

N° 465

# SÉNAT

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1989.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,*  
**ADOpte AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif**  
**à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et**  
**à la protection de l'enfance,**

Par Mme Hélène MISSOFFE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Gilbert Belin, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, André Bohl, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Charles Ginésy, Claude Huriet, Roger Husson, Lucien Lanier, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, François Trucy.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** Première lecture : 260, 269 et T.A. 69 (1988-1989).

Deuxième lecture : 385, 401 et T.A. 131 (1988-1989).

Troisième lecture : 453 (1988-1989).

Commission mixte paritaire : 461 (1988-1989).

Nouvelle lecture : 464 (1988-1989).

**Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) :** Première lecture : 645, 731 et T.A. 116.

Deuxième lecture : 865, 866 et T.A. 164.

Commission mixte paritaire : 871.

Nouvelle lecture : 874, 875 et T.A. 169.

Mesdames, Messieurs,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la **prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance**, qui s'est réunie le lundi 3 juillet au Palais-Bourbon, a échoué.

Cet échec, cependant, ne concerne nullement les articles figurant dans le projet de loi initial ou directement rattachés à son objet, mais résulte exclusivement du **maintien de deux articles additionnels**, les articles 10 *ter* et 10 *quinquies*, que le **Sénat**, en l'état actuel des choses, **ne peut accepter**. C'est pourquoi l'examen de ce projet de loi en nouvelle lecture, est source à la fois de **satisfaction et de frustration**.

**Satisfaction** d'avoir trouvé, au terme d'un **dialogue ferme mais ouvert** entre députés et sénateurs, un texte permettant de **concilier les exigences des deux chambres** leur paraissant indispensables pour favoriser la réussite des dispositifs nouveaux mis en place dans le code de la famille et de l'aide sociale dans le but particulier de mieux traiter les problèmes de la maltraitance. Mais **frustration**, cependant, de n'avoir pu parvenir à l'adoption d'un texte commun sur un thème d'une aussi **grande importance** et qui avait fait l'objet de votes unanimes dans chacune des deux assemblées.

Votre commission des Affaires sociales regrette réellement que l'Assemblée nationale ait absolument souhaité maintenir les articles relatifs à la dépenalisation des délaissements d'enfants et à la réouverture du délai de prescription des actes criminels commis sur des mineurs par des ascendants ou des personnes ayant autorité sur eux, dont elle considère, d'une part, qu'ils n'ont pas été examinés avec suffisamment de réflexion, d'autre part, qu'ils sont par trop étrangers à l'objet du projet de loi, et enfin que les modalités de leur application sont actuellement impossibles à prévoir.

A la suite de la deuxième lecture effectuée par le Sénat le lundi 3 juillet au matin, seuls restaient en discussion les articles 2, 3 en ce qu'il concernait les articles 68, 70, 71 et 72 du code de la famille et de l'aide sociale, 3 bis, 3 ter, 10 ter et 10 quinquies.

En deuxième lecture, puis après l'échec de la commission mixte paritaire, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a apporté diverses modifications qui, pour l'essentiel, recueillent l'approbation de votre commission des Affaires sociales, puisqu'elles prennent acte de l'accord partiel intervenu entre sénateurs et députés lundi soir en commission mixte paritaire.

Ainsi, à l'article 2, la rédaction du sixième alinéa (5°) de l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale précise que les actions de prévention en matière de mauvais traitement à l'égard des mineurs ne sont pas exclusivement menées par le service de l'aide sociale à l'enfance à l'occasion de l'ensemble de ses autres interventions. En outre, il n'est plus spécifié que la participation de ce service aux actions de protection des enfants maltraités se fait notamment en urgence, conformément à la position du Sénat qui voyait dans cette distinction une redondance par rapport aux dispositions de l'article 68 du code de la famille et de l'aide sociale.

A l'article 3, pour cet article 68 précisément, l'Assemblée nationale a adopté une rédaction qui permet au président du conseil général de requérir la collaboration des professionnels et des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille pour participer au dispositif de recueil d'informations qu'il met en place. Ainsi sont conciliés la volonté d'associer divers intervenants compétents à la coordination départementale et le

souhait de laisser au président du conseil général une **faculté de choix** à l'égard des professionnels et surtout des associations qui ne présenteraient pas des **gages de sérieux et de déontologie** suffisants.

Pour l'article 70 du code de la famille et de l'aide sociale, l'Assemblée nationale a **maintenu la rédaction du Sénat**, arguant que la disposition que souhaite introduire le Gouvernement n'apporte **aucune garantie juridique supplémentaire**. En effet, d'une part le principe du respect de la vie privée est posé par le **code civil**, lequel est applicable en toutes circonstances, **sauf lorsqu'une loi prévoit expressément d'y déroger**. D'autre part, le Parlement a toujours affirmé, lors des examens successifs de cet article, que l'**information** visée à son deuxième alinéa aurait un caractère **extrêmement succinct**, puisqu'elle se limitera au seul fait de dire si **une suite a été donnée**. En revanche, il est clair que tant les **circulaires ministérielles** que les **présidents des conseils généraux** auront à rappeler régulièrement que le **code civil** et les diverses **règles de déontologie professionnelle** seront applicables en la matière.

Pour l'article 71 du code de la famille et de l'aide sociale, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels et **maintenu le principe de la consultation du comité technique** qui assiste le service téléphonique national sur les **conditions de collaboration** entre celui-ci et les départements.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a **maintenu le nouvel article 72** du code de la famille et de l'aide sociale, confirmé la **suppression de l'article 3 bis**, dans la mesure où son contenu a été déplacé sous l'article 71 du code de la famille et de l'aide sociale, et **adopté l'article 3 ter** dans la **rédaction du Sénat**.

▫ Votre commission vous propose **d'adopter conformes** ces différentes dispositions, qui permettent d'aboutir à un **texte clair, réaliste et équilibré**, et devrait rendre possible un **renforcement significatif** des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de protection de l'enfance **maltraitée**.

En revanche, elle vous demande de **supprimer les articles 10 ter et 10 quinquies**, dont les contenus sont étrangers à l'objet du texte et risquent d'avoir des conséquences terriblement néfastes.

L'article 10 ter vise, en modifiant l'article 352 du code pénal, à dépenaliser le **délaissement et l'abandon d'enfant** si leurs circonstances ont permis d'assurer la santé et la sécurité de celui-ci. La justification qui a présidé à l'adoption de cet article a été qu'il vaut mieux, en certaines occasions, abandonner un enfant plutôt que le martyriser.

Il est vrai qu'actuellement, le droit positif sanctionne d'office d'une **peine de prison** toute personne ayant délaissé ou abandonné son enfant dans un lieu non solitaire. Or, il est avéré qu'en diverses occasions, le délaissement est une **réponse à une situation de crise** dont l'alternative risque d'être le mauvais traitement. Mais l'autorité judiciaire a déjà pris en compte cet aspect du problème, et différentes circonstances du Garde des Sceaux ont rendu possible une **interprétation mesurée** de cet article 352 du code pénal. Ainsi, récemment, deux mères ayant abandonné leurs enfants ont pu ensuite les récupérer sans être poursuivies.

Cet article inscrit dans la loi cette **souplesse d'interprétation** mais, ce faisant, il engage une **profonde remise en cause du droit actuel** et risque d'avoir un **effet psychologique** tout à fait **considérable et probablement néfaste**. D'ores et déjà, comme différentes stations radiophoniques l'ont démontré ce mardi 4 juillet au matin, la presse n'analyse et ne met en exergue que ces articles 10 ter et 10 quinquies du texte, laissant pour **mesures négligeables** toutes les autres dispositions qui en sont au contraire le **fondement**.

En tout état de cause, votre commission n'estime pas possible, sur une question d'une si grande importance, de **légiférer de façon fractionnée, incomplète**, et sans que la représentation nationale possède tous les éléments d'un dossier, évidemment complexe, en toute connaissance de cause.

Quant à l'article 10 *quinquies*, il complète l'article 7 du code de procédure pénale par un alinéa qui stipule que lorsque la victime est mineure et que le crime a été commis par un **ascendant légitime, naturel ou adoptif** ou par une **personne ayant autorité** sur elle, le **délaï décennal de prescription est réouvert ou court à nouveau à son profit pour la même durée**, à partir de sa **majorité**. Comme pour l'article précédent, les motivations qui l'inspirent sont parfaitement **louables** et participent d'une **attention humaniste** à des difficultés juridiques qui ont des conséquences fondamentales sur la vie de nombreuses personnes.

Cependant, cet article remet en cause un des **principes essentiels du droit pénal**, qu'il paraît impossible de supprimer en vingt-quatre heures à peine, sans **étude préalable** ni avis d'aucune sorte, et en ne disposant d'éléments d'appréciation ni sur le nombre de cas susceptibles d'être concernés, ni sur les conséquences potentielles de cette disposition. De plus, on peut légitimement craindre, outre les dangers qu'induirait une **utilisation abusive et malintentionnée** de ce droit, de réelles **difficultés** pour les **véritables victimes**, par exemple d'un inceste, au moment de la production de la **charge de la preuve**. Quinze à vingt-cinq ans après les faits, quelles preuves susceptibles d'emporter l'adhésion d'un jury pourront accompagner l'accusation ? On risque ainsi de créer un **second traumatisme** pour la victime puisque, malgré sa bonne foi et son témoignage, elle sera déboutée dans son action dans la majorité des cas, faute de preuve. Ainsi, au poids insupportable de la mémoire s'ajoutera en plus celui de la non-reconnaissance du crime par la société, alors même qu'il aura probablement été commis. Il y a donc de **réels dangers** à prévoir cette disposition, et votre commission des Affaires sociales a cru nécessaire de la **supprimer**.

En revanche, elle souhaite que des **solutions** soient trouvées pour résoudre les drames que visent tant cet article que l'article 10 *ter*. Elle demande donc à Mme le Secrétaire d'Etat chargé de la famille et à M. le Garde des Sceaux d'entreprendre dès à présent une **étude approfondie** afin que des **propositions plus réalistes** soient **présentées dès la prochaine session d'automne**, et que le **Parlement** dispose d'un **temps minimum de réflexion et de consultation** pour légiférer en la matière. Ces problèmes sont trop importants pour être abordés en **quelques minutes de débat**, par l'intermédiaire d'**amendements** déposés en cours de navette, et sans que les conséquences qui résulteront de leur adoption soient clairement et précisément connues et analysées.

\*

\* \*

**C'est pourquoi votre commission des Affaires sociales vous propose d'adopter conforme l'ensemble des dispositions de ce projet de loi restant en discussion, à l'exception des articles 10 *ter* et 10 *quinquies* qu'elle vous demande de supprimer.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en 2ème lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
.....	.....	.....
Art. 2	Art. 2	Art. 2
<p>I.- Le quatrième alinéa (3°) de l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi rédigé :</p> <p>"3°. Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs visés au deuxième alinéa (1°) du présent article ;".</p> <p>II.- Le quatrième alinéa (3°) du même article devient le cinquième alinéa (4°).</p> <p>III.- Après le cinquième alinéa (4°) du même article, il est inséré un sixième alinéa (5°) ainsi rédigé :</p> <p>"5° Mener des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs, et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci."</p>	<p>I.- Non modifié</p> <p>II.- Non modifié</p> <p>III.- Alinéa sans modification</p> <p>"5° Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions ...</p> <p style="text-align: center;">"</p> <p style="text-align: center;">de ceux-ci."</p>	<p>Sans modification</p>
Art. 3	Art. 3	Art. 3
<p>Au chapitre premier du titre II du code de la famille et de l'aide sociale, il est inséré une section V ainsi rédigée :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Sans modification</p>



**Texte adopté par le Sénat en  
2ème lecture**

**-Section V**

**Prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et protection des mineurs maltraités**

"Art. 66. Non modifié

"Art. 67. Non modifié

"Art. 68. Le président du conseil général met en place, après concertation avec le représentant de l'Etat dans le département, un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence, selon des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les services de l'Etat dans le département.

"L'ensemble des services et établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs maltraités participent à cette coordination.

"La collecte, la conservation et l'utilisation de ces informations ne peuvent être effectuées que pour assurer les missions prévues au sixième alinéa (5°) de l'article 40."

"Art. 69. Non modifié

"Art. 70. Le président du conseil général informe les personnes qui lui ont communiqué des informations dont elles ont eu connaissance à l'occasion de l'exercice de leur activité professionnelle des suites qui leur ont été données.

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale en  
nouvelle lecture**

**Division et intitulé  
sans modification**

"Art. 66. Non modifié

"Art. 67. Non modifié

"Art. 68. Alinéa sans  
modification

"L'ensemble ...

*... cette coordination. Le président du conseil général peut, dans les mêmes conditions, requérir la collaboration des professionnels et des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille.*

Alinéa sans modification

"Art. 69. Non modifié

"Art. 70. Non modifié

**Propositions de la Commission**

**Texte adopté par le Sénat en  
2ème lecture**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale en  
nouvelle lecture**

**Propositions de la Commission**

"Sur leur demande, il fait savoir aux autres personnes l'ayant informé si une suite a été donnée.

"En cas de saisine de l'autorité judiciaire, il en informe par écrit les parents de l'enfant ou son représentant légal."

"Art. 71. Un service d'accueil téléphonique gratuit est créé à l'échelon national par l'Etat, les départements et des personnes morales de droit public ou privé, qui constituent à cette fin un groupement d'intérêt public. Ce service concourt à la mission de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs maltraités prévue à la présente section. La convention constitutive du groupement prévoit des dispositions particulières pour adapter les conditions d'activité du service dans les départements d'outre-mer.

"Ce service répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs maltraités ou présumés l'être. Il transmet immédiatement au président du conseil général, selon le dispositif mis en place en application de l'article 68, les informations qu'il recueille et les appréciations qu'il formule à propos de ces mineurs. A cette fin, le président du conseil général informe le groupement des modalités de fonctionnement du dispositif départemental. Ce service établit une étude épidémiologique annuelle au vu des informations qu'il a recueillies et de celles qui lui ont été transmises dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent article.

"Art. 71. Alinéa sans modification

"Ce service ...

...de fonctionnement *permanent*  
du dispositif ...

... article.

**Texte adopté par le Sénat en  
2ème lecture**

"Le secret professionnel est applicable aux agents du service d'accueil téléphonique dans les conditions prévues à l'article 378 du code pénal. Le troisième alinéa de l'article 68 ci-dessus est également applicable aux informations recueillies par le service d'accueil téléphonique.

"La convention constitutive du groupement précise les conditions dans lesquelles le dispositif mentionné à l'article 68 transmet au service d'accueil téléphonique les informations qu'il recueille pour l'établissement des études prévues au deuxième alinéa du présent article.

"Le service est assisté d'un comité technique composé des représentants du conseil d'administration du groupement d'intérêt public et des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille ainsi que d'experts et de personnes qualifiées.

"Le comité technique est consulté sur l'organisation et l'activité du service, ainsi que sur les conditions de collaboration entre celui-ci et les départements. Il donne son avis préalablement à la publication de l'étude épidémiologique visée au deuxième alinéa du présent article.

"Outre les moyens mis à la disposition du service par les autres membres constituant le groupement, sa prise en charge financière est assurée à parts égales par l'Etat et les départements. La participation financière de chaque département est fixée par voie réglementaire en fonction de l'importance de la population, sous réserve des adaptations particulières aux départements d'outre-mer.

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale en  
nouvelle lecture**

Alinéa sans modification

"La convention ...

...pour l'établissement *de l'étude prévue* au deuxième alinéa du présent article.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

**Propositions de la Commission**

Texte adopté par le Sénat en 2ème lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
"L'affichage des coordonnées du service d'accueil téléphonique est obligatoire dans tous les établissements et services recevant de façon habituelle des mineurs."	Alinéa sans modification	
"Art 72 .- Les dépenses résultant de l'application de la présente section constituent, pour le département, des dépenses obligatoires."	"Art. 72. Non modifié	
Art. 10 <i>ter</i>	Art. 10 <i>ter</i>	Art. 10 <i>ter</i>
<b>Supprimé</b>	<i>Le premier alinéa de l'article 352 du code pénal est complété par les mots : "sauf si les circonstances du délaissement ont permis d'assurer la santé et la sécurité de celui-ci."</i>	<b>Supprimé</b>
	Art. 10 <i>quinquies</i>	Art. 10 <i>quinquies</i>
	<i>L'article 7 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i>	<b>Supprimé</b>
	<i>" Lorsque la victime est mineure et que le crime a été commis par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par une personne ayant autorité sur elle, le délai de prescription est réouvert ou court à nouveau à son profit, pour la même durée, à partir de sa majorité".</i>	