

Paris, le 1^{er} août 2022

Décision du Défenseur des droits n° 2022-070

La Défenseure des droits,

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

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

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

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de procédure pénale ;

Après consultation du collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Saisie en janvier 2019 par Madame et Monsieur X qui mettent en cause les conditions d'accueil de leurs filles B et C, nées le 8 juin 2011, chez Madame Y, assistante maternelle agréée, et les défaillances de son employeur, le conseil général de R devenu conseil départemental, dans sa mission de protection à la suite des dénonciations d'infractions sexuelles commises par son conjoint sur les enfants accueillis dans le cadre de sa fonction ;

Conclut à une atteinte à l'intérêt supérieur des enfants accueillis au domicile de Madame Y et à leur droit d'être protégés contre toute forme de violences, notamment sexuelles, par le conseil général de R ;

Recommande au conseil départemental de R de :

- réaliser des contrôles renforcés (visites inopinées, rencontres fréquentes des enfants) et de diligenter systématiquement une enquête administrative dès lors que les faits rapportés revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant et ce, même en cas d'enquête pénale ;
- envisager une mesure de suspension à l'encontre d'un assistant familial et/ou assistant maternel dès lors que les faits rapportés, en lien avec son activité professionnelle, revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant pour l'ordonner ;
- élaborer un protocole de signalement au Procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, en veillant à simplifier le circuit de validation au sein des services du conseil départemental et à favoriser une plus grande réactivité des professionnels, indépendamment des jours fériés et fins de semaine;
- définir, dans son schéma départemental, la stratégie de prévention des risques de maltraitance dans les établissements, services et lieux de vie relevant de la protection de l'enfance, conformément au nouvel article 312-4 du CASF 6° ;
- préciser dans le projet de service de l'aide sociale à l'enfance, service au sein duquel les assistants familiaux recrutés directement par le conseil départemental sont membres à part entière (article L221-2 du CASF), la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en œuvre par le service ;
- désigner une autorité extérieure au conseil départemental, à laquelle les enfants et adolescents confiés pourront faire appel en cas de difficultés conformément au nouvel article L311-8 du CASF et ce, même lorsqu'ils sont accueillis chez un assistant familial directement recruté par le service de l'aide sociale à l'enfance ;
- mener une réflexion sur l'extension de la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance à l'accueil de la petite enfance, notamment chez des assistants maternels, professionnels agréés par le conseil départemental ;

Recommande au ministre des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées ainsi qu'à la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'Enfance de :

- clarifier les obligations du service de l'aide sociale à l'enfance en matière de politique de prévention et de lutte contre la maltraitance concernant les assistants familiaux directement recrutés par le conseil départemental, afin que lui soit appliqué l'ensemble des obligations imposées aux établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- actualiser le guide sur le référentiel pour l'agrément des assistants maternels et familiaux à l'usage des services départementaux de protection maternelle et infantile (P.M.I) en ce sens et à la lumière du plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2019-2022 et la loi 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

La Défenseure des droits demande au conseil départemental de R, au ministre des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées ainsi qu'à la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'Enfance, de lui rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Elle adresse la présente décision, pour information, au procureur de République de T, et aux réclamants.

La version anonymisée de cette décision est adressée au président de l'assemblée des départements de France pour information et pour diffusion à l'ensemble de ses membres.



Claire HÉDON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

A. Les faits

1. Madame et Monsieur X ont trois enfants : A, né le 8 août 2008, B et C, nées le 8 juin 2011. Dès novembre 2008, les parents ont conclu un contrat avec Madame Y, assistante maternelle agréée, pour A. Après leur naissance, les jumelles ont toutes deux été également accueillies à la journée chez celle-ci.
2. Madame Y disposait de deux agréments, à la fois d'assistante maternelle et d'assistante familiale. Elle accueillait des enfants à ces deux titres.
3. Le 14 mars 2014, C a fait des déclarations à ses parents, selon lesquelles elle aurait été victime d'agressions sexuelles de la part de Monsieur Z, compagnon de Madame Y.
4. Le 15 mars 2014, Madame et Monsieur X ont procédé au licenciement de Madame Y.
5. Dès le 17 mars 2014, ils en ont informé le président du conseil général de R et ont sollicité deux places en crèche en urgence pour leurs filles.
6. Le président du conseil général a suspendu les agréments de Madame Y le 25 mars 2014 et procédé à leur retrait le 1^{er} juillet 2014.
7. D'après les éléments communiqués au Défenseur des droits, d'autres enfants à la charge de Madame Y s'étaient déjà plaints d'agissements de nature sexuelle commis à leur rencontre par Monsieur Z dès mai 2012.
8. Les parents de B et C dénoncent le fait qu'en dépit de la gravité des faits dénoncés en 2012, l'agrément de Madame Y n'ait pas été suspendue et qu'elle ait continué à accueillir des enfants jusqu'en mars 2014.

B. Les procédures

1) La procédure pénale

9. Le 16 mars 2014, Madame et Monsieur X ont déposé plainte à l'encontre de Monsieur Z.
10. Une information judiciaire a été ouverte au tribunal judiciaire de T à l'encontre de Monsieur Z, lequel a été mis en examen le 21 mars 2014 pour des faits d'agressions sexuelles imposées à plusieurs mineures de moins de 15 ans.
11. Par ordonnance de renvoi du 2 août 2018, Monsieur Z a été renvoyé devant le tribunal correctionnel pour avoir commis des faits d'agressions sexuelles sur mineur de moins de 15 ans :
 - sur la personne de D entre le 1^{er} juin 2007 et le 25 mai 2012 ;
 - sur la personne de E entre le 26 mai 2012 et 15 mars 2014 ;
 - sur la personne de F entre le 5 avril 2013 et 14 décembre 2013 ;
 - sur la personne de C entre le 1^{er} novembre 2011 et 14 mars 2014.

12. Par jugement du 16 mai 2019 rendu par le tribunal correctionnel de T, Monsieur Z a été déclaré coupable de ces faits et condamné à la peine de cinq ans d'emprisonnement, dont deux ans assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve. Un mandat de dépôt a été délivré à son encontre. Monsieur Z a interjeté appel de sa condamnation.
13. Par arrêt rendu le 10 juillet 2020, devenu définitif, la cour d'appel de S (pôle 2 – chambre 9) a requalifié les faits reprochés à Monsieur Z, en le déclarant coupable d'agressions sexuelles sur mineure de moins de 15 ans :
 - sur la personne de D entre le 1^{er} mai 2009 et le 25 mai 2012 ;
 - sur la personne de E entre le 26 mai 2012 et le 15 mars 2014 ;
 - sur la personne de C entre le 1^{er} novembre 2011 et le 15 décembre 2013;

Monsieur Z a été relaxé des faits d'agressions sexuelles sur mineure de moins de 15 ans sur la personne de F entre le 5 avril 2013 et le 14 décembre 2013.

Il a été condamné à la peine de 5 ans d'emprisonnement dont une année sous sursis probatoire, avec maintien en détention.

2) La procédure devant le Défenseur des droits

14. Le 23 janvier 2019, Madame et Monsieur X ont saisi le Défenseur des droits des faits relatifs aux conditions d'accueil de leurs filles jumelles B et C chez Madame Y.
15. Une audience devant avoir lieu le 9 mai 2019 devant le tribunal correctionnel de T et un appel ayant été interjeté par Monsieur Z, l'autorisation d'instruire a été sollicitée par le Défenseur des droits le 25 juin 2019, en application de l'article 23 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, auprès du parquet général près la cour d'appel de S. En dépit de plusieurs relances, aucune réponse ne lui est parvenue.
16. Le 2 janvier 2020, le Défenseur des droits a sollicité l'autorisation d'instruire cette situation auprès de la présidente du pôle 2 – Chambre 9 de la cour d'appel de S devant laquelle était audiencée l'affaire, laquelle lui a été accordée le 14 janvier 2020.
17. Par courrier du 24 janvier 2020, le Défenseur des droits a interrogé le président du conseil départemental de R, afin de recueillir ses observations sur la situation.
18. Par courrier du 25 février 2020, le conseil départemental a transmis ses éléments.
19. Par courrier du 11 décembre 2020, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au président du conseil départemental de R.
20. Le 8 janvier 2021, le président du conseil départemental a sollicité un délai de réponse supplémentaire, lequel lui a été accordé, pour une durée de deux mois, par courriel du 25 janvier 2021.
21. Par courrier du 12 mars 2021, le président du conseil départemental a répondu au Défenseur des droits.

I. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

A. L'intérêt supérieur de l'enfant

22. Aux termes de l'article 3 alinéa 1^{er} de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées [...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».
23. En droit interne, l'article L. 112-4 du code de l'action sociale et de la famille (CASF) précise que « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels sociaux et affectifs, ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

B. Le droit d'être protégé contre toute forme de violences et notamment contre les violences sexuelles

24. L'article 19 de la CIDE prévoit que « *Les États parties prennent toutes les mesures [...] appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié* ».
25. En outre, l'article 39 dispose que « *Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé. Cette réadaptation et cette réinsertion se déroulent dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant* ».
26. Dans ses observations finales du 23 février 2016, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a « [prié] *instamment l'État partie de redoubler d'efforts pour comprendre, prévenir et combattre les causes profondes des mauvais traitements d'enfants dans les institutions et [...] D'enquêter rapidement et de manière approfondie sur toute allégation de mauvais traitement [...] et de veiller à ce que les enfants victimes reçoivent des soins, bénéficient de mesures de rétablissement et de réinsertion [...] De créer des systèmes et des services de signalement accessibles et adaptés aux enfants [...]* »¹.
27. Par ailleurs, il ajoutait que « *rappelant son observation générale n°13 (2011) sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence et le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Comité recommande à l'État partie [...] de donner aux enfants les moyens de se protéger et de protéger les autres enfants de violences en les informant de leurs droits et en développant leurs compétences sociales, ainsi qu'en élaborant des stratégies adaptées à leur âge [...]* »².
28. L'article 22 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants précise que les départements sont désormais invités à définir dans leurs schémas départementaux : « *une stratégie de prévention des risques de maltraitance dans les établissements, services et lieux de vie mentionnés aux 1°, 4° et 17° du I de l'article L. 312-1 du CASF* ». Les structures d'accueil sont tenues d'élaborer un projet de service incluant notamment un dispositif de

¹ Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 23 février 2016, CRC/C/FRA/CO/5 (§41)

² Ibid, §43

contrôle. Ce projet « désigne une autorité extérieure à l'établissement ou au service, indépendante du conseil départemental et choisie parmi une liste arrêtée conjointement par le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département et l'agence régionale de santé, à laquelle les personnes accueillies peuvent faire appel en cas de difficulté et qui est autorisée à visiter l'établissement à tout moment. »

C. L'obligation de signalement des évènements graves et le retrait d'agrément

29. En application de l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles, l'assistant maternel est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon non permanente des mineurs à son domicile. L'assistant maternel accueille des mineurs confiés par leurs parents, directement ou par l'intermédiaire d'un service d'accueil.
30. Quant à l'assistant familial, l'article L. 421-2 du même code prévoit qu'il s'agit de la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Son activité s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique. Il exerce sa profession comme salarié de personnes morales de droit public ou de personnes morales de droit privé dans les conditions fixées par le CASF, après avoir été agréé à cet effet.
31. Afin d'exercer les fonctions d'assistant maternel ou d'assistant familial, un agrément délivré par le président du conseil départemental où le demandeur réside est nécessaire. L'article L. 421-3 du CASF prévoit que ledit agrément « est accordé à ces deux professions si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de vingt et un ans accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne [...] ».
32. L'article L. 421-6 du CASF, dans sa version applicable au moment des faits, dispose, en son alinéa 3, que si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil général peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale (CCPD), modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait. En cas d'urgence, le président du conseil général peut suspendre l'agrément. Tant que l'agrément reste suspendu, aucun enfant ne peut être confié.
33. L'article L.421-17-1 du CASF dispose que le suivi des pratiques professionnelles des assistants maternels employés par des particuliers est assuré par le service départemental de protection maternelle et infantile (PMI) et l'article L.2111-1 du Code de la Santé Publique indique que « L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent [...] à la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile qui comprend notamment [...] le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistants maternels ».
34. L'article L.221-1 du CASF prévoit que le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement.
35. L'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale dispose quant à lui que « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République [...] ».

II. DISCUSSION

36. Il ressort des éléments transmis au Défenseur des droits que de graves événements ont été vécus par les enfants au domicile de Madame Y (A.) sans que le conseil général de R n'ait pris de mesures suffisantes afin de les protéger (B.).

A. Sur les événements graves vécus par les enfants au domicile de Madame Y

1. Les infractions sexuelles reprochées à Monsieur Z, compagnon de Madame Y

37. Il résulte de l'instruction du Défenseur des droits que Madame Y a été agréée en tant qu'assistante maternelle à compter du 19 mars 2004, puis en tant qu'assistante familiale et maternelle à partir du 15 octobre 2004. Elle était, depuis le 15 janvier 2013, autorisée à accueillir trois enfants au titre de son agrément d'assistante familiale et deux enfants au titre de son agrément d'assistante maternelle.

38. A la suite des décès successifs de ses parents, D, née le 20 septembre 2000, a d'abord été confiée à sa tante, puis au conseil général de R à qui la tutelle a été déléguée le 4 mai 2006, au titre de la protection de l'enfance. Elle a été accueillie dans ce cadre chez Madame Y à compter du 23 juin 2006. H, né le 26 février 2011, y a également été accueilli au titre de la protection de l'enfance à compter du 17 juin 2011 et jusqu'en mars 2014. F, née le 27 mars 2007 et son frère, G, né le 14 décembre 2011, ont été confiés au conseil général et accueillis d'avril à décembre 2013 chez Madame Y. A, né le 8 août 2008, a été accueilli chez Madame Y au titre de son agrément d'assistante maternelle, à la journée à compter de novembre 2008 et ses petites sœurs, B et C, nées le 8 juin 2011, l'ont été à compter d'octobre 2011. E, fille de Madame Y, née le 23 mai 2003, vivait au domicile de sa mère.

39. Il ressort d'une note rédigée le 29 mai 2012 par les services de protection de l'enfance de l'unité territoriale de U que le 21 mai 2012, Madame Y les a informés « *des propos qui lui sont adressés par D, à l'encontre de son compagnon, M. Z. Le contexte est le suivant : D dit qu'elle souhaiterait avoir un journal intime, comme son amie, parce qu'elle voudrait y consigner quelque chose d'important. [...]* » « *M.Z m'a baissé mon pantalon 2 fois* ».

40. Le 25 mai 2012, D a confirmé à sa professeure de français être victime d'attouchements sexuels de la part de Monsieur Z. D et sa famille d'accueil ont été reçues le jour-même, en fin d'après-midi, par les services de protection de l'enfance, « *dans le but de leur expliquer la procédure de protection et de prévention pensée par le service dans un tel contexte, puis de recueillir leurs propos et questions, respectivement et séparément* ». Le soir-même, D a été accueillie chez une autre assistante familiale.

41. Le 29 mai 2012, Madame Y a adressé un mail aux services du conseil général de R, concluant en ces termes : « *ayant en 6 ans appris à connaître cette enfant, j'avoue m'être préparée à ce genre d'accusations. Pourtant, compte tenu de mon histoire personnelle, je ne peux m'empêcher de tout de même me demander si elle ne vit pas ce qu'elle dénonce...* ».

42. Le 1^{er} juin 2012, soit 10 jours après l'information du service territorial de l'aide sociale à l'enfance sur les faits dénoncés par D, le sous-directeur enfance famille du conseil général a transmis un signalement au procureur de la République de T.

43. Le 6 juin 2012, Madame Y a adressé un courrier au conseil général aux termes duquel elle écrivait : « *ces révélations concernant uniquement mon conjoint, et afin d'éviter la suspension de mon agrément qui pourrait être extrêmement déstabilisante pour le petit garçon de 15 mois qui m'a été confié par le conseil général depuis ses 3 mois, ainsi que les 2 autres bébés d'1 an que j'accueille en tant qu'assistante maternelle, mon compagnon et moi-même avons*

décidé qu'il serait préférable qu'il quitte pendant quelques temps notre domicile. Mon conjoint est donc hébergé depuis le mardi 05 juin chez son frère domicilié à U ».

44. Par courrier du 12 juin 2012, le conseil général a pris acte du lieu de résidence temporaire de Monsieur Z hors du domicile conjugal et a précisé à Madame Y que, « *dans l'état actuel des éléments à la disposition [des] services, [ses] agréments ne sont pas remis en cause* ».
45. Par courrier du même jour, les services du conseil général ont demandé au procureur de la République « *toute transmission d'éléments [qu'il estimerait] utile à la prise de décision [...] concernant l'agrément d'assistante familiale et d'assistante maternelle de Madame Y* ».
46. Le 20 juin 2012, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de T, devenu tribunal judiciaire, a répondu avoir transmis le signalement pour enquête au commissariat de police de T. Il ajoutait : « *cependant, cette enquête est toujours en cours donc je ne peux pas, en l'état, vous transmettre un quelconque élément relevant de la procédure, étant précisé que vous serez bien évidemment informés des suites qui y seront réservées lorsqu'elle sera clôturée. En outre, dans la mesure où l'appréciation du maintien ou non des agréments de Madame Y ne relève pas de la compétence du Parquet, je ne suis pas non plus en capacité d'évaluer quels éléments pourraient vous être utiles et donc de répondre favorablement à votre demande* ».
47. Le 9 juillet 2012, le conseil général a transmis au procureur de la République un courrier de la nouvelle assistante familiale à laquelle D avait été confiée, rapportant les déclarations que l'enfant lui avaient faites sur les faits reprochés à Monsieur Z.
48. Par courrier du 10 septembre 2012, Madame Y a demandé au conseil général qu'un nouvel enfant lui soit confié dans la mesure où elle disposait, depuis le départ de D, d'une place disponible, et ce sans attendre que l'enquête pénale soit terminée.
49. Le 4 octobre 2012, les services du conseil général lui ont indiqué ne pas accéder à sa demande et que, dans l'attente de l'issue de l'enquête pénale, il apparaissait nécessaire de ne pas modifier les modalités d'accueil.
50. Parallèlement, au cours de son audition du 18 septembre 2012, D a dénoncé aux enquêteurs des attouchements commis par Monsieur Z sur E, fille de Madame Y, née le 23 mai 2003.
51. Entendue le 26 novembre 2012, E a nié les déclarations de D, laquelle les a réitérées lors de son audition du 7 décembre 2012.
52. Le 8 janvier 2013, le procureur de la République de T a informé le président du conseil général de R que la procédure avait fait l'objet d'un classement sans suite le 3 janvier 2013, l'infraction étant insuffisamment caractérisée.
53. Par courrier du 24 janvier 2013 adressé à Madame Y, le conseil général a pris acte du retour au domicile conjugal de Monsieur Z et lui a confirmé « *qu'il n'existe aucune restriction dans [son] agrément d'assistante maternelle et familiale* ».
54. A compter d'avril 2013, Madame Y a accueilli une fratrie au titre de la protection de l'enfance composée d'un garçon et une fille, à savoir F, née le 27 mars 2007 et son frère, G, né le 14 décembre 2011.
55. Le 14 décembre 2013, la mère de F a dénoncé à la gendarmerie des faits d'agressions sexuelles de la part de Monsieur Z dont sa fille aurait été victime et qu'elle aurait révélés à

l'occasion d'un temps de visite chez ses parents. La fratrie a immédiatement été déplacée du domicile de Madame Y.

56. Par courriel du 16 décembre 2013, cette dernière informait les services du conseil général que, « *afin de préserver les enfants actuellement accueillis au titre de [ses] agréments* », son conjoint serait éloigné du domicile et vivrait chez ses parents le temps de l'enquête de gendarmerie.
57. Le vendredi 14 mars 2014, C, l'une des jumelles âgées de deux ans et demi à cette date et accueillie à la journée depuis 2011, a fait des révélations d'infractions sexuelles à ses parents. C a en effet indiqué à ses parents que « *tonton chez nounou [...] met le doigt dans le zizi* ».
58. Le 15 mars 2014, Monsieur et Madame X ont contacté Madame Y, laquelle s'est rendue à leur domicile le soir-même. Cette dernière leur a alors expliqué qu'il s'agissait de la troisième plainte déposée à l'encontre de Monsieur Z pour les mêmes motifs. C'est à ce moment-là qu'elle leur aurait indiqué que le départ de F et de son frère G était lié à des faits de même nature. Auparavant, elle aurait indiqué à Monsieur et Madame X qu'ils étaient rentrés chez leurs parents, car ceux-ci avaient été déclarés aptes à les reprendre par les services sociaux. Les parents de C ont déposé plainte pour les faits le 16 mars 2014. Les services du conseil général ont été informés des nouveaux faits concernant Monsieur Z le 17 mars 2014.
59. Le 16 mars 2014, la fille de Madame Y a également fait part d'attouchements sexuels de la part de Monsieur Z. Le père de E et Madame Y ont déposé plainte à l'encontre de Monsieur Z.
60. Le 25 mars 2014, les agréments d'assistante maternelle et d'assistante familiale de Madame Y ont été suspendus pour une durée de 4 mois. Par arrêtés du 1^{er} juillet 2014, ses deux agréments lui ont été retirés.

2. Les graves accidents dont ont été victimes deux enfants au domicile de Madame Y

61. Outre les faits graves reprochés à son compagnon, il apparaît que des incidents sont survenus au domicile de Madame Y au cours de l'année 2013.
62. En avril 2013, les services de la protection maternelle et infantile (PMI) ont été informés d'un accident grave survenu au domicile de Madame Y. Une autre assistante maternelle amie de cette dernière a passé la journée à son domicile. En début d'après-midi, l'autre assistante maternelle a installé les deux enfants qu'elle gardait dans une chambre à l'étage afin qu'ils fassent la sieste. La porte de cette chambre s'ouvrait directement sur un escalier ne disposant pas de barrière en haut puisqu'elle fermait à clé. Cependant, les assistantes maternelles n'avaient pas fermé cette porte à clé durant la sieste. L'un des enfants, âgé de dix-sept mois, est sorti de son lit, est parvenu à ouvrir la porte et est tombé dans l'escalier. Les pompiers ont été alertés et ont fait appel au SAMU. Le bilan médical a fait état d'une fracture à chaque poignet, du fémur et du bassin.
63. A la suite de cet évènement, l'infirmière et la cadre de PMI du secteur se sont rendues aux domiciles de chacune des deux assistantes maternelles afin de faire le point sur cet incident. Elles ont indiqué que, malgré l'accident, elles assuraient une surveillance des enfants et que le baby-phone installé dans la chambre ne s'était pas déclenché. Les professionnelles de la PMI ont pu constater que le logement de Madame Y était bien sécurisé. Cette dernière avait installé une barrière de sécurité en haut de l'escalier afin d'éviter qu'un tel accident ne se reproduise pas.

64. En outre, courant 2013, G a fait une chute d'un petit tabouret. Il a été transporté aux urgences de l'hôpital de T par Madame Y. Une fracture du fémur a été diagnostiquée. L'enfant a été hospitalisé pendant 15 jours puis a été plâtré pendant 6 semaines.

65. Si le conseil général de R a pu indiquer qu'une visite de la PMI avait été réalisée à l'issue du premier incident afin de s'assurer que toutes les mesures de sécurité étaient mises en place, il ne mentionne pas l'organisation d'une visite de contrôle après l'accident de G, précisant que ces « *circonstances (chute d'un pouf d'une hauteur de 18 centimètres) résultent d'avantage d'un accident domestique assez banal que d'une négligence qui mettrait en cause la responsabilité de Madame Y.* »

B. Sur l'insuffisance des mesures prises par le conseil général de R afin de protéger les enfants

1. Sur le délai avant l'envoi du signalement au procureur de la République concernant D

66. Il ressort du rapport rédigé par l'unité territoriale de U, service de l'aide sociale à l'enfance en charge du suivi de la mineure, le 29 mai 2012 que Madame Y les avait informés le lundi 21 mai 2012 des révélations de D. Pourtant, ce n'est que le 1^{er} juin 2012, soit 10 jours plus tard, que les services du conseil général (le sous-directeur enfance famille) ont signalé les faits au procureur de la République.

67. Or, l'article 40 du code de procédure pénale prévoit que toute autorité constituée qui acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en aviser le procureur de la République sans délai.

68. Dans son courrier en date du 12 mars 2021, le conseil départemental estime que le signalement au procureur de la République « *au regard des règles et des circuits administratifs, de délégation de signature notamment, n'est pas excessif ou tardif* » ajoutant que « *ce n'est pas le 21 mai, mais le 25 que les services du département ont été alertés par Madame W, conseillère d'éducation du collège que fréquentait D* ». Puis, « *considérant également que les agents départementaux ne travaillent pas le week-end, l'alerte n'a pu être déclenchée qu'à compter du lundi 28 mai, pour finalement parvenir au procureur le 1^{er} juin, soit seulement 4 jours après son déclenchement* ».

69. Les services du conseil général ont fourni la copie d'un fax émanant du collège de D, rédigé par Madame W, daté du vendredi 25 mai 2012, relatif aux révélations faites par la jeune fille. Ce document fait clairement état de la connaissance préalable de ces mêmes révélations par Madame Y qui avait été informée en amont par D.

70. Néanmoins, la réponse du conseil départemental écarte l'alerte donnée le 21 mai 2012 par la professionnelle à l'équipe de l'unité territoriale de U, pourtant retranscrite dans le rapport rédigé le 29 mai 2012 et communiqué par le conseil départemental lui-même en annexe de son courrier du 25 février 2020 au Défenseur des droits, pour ne prendre en compte que la date du 25 mai 2012 correspondant à la seconde alerte donnée par Madame W, conseillère d'éducation du collège de D.

71. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le conseil général, en l'occurrence les professionnels de l'unité territoriale de U, ont été informés des faits dès le 21 mai 2012 et ne les ont signalés au procureur de la République que le 1^{er} juin 2012, soit 10 jours après en avoir eu connaissance. Ils ont ainsi effectué tardivement le signalement, qui aurait dû être fait, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, sans délai. En tout état de cause, si les faits avaient été signalés le 25 mai 2021, le signalement daté du 1^{er} juin 2012 aurait également été réalisé de manière tardive au vu la nature des faits, puisqu'il serait intervenu 7 jours après la connaissance de ces derniers par les professionnels

du conseil général. Le signalement aurait dû être transmis immédiatement par le conseil général au parquet.

72. La Défenseure des droits rappelle que le délai de signalement dans ces situations d'urgence ne saurait être motivé par « *des règles et des circuits administratifs, de délégation de signature* ». Elle recommande l'élaboration d'un protocole de signalement des urgences simplifiant le circuit de validation au sein des services du conseil départemental, applicable également les jours fériés et fins de semaine.

2. Sur l'absence de contrôle et d'enquête administrative de la part des services du conseil général de R

73. Les services du département peuvent exercer à tout moment leur mission de suivi, de contrôle et de surveillance au domicile de l'assistant maternel ou familial. Ils ne sont pas tenus d'informer systématiquement de la date et de l'heure de la visite au domicile. L'objectif du suivi et du contrôle des agréments délivrés à un professionnel est de s'assurer que les conditions sur la base desquelles l'agrément a été délivré sont toujours remplies notamment les conditions d'accueil et le respect du cadre réglementaire de l'agrément.

74. Une enquête administrative est diligentée lorsque survient un évènement particulier qui laisse penser que les conditions de l'agrément d'un assistant maternel ou familial ne sont plus remplies comme la santé, la sécurité ou l'épanouissement des enfants accueillis. Dans ce cas, l'enquête est diligentée indépendamment de l'enquête pénale³. Une mesure de suspension de l'agrément du professionnel peut être prise parallèlement ou à l'issue de l'enquête administrative. Cette enquête permet le recueil sur place de pièces et témoignages, afin de mieux comprendre les causes du dysfonctionnement intervenu. Peuvent notamment être rencontrés : les personnes vivant au domicile de l'assistant maternel ou familial, les enfants accueillis et ceux du professionnel, le voisinage, les parents des enfants, et l'école, sans d'ailleurs que les motifs de cette enquête ne soient précisés cette occasion-ci. Cette enquête peut aboutir à un examen de la situation du professionnel par la Commission Consultative Paritaire Départementale (CCPD) et conduire au maintien, à une restriction ou un retrait d'agrément.

75. En l'espèce, le département ne fait état d'aucun élément attestant qu'une telle enquête administrative ait été diligentée pour vérifier que la protection des enfants était assurée par la professionnelle depuis les premières révélations de D, alors même que l'accueil d'enfants était maintenu.

76. Après la révélation des faits par D courant mai 2012, Madame Y a informé le conseil général que son conjoint, Monsieur Z, résiderait temporairement hors du domicile conjugal le temps de l'enquête pénale.

77. Le conseil général semble s'être contenté de cette information et avoir ainsi indiqué à Madame Y, dans un courrier du 12 juin 2012, que, « *dans l'état actuel des éléments à la disposition [des] services, [ses] agréments ne sont pas remis en cause* », précisant dans son courrier du 12 mars 2021 que ce dispositif d'éloignement « *a paru être une mesure appropriée et suffisante* ».

³ Principe d'indépendance des procédures pénales et disciplinaires : dès 1995, la Conseil d'Etat avait notamment pu indiquer qu'aucun texte législatif ou réglementaire, ni l'article 6-2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, consacrant le principe de la présomption d'innocence, ne font obstacle à ce qu'une sanction disciplinaire soit prononcée avant qu'une décision pénale définitive ne soit rendue (CE, 26 février 1995, n° 140986)

78. Aucune vérification sur place dans la durée n'a été réalisée après la survenance des premières révélations de D par les services du conseil général pour s'assurer de la réalité de l'absence de Monsieur Z du domicile de Madame Y, et plus largement des pratiques professionnelles et des conditions d'accueil des enfants maintenus à son domicile: visites à domicile inopinées ou sur rendez-vous de la PMI ou l'ASE, points avec les enfants accueillis et leurs parents, pour savoir notamment qui est présent au domicile, Or, la date des faits reprochés à Monsieur Z et pour lesquels il a été reconnu coupable témoigne que des violences sexuelles ont eu lieu durant la période pendant laquelle celui-ci était censé ne plus être présent au domicile de Madame Y.
79. De telles mesures auraient certainement permis de percevoir qu'en réalité, Monsieur Z venait régulièrement au domicile de sa compagne malgré l'interdiction. Ainsi, les époux X ont indiqué au Défenseur des droits que Monsieur Z était présent au domicile le soir lorsqu'ils venaient chercher leurs deux jumelles, et ce alors même que l'enquête pénale était en cours.
80. Sur ce point, le conseil départemental, dans son courrier du 12 mars 2021 indique qu' *« il est inexact d'affirmer que les services départementaux n'ont pas effectué de contrôle pour s'assurer de la réalité de la mise en place de cette mesure d'éloignement : simplement ce contrôle s'est opéré dans la procédure classique des visites à domicile, effectuées en journée lesquelles n'ont pas permis de douter à la fois de la réalité de ce dispositif d'éloignement, mais aussi de la qualité des pratiques professionnelles de Madame Y »*.
81. Toutefois, il ne justifie aucunement de la date et des modalités de ces visites, qui s'inscrivaient dans le cadre *« classique »* du suivi d'une professionnelle.
82. Le conseil général évoque une visite, le 11 janvier 2013, qui aurait été menée dans le cadre de la reconduction de l'agrément de la professionnelle⁴. Le rapport établi le 14 janvier 2013 par l'assistante sociale de PMI fait état de l'aménagement de nouveaux locaux et indique que la visite a été l'occasion de *« faire le point sur la situation judiciaire »*. Toutefois, il ne s'agit aucunement d'une visite inopinée qui aurait permis de vérifier la réalité de l'engagement de Madame Y.
83. Si le conseil départemental estime avoir mis en place le contrôle adéquat, il convient en outre de relever que la CCPD confirme elle-même le 12 mai 2014, s'agissant du conseil général que *« notre institution a maintenu sa confiance à Madame Y en ne contrôlant pas l'absence de Monsieur Z au domicile, et ce, par deux fois. »*
84. Le conseil départemental indique par ailleurs que *« les mesures à prendre face à de tels évènements doivent aussi se combiner avec le principe de présomption d'innocence »* et *« la pertinence de ce vade-mecum s'est trouvé du reste conforté par le classement sans suite de la plainte déposée contre Monsieur Z »*.
85. Néanmoins, des mesures de surveillance et de contrôle menées au domicile par les services de la PMI et de l'ASE et une enquête administrative peuvent se dérouler en dehors d'une suspension d'agrément.
86. L'absence d'enquête administrative ne saurait en outre se justifier par l'existence d'une enquête pénale en cours à l'encontre du compagnon de la professionnelle, salariée du département. En effet, si une procédure pénale est engagée, elle est indépendante de toute procédure administrative et ne soustrait pas le conseil départemental à sa responsabilité de protection des mineurs accueillis.

⁴ Diplôme mentionné à l'article D. 451-100 et renouvellement de l'agrément automatique prévu à l'article D421-22 du CASF

87. L'enquête administrative a un objet distinct de l'enquête pénale, ce d'autant plus qu'en l'espèce la personne visée par l'enquête pénale n'est pas celle concernée par la possible enquête administrative.
88. Lorsque de nouveaux faits d'agression sexuelle de la part Monsieur Z ont été dénoncés par l'enfant F, Madame Y s'est une nouvelle fois engagée auprès du conseil général à ce que son compagnon réside temporairement hors du domicile conjugal le temps de l'enquête pénale.
89. Malgré un second dépôt de plainte, le conseil général s'est une nouvelle fois abstenu d'engager une enquête administrative et de vérifier si Monsieur Z avait effectivement quitté le domicile. Il n'a pas pris les mesures nécessaires pour assurer la protection des enfants dont l'accueil n'a pas été remise en cause. Le précédent classement sans suite pour infraction insuffisamment caractérisée et un nouvel engagement de Madame Y ne pouvaient, face à cette deuxième plainte, à eux seuls justifier l'absence de mesure de protection envers les enfants restant accueillis.
90. Aux termes du compte-rendu téléphonique avec Madame X du 19 mars 2014, communiqué par le conseil départemental au Défenseur des droits, il est indiqué : « *La maman interrogée sur le fait qu'elle n'a pas été informée des suspicions concernant la seconde affaire mettant en cause Monsieur Z avant et explique qu'elle aurait licencié Madame Y si elle avait été informée. Il est dit à Madame X que les agréments de Madame Y n'ont jamais été suspendus, c'est pourquoi le couple X n'a jamais été averti. Nos services étaient en lien permanent avec la justice qui, de son côté, ne fournissait aucun élément pouvant laisser penser qu'un éventuel danger existait. De plus, Madame Y avait fourni des garanties à nos services en s'engageant par écrit à ce que Monsieur Z soit absent du domicile le temps des accueils* ».
91. Si un arrêté de suspension a été pris à l'encontre de Madame Y le 25 mars 2014, ce n'est que 22 mois après les premières révélations de D et après la quatrième plainte déposée pour un quatrième enfant, dont la première a été classée sans suite.
92. Le conseil départemental, dans sa réponse du 12 mars 2021, conteste le délai de 22 mois évoqué ci-dessus, estimant « *de [son] point de vue que ces mesures de suspension et de retrait sont intervenues 3 mois après le seul fait générateur à prendre en compte, à savoir la dénonciation des faits par F [le 14 décembre 2013], la procédure liée à D ayant donné lieu à un classement sans suite* ». Il ajoute ensuite : « *considérant la nécessité de préserver les droits de la défense, le droit à consulter son dossier, et la tenue des CCPD [commissions consultatives paritaires départementales] saisies pour avis, un délai de 3 mois pour prendre les arrêtés de suspension puis de retrait n'est pas excessif* ».
93. Toutefois, le conseil général ne précise pas la date de saisine de la CCPD et ne justifie pas qu'elle ait été sollicitée avant l'alerte donnée par Monsieur et Madame X concernant leurs filles.
94. Dans tous les cas, dans l'hypothèse où la CCPD aurait été saisie pour avis avant le dépôt de plainte de Monsieur et Madame X, suite à la dénonciation des faits par F, il est regrettable de constater que le conseil général n'a pas activé la procédure d'urgence pour suspendre les agréments de Madame Y dès le 14 décembre 2013, réorienté l'ensemble des enfants qu'elle accueillait et diligenté une enquête administrative

95. La suspension de l'agrément d'un assistant maternel ou familial, telle que prévue par l'article L.421-6 du code de l'action sociale, peut en effet être décidée immédiatement, sans sollicitation de la CCPD, en cas d'urgence par le président du conseil départemental pour une durée maximale de 4 mois notamment s'il existe une suspicion de maltraitance ou de danger grave et imminent pour la santé ou la sécurité des enfants accueillis. Durant cette période, les enfants habituellement accueillis chez le professionnel sont réorientés et aucun nouvel enfant ne peut lui être confié. Une enquête administrative est diligentée en vue de la tenue d'une CCPD qui rendra une décision relative au maintien, à la modification ou au retrait de l'agrément.
96. La Défenseure des droits constate par ailleurs que le conseil départemental, dans sa réponse du 12 mars 2021, écarte une nouvelle fois la parole de D, pourtant à l'origine des premières révélations. Elle constate en outre qu'il a fallu deux dépôts de plainte supplémentaires pour considérer que la situation relevait de l'urgence. De même, elle rappelle que le conseil départemental ne saurait avoir une lecture isolée des faits qui lui sont rapportés par un enfant. Ainsi, la dénonciation d'F devait être lue à la lumière des dénonciations précédentes de D, quand bien même au pénal les faits dénoncés par celle-ci n'auraient pu être alors prouvés.
97. De manière générale, elle constate que le conseil général n'a pas pris en considération la parole des différents enfants afin d'assurer, dans le cadre de sa mission, leur protection, indépendamment de la procédure pénale en cours sous la responsabilité du parquet.
98. Outre les faits extrêmement graves de nature sexuelle imposés à des enfants, deux autres accidents aux lourdes conséquences se sont par ailleurs produits au domicile de Madame Y dans le courant de l'année 2013. Les différents accidents et événements qui se sont enchaînés à son domicile auraient dû conduire les services du conseil général à s'interroger globalement sur les compétences professionnelles de cette assistante maternelle et familiale et sur sa capacité à protéger les enfants qui lui étaient confiés. Le conseil général aurait dû être plus vigilant et s'assurer des conditions de vie des enfants au-delà de la simple visite programmée d'une infirmière et d'une cadre de PMI du secteur.
99. Le conseil départemental indique que l'incident du 25 avril 2013 « *ne met pas en cause Madame Y elle-même, mais une de ses collègues, Madame V, également assistante maternelle, qui avait seule la garde et la responsabilité de l'enfant blessé* ». Pour ce qui concerne le second accident, datant du 18 novembre 2013, les « *circonstances (chute d'un pouf d'une hauteur de 18 centimètres) résultent davantage d'un accident domestique assez banal que d'une négligence qui mettrait en cause la responsabilité de Madame Y* ». Le conseil départemental précise également que « *une visite à domicile a permis de s'assurer que toutes les mesures de sécurité étaient mises en place* ».
100. Concernant le premier accident, il convient de relever que, dans le cadre de ses agréments, Madame Y s'est engagée à offrir des « *conditions d'accueil garantiss[ant] la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de vingt et un ans accueillis [...]* »⁵. Celle-ci a accepté d'accueillir à son domicile sa collègue, Madame V accompagnée des enfants qu'elle gardait. Afin qu'ils fassent la sieste, ces deux enfants ont été installés dans une chambre à l'étage dont la porte s'ouvrait directement sur l'escalier ne disposant pas de barrière puisque Madame Y avait l'habitude de fermer la porte à clé lorsque les enfants qui lui étaient confiés y dormaient. Cependant, les deux professionnelles n'avaient pas fermé la porte à clé durant la sieste des enfants ce jour-là. Madame Y aurait dû faire

⁵ Article L421-3 CASF

preuve de vigilance et garantir aux enfants gardés par Madame V un même niveau de sécurité de son logement. Pour rappel, le bilan médical de l'enfant blessé a fait état de fractures à chaque poignet, au fémur et au bassin.

101. Concernant le deuxième accident, correspondant à la chute de G d'un « *pouf d'une hauteur de 18 centimètres* » le conseil général précise que les « *circonstances résultent d'avantage d'un accident domestique assez banal que d'une négligence qui mettrait en cause la responsabilité de Madame Y.* » Il est néanmoins problématique que le conseil général n'ait procédé à aucun contrôle à l'issue de cet événement au regard de la gravité des blessures survenues. Pour rappel, le bilan médical faisait état d'une fracture du fémur et l'enfant a été hospitalisé pendant 15 jours puis plâtré pendant 6 semaines.

102. Compte tenu de la gravité des faits et de leur répétition, un principe de précaution aurait dû prévaloir. En effet, la Défenseure des droits considère que la multiplicité des révélations et les deux accidents qui se sont déroulés au domicile de Madame Y auraient dû justifier des contrôles et un suivi renforcés pour s'assurer qu'elle garantissait sécurité et protection aux enfants dont elle avait la charge. Une enquête administrative aurait dû être menée et une suspension des agréments de la professionnelle envisagée afin d'évaluer la situation et les conditions d'accueil des enfants.

Conclusions et Recommandations de la Défenseure des droits

La Défenseure des droits,

Conclut à une atteinte à l'intérêt supérieur des enfants accueillis au domicile de Madame Y et à leur droit d'être protégés contre toute forme de violences, notamment sexuelles, par le conseil général de R ;

Recommande au conseil départemental de R de :

- réaliser des contrôles renforcés (visites inopinées, rencontres fréquentes des enfants) et de diligenter systématiquement une enquête administrative dès lors que les faits rapportés revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant et ce, même en cas d'enquête pénale ;
- envisager une mesure de suspension à l'encontre d'un assistant familial et/ou assistant maternel dès lors que les faits rapportés, en lien avec son activité professionnelle, revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant pour l'ordonner ;
- élaborer un protocole de signalement au Procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, en veillant à simplifier le circuit de validation au sein des services du conseil départemental et à favoriser une plus grande réactivité des professionnels, indépendamment des jours fériés et fins de semaine ;

- définir, dans son schéma départemental, la stratégie de prévention des risques de maltraitance dans les établissements, services et lieux de vie relevant de la protection de l'enfance, conformément au nouvel article 312-4 du CASF 6° ;
- préciser dans le projet de service de l'aide sociale à l'enfance, service au sein duquel les assistants familiaux recrutés directement par le conseil départemental sont membres à part entière (article L221-2 du CASF), la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en œuvre par le service ;
- désigner une autorité extérieure au conseil départemental, à laquelle les enfants et adolescents confiés pourront faire appel en cas de difficultés conformément au nouvel article L311-8 du CASF et ce, même lorsqu'ils sont accueillis chez un assistant familial directement recruté par le service de l'aide sociale à l'enfance ;
- mener une réflexion sur l'extension de la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance à l'accueil de la petite enfance, notamment chez des assistants maternels, professionnels agréés par le conseil départemental ;

Recommande au ministre des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées ainsi qu'à la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'Enfance de :

- clarifier les obligations du service de l'aide sociale à l'enfance en matière de politique de prévention et de lutte contre la maltraitance concernant les assistants familiaux directement recrutés par le conseil départemental, afin que lui soit appliqué l'ensemble des obligations imposées aux établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- actualiser le guide sur le référentiel pour l'agrément des assistants maternels et familiaux à l'usage des services départementaux de protection maternelle et infantile (P.M.I) en ce sens et à la lumière du plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2019-2022 et de la loi 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

La Défenseure des droits demande au conseil départemental de R, au ministre des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées ainsi qu'à la secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargée de l'Enfance de lui rendre compte des suites données à ses recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Elle adresse la présente décision, pour information, au procureur de République de T, et aux réclamants.

La version anonymisée de cette décision est adressée au président de l'assemblée des départements de France pour information et pour diffusion à l'ensemble de ses membres.



Claire HÉDON