait son signalement conformément aux termes de la loi et qu'il a agi de bonne foi.*

Une raison pratique doit être prise en compte : les médecins peuvent effectuer des observations, mais un diagnostic de suspicion d'agression sexuelle, voire de viol est difficile dans le cadre d'une seule consultation, ou même de plusieurs⁶⁷.

⁶⁵ Au cours des années dernières, plusieurs projets ont été lancés, notamment en s'inspirant du logiciel SIICEA, mais sans succès.

⁶⁶ La loi du 2 janvier 2004 sur l'accueil et la protection de l'enfance, puis, entre autres, la loi du 5 novembre 2015 tendant à clarifier les procédures de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé ont modifié l'art. 226-14 du code pénal ainsi que des textes réglementaires tel le décret du 7 mai 2012 qui modifie l'art. R4127-44, au sein de la section I « code de déontologie médicale » du chapitre VII (...) du code de la santé publique. Voir également Sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs (senat.fr).

⁶⁷ Et même avec l'aide des recommandations de la HAS, par exemple https://www.has-sante.fr/jcms/c_1760393/fr/maltraitance-chez-l-enfant-reperage-et-conduite-a-tenir qui comprend une présentation générale et des documents pratiques.

C'est pourquoi à l'instar des pratiques constatées par la mission dans certains départements, il paraît nécessaire de développer le réseau ville hôpital spécifiquement dans ce domaine et permettre aux médecins libéraux qui suspectent l'existence d'une violence sexuelle sur mineur de s'appuyer sur l'UAPED pour confirmer son diagnostic, de faciliter son signalement ou de prendre le relais de ce praticien si celui-ci n'est pas en capacité de poursuivre une prise en charge sereine du mineur.

En effet, les UAPED peuvent jouer un rôle pivot au-delà de leurs fonctions techniques en assurant en direction des professionnels du territoire une mission d'aide au repérage et au diagnostic lors des situations qu'ils rencontrent de suspicion de violences, maltraitements, négligences non concernées par une procédure judiciaire en cours. Elles peuvent ainsi produire des conseils et un appui à tout professionnel de santé pour un parcours de soin d'un mineur victime de violences (Cf. 3.1.3.3).

Dans cette logique, elles sont en capacité d'une part, de prendre en compte des signalements, sous réserve que les mineurs leur soient « adressés » pour examen, et d'autre part, réaliser une information-formation pour les médecins généralistes et des paramédicaux lorsqu'ils sont confrontés à des situations de violences.

2.3.4 Les services d'incendie et de secours départementaux doivent mieux signaler les situations de maltraitance qu'ils peuvent observer

Les sapeurs-pompiers des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont assujettis au droit commun de l'article 40 du Code pénal⁶⁸.

Deux types de situation de violence sur mineurs, requérant un signalement, ont pu être décrites à la mission :

- A la suite d'un appel au 18 (ou par une autre voie) les pompiers interviennent en urgence et transfèrent à l'hôpital un enfant/adolescent qui a visiblement été victime de violence. L'équipe hospitalière qui va prendre en charge ce jeune peut se trouver accaparée par les soins à prodiguer et oublier de signaler cette situation au procureur d'autant plus aisément qu'elle fait confiance aux pompiers qui se doivent de réaliser cette démarche
- Intervenant au domicile d'une famille, les pompiers observent une situation familiale très dégradée qui met en danger des enfants.

⁶⁸ (...) tout 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 et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Un groupe de travail piloté par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et réunissant des responsables de SDIS a produit un projet de guide⁶⁹ avec 30 fiches présentant de nombreux constats et objectifs.

Cette démarche répond à une incertitude marquée sur les procédures de signalement jusqu'alors assumées par les SDIS, service certes autonome par sa forme juridique mais relevant du conseil départemental pour son fonctionnement et son organisation. La mission n'a pu recueillir dans le cadre de ses entretiens d'exemples ou de témoignages permettant de décrire les processus établis entre les SDIS et les CRIP par exemple pour des interventions à caractère social ou médico-social. Une fiche cite en particulier : « Déployer au sein du SDIS une procédure de signalement des interventions à caractère médico-social (ICMS) à destination des services sociaux (habitat indigne, isolement, autonomie...) ».

Il paraît donc nécessaire de conforter les travaux engagés et animés par la DGSCGC afin de formaliser et protocoliser les transmissions des informations constatées par des intervenants des SDIS⁷⁰.

Recommandation n° 3. A l'attention des présidents de conseils départementaux en liaison avec les services du ministre de l'intérieur et des outre-mer : inscrire dans la doctrine d'intervention des services départementaux d'incendie et de secours, l'obligation de transmettre systématiquement à la cellule de recueil des informations préoccupantes ou au procureur de la République les informations relatives aux violences sexuelles sur mineurs qu'ils pourraient observer.

3. MALGRÉ LES EFFORTS IMPORTANTS RÉALISÉS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, LA QUALITÉ DES PROCÉDURES TRANSMISES À L'AUTORITÉ JUDICIAIRE DOIT ENCORE S'AMÉLIORER

3.1 La complexité croissante de l'activité judiciaire n'a pas entamé la mobilisation des enquêteurs spécialisés

Le redéploiement important des effectifs de police et de gendarmerie vers les missions de voie publique s'est conjugué avec la difficulté de recruter des enquêteurs intéressés par l'investigation judiciaire et motivés pour s'investir dans le champ infractionnel des violences sexuelles sur les mineurs. Cependant, la mission a pu constater que les diligences d'accueil, d'examen médico-légal et d'audition effectuées par les services de la police nationale et unités de la gendarmerie nationale sont avérées, avec une disponibilité réelle des parties prenantes tant dans la période d'étude 2014-2019 que dans les restitutions que la mission a observées sur les différents ressorts départementaux.

⁶⁹ *Interventions à caractère social et médico-social - Guide des bonnes pratiques.*

⁷⁰ A l'instar de ce qui a été mis en œuvre, depuis 2015, par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

En témoigne la célérité des premiers actes d'enquête : Dans près de 70 % des dossiers examinés par la mission, le premier acte d'enquête, audition, de la victime en premier lieu puis des représentants légaux, intervient dans les 48 heures. L'examen médico-légal, quand il a lieu, intervient dans la semaine qui suit l'information donnée aux autorités publiques à l'exception de la prise en compte immédiate des cas de flagrance.

Néanmoins, des freins majeurs subsistent qui ne permettent pas aux forces de sécurité de mener leurs investigations dans des conditions optimales. La mission a pu observer, sur le terrain, la difficulté à disposer d'expertises psychiatriques de qualité outre le manque de disponibilité des professionnels en matière technique. Elle a constaté également la difficulté pour les services enquêteurs à absorber la montée en puissance de ce contentieux compte tenu des moyens à disposition.

3.1.1 Des services d'enquête spécialisés dans les violences faites aux mineurs et majeurs peu attractifs confrontés à de nombreuses difficultés

3.1.1.1 Des services d'investigations confrontés à des charges procédurales et psychologiques croissantes

Les violences sexuelles sur mineurs nécessitent toujours des enquêtes judiciaires approfondies menées par des professionnels spécifiquement formés.

Dans le même temps, la complexification croissante de la procédure pénale depuis une vingtaine d'années présente trois conséquences⁷¹ exposées tant par les parquets que les chefs de service d'enquête auditionnés et qui nuisent à l'efficacité de l'enquête de police :

- La qualité des procédures transmises à l'autorité judiciaire connaît une baisse signalée par les parquets non pas dans la retranscription des auditions des victimes mineurs mais au regard du recours partiel et parfois insuffisant aux techniques d'investigations visant à rechercher des éléments matériels. A titre d'exemple, la mission a noté que dans seulement 30 % des dossiers constituant son échantillon, au moins un acte d'investigation avait été réalisé⁷² ;
- La part du métier d'enquêteur consacrée à l'investigation tend à se réduire au profit d'une mission tournée vers la formalisation d'actes procéduraux obligatoires, des remontées statistiques, laissant peu de temps à la curiosité et au sens policier ;

⁷¹ Constats conformes à l'étude d'impact LOPMI 16 mars 2022 NOR : INTD2204555L/Bleue-1PP162-163 en matière d'attraction de la filière investigation.

⁷² Réquisition en matière d'exploitation téléphonique, de vidéosurveillance ou d'outils informatiques en particulier.

- Les policiers et pour partie certains gendarmes se détournent de la filière investigation, qui connaît une crise de vocation et de fidélisation, en raison de la perte de sens de la mission même d'enquête.

L'implication quotidienne des enquêteurs n'est pas à démontrer, mais un profond sentiment de malaise a fini par s'installer au sein des services spécialisés de la police nationale tant au sein de la Préfecture de police de Paris que dans les Directions départementales de la sécurité publique (DDSP).

« L'impression générale d'être sans cesse débordé, de ne plus apporter de plus-value à des investigations qui tirent parfois vers le bas, de crainte d'être personnellement mis en cause, semble avoir conduit un nombre conséquent de fonctionnaires à se résoudre à quitter leur poste, ou à tout le moins à formuler des demandes de départ en atteignant des seuils inquiétants.

Si la majorité de ces départs a pu être remplacée, cela a souvent été par des enquêteurs moins expérimentés. Quoique motivés, ces derniers, plus jeunes pour l'essentiel, ont forcément dû être formés, acquérir de l'expérience dans une matière sensible et spécifique qu'ils ne connaissaient pas tous. Ce sont donc plus de jeunes, essentiellement agents de police judiciaire (APJ), qui sont venus compenser les départs d'enquêteurs aguerris »⁷³.

Pour la gendarmerie nationale, le ressenti est moindre en raison de l'organisation hiérarchique, la complémentarité tant des unités que de leur unité spécialisée venant en appui réduisant ainsi le risque d'isolement. Des enquêteurs témoignent, néanmoins, que dans ces matières, *"le pire est toujours à venir"* en parlant des situations qu'ils investiguent auprès de populations particulièrement vulnérables.

La priorité accordée au traitement des violences intrafamiliales (VIF) et la mise en œuvre concertée des plans d'action de lutte contre les violences conjugales limitent la capacité des enquêteurs à absorber d'autres champs infractionnels. Ce sont, en effet, les mêmes unités, Groupe de protection de la famille (GPF) et maison de protection des familles (MPF), et les mêmes enquêteurs formés qui travaillent sur les affaires de VIF et de violences sexuelles sur mineurs.

3.1.1.2 Des stocks importants de dossiers à traiter

La hausse des flux de dossiers, combinée à l'allongement des délais de traitement, conduit inexorablement à la constitution de stocks de procédures, en particulier dans les services d'investigation judiciaire, au sein de la sécurité publique qui assument le traitement de 76 % des atteintes volontaires à l'intégrité physique.

Ainsi, en moyenne, un enquêteur affecté en sécurité publique compte 95 dossiers dans son portefeuille, ce chiffre pouvant s'élever jusqu'à plus de 200 dossiers par enquêteur dans les services les plus en difficulté.

⁷³ Témoignage d'un policier d'un service spécialisé dans la protection des mineurs faisant écho aux apports des différents services de sécurité publique.

Le nombre important de dossiers en stock dans les services d'enquête notamment au sein de la police nationale ou délaissés en raison de la mobilité des enquêteurs conduit souvent à un allongement des délais d'enquête qui porte atteinte à l'élucidation des faits.

C'est ainsi que le retard pris par certains services d'enquêtes⁷⁴ dans le traitement des procédures et l'amenuisement du préjudice perçu par le parquet et l'entourage de la victime ont pu conduire à un désengagement de cette dernière dans la procédure en cours et par la suite à de simples classement d'opportunité au regard de l'ancienneté des faits⁷⁵.

Ainsi l'Inspection générale de la Justice relevait en 2019 que « (...) Lors des bilatérales, les chefs de cour et de juridiction ont souligné de manière répétée l'existence de stocks « invisibles » en amont de la chaîne pénale, dans les services d'enquête, en particulier dans ceux de la police nationale.

Cette problématique serait commune à tous les services d'enquête et les parquets, quelle que soit leur taille. Les stocks pourraient représenter entre 25 à 40 % du nombre de procès-verbaux et de procédures enregistrés chaque année...

... Si les parquets ont de plus en plus fréquemment recours au traitement sur site, ils restent néanmoins préoccupés par la situation, la détection des affaires sensibles ou prioritaires étant un point de vigilance. Le projet de loi en cours pour la confiance dans l'institution judiciaire qui prévoit l'introduction d'un délai maximal pour les enquêtes préliminaires pourrait avoir un impact direct sur le traitement de ces stocks. Le procureur d'un tribunal judiciaire du groupe 2 recensait ainsi 2 261 procédures en stock depuis plus de trois ans dans les commissariats de son ressort sur un total de 29 660 procédures »⁷⁶.

⁷⁴ On rappellera que le chiffre des procédures en stock, tous contentieux confondus, dans les services de police est susceptible de dépasser plusieurs centaines de milliers et que les retards de traitement peuvent aller jusqu'à plusieurs années. Ces stocks perturbent la prise en compte du flux de nouvelles affaires dont les faits de violences sexuelles sur mineurs.

⁷⁵ Alors même que les délais de prescription ont été progressivement allongés.

⁷⁶ Rapport intermédiaire de la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks IGJ (23 juillet 2021).

La mission a pu constater que les outils de gestion de contrôle interne des portefeuilles d'enquête n'étaient pas suffisamment maîtrisés. En l'état des ressources existantes pour suivre le contentieux des infractions sexuelles sur mineurs, la gendarmerie dispose d'outils restituant l'état des stocks, leur ancienneté et leur affectation (Registre de gestion de procédures PULSAR et logiciel de rédaction LRPGN). Pour leur part, les services de sécurité publique de la police nationale sont en capacité seulement à ce stade de différencier le portefeuille général du portefeuille des violences conjugales. Les services territoriaux s'appuient sur des états de procédures établis en grande partie sous des répertoires alimentés manuellement (Excels⁷⁷). Dans les prochains mois cette ressource devrait être disponible après des développements techniques au sein de l'onglet « management » de l'actuel logiciel de rédaction de procédures de la police nationale (LRPPN)⁷⁸.

Pour autant, la priorisation donnée au contentieux des VIF n'est pas la seule en cause dans le retard que connaît le traitement des procédures dans les différents services. Ainsi, le délai initial entre les faits et leur révélation portée à la connaissance des autorités est une réalité toujours d'actualité même s'il s'est légèrement réduit (Cf. supra).

Par contre, la disponibilité des experts en psychiatrie, comme des agents de police technique (données numériques, téléphoniques, vidéos...), le nombre de militaires comme de fonctionnaires formés et expérimentés aux techniques d'audition pour couvrir l'ensemble des missions, la mise en place de temps de travail selon des cycles horaires distincts⁷⁹ réduisant l'attractivité des missions d'investigation sont autant de facteurs qui pèsent sur les délais globaux de traitement.

3.1.1.3 *Des difficultés nouvelles liées au déploiement de la procédure pénale numérique*

Les parquets d'une part, les services de gendarmerie comme de police d'autre part, rendent compte d'une période de transition au titre de l'appropriation de nouvelles applications, le maintien pour autant de supports non adaptés aux besoins comme le logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN) et de chocs technologiques qui interviennent simultanément dont la procédure pénale numérique (PPN).

⁷⁷ Un développement local n'est, a priori, exploitable que par son créateur et le service où ce dernier officie, ainsi lors de changement de hiérarchie, la reprise de l'existant n'est pas assurée. Rien ne garantit par ailleurs, l'exhaustivité des données renseignées (Note de dossier DCSP du 07 juillet 2022).

⁷⁸ Etat de suivi de la DCSP en date du 20 juin 2022 relatif aux procédures ouvertes pour viols et agressions sexuelles dans le stock des DDSP (non clôturées au 1^{er} juin 2022). Dans le cadre de la gestion de l'activité judiciaire, l'objectif reste de permettre aux enquêteurs et chefs de service de tout niveau (groupe, sécurité départementale, département, zone, national) de répartir et de connaître leur charge de travail judiciaire en ayant accès à l'état des portefeuilles par affectataire, date, cadre d'enquête et ancienneté.

⁷⁹ Considérés au sein de la police nationale comme favorables pour les effectifs de voie publique et non d'investigation selon les chefs de service des SD.

La formation par « enseignement à distance » qui accompagne le déploiement des nouveaux processus ou applications ne couvre pas l'ensemble des besoins d'acquisition en présentiel.

3.1.2 Malgré d'importants efforts pour cibler l'offre de formation, les techniques d'investigation présentent des manques tant sur le plan doctrinal que sur la pratique des actes d'enquête

3.1.2.1 L'existence de dispositifs de formation ne garantit pas l'écoute de l'enfant par un professionnel disposant de toutes les compétences requises

Le volume de personnels formés reste limité en raison d'une part de la dispersion des unités pour la gendarmerie nationale (hors les MPF dont la majorité des militaires est formée) et des difficultés d'accessibilité aux formations pour la police nationale (déplacements, temps à consacrer avec des services particulièrement sollicités).

La mission constate que 13 départements disposent de moins de 10 militaires formés.

Par ailleurs, si l'on tient compte des formations réalisées depuis moins de 5 ans (en 2022), 748 officiers et sous-officiers sont recensés. Pour atteindre ce chiffre, le CNFPJ a augmenté sa capacité d'accueil, la portant de 120 stagiaires par an à 210 à partir de 2021. Ces chiffres sont à comparer aux 1163 militaires qui avaient suivi un stage d'audition mineurs avant 2019⁸⁰.

L'effort conséquent fourni depuis 2020 par la gendarmerie en matière de formation audition de mineurs (basculer de ressources « auditions auteurs » vers « auditions mineurs »), de déploiement des formateurs relais et de sensibilisations dispensées en déconcentré sont des processus en cours nécessitant une évaluation à moyen terme.

Les données disponibles ne permettent pas de retracer l'affectation des fonctionnaires de police exerçant effectivement. Les sondages réalisés dans les départements visités par la mission établissent qu'un agent était formé à l'audition de mineurs victimes quelle que soit l'ancienneté de sa formation pour 3 ou 4 effectifs au sein d'une brigade départementale de protection de la famille pouvant aller jusqu'à 1 sur 10 sur une circonscription donnée.

Cette situation est accentuée par le turn-over important au-delà de 5 à 6 années de présence devant être respectées au risque de voir ces postes évités s'ils sont des freins aux perspectives de carrière. Par ailleurs, il convient de préciser que la durée de l'ensemble des stages cursus BPF (5 semaines) peut représenter un frein pour la hiérarchie, quelquefois réticente à laisser partir en formation les agents sur une aussi longue période.

⁸⁰ Source : calculs de la mission à partir des sources de la Gendarmerie Nationale.

3.1.2.2 *La nécessaire utilisation des processus modernes d'audition par les enquêteurs doit s'accompagner d'une meilleure maîtrise des techniques classiques d'investigation*

Cependant, pour les deux forces, la priorisation donnée aux formations d'auditions de mineurs victimes conduit à ne pas pleinement recourir aux capacités d'investigations techniques, de rassemblement des preuves matérielles⁸¹ avec pour conséquence un risque d'affaiblissement du recueil d'éléments pour mettre en lumière les contradictions des auteurs présumés ou pour réunir le cas échéant des indices ou des preuves des faits dénoncés.

Un chef de service a pu rapporter à la mission que la saisie du matériel et des supports informatiques du mis en cause n'était pas toujours réalisée (tri au regard des éléments dénoncés, de la gravité de l'affaire), du fait notamment des expertises onéreuses, d'un délai de rendu du rapport long et d'un nombre de personnel formé non suffisant.

La mission constate qu'il existe un risque manifeste de déperdition de compétences en matière d'audition des mis en cause. Aucune offre de formation spécifique depuis 2020 en gendarmerie n'a été proposée⁸² hormis dans le cadre des unités de recherches, tandis que celle disponible au sein de la police est peu demandée.

3.1.2.3 *La nécessité de mettre en place une doctrine partagée en matière de confrontation des mineurs victimes et des mis en cause*

Pour illustrer ces champs de compétence à renforcer, la mission a observé qu'en matière de confrontation entre mis en cause et victime les pratiques diffèrent tant entre les parquets qu'au sein des forces de sécurité intérieure. Le taux de confrontation est de 11 % dans les dossiers analysés par la mission ayant été classés sans suite pour une infraction insuffisamment caractérisée. Ce taux est de 13 % impliquant quand le mis en cause est un mineur.

Des intervenants des différents départementaux ont souhaité faire part de leur appréciation de risques :

- il convient de « cocher une case » même si les investigations ne mettent pas en avant d'éléments objectifs ;

⁸¹ Traces et indices, constatations, témoignages, recherches techniques, scientifiques dont numériques et téléphoniques.

⁸² De 2010 à 2019 une formation PROGREAL (Processus Général de Recueil des Entretiens Auditions et Interrogatoire) était proposée sur une durée de 10 jours. Inspirée d'une méthode canadienne cette technique de questionnement s'est avérée peu utilisée par les apprenants et peu adaptée aux évolutions législatives en matière de garde à vue (source CNFPJ).

- la durée est « trop longue ou trop courte et peut influencer sur la parole des victimes alors que le recours à l'enregistrement audiovisuel en cas de nécessité de confrontation avec l'auteur présumé peut s'avérer suffisant ».

D'autres mettent en avant que la victime doit pouvoir prendre connaissance des auditions du mis en cause et « que celui-ci a droit de faire entendre sa parole ».

Pour réunir des éléments supplémentaires, et souvent apporter des nuances et des éléments de contexte qui motiveront les décisions à prendre à toutes les étapes, la confrontation peut être envisagée. Elle doit cependant être pratiquée avec précaution dans des conditions adaptées pour ne pas sur-traumatiser la victime en s'appuyant sur l'avis préalable d'un psychologue et à travers la disposition des lieux (éviter que la personne confrontée puisse croiser le regard de l'enfant, afin d'éviter toute intimidation, suggestion).

Pour réunir les critères de succès d'une enquête de ce type, il convient en outre de mobiliser autour d'un directeur d'enquête les capacités et diligences nécessaires pour couvrir tous les aspects de ces investigations qui s'avèrent plus complexes et chronophages que celles des VIF en particulier en limitant autant que de possible les transmissions interservices qui tendent à faire réaliser des actes à des unités ou services compétentes territorialement mais distantes (dont en particulier l'audition du mis en cause). Celles-ci induisent une déperdition de délai comme de qualité. Il est préconisé de favoriser, dans la mesure du possible, les auditions par visio-conférence en s'appuyant sur les unités ou services locaux.

Il est donc nécessaire de définir des lignes directrices en matière d'audition, de réalisation d'actes hors zone de compétence territoriale, de confrontation et de les enseigner.

3.1.2.4 *Le besoin de mieux former les enquêteurs aux besoins des juridictions pénales*

L'enjeu demeure pour les enquêteurs de construire une procédure dans la perspective d'emporter la conviction, au-delà du Parquet à qui il appartient de soutenir l'accusation, des juridictions pénales.

Encadré : Les compétences requises pour témoigner devant une juridiction

La déposition d'un rapport ou d'un acte d'enquête devant une juridiction exige différentes compétences au regard des enjeux de recherche de la vérité, de visibilité institutionnelle et pénale et de restitution à l'autorité judiciaire. Plus largement, l'explicitation de l'enquête menée au moment de l'audience permet aux victimes et aux auteurs supposés de comprendre la façon dont les faits en cause ont été pris en compte, évalués et objectivés. Ainsi, cette explicitation et présentation orale rencontrent les attentes de justice des victimes mais aussi des auteurs. Certains points susceptibles de provoquer des questions ou des observations par les différentes parties présentes à l'audience devront être particulièrement travaillés en amont

afin de proposer des éléments de réponse adaptés au moment de la déposition⁸³.

Au demeurant, la mission constate que si la majorité des convocations à témoigner visaient les directeurs d'enquête et les OPJ responsables de garde à vue, le champ des convocations s'ouvre désormais également aux spécialistes⁸⁴ et aux personnes responsables des auditions de victimes comme de mis en cause.

La DCRFPN a, pour ce faire, maintenu ses modules de formation « Témoignage en cour d'assises » (27 heures) qui s'adresse à tout enquêteur et personnel scientifique ayant traité une procédure criminelle, susceptible d'être examinée en cour d'assises (ou par un tribunal correctionnel en cas de correctionnalisation).

La gendarmerie a retenu, quant à elle, de pouvoir accompagner les comparants par l'entremise d'un « pool d'assises zonal », composé de militaires de l'Institution, capables de donner des conseils et de partager leur expérience.

L'expertise des formateurs du CNFPJ est également proposée aux militaires convoqués, notamment pour les dossiers préalablement jugés sensibles et complexes, nécessitant un investissement important dans l'étude de la procédure et qui ont pu recourir notamment aux techniques d'exploitation numérique, téléphonie, vidéo, audition structurée des mis en cause d'infractions sexuelles sur mineurs, technique de conduite des confrontations et témoignages devant une juridiction de jugement.

A cet égard, le développement de stages d'enquêteurs spécialisés au sein des juridictions en charge du traitement des violences sexuelles sur mineurs devrait être encouragé.

Recommandation n° 4. A l'attention du ministre de l'intérieur et des outre-mer: systématiser l'offre de formation continue au sein des forces de sécurité intérieure à tous les enquêteurs en charge des investigations concernant les violences sexuelles sur mineurs.

3.1.3 Les conditions d'audition des mineurs victimes s'améliorent mais leur accueil n'est toujours pas optimal

3.1.3.1 Les salles dites Mélanie n'offrent pas des conditions homogènes d'accueil et devraient faire l'objet d'une procédure de labellisation

Mis en place progressivement depuis 10 ans, le dispositif des salles « Mélanie » en totalise, au terme de l'année 2022, 224 pour la gendarmerie et 64 pour la police nationale sur l'ensemble du territoire national. Elles visent à faciliter le recueil de la parole de l'enfant dans le respect des obligations légales et réglementaires, notamment d'enregistrement audiovisuel de ces auditions.

⁸³ Source : Contribution de la psychologue conseil de l'ENSP, 13 avril 2022.

⁸⁴ Coordonnateur de scène de crime (COCRIM), technicien en investigation criminelle (TIC) et analyste criminelle (ANACRIM).

Ces salles sont, pour la majorité d'entre elles, hébergées soit au sein des brigades de recherches, des brigades territoriales et des maisons de protection des familles (MPF) soit au sein des locaux des sûretés départementales (SD). Elles bénéficient de financements croisés provenant de l'État, des collectivités territoriales mais également du monde associatif.

Autant que de possible elles sont structurées en trois espaces : accueil de l'enfant et de sa famille ; audition de l'enfant ; borne d'enregistrement d'audition commandant le son et la caméra de la salle d'audition.

La mission a pu constater la variété des modalités d'accueil d'écoute des mineurs victimes qualifiées « d'audition Mélanie » en procédure. Sous ce terme générique, en effet, une multitude de situations existent, leur point commun étant l'existence d'un dispositif d'enregistrement⁸⁵.

Ce dispositif constitue une ressource utile et pertinente en attendant la généralisation des UAPED ou lorsque celles-ci ne sont pas disponibles.

Diverses situations sont ainsi constatées avec un effort de financement certain depuis 2019 qu'il conviendrait, selon la mission, d'adosser un descriptif technique commun de réalisation à l'instar des UAPED défini dans la circulaire du 25 novembre 2021 signée des ministres de l'intérieur, de la justice et de la santé.

3.1.3.2 *La retranscription des auditions des mineurs victimes reste un acte chronophage pour les enquêteurs*

L'aspect chronophage des modalités de retranscription des auditions enregistrées, souligné par l'ensemble des interlocuteurs de la mission, doit également être pris en compte. Deux options sont présentées par les responsables territoriaux pour alléger la charge de travail des enquêteurs sur ce point : Mettre en place un logiciel de retranscription d'une part, ou circonscrire la retranscription aux passages se rapportant aux faits sans pratiquer la retranscription intégrale de l'audition.

Pour ce dernier point, il a pu être souligné par les praticiens des ressorts comme des centres de formation que le défaut de retranscription littérale multiplie les imprécisions, les risques d'interprétation (du transcripateur et/ou du lecteur) et in fine les possibilités d'erreurs d'appréciation et les contestations judiciaires.

Des travaux relatifs à la technologie *speech to text* au sein des forces de sécurité intérieure se déroulent afin d'assurer une confrontation des réponses techniques avec les besoins du terrain. Des expérimentations sont en cours sur leur potentiel et leurs limites.

⁸⁵ Dans la pratique, seuls les moyens matériels nécessaires à l'enregistrement filmé de l'audition du mineur sont définis, sans cahier des charges formels concernant l'accueil physique de la victime et les locaux. Des aléas techniques d'enregistrement ont été signalés à la mission.

La retranscription de texte dans le cadre d'une audition Mélanie, dans des situations de multi-locuteurs, présente deux limites : les enfants ont une manière spécifique de s'exprimer qui est mal prise en compte par les modèles généralistes de retranscription de texte et le micro du matériel Mélanie est parfois éloigné de l'enfant de sorte que la qualité sonore est dégradée.

Un outil basé sur l'intelligence artificielle retranscrit tout mais pas toujours de manière fidèle. L'enquêteur passerait énormément de temps en correction entre ce qui ne veut rien dire et ce que la machine n'aura pas bien retranscrit⁸⁶.

Dans la pratique, les auditions sont enregistrées dans des locaux dédiés et les enquêteurs s'astreignent à faire une retranscription exhaustive des déclarations des mineurs ce qui leur demande effectivement un travail très important.

La mission suggère que des modalités pratiques mises en œuvre sur certains ressorts puissent être expérimentées afin de tirer le meilleur parti des auditions, notamment sur les aspects suivants :

- le procès-verbal de retranscription pourrait retenir les déclarations et les gestuelles du corps des faits sans les phases préalables de présentation et de questionnement généraux (l'enregistrement demeure à disposition) ;
- l'appui de personnel administratif dédié aux retranscriptions des auditions des mineurs faites à l'UAPED ;
- dans cet esprit bénéficier à terme des assistants d'enquête proposés dans le cadre de la LOPMI. Deux objectifs sont poursuivis, d'une part revaloriser le métier d'enquêteur en lui redonnant du temps d'enquête et en le recentrant sur les actes d'investigation, en confiant à des personnels administratifs, une partie du formalisme procédural, d'autre part, améliorer la qualité des enquêtes en permettant aux enquêteurs de déléguer à des personnels administratifs, certaines diligences et actes formels chronophages pour consacrer plus de temps à la rédaction des actes d'investigation de fond⁸⁷.

⁸⁶ Source : Ministère de l'intérieur/ STSI.

⁸⁷ Etude impact LOPMI P164.

3.1.3.3 *Intégrer les ressources offertes par les unités d'accueil pédiatrique enfance en danger*

La circulaire du 20 avril 1999 relative à l'enregistrement audiovisuel ou sonore de l'audition des mineurs victimes d'infractions sexuelles (CRIM-99-4/ F1) a précisé les conditions, les conséquences et les modalités pratiques de l'enregistrement des mineurs victimes. C'est dans ce cadre, que les salles d'audition, en milieu hospitalier, pour les enfants victimes, ont pris corps. L'actuel déploiement des UAPED s'inscrit ainsi dans le Plan de lutte contre les violences faites aux enfants (2020-2022) lancé en novembre 2019 par le secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles. En date de septembre 2021, La Voix De l'Enfant comptabilisait 60 UAPED ouvertes et 37 UAPED en projet « à déployer ».

Une circulaire du ministère de la justice du 5 novembre 2021 portant sur la généralisation à l'ensemble du territoire des UAPED finalise les cahiers des charges et les modalités pratique du recours à ces dispositifs.

Localisées dans certains centres hospitaliers, ces unités constituent un lieu d'accueil au service de l'enfant pour une prise en charge globale⁸⁸. Le respect de la complémentarité des compétences préserve la spécificité des fonctions de chaque intervenant : magistrats, pédopsychiatres et psychologues, policiers comme gendarmes, médecins légistes, travailleurs sociaux et associations de protection de l'enfance et d'aide aux victimes, etc.

Les salles d'audition filmée en milieu hospitalier, en complémentarité avec les salles Mélanie existantes sur le territoire dans les services de police et de gendarmerie, sont des outils utiles afin de limiter le sur-traumatisme de la démarche judiciaire pour les mineurs victimes. C'est l'occasion de fédérer des équipes dédiées et de proposer une harmonisation des pratiques.

Par ailleurs, de nombreux policiers et gendarmes évoquent l'intérêt qu'il y aurait à les utiliser pour entendre les auteurs mineurs de violences sexuelles pour faciliter l'expression de ce qui les a amenés à commettre les faits qui leurs sont reprochés.

Les professionnels rencontrés par la mission insistent sur la distinction entre des domaines différents, en particulier :

- La mission dévolue aux UAPED ne relève pas des soins à proprement parler, il s'agit d'une prise en charge de victimes d'agression permettant de disposer d'un examen médico-légal avec l'intégration autant que possible d'un avis d'un psychologue (non expert). Elle permet d'assurer une démarche « globale » avec une première définition d'une ITT sur les aspects physiques et psychologiques et une initiation du parcours de soins,

⁸⁸ La Voix De l'Enfant a poursuivi son soutien au déploiement des UAPED sur le territoire national. Le 1^{er} mars 2017, la ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, avait officiellement lancé le plan triennal interministériel de lutte contre les violences faites aux enfants (2017-2019) dans lequel s'inscrivaient aux mesures 16 et 17, le déploiement des UAPED ainsi que la formation des professionnels qui interviennent au sein de ces Unités d'Accueil, dispensée par La Voix De l'Enfant et ses experts.

- Un clinicien est jugé sur la qualité de son diagnostic,
- Un expert doit évaluer un dommage et son imputabilité.

La décision de recourir à la salle d'audition de l'UAPED relève de l'autorité judiciaire.

La mission a constaté que les forces de sécurité recouraient aux UAPED encore en déploiement progressif ou aux unités médico-judiciaires (UMJ) pré-existantes sur la période 2014 à 2019 pour 15 % des auditions de mineurs et pour près de 40 % aux salles Mélanie présentes dans les locaux des services enquêteurs. Des écarts sont manifestes selon les juridictions certaines mentionnant par exemple que « les mineurs victimes sont entendues et pris en charge au sein d'une unité spécialisée et pluridisciplinaire du centre hospitalier », d'autres retenant ce recours pour les mineurs de moins de 16 ans avec dérogation possible à solliciter auprès du magistrat de permanence voire n'en faisant aucune mention dans les directives édictées.

Les forces de sécurité rencontrées soulignent en tout état de cause que l'accueil et la mise en confiance doit être faite par l'enquêteur car ils conditionnent la qualité de l'échange qui va suivre, le mineur devant se familiariser en quelques minutes avec l'enquêteur, les lieux et le matériel.

Par ailleurs, les salles d'auditions implantées au sein des unités de la police et de la gendarmerie nationales gardent leur utilité si des examens ne sont pas prescrits (antériorité des faits trop importante), que les contraintes de temps justifient d'y avoir recours ou les ressources non-disponibles des UAPED (encombrement, jours fériés et week-end, urgence). Ceci dit, les responsables d'UAPED rappellent que les centres hospitaliers qui les accueillent disposent de services d'urgence opérationnels 7j/7 et 24H/24. Ils ajoutent que, dans les cas de violences sexuelles ou physiques, l'enquête est certes très importante, mais les soins physiques et le bien-être psychique d'une victime, sous le choc, ne le sont pas moins.

Par ailleurs, les équipes des UAPED précisent qu'il est nécessaire que les réquisitions pour examen incluent la communication des procédures et copies des auditions réalisées y compris l'enregistrement filmé d'une audition afin de disposer des expressions verbales et non-verbales évitant de devoir faire ré-exprimer toute ou partie des déclarations du mineur.

La mission a pu constater certaines réticences des services enquêteurs invoquant des problèmes de disponibilité des UAPED voire de localisation. Elle a noté que certains services n'y recourent jamais alors que sur le même territoire, une autre force y recourt dès qu'elle le peut, en soulignant l'apport d'une approche pluridisciplinaire. Une marge de progression demeure afin d'optimiser l'offre de services de ces outils opérationnels sans méconnaître la disparité de couverture territoriale et les contraintes de disponibilité.

Recommandation n° 5. A l'attention des directeurs généraux des agences régionales de santé et des procureurs généraux des cours d'appel : établir un bilan partagé, en concertation avec les services concernés, de la mise en œuvre des unités d'accueil pédiatrique enfant en danger et poursuivre leur déploiement afin d'en faciliter l'accessibilité tant aux victimes qu'aux services enquêteurs.

3.1.4 Un contrôle interne et hiérarchique des procédures à améliorer

Au regard des constats présentés (Cf. 3.1.1.2), cette thématique est essentielle tant dans la gestion des portefeuilles de procédures en lien avec l'autorité judiciaire que dans la recherche de la qualité procédurale visant à rendre poursuivables les infractions révélées lorsque les conditions en sont légalement réunies⁸⁹.

Le responsable de circonscription de sécurité publique (PN) ou d'une compagnie de gendarmerie (GN) doit pouvoir assurer le suivi effectif des flux et des stocks des procédures judiciaires confiées au service d'investigation, en veillant à la répartition équitable des dossiers entre enquêteurs et à leur traitement dans un délai raisonnable. Le responsable de service au niveau de la sûreté départementale (SD) ou d'unités (compagnies de gendarmerie) doit rationaliser la charge de travail de chaque enquêteur en pilotant personnellement le portefeuille global des procédures judiciaires de son groupe et en limitant l'affectation nominative des dossiers aux capacités d'enquête.

Il s'agit bien de contrôler la qualité des enquêtes, d'orienter stratégiquement l'activité opérationnelle des services ou unités, d'évaluer la performance, de réguler les stocks en lien avec le Parquet et d'entretenir avec l'autorité judiciaire des échanges permanents.

La mission suggère de compléter ce cadre hiérarchique par une supervision de type contrôle interne concernant les services enquêteurs en lien avec les magistrats des parquets « mineurs ».

Le contrôle interne, ainsi mis en place, devrait pouvoir s'appuyer en première approche sur des « pairs procéduriers » identifiés au sein des GPF comme des MPF aptes à conseiller les fonctionnaires ou les militaires responsables des dossiers de viols ou d'agressions sexuelles sur mineurs compte tenu de leur complexité.

⁸⁹ Les retours des chefs de service indiquent qu'il n'y a pas de contrôle interne structuré, le contrôle est celui de la hiérarchie (qui n'est pas forcément formé). Ce contrôle interne a existé par le passé. Avec les logiciels de rédaction des procédures (LRP), la rédaction se fait et remonte rapidement au tribunal judiciaire.

Une autre approche pourrait être proposée sur la base d'expérimentations locales conduites par la gendarmerie visant à centraliser les procédures au niveau de gradés d'une unité à travers une organisation méthodique qui garantisse à la fois la bonne prise en compte des victimes, des délais de traitement optimisés et une charge mentale maîtrisée pour les enquêteurs.

Ces dispositifs sont également testés localement par la police nationale confiant la direction d'enquête à un cadre désigné de la hiérarchie intermédiaire qui assure le relais et la transmission des procédures en cas de vacance de poste, de congé maladie ou d'indisponibilité des enquêteurs.

Recommandation n° 6. A l'attention du ministre de l'intérieur et des outre-mer : renforcer le processus de contrôle interne des procédures diligentées au sein des services d'enquête par la mise en place d'enquêteurs superviseurs pour les affaires les plus complexes et d'outils de suivi et de contrôle des procédures.

3.2 Les efforts des forces de sécurité intérieure pour améliorer la réponse à l'augmentation du nombre de faits enregistrés

Les données statistiques du ministère de l'intérieur soulignent une augmentation conséquente entre 2014 et 2019 du nombre de plaintes ou de dénonciations pour des victimes mineures de viols et d'agressions sexuelles, respectivement de 56 % (pour les viols) et de 37 % (pour les agressions sexuelles) prises en compte par les services enquêteurs. Les données nationales ci-dessous présentent cette évolution :

	2016	2017	2018	2019
Viols	7 744	8 799	10 169	12 101
Agressions sexuelles	13 234	14 402	16 467	18 133

Source : Ministère de l'intérieur/SSMSI –base des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie.

Le délai entre les faits et la plainte est cependant très variable non seulement selon le caractère intrafamilial ou non de l'infraction mais également selon la nature même de l'infraction. Il est nettement plus important concernant les viols. Ainsi en moyenne, 6 ans s'écoulent entre un viol commis au sein de la famille et la plainte, soit une durée près de trois fois plus longue qu'en cas de viol commis hors cadre familial. On constate le même écart pour les agressions sexuelles qui sont en moyenne dénoncées 4 ans après les faits quand elles sont commises au sein de la famille contre 2 ans sinon⁹⁰. Il n'en va pas de même pour les autres infractions sexuelles comme les harcèlements ou les outrages sexistes qui sont en moyenne connues de la police et de la gendarmerie moins d'un an après les faits⁹¹.

3.2.1 Pour accompagner les plans d'action de lutte contre les violences conjugales les services de police et de gendarmerie ont réorganisé leurs ressources spécialisées

En 2020, à l'occasion de la réforme des services territoriaux de la sécurité publique, les BPF créés en 2009 en lieu et place des brigades des mineurs⁹² sont devenues des groupes de protection de la famille (GPF), intégrés aux unités d'atteinte aux personnes (UAP).

Leur mission a été précisée, il s'agit de « *Lutter contre les violences commises au sein de la cellule familiale et touchant des publics particulièrement vulnérables, notamment les femmes victimes de violences et les mineurs* ».

Au 15 décembre 2021, la police nationale comptabilise 138 GPF, comprenant 1 126 enquêteurs, auxquels il convient d'ajouter 367 policiers référents « protection de la famille », soit un total de 1 493 enquêteurs.

La gendarmerie a retenu le déploiement des maisons de protection des familles (MPF) en lieu et place des brigades départementales de protection juvéniles comme unités d'appui départementales qui s'engagent d'initiative ou sur instruction au plus près des unités territoriales dans la prise en charge et l'accompagnement des victimes les plus vulnérables⁹³.

⁹⁰ Les données transmises à la mission font apparaître que lorsque la révélation a été faite (plainte ou signalement) le temps moyen d'enquête est de 10 mois pour les viols et de 9,7 mois pour les agressions sexuelles. Source : Ministère de l'intérieur/SSMSI.

⁹¹ Source : Ministère de l'intérieur/SSMSI-base des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie.

⁹² La brigade de protection des mineurs de la préfecture de police de Paris a été maintenue au sein de sa direction régionale de la police judiciaire.

⁹³ Circulaire n° 1800/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 25 novembre 2020 relative à l'emploi et à l'organisation des MPF.

Au 1^{er} janvier 2022, la gendarmerie compte 81 MPF disposant de militaires formés, agissant notamment dans la prise en compte des mineurs victimes. Près de 2000 gendarmes formés « aux auditions de mineurs victimes » sont répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin, permettant un maillage d'enquêteurs spécialisés. Ces militaires ont pour mission essentielle d'effectuer les auditions de mineurs témoins/victimes de violences et leur sont confiées spécifiquement celles à caractère sexuel.

3.2.2 Plusieurs dispositifs visant la qualité de l'accueil au sein des services de police et de gendarmerie ont été lancés ou confortés

Le dispositif des salles « Mélanie » visant à faciliter le recueil de la parole de l'enfant dans le respect des obligations légales et réglementaires, notamment d'enregistrement audiovisuel de ces auditions ainsi que ses axes d'amélioration ont été présentés (Cf. 3.1.3.1).

La présence et les actions des intervenants sociaux en commissariat de police et unité de gendarmerie (ISCG) ont été soulignées au cours de la mission et des conventions territoriales viennent concrétiser leurs missions⁹⁴.

Les ISCG placés auprès des DDSP ou des unités de gendarmerie, contribuent à l'amélioration de la prise en charge des victimes en orientant vers et en facilitant le dépôt de plainte, en ayant une approche pluridisciplinaire, en adaptant leur intervention aux besoins des personnes, qu'elles soient victimes, mises en cause, ou tout simplement vulnérables.

L'intervenant social participe à l'accueil, à l'écoute et à l'orientation des victimes d'infraction ou des personnes en détresse, concernées par une affaire présentant une problématique à caractère social comme les violences conjugales et/ou familiales, situations de détresse et de vulnérabilité dont les services de police ont été saisis ou sont susceptibles de l'être.

Son intervention permet de compléter les réponses apportées par les services sociaux de la commune ou du département. L'objectif est d'anticiper et de prévenir toute forme de dégradation de situations sociales portées à la connaissance, ou révélée par l'intervention, des forces de sécurité.

Elles font également évoluer l'organisation de l'accueil et les comportements vis-à-vis des victimes au sein des commissariats et des unités de gendarmerie.

⁹⁴ Le dispositif d'intervention sociale en commissariat et en gendarmerie (ISCG) s'est fortement développé depuis le début des années 1990 en territoire urbain et périurbain, grâce aux crédits de la politique de la ville puis du FIPD. Les conseils départementaux sont les premiers porteurs des postes d'ISCG, devant les autres collectivités et les associations ; ils sont aussi co-financeurs dans près de 80 % des cas. Tout l'intérêt du dispositif repose sur la présence de l'intervenant social au sein du commissariat ou du groupement de gendarmerie, à l'interface entre l'action policière et la prise en charge sociale (Schéma national de prévention de la délinquance 2020-2024 – SGCIPDR).

Dans le prolongement de cette logique d'amélioration de l'accueil des victimes, a été lancé en 2021, au sein des services territoriaux, le Tableau Accueil Confidentialité (TAC). Ce procédé leur permet d'éviter d'exprimer en public les faits qui motivent leur venue.

De même, dans un cadre de complémentarité interservices, la mise en œuvre des modalités d'accueil en cas d'absence d'unités médico-judiciaire (UMJ) la prise de rendez-vous par l'établissement de santé avec les services enquêteurs, le dépôt simplifié de plainte in situ sont progressivement mis en œuvre⁹⁵.

3.2.3 L'accompagnement méthodologique des professionnels s'est renforcé en matière d'audition des mineurs victimes

Il est constaté un investissement conséquent en termes de formation continue et de compétences en matière d'audition des mineurs victimes pour permettre de recueillir un témoignage objectif et spontané puis autant que possible des aveux de la personne mise en cause dans une logique de travail à charge et à décharge à l'instar de nombreux pays européens⁹⁶.

En effet, la qualité de victime particulièrement vulnérable de l'enfant impose d'organiser son audition dans des conditions adaptées et par des professionnels formés. Cela permet de garantir un recueil efficient et non sujet à caution de sa parole tout en s'assurant que la collecte des éléments nécessaires à l'enquête ne soit pas traumatisante. Il faut éviter une aggravation des difficultés qu'il rencontre suite à son agression.

C'est pourquoi le protocole du NICHD est mis à disposition des enquêteurs en vue de procéder à l'audition de très jeunes enfants, dont le langage est différent de celui d'un adulte⁹⁷.

Depuis 2019, la gendarmerie a mis en œuvre un enseignement à distance de recyclage destiné aux personnels formés auditions mineurs avant 2016 pour leur permettre d'appréhender ce protocole, à l'aide de fiches et vidéos explicatives d'une durée de 4/5 heures.

⁹⁵ Dispositif prévu par la circulaire des ministres de l'intérieur, de la justice et des solidarités et de la santé du 25 novembre 2021.

⁹⁶ Annexe 10. L'audition des mineurs victimes de violences sexuelles dans les pays européens.

⁹⁷ « Le protocole National Institute of Child and Human Development (NICHD) enseigné depuis 2016 s'articule autour de 7 grands principes : adapter l'audition au niveau de langage et de développement de l'enfant, prendre le temps de mettre en confiance l'enfant de manière neutre, établir des règles de communication et expliquer ce qui est attendu, demander à l'enfant de raconter un événement sans lien avec les faits, aborder les faits de la manière la moins suggestive possible, rester neutre, bienveillant et soutenant, rencontrer l'enfant dans un lieu accueillant confidentiel et sans distraction. ». Source : Contribution centre national de formation à la police judiciaire de la gendarmerie.

Des formations délocalisées ont également été mises en place au niveau des régions de gendarmerie via des formateurs relais, permettant de délivrer un code savoir « sensibilisation auditions de mineurs ». Plus de 1150 militaires ont ainsi pu être formés⁹⁸.

La police nationale, de manière spécifique, offre une formation relative à la prise en compte et l'audition de « l'auteur d'infractions sexuelles sur mineur » (3 jours) qui aborde les différentes infractions sexuelles à l'encontre des mineurs, dont le recours à la prostitution de mineurs, la pédopornographie sur internet et le tourisme sexuel, et initie le stagiaire à la préservation des données informatiques et les techniques d'identification d'un réseau d'exploitation d'images à caractère pédopornographique. 19 agents ont été formés en 2021 et 41 en 2020.

3.2.4 La mise en place d'un soutien psychologique au bénéfice des enquêteurs spécialisés dans le contentieux des violences sexuelles sur mineurs est nécessaire

La mission constate une tension sein des équipes de police et de gendarmerie. Plusieurs de nos interlocuteurs ont recouru à l'image de « l'épée de Damoclès » pour évoquer leur situation dans ce type d'enquête. Tous ont tenu à souligner la responsabilité particulière qu'ils avaient dans ce type d'enquêtes bien spécifiques menées auprès de populations particulièrement vulnérables.

Dans les services spécialisés de la police nationale, brigades des mineurs, groupe central des mineurs de l'office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP), les risques psychologiques ont été identifiés et peuvent faire l'objet d'un traitement spécifique. Ce n'est pas le cas pour les personnels qui ne font pas partie d'unités spécifiques et qui traitent une majorité des viols et agressions sexuelles sur mineurs.

Ce besoin spécifique et indispensable - afin d'accompagner le policier face à sa situation d'enquête dans le cadre d'affaires avec des mineurs - est pris en compte par module proposé sur une journée. Il recouvre l'appréhension des mécanismes du stress (aigu, chronique et vicariant) et ses effets sur son comportement, son état émotionnel, physique et son mode de réflexion et de jugement. De reconnaître et organiser les moyens à sa disposition (au niveau individuel, de l'équipe de travail, de l'institution) pour une meilleure adaptation aux situations professionnelles difficiles, qu'il s'agisse de la préparation aux événements et aux missions spécifiques (auditions, ordonnances provisoires de placement, témoignages en cour d'assises...), du vécu et des comportements en situation, ou de la gestion de « l'après-coup » (à court, moyen et long terme).

⁹⁸ Compétence reconnue : conduite des auditions de victimes, témoins mineurs portant sur des faits non sexuels de nature délictuelle et en cas d'empêchement d'un militaire formé à l'audition mineur possibilité de conduire audition de victimes mineures de plus de 15 ans victimes de violences sexuelles.

Cependant, la mission a constaté l'absence de suivi formalisé et d'indicateurs sur ces thématiques d'accompagnement face au caractère inévitable du risque de la part des deux directions générales et par conséquent, de mandats d'intervention des services de soutien psychologique⁹⁹.

Il demeure ainsi, pour les enquêteurs confrontés à ce type de violence, une charge morale indéniable renforcée par la crainte de voir leur responsabilité engagée¹⁰⁰.

Cette même charge existe pour les magistrats du parquet qui, pour beaucoup, évoquent la nécessité d'organiser des temps collectifs sur ces sujets.

La mission a pu objectiver l'impérative nécessité d'assurer la résilience des enquêteurs et des magistrats confrontés à une matière particulièrement exigeante et exposés aux traumatismes « vicariants dits par ricochet¹⁰¹ » au bénéfice de la disponibilité de enquêteurs et de la qualité des procédures établies.

Recommandation n° 7. A l'attention du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du garde des Sceaux, ministre de la justice : prévenir les risques psycho-sociaux pouvant résulter du traitement de ce contentieux en accompagnant les enquêteurs et magistrats notamment par des méthodes de supervision collective ou par la mise en place d'un soutien psychologique individuel.

⁹⁹ Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) pour la PN et dispositif d'accompagnement psychologique (DAPSY) pour la GN.

¹⁰⁰ Les sources de cette charge morale peuvent naître tant de l'absence ou de l'insuffisance d'encadrement des enquêteurs tant hiérarchique que judiciaire que d'un manque de soutien psychologique des enquêteurs confrontés à des situations graves qui peuvent les renvoyer à leur propre vécu.

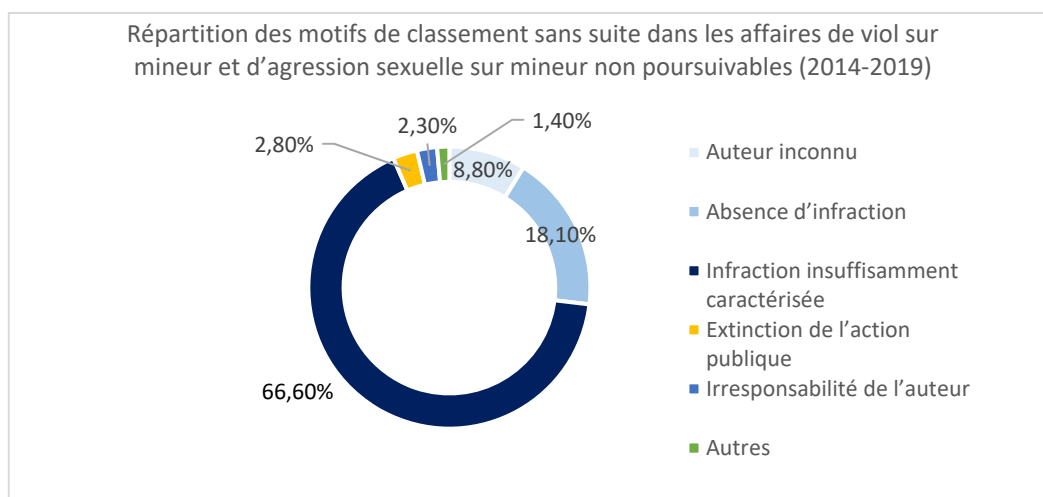
¹⁰¹ Il désigne l'impact psychologique subi par les professionnels étant exposés - de façon prolongée ou régulière - au récit de personnes ayant vécu un événement traumatique qui a menacé leur vie ou leur intégrité physique ou psychique. Ceci résulte de l'empathie que le professionnel ressent à l'égard de la personne en souffrance.

4. UN TRAITEMENT JUDICIAIRE DES PROCÉDURES PERFECTIBLE

4.1 L'orientation des affaires de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur par les parquets

4.1.1 Un taux important d'affaires non poursuivables

Le procureur de la République peut classer une affaire sans suite considérant qu'elle est non poursuivable, la poursuite étant impossible, soit pour un motif de fait, soit pour un motif de droit. Sur la période 2014-2019, plus de la moitié des affaires pénales dans leur ensemble (53,5 %) et des affaires d'atteinte à la personne (52 %) n'étaient pas poursuivables, ce taux atteignant quasiment deux affaires sur trois (65 %) de viol sur mineur et agression sexuelle sur mineur et trois affaires sur quatre d'atteinte aux biens (75 %) ¹⁰².



Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

L'*infraction insuffisamment caractérisée* représente environ 66 % des motifs de CSS de ces affaires non poursuivables ¹⁰³ de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur soit un taux trois fois supérieur à celui relatif à l'ensemble des affaires pénales (22 %) tandis que ce motif est retenu dans plus de la moitié des affaires d'atteinte à la personne (53 %) et des affaires de violences sur mineurs hors violences sexuelles (58%). Dans l'échantillon examiné, ce motif était à l'origine de 55 % des classements.

Dans le champ des atteintes à la personne, le recours à ce motif résulte de la difficulté à réunir les éléments constitutifs des infractions.

¹⁰² Annexe 11 : Typologie des décisions judiciaires du parquet pouvant intervenir dans le traitement pénal des affaires de violences sexuelles sur mineurs (pour le détail des motifs de classement sans suite dans les affaires non poursuivables).

¹⁰³ Soit, pour la France, et pour la période de référence, plus de 53.000 affaires de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur sur les plus de 123.000 traitées par les parquets.

Tandis qu'il représente 63 % des motifs de classement de l'ensemble des affaires pénales et 85 % dans celles d'atteinte aux biens, le motif *auteur inconnu* est en revanche très peu retenu dans le classement des affaires de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur (9 %)¹⁰⁴ atteignant un taux de 18 % dans les affaires d'atteinte à la personne et de 17 % dans les affaires de violence sur mineurs hors violences sexuelles¹⁰⁵.

L'absence d'infraction est à l'origine de 18% des CSS des affaires de viol sur mineur et agression sexuelle sur mineur soit un taux proche de celui observé dans les affaires de violences sur mineurs hors violences sexuelles mais inférieur à celui des affaires d'atteinte à la personne (22 %) et supérieur à celui des affaires pénales dans leur ensemble (10 %) et des affaires d'atteinte aux biens (5 %)¹⁰⁶.

4.1.2 Des réponses pénales aux affaires poursuivables marquées par un taux de poursuites élevé

Lorsqu'il n'existe aucun motif de fait ou de droit rendant impossible la poursuite devant une juridiction pénale, l'affaire est poursuivable. Elle peut alors donner lieu soit à un classement sans suite pour inopportunité de la poursuite, soit à une alternative à la poursuite ou une composition pénale, soit à une poursuite.

4.1.2.1 Les classements pour inopportunité des poursuites sont rarement utilisés

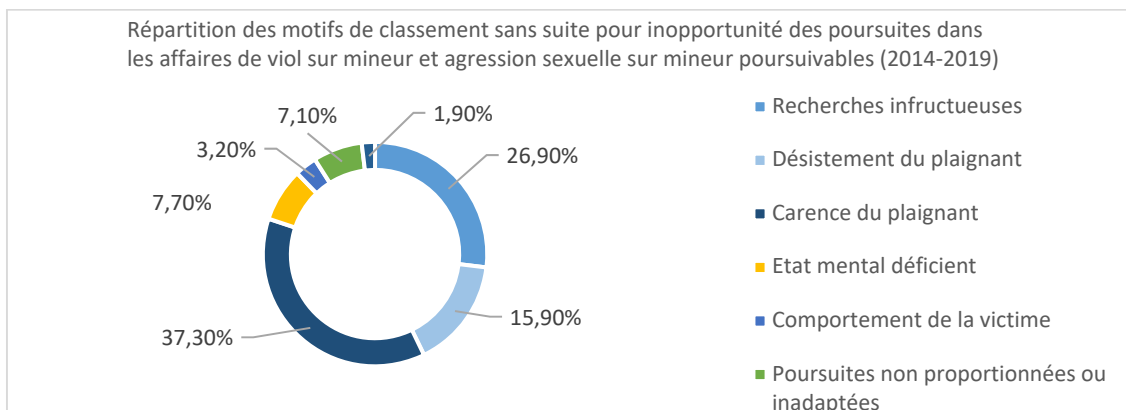
Sur le volume global des affaires traitées par les parquets, le taux de classement sans suite pour inopportunité des poursuites est deux fois plus fort pour les affaires pénales dans leur ensemble, les atteintes aux biens et les violences aux mineurs hors violences sexuelles (6 %) que pour les affaires de viol et d'agression sexuelle sur mineur (3 %) ce que confirme l'échantillon analysé par la mission. Il atteint 8 % dans les affaires d'atteintes à la personne¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Ce motif de classement représentait 6 % de l'ensemble des CSS de l'échantillon.

¹⁰⁵ S'agissant des viols et agressions sexuelles sur mineur, dans la très grande majorité des cas, les victimes connaissent l'identité de leur agresseur.

¹⁰⁶ L'exploitation de l'échantillon a révélé que le motif tiré de l'absence d'infraction présentait un taux identique à la statistique nationale.

¹⁰⁷ Annexe 11 : Typologie des décisions judiciaires du parquet pouvant intervenir dans le traitement pénal des affaires de violences sexuelles sur mineurs (pour le détail des motifs de classement pour inopportunité des poursuites).



Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

Plus d'un classement sur deux (53 %) pour inopportunité des poursuites dans les affaires de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur résulte de motifs liés au plaignant [désistement et carence], soit une proportion nettement supérieure à celle observée dans l'ensemble des affaires pénales (20 %), des atteintes à la personne (39 %) et des atteintes aux biens (13 %). Ce chiffre fait écho au découragement que peuvent exprimer les victimes face aux démarches qu'elles doivent accomplir.

Si les recherches infructueuses sont à l'origine de plus de la moitié des classements sans suite pour inopportunité des poursuites des affaires d'atteintes aux biens (53 %) ce motif ne concerne que 27 % des classements pour inopportunité des poursuites dans les affaires de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur soit une proportion équivalente à celle observée dans les atteintes aux personnes (24 %) et les violences sur mineurs hors violences sexuelles (23 %).

Dans 3 % des procédures, le classement résulte du comportement de la victime, proportion nettement inférieure à celle observée dans les affaires de violences sur mineurs hors violences sexuelles (16 %) et les atteintes à la personne (10 %) et proche de la moyenne pour l'ensemble des affaires pénales qui s'établit à 4 %.

4.1.2.2 Les mesures alternatives aux poursuites et de composition pénale sont peu utilisées

Sur l'ensemble des affaires traitées, 5 % des procédures de viol sur mineur et agression sexuelle sur mineur sont classées sans suite après des mesures alternatives aux poursuites et des compositions pénales¹⁰⁸ soit six fois moins que pour les violences sur mineurs hors violences sexuelles (31 %) et quatre fois moins que pour l'ensemble des infractions (19 %) et les atteintes à la personne (21 %).

¹⁰⁸ Annexe 11 : Typologie des décisions judiciaires du parquet pouvant intervenir dans le traitement pénal des affaires de violences sexuelles sur mineurs (pour une définition des mesures alternatives et des compositions et le détail des différents modes de poursuites).

Ce recours peu fréquent aux alternatives et compositions pour des infractions de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur résulte de la nature même de ces infractions et de l'impossibilité, affirmée ou supposée, pour la victime d'accepter cette modalité de réponse. Par effet mécanique, il signifie que les parquets ont choisi de poursuivre.

Entre 2014 et 2019, rapporté au volume global des affaires traitées par les parquets, le taux de poursuites des affaires de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur était donc de 26 %, soit trois fois le taux observé dans les affaires d'atteintes aux biens (9 %). Ce taux est en outre de 8 points supérieur à celui des poursuites dans les affaires d'atteintes à la personne et celles de violences sur mineurs hors violences sexuelles (18 %) ¹⁰⁹.

4.2 Un fort taux de classement concernant les viols et agressions sexuelles sur mineurs qui s'explique par la confrontation de nos principes juridiques aux spécificités de ces infractions mais aussi par l'inadaptation du concept générique de classement sans suite

4.2.1 La difficulté d'établir la réalité des faits et de les imputer à un responsable au sens du droit pénal

Selon de nombreux membres du parquet rencontrés, la difficulté à caractériser les infractions de viols et agressions sexuelles commises au préjudice de mineurs est de nature à expliquer ces taux de classement. A l'occasion du rapport de politique pénale de 2013 rédigé par la DACG, les parquets soulignaient la « *difficulté particulière pour établir les faits, en raison notamment de leur caractère non public et de l'absence, par voie de conséquence, de témoins. Si les déclarations de la victime, contredites par celles du mis en cause, ne sont corroborées par aucune autre élément objectif, le parquet décide bien souvent d'un classement sans suite* ».

L'augmentation des délais de prescription est évidemment de nature à rendre plus difficile encore la recherche de preuves. De même, les procureurs relevaient que certains classements sans suite pour « absence d'infraction » répondaient à de véritables détournements de la procédure pénale par des parties qui visaient en réalité à obtenir des décisions favorables dans le cadre de procédures ouvertes devant le juge aux affaires familiales ou à des situations de fausses dénonciations d'enlèvement et d'agressions sexuelles destinées à cacher une fugue ou une déception amoureuse.

Néanmoins, si toutes ces explications sont recevables, elles ne peuvent à elles seules expliquer le fait que les taux de classement sans suite soient si importants et puissent varier significativement d'une juridiction à l'autre ¹¹⁰.

¹⁰⁹ Supérieur également au taux de poursuites dans l'ensemble des affaires pénales qui est de 21 %.

¹¹⁰ La part des affaires classées sans suite (non poursuivables et inopportunité des poursuites dans les affaires poursuivables) dans les TJ de l'échantillon était de 64 % et 74 % pour ceux du groupe 1,

4.2.2 Des disparités de traitement qui posent la question du contrôle hiérarchique au sein des parquets

L'échantillon constitué par la mission fait apparaître que les taux de classement sans suite étaient majoritairement dus à des infractions non caractérisées et à une absence d'infraction et que ces taux, comme les taux de poursuites, pouvaient être très différents entre des juridictions de taille comparable.

De même, il a été constaté des évolutions dans le temps au sein des mêmes juridictions en fonction de la politique pénale adoptée par les procureurs successifs et des moyens d'investigations et d'expertises dont ils pouvaient disposer.

Il est également apparu que le nombre de décisions de classement avait pu augmenter quand la permanence du parquet englobait des magistrats peu habitués à cet exercice et qu'il diminuait quand la permanence était recentrée sur quelques magistrats formés à cet effet.

S'il n'était pas dans la vocation de la mission d'analyser le bien fondé des décisions prises par les magistrats du parquet en matière de classement sans suite ou de poursuites, il apparaît que les différences significatives observées entre juridictions de même taille et disposant de moyens analogues interrogent. La mission a pu s'étonner que certains procureurs aient méconnu ces indicateurs d'activité particulièrement intéressants et ne se soient que trop rarement interrogés sur les raisons qui faisaient que la politique pénale menée par leur parquet dérogeait aux moyennes constatées à la hausse comme à la baisse.

La mission a pu s'interroger également sur le fait que le recours à certains motifs de classement comme l'infraction insuffisamment caractérisée et/ou les recherches infructueuses était favorisé au détriment de causes de classement plus spécifiques ce qui ne permettait pas de comprendre réellement les raisons qui conduisaient au classement. Cette incompréhension a pu être exprimée par des victimes auprès des associations d'aide aux victimes.

Dans d'autres situations, les causes de classement retenues relevaient plus d'enquêtes incomplètes que de l'incapacité à établir des infractions ou d'interpeller leurs auteurs.

62 % et 76 % dans le groupe 2, 69 % et 76 % dans le groupe 3 et 50 % et 84 % dans le groupe 4. La moyenne nationale varie entre 66 % (groupe 3), 68 % (groupe 2) et 70 % (groupes 1 et 4). Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

Opportunément rappelée dans le cadre d'instructions données dans le domaine de la lutte contre les violences familiales, la circulaire du 9 mai 2019 relative à l'amélioration du traitement des violences conjugales et à la protection des victimes indique que « *le recours au CSS pour infraction insuffisamment caractérisée ne doit pas résulter de carences de l'enquête, s'agissant d'une infraction pour laquelle la recherche de preuves s'avère délicate, étant le plus souvent commise dans un cadre domestique, et qui exige de mettre en œuvre des investigations poussées pour parvenir à la manifestation de la vérité* ». On pourrait ajouter que la cause de classement « recherches infructueuses » suppose que des recherches aient été préalablement engagées.

C'est pourquoi il convient, afin de préserver les droits des victimes, de s'assurer que les échelons hiérarchiques soient mis en mesure, au sein des parquets, d'exercer un contrôle des décisions de classement sans suite prises dans les procédures les plus sensibles, notamment les viols, et s'assurent que les décisions prises l'ont été après un examen minutieux de la procédure et non sur le simple fondement d'un entretien téléphonique.

4.2.3 Les prérequis de nature à asseoir une politique dynamique de poursuites

S'il est difficile de formuler une analyse rigoureuse sur ce qui conduit un parquet à plus poursuivre ou à classer davantage, faute de pouvoir dégager des causalités immédiates entre la qualité du signalement, le travail des enquêteurs et la décision du parquet, il est cependant possible de déterminer les prérequis qui peuvent conduire à une politique dynamique de poursuites et à diminuer le taux de classement sans suite.

A cet égard, la mission relève l'importance de la conjonction des éléments suivants :

- Un dispositif efficace de remontée et de filtrage des informations préoccupantes qui permet de couvrir tous les secteurs de la société dans lesquels des violences sexuelles sur mineurs peuvent se produire (famille, éducation scolaire, institutions, sport, éducation populaire, santé...) sans se laisser détourner par des saisines qui ne pourront pas avoir de suite pénales ;
- Des officiers et agents de police judiciaire en nombre suffisants et formés à l'audition des mineurs victimes, des auteurs de violences sexuelles et à la déposition devant les cour d'assises ; des services spécialisés type brigade des mineurs pour les affaires les plus complexes ;
- La maîtrise des stocks de procédures encadrée par des dispositifs de contrôle interne et hiérarchique dans les unités des forces de sécurité intérieure ;

- Un contrôle interne efficace du procureur de la république sur le suivi des enquêtes et les décisions prises par son parquet ;
- Une UAPED accessible, disponible et dotée de capacités complètes (pédopsychiatre, médecin légiste...);
- Une capacité propre des services spécialisés à mener rapidement des investigations techniques (exploitations des téléphones portables et des ordinateurs, géolocalisation...);
- Des experts psychiatres disponibles dans le cadre des enquêtes flagrantes et préliminaires mais également dans le cadre des informations menées par les juges d’instruction ;
- Des administrateurs ad’ hoc en nombre suffisant ;
- Des avocats spécialisés dans les affaires relatives aux mineurs ;
- Des associations d’aide aux victimes organisées pour mettre en œuvre un accompagnement adapté aux besoins des mineurs ;
- Une juridiction en capacité de poursuivre et juger les faits poursuivis dans des délais raisonnables, composée de magistrats formés à ce type de contentieux.

4.2.4 Une réflexion nécessaire sur ce qu’est un classement sans suite et ses conséquences pour la victime

Notre dispositif de poursuites pénales repose sur un monopole du parquet lui permettant de décider de mettre ou non en œuvre l’action publique concernant les faits pénaux portés à sa connaissance. Ce principe d’opportunité des poursuites a été tempéré de diverses manières soit en autorisant les victimes à saisir une juridiction malgré le refus d’agir du parquet, soit en organisant un recours devant le procureur général contre la décision de classement.

Il a fait également l’objet de plusieurs correctifs qui visent à obliger les parquets à mieux expliquer leurs décisions de ne pas engager l’action publique devant une juridiction et surtout d’informer les victimes de cette orientation¹¹¹.

A l’origine, la décision du parquet consistait à choisir entre la poursuite et le classement sans suite, que l’auteur soit identifié ou non. Dans les affaires poursuivables, le choix s’est progressivement étendu et complexifié en raison du développement de mesures alternatives au classement sans suite.

¹¹¹ Article 40-2 du CPP: Le procureur de la République avise les plaignants et les victimes si elles sont identifiées, ainsi que les personnes ou autorités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 40, des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement. Lorsqu'il décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient.

S'il s'agissait de rechercher en priorité une réponse judiciaire plus diversifiée aux actes de délinquance constatés dans le ressort, on peut observer qu'un nouvel objectif vise désormais à apporter une réponse pénale à une infraction malgré la limitation de la capacité de jugement des juridictions répressives et à éviter ainsi aux victimes les dommages causés par de simples décisions de classement sans suite¹¹².

De fait, la décision de classement est devenue hybride dans la mesure où elle peut signifier, soit l'interruption d'une procédure, soit le recours à une mesure alternative aux poursuites qui sanctionnera néanmoins l'auteur d'une infraction, soit enfin une mesure éducative ou une sanction administrative ou disciplinaire.

De même, si la décision du parquet de classement sans suite peut constater l'existence d'une situation définitive qui ne permettra jamais aucune poursuite pénale (prescription des faits, décès de l'auteur, immunités, absence de qualification pénale pouvant être retenue), elle peut également correspondre à une décision provisoire de ne pas poursuivre au regard des résultats d'une enquête qui n'aura pas permis de rassembler des éléments de preuve ou l'interpellation de l'auteur des faits.

Par conséquent, le taux important de classement pénal correspond à une variété de situations difficilement décriptables par un non spécialiste. Il suffit de consulter la nomenclature des motifs de classements sans suite¹¹³ pour saisir la complexité de la notion et les difficultés des victimes à comprendre les conséquences de décisions prises par le parquet et les recours dont ils disposent.

Une réflexion devrait en conséquence être engagée pour mieux informer les victimes sur les suites réelles données aux procédures et notamment les effets des décisions prises principalement en abandonnant la terminologie du « classement sans suite » chaque fois qu'une suite judiciaire ou administrative est susceptible d'intervenir ou chaque fois que cette décision n'a pas vocation à être définitive.

Par ailleurs, l'École Nationale de la Magistrature devrait amener les auditeurs de justice à réfléchir à la variété des motifs du spectre de classement et par conséquent à la portée de leurs décisions de classement sans suite. Ces décisions ne devraient être prises qu'après que les moyens nécessaires d'investigations des services et unités de police judiciaire ont été mobilisés pour rechercher les auteurs d'infractions ou caractériser la réalité d'une infraction. Il convient d'éviter que celles-ci ne soient considérées seulement comme de simples actes d'administration judiciaire que les victimes auraient du mal à comprendre.

¹¹² Documentation pédagogique de l'ENM : fascicule sur le processus décisionnel du magistrat du parquet.

¹¹³ Annexe 12 : nomenclature issue de la dépêche DACG du 11 juillet 2017 relative à la révision de la nomenclature des classements sans suite adressés aux victimes et, en annexe 13, la nomenclature modifiée par la dépêche DACG du 14 juin 2021.

4.2.5 Renommer certains classements sans suite

La direction des affaires criminelles et des grâces a fait évoluer ses instructions afin que les parquets distinguent plus clairement dans les avis délivrés aux victimes les décisions de classement sans suite, définitives ou simplement provisoires, et les situations dans lesquelles le parquet recourait à l'encontre de l'auteur des faits à des sanctions alternatives aux poursuites pénales.

La mission estime qu'il est possible d'aller plus loin dans un souci de clarification. Comme il l'a été indiqué, les classements sans suite peuvent avoir des significations différentes et un champ variable d'application dans le temps.

Seuls les plaintes et signalements ne pouvant faire l'objet de poursuites en raison d'une impossibilité juridique définitive de poursuivre un auteur ou parce que le parquet renonce à y donner suite en raison de son pouvoir d'opportunité, devraient pouvoir être désignés comme des « classements sans suite ».

Il pourrait en revanche être créé une catégorie de décisions correspondant non pas à « un classement sans suite » mais à « **un avis de suspension provisoire de l'enquête** », révisable en cas d'éléments nouveau, chaque fois que celle-ci n'a pas permis de rassembler des charges suffisantes ou de retrouver l'auteur d'une infraction.

Les autres alternatives aux poursuites pénales ou administratives prononcées par le parquet ou d'autres autorités devraient être présentées comme telles y compris au plan statistique.

4.3 L'importance du traitement du contentieux relatif aux violences sexuelles sur mineurs est un défi à relever pour les tribunaux judiciaires alors que leurs moyens sont contraints

4.3.1 Un contentieux spécifique qui progresse et qui nécessite des moyens humains importants et formés pour les traiter

Bien que ne représentant pas numériquement une part importante du contentieux traité par les juridictions pénales, le contentieux des violences sexuelles sur mineurs progresse et présente des caractéristiques qui imposent un traitement spécifique.

Ainsi, on rappellera que contrairement à d'autres contentieux, le temps passé entre la date des faits et le début de l'enquête peut être extrêmement long (Cf. 3.2).

De ce fait, l'objectif de la politique publique de lutte contre les violences sexuelles commises sur les mineurs doit viser à réduire ce délai et à ne pas y ajouter un temps déraisonnable d'enquête et de traitement judiciaire.

Or, au sein des juridictions, la spécialisation pourtant nécessaire est difficile à mettre en œuvre dans certains territoires au regard des effectifs disponibles tant au parquet qu'au siège et les nouvelles priorités de politique pénale édictées par le gouvernement en matière de lutte contre les violences intrafamiliales ont souvent été, par cohérence, confiées à des services du parquet qui avaient en charge les violences sexuelles sur mineurs ce qui a pu alourdir leur activité.

Si l'étude des échantillons sur la période considérée a pu établir que l'examen des procédures par les magistrats du parquet était mené avec sérieux, elle a également permis de constater que dans certains ressorts des procédures complexes avaient été classées sans suite sur la base de comptes rendus téléphoniques des enquêteurs alors même que la procédure écrite n'était transmise que postérieurement et que le substitut du parquet qui avait pris cette décision n'appartenait pas toujours au service des mineurs et/ou n'avait pas suivi l'affaire tout au long de l'enquête.

Il est apparu que ce mode de traitement était largement conditionné par le manque de magistrats spécialisés et de permanences spécifiques aux infractions commises sur les mineurs.

La mission note néanmoins que malgré ces difficultés plusieurs procureurs de la République ont prohibé formellement cette pratique et demandé à leur parquet de ne prendre de décision de poursuite ou de classement qu'après s'être fait transmettre la procédure. Elle note également que le fait pour les parquets de spécialiser un nombre restreint de parquetiers formés pour diriger les enquêtes au sein des permanences concernant les violences sexuelles sur mineurs a pu aboutir à élever significativement le taux de poursuites et permettre une meilleure cohésion dans la réponse pénale.

La CIIVISE et les associations de victimes se sont émues du fait que les magistrats du parquet ne visionnaient que très rarement les enregistrements des auditions de victime¹¹⁴ ou ne recevaient jamais les victimes pour leur expliquer leur décision de classement sans suite. Beaucoup de magistrats rencontrés ont regretté cette situation et l'ont expliquée par le manque de temps.

Il en est de même concernant les retours d'informations vers les administrations ou institutions, pourtant prévues par la loi, voire de victimes qui ont dénoncé des faits et qui ne se voient pas toujours informées des suites données à leurs dénonciations ou plaintes.

La plupart de ces dysfonctionnements trouve leur origine dans le manque d'effectifs suffisants dans les parquets¹¹⁵ ce qui les contraint à fonctionner souvent en mode dégradé¹¹⁶.

¹¹⁴ On observera néanmoins qu'à l'origine cette obligation visait à éviter les auditions multiples des mineurs victimes tant au stade de l'enquête qu'au stade du jugement et n'avait pas comme objectif de constituer un élément de preuve.

¹¹⁵ Tant de magistrats que de fonctionnaires.

¹¹⁶ La faiblesse des effectifs du parquet en France est d'ailleurs rappelée depuis plusieurs années

La mission a également constaté que certaines procédures n'avaient pas été traitées par des enquêteurs et/ou des magistrats formés à ce type de contentieux ou avaient connus des retards de traitement en relation directe avec les moyens disponibles (en enquêteurs, en permanenciers spécialisés au parquet, en experts et en juge correctionnels ou criminels).

Elle estime également que la faiblesse des contrôles exercés au sein de certains services d'investigations judiciaires par la hiérarchie intermédiaire¹¹⁷ n'avait pas permis de corriger des défauts dans la conduite des procédures.

Le renforcement des effectifs de police judiciaire n'est donc qu'un préalable à l'amélioration de la qualité des procédures laquelle inclut une démarche de contrôle interne (Cf. 3.1.4).

4.3.2 Une formation des magistrats qui doit s'étendre à tous les magistrats spécialisés

La plupart des parquets ont spécialisé un ou plusieurs de leurs membres pour suivre les affaires de violences sexuelles dont sont victimes les mineurs. D'une dizaine à un seul, ces magistrats assurent la direction et le contrôle des services d'enquêtes en charge des investigations.

Si nombre d'entre eux se sont formés aux problématiques propres à ce contentieux, plusieurs s'étaient familiarisés uniquement au seul contact de leurs collègues et n'avaient pas reçu de formations spécifiques.

Certains membres du parquet rencontrés par la mission indiquaient que la situation de leurs collègues du siège pénal, amenés à juger ces affaires, était identique et que ce manque de formation pouvait influencer sur la capacité de la juridiction à appréhender des situations complexes ou certaines exigences en matière de preuves.

Ils exposaient que les magistrats non formés pouvaient être confrontés dans ce contentieux spécifique à de nombreux biais de compréhension des situations s'ils ignoraient la psychologie des enfants, la réalité des situations d'emprise ou la réalité et la persistance des traumatismes psychologiques.

par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe dans ses rapports. On retiendra notamment que si la moyenne du nombre de magistrat du parquet pour 100 000 habitants s'établit à 12,3 au sein des pays du Conseil de l'Europe, on en dénombre seulement 3 en France, ces derniers devant, malgré tout, gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 habitants) et exercer un nombre important de fonctions juridictionnelles et administratives. Source : www.coe.int/fr/web/cepej.

¹¹⁷ Le stock de procédures présent dans les services de police ou non enregistrées au niveau des Bureaux d'ordre des parquets représentent des milliers de procédures au niveau national.

Ils rappelaient également, à ce propos, que s'il n'y avait pas dans notre droit de présomption de responsabilité pénale pesant sur les mis en cause en matière de violences sexuelles sur les mineurs, il ne devait pas y avoir non plus de présomption de mensonge concernant les victimes.

En tout état de cause, ils devaient tenir compte de cette situation afin de pouvoir renvoyer des affaires justifiant un débat judiciaire devant la juridiction de jugement sans craindre une appréciation de leurs collègues du siège qui méconnaîtraient les spécificités de ce type de contentieux et risqueraient d'exposer les victimes à un éventuelle relaxe.

Ils indiquaient que la capacité du parquet à soutenir l'accusation devant le tribunal pouvait s'en trouver amoindrie et expliquer certains classements sans suite ou alternatives aux poursuites.

Interrogée sur la formation théorique initiale délivrée sur le traitement des violences sexuelles sur mineurs, l'École Nationale de la magistrature (ENM) a détaillé les formations particulièrement complètes qu'elle délivrait. Elle précisait que les auditeurs de justice recevaient une formation générale sur cette problématique complétée par des enseignements spécifiques lors des choix de postes dans le domaine pénal.

S'agissant de la formation continue offerte à tous les magistrats, l'ENM indiquait une montée en puissance significative du dispositif de formation dans la mesure où si seulement 23 magistrats avaient suivis en 2014 des stages de formations en relation avec la problématique des violences sexuelles, ils étaient 231 en 2022¹¹⁸.

Il apparaît que l'effort fourni en matière de formation doit se poursuivre et que notamment, tous les magistrats intervenant dans le traitement des violences sexuelles devraient systématiquement se voir offrir une formation sur ce type de délinquance.

4.4 L'amélioration des délais de traitement judiciaire par la maîtrise des délais d'enquête et d'audiencement

4.4.1 Le temps de l'enquête

Il résulte des investigations de la mission que le temps de l'enquête peut être très variable selon la complexité de l'affaire qui tient en partie du délai de révélation - en moyenne de 49,2 mois pour les viols commis sur mineurs et de 22,8 mois pour les agressions sexuelles¹¹⁹ - et la disponibilité des enquêteurs et experts sollicités.

¹¹⁸ Si 1 047 magistrats sur 8 600 ont suivi ces formations entre 2014 et 2022, il n'est pas possible d'établir que tous les magistrats en charge des procédures de violences sexuelles en aient bénéficié.

¹¹⁹ Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE, Affaires traitées par les parquets entre 2014 et 2019.

Il résulte ainsi des éléments communiqués à la mission que le temps moyen d'enquête est de 10 mois pour les viols et de 9,7 mois pour les agressions sexuelles à compter de la plainte ou de la dénonciation, mais que ce délai peut être supérieur dans les ressorts où il existe d'importants stocks de procédures en souffrance et, par conséquent, des retards de traitement.

La mission a pu constater lors des échanges avec les responsables des différents parquets qu'ils étaient informés de l'existence de stocks de procédures en souffrance au sein des services de police et unités de gendarmerie qui nécessitaient un suivi afin d'éviter que des procédures voient leur traitement interrompu (Cf. 3.1.1.2).

L'adoption de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 paraît de nature à modifier cette situation en prévoyant la limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ans à compter du premier acte d'enquête prolongeable pour une durée d'un an par autorisation du procureur de la République.

Cette disposition n'étant pas applicable aux procédures antérieures à la publication de cette loi, une dépêche commune intérieur/justice du 31 mai 2021 invite les FSI à recenser les procédures en cours et élaborer une stratégie de traitement judiciaire.

La mission estime qu'il appartiendra aux parquets d'être particulièrement vigilants dans la mise en œuvre de ce traitement afin d'éviter des classements sans suite de procédures graves mais anciennes, justifiés uniquement par des carences de traitement.

La mission souligne également que la pleine application de cette loi nécessitera un renforcement des moyens consacrés par les FSI à l'investigation si on ne veut pas pénaliser les victimes par l'interruption d'enquêtes qui n'auraient pas été menées avec diligence.

4.4.2 Le temps du jugement

La plupart des victimes évoque la longueur des procédures judiciaires qui souvent aboutit à ce que la victime mineure soit entendue par la juridiction de jugement plusieurs années après le début de la procédure et même quelque fois quand elle est devenue majeure. Elles font part de la difficulté à s'inscrire dans un parcours si long qui les empêche souvent de « *tourner la page* » et dont l'issue arrive à un moment qui n'est pas toujours opportun dans leur vie.

Il apparaît en effet que la condamnation de l'auteur des faits intervient, en moyenne, 121,1 mois après qu'ils aient été commis en matière de viol sur mineurs et 70, 1 mois en matière d'agressions sexuelles sur mineurs¹²⁰. Si ces délais peuvent paraître anormalement longs, ils doivent néanmoins être considérés au regard du délai de révélation des faits par la victime.

¹²⁰ Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE/fichier statistique Cassiopée.

Dans les ressorts visités, il apparaît ainsi que les délais moyens (en mois) entre la commission de l'infraction et la condamnation définitive prononcée pour une infraction principale de viol sur mineur par les cours d'assises sont les suivants :

Département de la juridiction	2014-2020
Gironde	132,3
Haute-Garonne	146,7
Moselle	146,7
Alpes-Maritimes	154,3
Finistère	168,7
La Réunion	118,8
Oise	128,4
Haute-Savoie	118,8
Hautes-Alpes	non significatif

Source : Ministère de la justice /SG/SEM/SDSE/fichier statistique du Casier judiciaire national des personnes physiques.

Bien sûr, les délais de jugement sont plus brefs si on retient comme point de départ la révélation aux autorités d'un viol ou d'une agression sexuelle qui peuvent être ancien. Mais il apparaît que le traitement judiciaire peut être néanmoins particulièrement long et devrait constituer un point d'attention important pour l'institution judiciaire¹²¹.

L'analyse des délais de jugement dans les ressorts visités confirme que cette problématique concerne de manière plus accentuée les faits de nature criminelle et pouvait différer fortement selon que l'auteur des faits était libre ou détenu.

Délai moyen (en mois) entre l'arrivée de l'affaire au parquet et le jugement par les juridictions de 1^{ère} instance pour une infraction principale d'agression sexuelle sur mineur

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Groupe 1								
TJ de Bordeaux	24,3	24,3	19,9	21,8	ns	25,8	22,6	23,7
TJ de Toulouse	24,3	27,2	30,4	24,7	27,9	25,6	30,8	27,2
Groupe 2								
TJ de Metz	ns	ns	ns	21,1	23,5	ns	ns	23,5

¹²¹ L'instruction en matière de viol durait en moyenne 29 mois en 2016. Source : Info stat Justice, n° 160, mars 2018.

TJ de Nice	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	22,6
Groupe 3								
TJ de Quimper	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	26,8
TJ de Saint-Pierre	ns	23,9	16,2	16,9	17,4	20,3	25,4	19,9
TJ de Senlis	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	27,3
Groupe 4								
TJ d'Annecy	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	34,7
TJ de Gap	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	21,0

Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE. ns : non significatif (effectifs inférieurs à 30).

La DACG, pour sa part, constate que le délai d'écoulement des affaires en état d'être jugées en matière criminelle augmente ces dernières années, il est de 20 mois en première instance en 2020. Cette croissance vient accroître le stock d'affaires en attente de jugement¹²².

L'accroissement du stock s'explique par l'insuffisance des capacités de jugement des cours d'assises au regard de l'activité des juges d'instruction, mais aussi par l'accroissement important du taux d'appel¹²³.

Ce décalage temporel est si prégnant qu'enquêteurs et procureurs insistent sur la nécessité de joindre à la procédure des photographies de la victime mineure prises à la période la plus rapprochée des faits afin de permettre aux juges et jurés de mieux visualiser la condition de celle-ci à l'époque.

L'objectif visant à faciliter la révélation ou la constatation de ces faits, la plus contemporaine possible du moment où ils ont été commis, doit demeurer un objectif mais il doit également s'accompagner d'efforts pour assurer un traitement judiciaire le plus diligent possible quand des poursuites sont engagées. En effet, même si elle n'est pas la condition *sin qua non* de la reconstruction de la victime, la condamnation de l'auteur est une condition essentielle de sa résilience et le point culminant du processus judiciaire.

A l'inverse, la multiplication de temps morts pendant l'enquête, durant le traitement de l'affaire par le parquet ou par un magistrat instructeur et l'attente d'une date disponible de jugement devant un tribunal correctionnel ou une cour d'assises aboutit sans conteste à « victimiser » une seconde fois le plaignant qui ne peut que constater que malgré la violence qu'elle a subie, le jugement de son agresseur, notamment s'il n'est pas détenu provisoirement¹²⁴, est rarement prioritaire.

¹²² Observatoire des cours d'assises, pôle d'évaluation des politiques pénales, DACG, décembre 2021.

¹²³ La part des appels dans ce stock était de 16 % en 2006, atteint 22 % en 2013, puis 23,5 % en 2019.

¹²⁴ Les accusés ou prévenus incarcérés provisoirement doivent être jugés dans des délais stricts fixés par la loi.

On remarquera pourtant que le nombre de procédures concernées est relativement modeste puisqu'entre 2014 et 2019, les condamnations pour viols pour mineurs et pour agressions sexuelles sur mineurs représentaient respectivement 0,50 % et 2,64 % de l'ensemble des condamnations prononcées pour des atteintes aux personnes (respectivement 0,09 % et 0,44 % de l'ensemble des condamnations)¹²⁵.

La généralisation en 2023 de la cour criminelle départementale¹²⁶ a vocation à répondre à la problématique de l'engorgement chronique des cours d'assises et à limiter le recours à la correctionnalisation afin d'assurer une égalité de traitement et renforcer l'effectivité de l'application de la loi¹²⁷.

Mais d'une façon plus globale, au regard des préjudices importants causés aux victimes mineures tant par les faits eux-mêmes, que par les conséquences sur la construction de leur identité encore en cours dans la plupart des cas, que par les lenteurs de leur traitement par l'institution judiciaire, il ne paraîtrait pas anormal que ces procédures bénéficient d'un audiencement prioritaire y compris quand l'auteur des faits n'est pas incarcéré.

4.5 Elaborer une politique pénale spécifique aux violences sexuelles faites aux mineurs

4.5.1 La diffusion d'une circulaire de politique pénale et la mise en place d'un pilotage local plus dynamique

La lutte contre les violences conjugales a fait, ces dernières années, l'objet de circulaires et dépêches successives qui ont permis de construire progressivement une politique pénale structurée, déclinée au niveau local par les parquets, et d'enrichir les réponses judiciaires face à un phénomène croissant.

La prise en considération des violences sexuelles sur mineurs a, en revanche, fait l'objet d'une approche plus fragmentée, le plus souvent au travers de circulaires successives de présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale permettant d'en renforcer la répression ou d'améliorer la protection des victimes notamment dans le cadre du traitement des violences intrafamiliales.

Ainsi, le guide de la DACG sur la prise en charge des mineurs victimes¹²⁸ n'a pas pour objet de fixer des instructions de politique pénale, mais « propose » simplement des « lignes d'action pratique » en vue d'améliorer les réponses judiciaires.

¹²⁵ Tableau des condamnations entre 2014 et 2019 selon la nature de des condamnations. Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

¹²⁶ Issue de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, la cour criminelle départementale a été progressivement expérimentée dans 15 départements.

¹²⁷ La mesure de l'impact de l'activité de ces cours criminelles départementales en termes de délais d'audiencement, durée des audiences, nature et durée des peines prononcées figurent au nombre des missions du comité d'évaluation et de suivi de ces juridictions (décret n° 2022-16 du 7 janvier 2022) ce qui permettra de déterminer une politique de co-audiencement de nature à réduire les délais de jugement et la priorisation du jugement des affaires criminelles de violences sexuelles sur mineurs.

¹²⁸ Actualisé en mars 2020.

Or, la hausse du nombre de procédures de viols et d'agressions sexuelles sur mineur, l'expression des attentes des victimes et des associations relayant leurs préoccupations de même que l'extension du périmètre de l'inceste et la prescription glissante issues de la loi du 21 avril 2021¹²⁹ appellent pourtant à la définition d'une politique pénale globale cohérente et spécifique sur le territoire afin de conférer à la lutte contre les violences sexuelles un cadre stratégique à l'action de l'ensemble des acteurs judiciaires.

Recommandation n° 8. A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : élaborer une circulaire de politique pénale générale précisant la politique à mener qu'il s'agisse du repérage, des enquêtes, du classement, du jugement et de l'accompagnement des mineurs victimes de violences sexuelles.

Elle devrait pouvoir également préciser les articulations à trouver entre réponses administratives, alternatives aux poursuites et poursuites judiciaires pour les faits les plus graves et notamment préconiser la mise en place de protocoles entre parties prenantes. De la même manière, elle pourrait appeler à l'adoption de plan locaux de lutte contre les violences sexuelles notamment faites aux mineurs qui devraient s'incarner à travers divers dispositifs tels que le conseil local de la sécurité et de la prévention de la délinquance (CLSPD) ou le comité local d'aide aux victimes (CLAV)¹³⁰, ce qui permettrait de coordonner les efforts entrepris puis d'évaluer l'efficacité la politique publique mise en œuvre aux fins de procéder aux ajustements nécessaires.

4.5.2 La priorisation du traitement des affaires les plus graves par la mise en place de protocoles de signalement et de traitement

Les policiers ou gendarmes spécialisés ainsi que les services en charge du traitement des faits d'agressions sexuelles et de viols sur mineurs ont exposé la difficulté de traiter, aux côtés des affaires graves nécessitant des investigations complexes, de nombreuses procédures concernant des faits de faible gravité ou des faits dont les auteurs ne pouvaient voir leur responsabilité pénale engagée en raison de leur âge.

¹²⁹ Avec l'introduction d'une prescription glissante ou en cascade, le délai de prescription du viol sur mineur peut être prolongé si la même personne viole, agresse sexuellement ou commet une atteinte sexuelle sur un autre enfant jusqu'à la date de prescription de cette nouvelle infraction. Ce mécanisme trouve également à s'appliquer en cas d'agression sexuelle ou d'atteinte sexuelle sur mineur.

¹³⁰ Le CLAV veille à la structuration, la coordination, la mise en œuvre et l'amélioration des dispositifs d'aide aux victimes. A cette fin, un schéma départemental d'aide aux victimes est élaboré (Cf. 5.3.6).

Ainsi, la mission estime que dans les échantillons étudiés certains faits dénoncés auraient pu être traités au plan éducatif ou disciplinaire et n'auraient pas dû entraîner la mobilisation d'enquêteurs spécialisés pendant de nombreuses semaines alors même que des décisions de classement sans suite étaient prévisibles.

Il convient de préserver la capacité des forces d'investigation judiciaire spécialisées en ne les saisissant que de procédures susceptibles d'avoir des suites pénales.

Or, si la création de la CRIP a permis de piloter et consolider le dispositif de repérage des violences sexuelles sur mineurs et a contribué à limiter la saisine directe des parquets aux faits devant recevoir exclusivement des réponses pénales, cette logique est contournée. Certains agents ou professionnels suggèrent aux parents des victimes de déposer plainte devant les services de police et les unités de gendarmerie y compris pour des faits bénins pouvant recevoir un autre traitement que pénal ou insusceptibles d'entraîner la mise en cause de la responsabilité pénale de leurs auteurs.

La mission a pu constater que cet écueil avait été évité dans les ressorts visités où les conduites à tenir étaient précisées dans un protocole en commun notamment quand les faits concernaient le milieu scolaire ou de jeunes enfants.

C'est pourquoi, la mise en œuvre de protocoles entre les différents acteurs du repérage des infractions sexuelles et les parquets nous paraît devoir être encouragée comme permettant de traiter autrement que pénalement des faits de très faible gravité, soit sur le plan éducatif quand la majorité pénale n'est pas atteinte, soit en retenant une approche disciplinaire quand ils sont commis en milieu scolaire ou sportif¹³¹.

4.5.3 La mise à disposition à tous les professionnels de l'outil automatisé de calcul des délais de prescription

Les délais de prescription font que le traitement contentieux est particulièrement complexe tant pour les enquêteurs et magistrats que pour les justiciables concernés.

L'allongement de ces délais et la création récente de « délais glissants » de prescription n'est pas toujours facile à appréhender.

On peut saluer à cet égard le travail effectué par la DACG qui a mis à disposition des juridictions l'outil « Clepsydre » qui permet de calculer rapidement la prescription de l'action publique en matière d'infractions sexuelles sur mineurs¹³².

¹³¹ En outre, la mission propose une extension du champ de l'infraction d'outrage sexiste prévu par l'article 621-1 du code pénal (Cf. 4.5.4).

¹³² L'outil a fait l'objet d'un lancement le 16 mars 2022.

La mission suggère que cette innovation, actuellement réservée aux magistrats, puisse être mise à disposition de tous les professionnels qui le souhaitent (enquêteurs, avocats, associations, notamment) afin de répondre aux questionnements et faciliter en outre l'accomplissement des missions de chacun.

4.5.4 La clarification du champ de l'infraction d'agression sexuelle et de la réponse pénale attendue

Le parti pris par le législateur d'instaurer des infractions génériques, permettant d'embrasser une grande variété de situation, expose les services d'investigations à traiter de la même manière les faits bénins et les infractions d'une extrême gravité.

Malgré la présence de protocoles et/ou de bon fonctionnement des CRIP, la mission a pu constater la judiciarisation d'un nombre significatif de faits remontés au parquet pour lesquels les qualifications retenues justifiaient des investigations disproportionnées par rapport à la gravité des faits constatés et des décisions fréquentes de classement sans suite.

Il est apparu ainsi que les sanctions pénales prévues par les qualifications existantes pouvaient sembler disproportionnées d'autant qu'elle induisaient des investigations nombreuses et stigmatisantes tant pour les auteurs que pour les victimes¹³³ alors même que, le plus souvent seules des alternatives aux poursuites étaient ordonnées. De fait, il semble manquer une infraction intermédiaire qui pourrait correspondre à des comportements inappropriés de nature sexuelle mais de faible intensité n'ayant pas causé de préjudice important à la victime et permettrait de recourir à des procédures simplifiées d'enquêtes et de poursuites¹³⁴.

Cette infraction pourrait utilement prévenir des comportements plus graves et apporter une réponse immédiate aux victimes.

C'est pourquoi la mission propose qu'une réflexion puisse être lancée pour insérer le terme « geste » dans le champ de l'article 621-1 du code pénal instaurant l'outrage sexiste en prévoyant que celui-ci pourrait être constitué chaque fois que l'on cherche à « *imposer à une personne tout propos, **geste** ou comportement à connotation sexuelle ou sexiste qui soit porte atteinte à sa dignité en raison de son caractère dégradant ou humiliant, soit créé à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.* » et de sanctionner plus sévèrement ces faits quand ils sont commis sur la voie publique, au sein d'un établissement scolaire, sportif ou de loisirs.

¹³³ Recours à la garde à vue, expertise psychologique ou inscription des auteurs dans des fichiers comme le fichier national des empreintes génétiques.

¹³⁴ Notamment par le recours aux amendes forfaitaires.

Recommandation n° 9. A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : étendre le champ de l'article 621-1 du code pénal par l'introduction du terme « geste » au titre des éléments constitutifs de l'infraction d'outrage sexiste.

4.5.5 L'évolution des règles de compétences pour mieux prendre en compte les besoins de la victime

L'étude des différentes procédures a montré que les règles de compétences existantes pouvaient entraîner, outre des lenteurs dans leur traitement, une forme de victimisation secondaire.

Si l'on comprend aisément qu'en première intention la compétence attribuée par la loi et les instructions de la chancellerie¹³⁵ au parquet du lieu des faits trouve sa logique dans le fait que les témoins éventuels et les preuves matérielles se situent à cet endroit, qui coïncide par ailleurs le plus souvent avec le domicile de l'auteur et de la victime, il est plus discutable que le domicile de l'auteur, autre chef de compétence retenu par la loi, présente les mêmes avantages. Il expose même la victime, quand elle est mineure, à se voir imposer de nouvelles épreuves inutiles.

En effet, le plus souvent, la plainte initiale en matière de violences sexuelles est déposée dans un service de police ou une unité de gendarmerie à proximité du domicile de la victime, or même si des instructions sont données en vue de procéder aux actes d'enquête sur place, le parquet se dessaisira au profit du lieu des faits ou au profit du parquet du domicile de l'auteur des faits.

Ce dispositif obligera la victime à se déplacer quelque fois loin de chez elle pour participer aux interrogatoires ou des confrontations organisées par le service d'enquête, puis le cas échéant répondre aux convocations d'un juge d'instruction puis enfin devra participer au jugement de l'affaire qui pourra intervenir des années plus tard. Cette organisation pèse évidemment sur l'implication de la victime et de son entourage¹³⁶ dans la procédure qui le concerne et peut aboutir à une victimisation secondaire de la victime en lui imposant un véritable parcours du combattant pendant l'essentiel de sa minorité ou peut aboutir à une véritable démobilisation du mineur et de son entourage notamment si on prend en compte la durée de traitement des procédures notamment criminelles¹³⁷.

¹³⁵ Circulaire du 11 mai 2017 relative aux critères de compétence territoriale.

¹³⁶ Voir en ce sens les observations des administrateurs ad hoc (Cf. partie 5.3.3).

¹³⁷ La moyenne du temps de traitement judiciaire entre les faits et la condamnation est de 121,1 mois pour les viols sur mineurs et de 70,1 mois pour les agressions sexuelles sur mineurs. Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

Dès lors, la possibilité de retenir le domicile du mineur victime comme chef de compétence devrait pouvoir être expertisée par les services du ministère de la justice en vue de compléter les règles existant actuellement dans ce domaine¹³⁸.

En tout état de cause, il serait souhaitable d'améliorer l'information des victimes quant au parquet compétent et de veiller à ce que les victimes soient systématiquement avisées quand un parquet se dessaisit d'une procédure au profit d'un autre.

5. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES MINEURS VICTIMES

5.1 Mieux informer et accompagner les victimes lorsqu'une décision de classement sans suite est prononcée

Dans 41 % des procédures analysées, la mission n'a pas été en mesure de trouver trace de la notification de l'avis de classement sans suite prévu par l'article 40-2 du CPP¹³⁹. Ce défaut de notification prive de fait la victime de l'information à laquelle elle a droit et de la possibilité de contester cette décision devant le procureur général¹⁴⁰ ou de saisir un magistrat instructeur ou directement une juridiction correctionnelle.

Par ailleurs, elle relève que l'avis de notification, dans sa forme et son contenu, variait d'une juridiction à l'autre. Au cours de la période 2014-2019, 45 % reposait sur un courrier type, généré par l'appliquatif Cassiopée, reprenant les motifs des classements sans suite issus du tableau récapitulatif établi par la DACG¹⁴¹.

Seuls 7 % des avis faisant l'objet d'un courrier personnalisé. La mission a constaté que ces courriers personnalisés étaient brefs et peu explicatifs. La mission n'a pas relevé de cas de notification faite directement à un justiciable au tribunal par un magistrat du parquet¹⁴². En revanche, 7 % de réquisitions à des associations d'aide aux victimes ont permis d'accompagner et d'expliquer ce classement auprès de la victime et, lorsqu'elle était encore mineure, de ses représentants légaux.

¹³⁸ En recourant à la visioconférence pour réaliser certains actes de procédure.

¹³⁹ Soit qu'il n'ait pas été tracé en procédure soit qu'il n'ait tout simplement pas été fait, la copie papier de l'avis de CSS n'étant pas forcément jointe à la procédure et après vérification, Cassiopée n'étant pas systématiquement renseigné.

¹⁴⁰ Il résulte que la procédure de contestation des CSS devant les procureurs généraux est largement méconnue et peu usitée. Entre 2014 et 2019, 18 recours ont concerné des décisions de CSS émanant de 4 des 9 tribunaux de l'échantillon : source SG/SEM/SDSE et juridictions. Dans 2 cas, ce recours a conduit à une inversion de la décision de CSS avec reprise d'enquête.

¹⁴¹ Ces motifs figurent à la dépêche de la DACG du 11 juillet 2017 relative à la révision de la nomenclature des classements sans suite et de la rédaction des avis de classement adressés aux victimes, déjà évoquée, modifiée par celle du 14 juin 2021.

¹⁴² Cette modalité de notification est encouragée par la dépêche du garde des Sceaux du 26 février 2021 relative au traitement des infractions sexuelles susceptibles d'être prescrites de même

C'est le plus souvent la référence à une fragilité physique ou psychologique de la victime, à son traumatisme, ou le caractère « sensible » d'une infraction¹⁴³ qui justifiaient le recours par le parquet à l'association d'aide aux victimes ou au délégué du procureur¹⁴⁴.

A réception de la réquisition, l'association d'aide aux victimes contactait la victime en lui proposant un entretien afin de lui expliciter les raisons du CSS et les modalités d'accompagnement. A l'issue, l'association d'aide aux victimes transmettait un rapport d'intervention au parquet joint à la procédure¹⁴⁵.

Depuis 2020, un TJ¹⁴⁶ a élaboré une trame de courrier détaillée et personnalisée qui, à partir des éléments factuels, expose les raisons de fait et de droit qui rendent impossible la poursuite par le parquet¹⁴⁷. Les voies de recours, la possibilité d'intenter une action civile pour obtenir réparation, celle de solliciter un avocat, avec mention de l'existence de l'aide juridictionnelle, y figurent, ainsi que les coordonnées de l'association d'aide aux victimes permettant d'obtenir une aide juridique et psychologique.

L'option retenue par cette juridiction est de laisser à la victime la faculté de prendre attache avec une association d'aide aux victimes si elle le souhaite.

Toutefois, dans les affaires les plus graves ou sensibles, la mission estime qu'il appartient au magistrat du parquet d'adapter ce courrier en y indiquant qu'il demande à l'association, par voie de réquisitions, qu'elle établisse le contact avec la victime.

Recommandation n° 10. A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : généraliser la pratique des avis de classement sans suite personnalisés et prendre des réquisitions, dans les affaires de viol et d'agressions sexuelles les plus graves, de manière à ce qu'une association d'aide aux victimes prenne l'initiative du contact avec la victime, mineure ou devenue majeure.

que le recours à une association d'aide aux victimes.

¹⁴³ Homicide involontaire d'un proche, décès d'un enfant, infractions sexuelles les plus graves.

¹⁴⁴ Modalité prévue par un TJ du groupe 2 laissant à l'appréciation du délégué du procureur la faculté d'orienter la victime vers le BAV si une prise en charge psychologique et/ou juridique s'avérait nécessaire.

¹⁴⁵ Ayant le souci de préserver leur neutralité et leur indépendance, toutes les associations d'aide aux victimes rencontrées ont précisé que leur mission était d'accompagner le CSS mais pas de le notifier.

¹⁴⁶ Groupe 1.

¹⁴⁷ Annexe 14 : avis de classement sans suite personnalisé.

5.2 Systématiser l'information en retour aux institutions pour garantir le suivi des signalements

Si l'organisation des circuits et procédures de signalement permet une amélioration nette de la remontée des informations vers les parquets (Cf. partie 2), les modalités de la transmission de l'information sur les suites données en retour aux institutions qui signalent nécessitent d'être améliorées.

Les investigations menées ont fait apparaître des pratiques disparates de la part des parquets selon les territoires et, à l'intérieur de ceux-ci, entre les deux principales institutions qui signalent, la CRIP relevant du conseil départemental et les établissements scolaires relevant de la DSDEN.

Les attentes d'information sur la décision prise par le parquet suite au signalement contenant des éléments susceptibles de recevoir une qualification pénale transmis sont attendues à deux moments, lors de l'envoi afin de savoir si une enquête pénale est diligentée et à l'issue de cette enquête afin de connaître la décision prise par le magistrat du parquet.

Les investigations conduites ont montré qu'au cours de la période de référence les CRIP rencontrées constataient un retour d'information « *quasi systématique* » après l'envoi d'un signalement soit par courriel soit par fiche navette. Une CRIP a indiqué recevoir l'information le jour même en ayant systématiquement communication du nom de l'OPJ en charge de l'enquête tandis qu'une autre dépêchait quotidiennement un agent au parquet afin de déposer les signalements et récupérer les fiches navette remplies par le parquet.

S'agissant des DSDEN, une seule a fait état d'un retour d'information systématique du parquet. Pour pallier l'irrégularité des transmissions d'informations, les DSDEN optent pour un point régulier avec les parquets (téléphone, courriel) ou se tournent vers la CRIP¹⁴⁸.

Tant les CRIP que les DSDEN ont indiqué à la mission que les décisions de CSS étaient très rarement portées à leur connaissance de sorte qu'un contact devait être établi avec les parquets afin d'obtenir cette information dont ils avaient le plus souvent connaissance par les élèves ou leurs parents.

L'absence d'automaticité dans la transmission de l'information de la part de certains parquets génère un déficit d'information et une perte de temps auxquels il convient de remédier dans l'intérêt des mineurs et du bon fonctionnement des services qui signalent. Les professionnels ont indiqué que la connaissance de l'orientation décidée par le parquet leur est indispensable avant de prendre une décision à l'égard de la victime et/ou de l'auteur¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Une DSDEN a indiqué que pour l'année scolaire 2021-2022, 14 % seulement des signalements (toutes causes confondues) avait fait l'objet d'un retour d'information.

¹⁴⁹ Organisation d'un conseil de discipline dans un établissement scolaire, mesure de protection, changement de lieu de prise en charge pour un mineur confié aux services de l'Aide sociale à l'enfance, notamment.

Dès lors, il appartient aux parquets d'organiser les modalités de retour d'information sur les suites données aux signalements.

5.3 Un accompagnement des mineurs victimes à renforcer

5.3.1 *Le renforcement récent du droit de la victime d'être accompagné par un avocat à tous les stades de la procédure*

Le droit d'être assistée d'un avocat de son choix (ou désigné par le bâtonnier) si elle souhaite se constituer partie civile, et de bénéficier de l'aide juridictionnelle, est obligatoirement porté à la connaissance de la victime, mineure ou majeure, par les officiers et agents de police judiciaire¹⁵⁰. Pour les mineurs victimes d'infractions de viol ou d'agression sexuelle¹⁵¹, la confrontation avec une personne gardée à vue mais également l'audition par le juge d'instruction, sont les seuls actes procéduraux où la loi impose que le mineur soit assisté d'un avocat¹⁵².

Ainsi, sur la période 2014-2019, au stade du recueil de la plainte, cette assistance n'était pas prévue par la loi qui retenait un accompagnement de la victime par son représentant légal ou la personne majeure de son choix¹⁵³.

Si certains enquêteurs acceptaient la présence de l'avocat comme personne majeure, cette pratique était très variable d'une unité à l'autre. Dans une instruction du 22 octobre 2021 relative à la prise en charge des violences conjugales et sexuelles la DGPN rappelait aux unités que *lors d'un dépôt de plainte toute victime peut être accompagnée, si elle le souhaite, de son avocat, sa présence n'est pas obligatoire mais ne peut en aucun cas être refusée*¹⁵⁴.

L'exploitation des procédures de l'échantillon a montré que dans 20 % des procédures le mineur était accompagné par un adulte et dans deux procédures seulement par un avocat.

¹⁵⁰ Article 10-2 du CPP. Sur l'ensemble de l'échantillon des procédures analysées, la mission n'a relevé aucun défaut de communication de cette information.

¹⁵¹ Article 706-47 du CPP.

¹⁵² Respectivement articles 63-4-5 et 706-51-1 du CPP. A défaut de désignation d'un avocat par les représentants légaux ou par l'administrateur ad hoc, le juge avise le bâtonnier.

¹⁵³ Les articles 10-2 et 10-4 du CPP.

¹⁵⁴ Instruction DGPN/CAB/n° 2021-02676 D du 22 octobre 2021. Cette instruction faisait suite aux constats du barreau de Paris de refus par les policiers d'assistance des victimes par un avocat au moment de leur dépôt de plainte.

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a ajouté l'avocat au titre des personnes qui peuvent accompagner la victime, à sa demande, à tous les stades de la procédure. Cet accompagnement, assimilé à une assistance¹⁵⁵, constitue une avancée de nature à renforcer les droits des victimes dès le stade du dépôt de plainte, la présence d'un avocat¹⁵⁶ étant de nature à soutenir la parole des mineurs victimes de viols et d'agressions sexuelles souvent en difficulté pour s'exprimer sur les faits qu'ils ont subis.

5.3.2 Etendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle sans examen des conditions de ressources aux mineurs victimes d'agression sexuelle

En l'état des textes relatifs à l'aide juridique, la victime, mineure ou majeure, d'un viol a droit, une fois sa demande déposée auprès du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal judiciaire, au bénéfice de l'aide juridictionnelle sans aucun examen de ses ressources¹⁵⁷. En revanche, pour une victime d'agression sexuelle le bénéfice de cette aide est accordée après examen des conditions d'éligibilité et par conséquent des ressources¹⁵⁸.

Dans la pratique, les bureaux d'aide juridictionnelle individualisent l'appréciation des conditions d'éligibilité. Ainsi, lorsque l'agression sexuelle sur mineur s'est déroulée dans la sphère intrafamiliale, l'aide juridictionnelle est accordée sans appréciation de ces conditions. Quand l'infraction se déroule en dehors de la famille, si le parent se mobilise les conditions d'éligibilité sont examinées, tandis que s'il ne se mobilise pas, les conditions d'éligibilité ne sont pas examinées. La part de subjectivité inhérente à cette appréciation crée une incertitude quant à l'octroi de l'aide juridictionnelle selon les bureaux d'aide juridictionnelle.

A l'instar de ce qui est prévu par la loi pour les victimes de viols, la mission considère que le bénéfice de l'aide juridictionnelle pourrait être accordée aux victimes mineures d'agressions sexuelles sans examen des ressources¹⁵⁹. Une telle extension irait au-delà du mécanisme de l'aide juridictionnelle garantie prévue par l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1991¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Réponse du 5 décembre 2019 à la question écrite parlementaire n° 16044.

¹⁵⁶ L'existence d'un groupe d'avocats spécialisés pour les mineurs dans l'ensemble des juridictions de l'échantillon y contribue également.

¹⁵⁷ Article 9-2 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique qui liste l'ensemble des crimes d'atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité physique permettant à la victime, et ses ayants-droit, de bénéficier de l'aide juridictionnelle.

¹⁵⁸ Les ressources examinées incluent celles du mineur, s'il en dispose, et celles des représentants légaux.

¹⁵⁹ En l'absence de données chiffrées disponibles sur le volume annuel de l'aide juridictionnelle accordée aux mineurs victimes en général et aux mineurs victimes de viol ou d'agression sexuelle en particulier, la mission n'est pas en mesure de chiffrer, même approximativement, le coût d'une telle mesure.

¹⁶⁰ L'aide juridictionnelle garantie, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021, est un mécanisme qui permet pour des procédures énumérées par l'article 19-1, dont certaines peuvent concerner un mineur victime, de garantir à l'avocat, sans dépôt d'un dossier de demande d'aide juridictionnelle, d'être indemnisé

Recommandation n° 11. A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle sans examen des conditions de ressources au bénéfice des mineurs victimes d'agression sexuelle.

5.3.3 La nécessaire revalorisation de la mission des administrateurs ad hoc

La préservation de l'intérêt de l'enfant devrait conduire à une désignation de l'administrateur ad hoc¹⁶¹ dès les premières auditions par les services enquêteurs afin de pouvoir le sécuriser notamment pour les faits impliquant des membres ou des proches de la famille. Or, la mission observe que les désignations ab initio, au stade des investigations des services d'enquête, restent rares soit 4 % des procédures de l'échantillon¹⁶².

Cette réalité est à mettre en lien avec le constat fait par 4 des 9 TJ qui ont souligné l'insuffisance du nombre d'administrateurs ad hoc, une juridiction du groupe 1 évoquant un *manque de vocation* patent.

La difficulté à identifier les bons interlocuteurs, les dates d'auditions, et plus largement les actes de la procédure, y compris les classements sans suite qui ne leur sont pas toujours notifiés, les délais de route nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, l'incompréhension ou l'hostilité des parents, la frilosité des établissements scolaires à laisser partir un enfant ou un adolescent qui n'est pas accompagné par un de ses parents ou un tiers identifié, l'absence de carte professionnelle nominative sont autant de difficultés soulignées par les administrateurs ad hoc auprès de la mission.

Tous relèvent l'absence de statut et une rémunération insuffisante très loin d'être en adéquation avec les exigences de la loi qui donne mandat à l'administrateur ad hoc de déceler l'intérêt d'un enfant et de le porter tout au long de la phase judiciaire.

au titre de l'aide juridictionnelle y compris si la personne assistée ne remplit pas les conditions de cette aide, le contrôle des ressources se faisant a posteriori.

¹⁶¹ Aux termes de l'article 706-50 du CPP, lorsque la protection des intérêts d'un mineur n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux, le procureur de la République, le juge d'instruction ou la juridiction de jugement, désignent un administrateur ad hoc, personne physique ou morale (conseils départementaux, associations de tutelle, de protection de l'enfance et plus généralement du champ social).

¹⁶² Les associations entendues confirment les difficultés liées à une désignation tardive notamment alors que l'information judiciaire est déjà en cours ce qui prive, de fait, le mineur d'un accompagnement idoine pendant la phase d'enquête.

A titre d'exemples, une désignation par le procureur de la République au cours d'une enquête qui n'est pas suivie d'une instruction donne lieu à une indemnité de 175 euros, une désignation pour une instruction correctionnelle sera indemnisée à hauteur de 250 euros et 450 euros si l'instruction est criminelle ; pour l'accompagnement d'un mineur à une audience du tribunal pour enfants statuant en matière correctionnelle l'indemnité est de 75 euros et 300 euros pour un accompagnement du mineur à la cour d'assises¹⁶³. Ces indemnités ont été fixées par un arrêté du 2 septembre 2008 et n'ont pas été revalorisées depuis¹⁶⁴.

L'association Thémis¹⁶⁵ a quantifié le temps de travail de l'administrateur ad hoc soit, en matière correctionnelle, pour des faits commis au sein de la famille, une moyenne de 22 actes par dossier et une quinzaine d'heures de temps de travail¹⁶⁶ auxquelles doit s'ajouter le temps d'audience ; en matière criminelle, une moyenne de 50 actes est nécessaire pour une trentaine d'heures de temps de travail en dehors du temps de procès devant la cour d'assises.

Par conséquent, ramené au temps de travail qu'implique l'accompagnement du mineur, et à la durée des procédures judiciaires, qui varie, dans les juridictions de l'échantillon, de 19,9 à 34,7 mois s'agissant des procédures d'agressions sexuelles sur mineur¹⁶⁷, le niveau des indemnités apparaît particulièrement modique. Les administrateurs ad hoc, de même que des magistrats du parquet, estiment que l'activité s'apparente à du *bénévolat*¹⁶⁸. Ces montants dissuadent des associations prêtes à développer un service d'administrateurs ad hoc, à côté par exemple d'un service d'accompagnement des majeurs protégés, à le faire. Tandis que d'autres association se retirent de ce service déficitaire pour ne pas mettre en péril financier l'ensemble de la structure.

¹⁶³ Ces indemnités sont indépendantes des indemnités versées au titre de la prise en charge des frais de déplacement (transport, repas et nuitée). Elles ont été revalorisées le 25 octobre 2021.

¹⁶⁴ Arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux frais de justice criminelle en matière de médecine légale, de traduction, d'interprétariat et d'administration ad hoc, cf. articles R 216 et A 43-8 du CPP respectivement modifiés par le décret n° 2021-682 du 27 mai 2021 et par arrêté du même jour uniquement aux fins d'harmonisation des missions de l'administrateur ad hoc avec les dispositions du code de justice pénale des mineurs (CJPM) qui a supprimé la phase d'instruction devant le juge des enfants et par conséquent l'intervention de l'administrateur ad hoc à ce titre.

¹⁶⁵ Implantée à Strasbourg, l'association Thémis a été désignée en qualité d'administrateur ad hoc par les juridictions du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans 596 nouvelles procédures en 2021 dont 294 pénales et 74 relatives à des viols ou agressions sexuelles sur mineur (soit 25 % des mandats au pénal).

¹⁶⁶ Incluant le travail administratif : courriers, appels téléphoniques notamment.

¹⁶⁷ Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

¹⁶⁸ Les parquets ont précisé que ce contexte difficile n'entamait pas la qualité dans l'accomplissement de leurs missions grâce à *un investissement personnel particulièrement important*.

La mission considère qu'il existe un risque de désaffection pour cette mission¹⁶⁹ à un moment où les dernières réformes indiquent au contraire l'importance que le législateur continue d'attacher à la sauvegarde et à la défense des intérêts des enfants et des adolescents¹⁷⁰ par le recours à son assistance par un administrateur ad hoc.

Recommandation n° 12. A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : élaborer un statut des administrateurs ad hoc en adéquation avec les exigences inhérentes au mandat que leur confie la loi au soutien des intérêts de l'enfant et revaloriser leurs indemnités.

5.3.4 Généraliser les réquisitions aux fins d'intervention d'une association d'aide aux victimes pour les mineurs victimes de viol et d'agression sexuelle dès le début de l'enquête

L'article préliminaire du code de procédure pénale dispose que « L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale »¹⁷¹.

Aux termes des articles 10-2 et 53-1 du CPP, les officiers et les agents de police judiciaire informent les victimes de leur droit d'être aidées par une association d'aide aux victimes agréée. En outre, dans chaque ressort de tribunal judiciaire, « afin qu'il soit porté aide à la victime de l'infraction », le procureur de la République peut saisir par voie de réquisition une association d'aide aux victimes agréée par le ministère de la justice¹⁷².

Les investigations ont montré que la réquisition aux fins de saisine d'une association d'aide aux victimes par le procureur était peu fréquente. Elle intervient généralement en raison de la gravité des faits ou pour des raisons liées à l'état de la victime. Un parquet a précisé que dès lors que la protection d'un mineur était assurée par le(s) représentant(s) légal(aux) ou un administrateur ad hoc il n'y a pas de réquisition de saisine de l'association d'aide aux victimes.

En revanche, certains parquets la systématisent par des instructions permanentes au profit des victimes dans les procédures où l'auteur est déféré¹⁷³.

¹⁶⁹ Déjà observée dans certains territoires ainsi que le relaie l'Union nationale des associations familiales et certaines unions départementales qui sont amenées à intervenir en dehors de leur département.

¹⁷⁰ Cf. articles L 311-1 et L 311-2 du code de justice pénale des mineurs, article D. 1-11-1 du CPP (décret du 23 novembre 2021 tendant à renforcer l'effectivité des droits des personnes victimes d'infractions commises au sein du couple ou de la famille) et article 375-1 du code civil dans sa rédaction issue de l'article 26 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfant.

¹⁷¹ L'aide aux victimes revêt une dimension interministérielle consacrée par la création d'un délégué interministériel à l'aide aux victimes par décret n° 2017-1072 du 24 mai 2017.

¹⁷² Article 41 dernier alinéa du CPP.

¹⁷³ Comparution immédiate, comparution par procès-verbal, comparution sur reconnaissance

La réquisition a pour effet de générer une démarche proactive de l'association d'aide aux victimes aux fins d'établir, par tous moyens, et dans les meilleurs délais, le contact avec la victime¹⁷⁴. En l'état, en l'absence de réquisition du parquet, une fois l'information donnée par les FSI, c'est à la victime d'accomplir la démarche d'aller vers l'association d'aide aux victimes ce qu'elle ne fait pas forcément¹⁷⁵. Des directives en ce sens devront être intégrées dans les fonctionnalités des logiciels métiers.

Recommandation n° 13. A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : généraliser la réquisition aux fins de saisine d'une association d'aide aux victimes pour les mineurs victimes de viol et d'agression sexuelle en début d'enquête afin de renforcer leur accès aux dispositifs de soutien.

5.3.5 Soutenir la mise en place de bureaux d'aide aux victimes dédiés aux mineurs victimes pour améliorer et renforcer leur accompagnement

Un bureau d'aide aux victimes (BAV), institué au sein de chaque tribunal judiciaire, a pour mission d'informer, d'accompagner et d'assurer une prise en compte personnalisée des victimes à titre gratuit¹⁷⁶. Ces BAV sont gérés par des associations d'aide aux victimes agréées par le ministère de la justice regroupées au sein de l'association France Victimes¹⁷⁷. Composées de juristes, de travailleurs sociaux et de psychologues, elles apportent des explications sur le déroulement de la procédure pénale, informent la victime de l'état d'avancement de la procédure, peuvent l'accompagner à l'audience et mettent en œuvre un accompagnement psychologique.

En 2020, sur les 254.671 victimes aidées par une association du réseau France Victimes, un peu plus de 26.000 étaient mineures dont 13.000 victimes de faits de violences sexuelles¹⁷⁸.

préalable de culpabilité.

¹⁷⁴ Un premier contact peut être établi au sein de l'unité chargée de l'enquête entre la victime et l'ISCG (Cf. 3.2.2), si elle est présente, étant rappelé que son intervention, qui est pensée sur le court terme, consiste notamment à conseiller et orienter la victime vers les dispositifs de droit commun dont les associations d'aide aux victimes.

¹⁷⁵ La honte ressentie par un mineur, ou par ses représentants légaux, constitue parfois un frein.

¹⁷⁶ Les BAV travaillent en partenariat avec les autres administrations, institutions et opérateurs (ASE, hôpitaux, barreaux, administrateurs ad hoc...).

¹⁷⁷ France Victimes regroupe, coordonne et assure la formation des 130 associations d'aide aux victimes ayant un agrément du ministère de la justice.

¹⁷⁸ Source : rapport d'activité France Victimes 2020. 42 % de ces victimes avaient moins de 13 ans.

Sur les neuf tribunaux de l'échantillon un seul a mis en place, en 2018, un BAV dédié à l'accompagnement et à la prise en charge des mineurs. Ce BAV, repéré par les partenaires institutionnels, connaît une activité soutenue en augmentation tant pour l'accueil que pour l'accompagnement des mineurs victimes¹⁷⁹. Dans les autres BAV, l'approche demeure généraliste¹⁸⁰.

Les professionnels des différentes associations d'aide aux victimes entendus ont tous mis en avant les spécificités de l'accompagnement des mineurs victimes lequel nécessite une importante pédagogie, l'emploi d'un langage adapté mais aussi des interventions qui tiennent compte à la fois des besoins du mineur et de ceux des représentants légaux¹⁸¹.

La constitution d'un BAV mineurs permet de définir les modalités de la prise en charge des mineurs victimes en organisant les actions à conduire et articuler tout au long de la procédure avec l'ensemble des partenaires intervenant auprès de ce public, FSI, ASE, CRIP, Éducation nationale, administrateurs ad hoc, barreau, établissement et professionnels de santé notamment¹⁸². Une présentation du BAV mineurs et des modalités d'accompagnement organisées pourraient utilement figurer au schéma départemental d'aide aux victimes des CLAV.

Recommandation n° 14. A l'attention du garde des Sceaux, ministre de la justice : assurer la mise en place de bureaux d'aide aux victimes dédiés aux mineurs afin de renforcer la qualité de leur accompagnement.

¹⁷⁹ Mineurs accueillis au BAV mineurs : 40 en 2019 et 92 en 2021, mineurs ayant bénéficié d'entretiens avec le psychologue : 11 en 2019 et 33 en 2021 dont un tiers environ pour des infractions de nature sexuelle. En outre, entre 2019 et 2021 le nombre de mineurs accompagnés pour des violences intrafamiliales est passé de 54 à 195.

¹⁸⁰ Le BAV d'un TJ du groupe 1 a fait état d'un projet de création d'un BAV mineurs.

¹⁸¹ Sur des temps différents afin de garantir l'expression du mineur et d'éviter le blocage résultant de la honte ou d'une forme de pression en raison du regard des parents.

¹⁸² Compte tenu des attentes des victimes sur cet aspect de l'accompagnement, des modalités précises d'articulation avec les centres médico-psychologiques et autres lieux de soins s'imposent afin de leur permettre de bénéficier d'une prise en charge de leurs troubles psycho-traumatiques.

5.3.6 Réunir les comités locaux d'aide aux victimes sur le thème des violences faites aux mineurs

Dès 2019, la dynamique du Grenelle contre les violences conjugales a entraîné une mobilisation des CLAV sur ce thème prenant en considération la situation des enfants exposés à ces violences¹⁸³. Les compte-rendu des réunions et les schémas départementaux d'aide aux victimes consultés¹⁸⁴ par la mission font apparaître une approche des violences faites aux enfants en termes généraux.

Or, le plan d'action de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022 établi par le secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles, a désigné le CLAV comme l'instance privilégiée pour mobiliser l'ensemble des acteurs locaux afin de permettre une prise en charge pluridisciplinaire et coordonnée des mineurs victimes de violences¹⁸⁵. L'objectif était ainsi d'aborder les violences sous toutes leurs formes et en tous lieux.

La mission a constaté qu'aucun CLAV ne s'était encore réuni au format « lutte contre les violences aux enfants » ainsi que le préconisait ce plan¹⁸⁶. En 2022, le CLAV du département d'un TJ du groupe 1 a néanmoins été réuni autour du thème des violences sexuelles et sexistes dont sont victimes majeurs et mineurs.

La tenue d'une réunion des CLAV sur cette thématique constituera une étape essentielle afin de coordonner l'action au plus près des problématiques propres à chaque territoire¹⁸⁷. L'évocation des violences sexuelles permettra aux partenaires qui y siègent d'établir un constat partagé et par conséquent d'identifier les actions prioritaires. La stratégie locale pourra s'intégrer au schéma départemental d'aide aux victimes.

¹⁸³ La circulaire du Premier ministre du 3 septembre 2021 relative à la gouvernance territoriale en matière de violences conjugales et la circulaire du garde des Sceaux 7 septembre 2021 présentant la circulaire du Premier ministre relative à la gouvernance territoriale en matière de violences conjugales font du CLAV l'instance départementale à privilégier afin de pérenniser l'aide aux victimes de violences conjugales.

¹⁸⁴ Trois TJ de l'échantillon ont indiqué que le schéma départemental était en cours d'élaboration.

¹⁸⁵ Plan de lutte contre les violences faites aux enfants, axe 4 « mieux accompagner les enfants victimes » mesure 16.

¹⁸⁶ 7 parquets ont indiqué que les violences faites aux enfants avaient été intégrées dans les CLAV réunis en fin de confinement conformément à la dépêche DACG/DIAV du 12 mai 2020 invitant à tenir des CLAV dédiés à la lutte contre les VIF mais pas spécifiquement sous l'angle des violences de nature sexuelle.

¹⁸⁷ A cette fin la délégation interministérielle à l'aide victime (DIAV) finalise la préparation d'une boîte à outils visant à encourager la réunion des CLAV (ordre du jour, liste des partenaires à convier, bonnes pratiques à décliner) qui sera prochainement diffusée.

5.4 L'indemnisation des mineurs victimes après une décision de classement sans suite devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions

5.4.1 Un nombre limité de décisions de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions rendues après une décision de classement sans suite

La Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) a pour objet d'indemniser les préjudices de victimes¹⁸⁸ découlant de certaines infractions¹⁸⁹, qui ne peuvent pas directement être indemnisées par leurs auteurs. La procédure devant la CIVI est totalement autonome par rapport à la procédure devant les juridictions pénales.

Elle peut donc être saisie même en l'absence de jugement ou d'arrêt émanant d'une juridiction pénale, notamment après une décision de classement sans suite, principalement en cas d'auteur inconnu, de recherches infructueuses, d'irresponsabilité, d'état mental déficient du mis en cause, de prescription¹⁹⁰, de poursuites non proportionnées¹⁹¹ ou après une mesure alternative réussie, à charge pour la victime d'établir la preuve de la matérialité de l'infraction.

Entre 2014 et 2019, ces motifs de classement ont concerné 20.000 victimes de viol sur mineur et agression sexuelle sur mineur¹⁹².

Sur le nombre de décisions rendues par la CIVI suite à une action introduite par la victime après un CSS, les TJ ont indiqué que leur chiffrage était incertain dans la mesure où lors de l'enregistrement des affaires, le greffe de la CIVI distingue uniquement les infractions aux personnes des infractions aux biens, les onglets relatifs aux infractions sexuelles n'étant pas renseignés¹⁹³. En outre, le CSS n'est pas forcément indiqué comme la décision à l'origine de l'action devant la CIVI. Ils ont toutefois précisé que ces actions postérieures à un CSS étaient très rares¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Ou leurs ayants-droits.

¹⁸⁹ Le viol et l'agression sexuelle figurent au nombre des infractions éligibles à l'indemnisation.

¹⁹⁰ La dépêche de la DACG du 26 février 2021 relative au traitement des infractions susceptibles d'être prescrites rappelle aux parquets que le motif de classement de la prescription doit être coché lorsque les faits révélés ou dénoncés *constituent bien une infraction mais que le délai fixé par la loi pour pouvoir les juger est dépassé*.

¹⁹¹ Un classement pour absence d'infraction ou infraction insuffisamment caractérisée ne peut par définition être à l'origine d'une action devant la CIVI qui repose sur l'appréciation des conséquences d'une infraction, établie, sur la victime.

¹⁹² Source : ministère de la justice/SG/SEM/SDSE.

¹⁹³ La SDSE a confirmé ne disposer que de chiffres globaux qui permettent uniquement de distinguer les atteintes aux personnes des atteintes aux biens soit, respectivement, 9285 et 1824 décisions en 2019.

¹⁹⁴ Après vérification à leur initiative, 3 TJ ont indiqué n'avoir aucune décision en 2019 et un TJ en dénombrait 6 en 2019 et 4 en 2020.

La mission estime utile de revoir les modalités d'enregistrement par le greffe des actions introduites devant la CIVI afin d'obtenir des données fiables reflétant la diversité des infractions à l'origine des demandes.

5.4.2 Le délai de forclusion face à l'allongement des délais de prescription

Pour le crime de viol commis sur un mineur, en 2018, le délai pour agir au pénal à partir de la majorité est passé de 20 à 30 ans¹⁹⁵. Pour le délit d'agression sexuelle commis sur un mineur, le délai de prescription est de 10 ans à compter de la majorité de ce dernier, s'il était âgé de plus de 15 ans lors des faits, et 20 ans à compter de la majorité de ce dernier, si les faits ont été commis alors qu'il avait de moins de 15 ans¹⁹⁶.

La difficulté des victimes à s'exprimer sur des faits subis durant leur minorité, à l'origine de cet allongement des délais de prescription, peut les amener à les révéler plusieurs années après leur commission.

Or, à peine de forclusion, la demande d'indemnité doit être présentée par la victime devant la CIVI dans le délai de trois ans à compter de la date de l'infraction¹⁹⁷. Lorsque des poursuites pénales sont exercées, ce délai est prorogé et n'expire qu'un an après la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile engagée devant la juridiction pénale. Le classement sans suite ne constitue pas une décision juridictionnelle, au sens de l'article 706-5 du CPP, permettant de retarder le point de départ du délai de saisine de la CIVI¹⁹⁸.

La cour de cassation ayant précisé « [qu'] *aucun texte n'écarte l'application de la suspension de la prescription au profit des mineurs au délai édicté par l'article 706-5 du code de procédure pénale* », ce délai de trois ans court à la majorité de la victime ce qui lui permet, le cas échéant, de saisir la CIVI pour obtenir une indemnisation des préjudices subis au cours de sa minorité¹⁹⁹. Toutefois, un dépôt de plainte au-delà de ces trois ans suivi d'une décision de classement sans suite à l'issue de l'enquête, dont la victime n'est pas toujours avisée (Cf. 5.1), pose la question de l'articulation entre les délais de prescription des infractions de viol et d'agression sexuelle sur mineur et le délai de forclusion.

¹⁹⁵ Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Pour un viol commis dans son enfance, le mineur peut agir jusqu'à ses 48 ans.

¹⁹⁶ Article 8 du CPP. Le mineur peut agir jusqu'à ses 28 ou 38 ans selon qu'il était âgé de 15 ans ou non au moment des faits. Le mécanisme de prescription glissante introduit par la loi du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste permettant de prolonger le délai de prescription du viol sur mineur et de l'agression sexuelle sur mineur si la même personne viole ou agresse sexuellement par la suite un autre enfant jusqu'à la date de prescription de cette nouvelle infraction rallonge d'autant la possibilité de révéler les faits.

¹⁹⁷ Article 706-5 du CPP. Ce délai initialement d'un an a été modifié par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1991.

¹⁹⁸ Cass. civ. 2^{ème}, 30 septembre 1981, n° 81-13.015.

¹⁹⁹ Cass. civ. 2^{ème}, 26 septembre 2002, n° 00-18.149.

Les procédures de l'échantillon indiquent que 10 % des victimes révèlent les faits après leur majorité²⁰⁰ et que le délai moyen entre les faits commis dans le cadre familial et l'information portée à la connaissance des autorités est supérieur à 4 ans²⁰¹. En outre, toutes victimes confondues, le Fonds de garantie des victimes constate qu'en 2019 le délai entre l'infraction et la saisine de la CIVI est de 7 ans après un viol et de 5 ans après une agression sexuelle et que 65 % des victimes de viol et 76 % des victimes d'agressions sexuelles étaient mineures lors des faits.

Certaines décisions de cour d'appel ont relevé de la forclusion des actions entreprises devant la CIVI plus de trois ans après l'infraction en retenant l'existence d'un motif légitime²⁰² tiré du contexte des faits, notamment de l'autorité morale de l'agresseur sur la victime et le blocage subséquent de la prise de conscience par celle-ci, pendant son adolescence, de la gravité des faits ou, dans une autre espèce, d'un enfouissement de la mémoire lié au jeune âge de la victime²⁰³. D'autres décisions ont pu en revanche estimer que le requérant ne présentait pas un motif légitime²⁰⁴.

Il en résulte par conséquent un aléa quant à l'appréciation de ce qui peut constituer un motif légitime qui aboutit à priver la victime d'un débat au fond, la forclusion faisant obstacle à l'appréciation de la demande d'indemnisation du préjudice par la CIVI²⁰⁵.

La mission suggère que soit engagée une réflexion relative à la modification du délai de forclusion devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) permettant de tenir compte de l'allongement des délais de prescription pour les infractions de viol sur mineur et d'agression sexuelle sur mineur²⁰⁶.

²⁰⁰ Le mécanisme de prescription glissante entraînera une augmentation de ce pourcentage.

²⁰¹ 4,3 ans (source : données de la mission) étant précisé que ce délai moyen calculé à partir des données nationales des FSI est de 5,3 ans en 2019 (source : SSMSI-base des victimes de crimes et délits).

²⁰² Article 706-5 alinéa 1 du CPP : (...) *la commission relève le requérant de la forclusion (...) lorsque le requérant n'a pas été en mesure de faire valoir ses droits dans les délais requis ou lorsqu'il a subi une aggravation de son préjudice ou pour tout autre motif légitime.*

²⁰³ Cour d'appel de Rennes, 1^{ère} chambre civile, arrêt du 23 avril 2014, (RG 12/07317), cour d'appel de Grenoble, 1^{ère} chambre civile, arrêt du 14 janvier 2020 (RG 18/01925).

²⁰⁴ Cour d'appel de Dijon, 1^{ère} chambre civile, arrêt du 23 février 2021 (RG 19/01669) ; cour d'appel de Rouen, 1^{ère} chambre civile, arrêt du 11 mars 2015 (RG 14/03060).

²⁰⁵ Les éléments de preuve du motif légitime ayant empêché la victime d'agir dans les trois ans ne sont pas forcément les mêmes que ceux du préjudice qu'elle subit et pour lequel elle souhaiterait obtenir une indemnisation.

²⁰⁶ Le rapport d'information n° 107 de Messieurs Béchu et Kaltenbach, sénateurs, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 octobre 2013, formulait 31 propositions dont certaines relatives à l'allongement des délais de saisine de la CIVI.

« Au-delà de la prestation attendue de la justice, c'est également une écoute, un respect, une attention, la reconnaissance de ses droits, et la reconnaissance de sa dignité de citoyen, qui sont attendus par le justiciable. Les victimes l'expriment et leurs démarches visent avant tout à la compréhension des procédures les concernant »²⁰⁷.

A Paris, le 27 juillet 2022

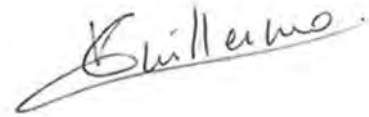
Thierry CAYET
Inspecteur général
de l'administration



Etienne APAIRE
Inspecteur général
de la justice



Véronique GUILLERMO
Inspectrice générale
des affaires sociales




Bastien SAYEN
Inspecteur de l'administration
en service extraordinaire



David ALLONSIUS
Inspecteur de la justice



Pierre NAVES
Inspecteur général des affaires
sociales



²⁰⁷ Source : Rapport de l'inspection générale de la justice sur les attentes des justiciables, n° 061-20, août 2020.