

N° 636

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **permettre la mise en place d'une enquête administrative et le contrôle des antécédents judiciaires des personnels d'encadrement des enfants,***

Par Mmes Marie MERCIER et Olivia RICHARD,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 408 et 637 (2025-2026)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES LACUNES DU CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR NE PERMETTENT PAS D'ÉCARTER LES INDIVIDUS DANGEREUX DU CONTACT AVEC DES MINEURS.....	5
A. DES CONTRÔLES EN SILO ET AUX DÉLAIS TROP IMPORTANTS.....	5
B. UN CADRE JURIDIQUE INCOMPLET QUI PERMET À DES INDIVIDUS MALVEILLANTS D'ÉCHAPPER AUX CONTRÔLES D'HONORABILITÉ .....	6
II. LE TEXTE VISE À FAIRE REPOSER LE CONTRÔLE SUR LES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES PRÉALABLES AU RECRUTEMENT PRÉVUES PAR LE CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	7
III. LA COMMISSION A PROPOSÉ D'HARMONISER, D'ÉTENDRE ET DE SIMPLIFIER LE RÉGIME DE CONTRÔLE DE L'HONORABILITÉ.....	8
EXAMEN DES ARTICLES .....	11
• <i>Article unique</i> Instaurer des enquêtes administratives pour le contrôle des antécédents judiciaires des personnels encadrant des enfants .....	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	31
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	33
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	35



## L'ESSENTIEL

Déposée le 17 février 2026 au Sénat par Hervé Maurey, la proposition de loi visant à permettre la mise en place d'une enquête administrative et le contrôle des antécédents judiciaires des personnels d'encadrement des enfants est inscrite à l'initiative du groupe Union centriste à l'ordre du jour du Sénat le 27 mai prochain.

Ce texte vise à apporter une réponse à la succession de révélations de **violences sexuelles subies par les enfants, notamment en dehors du domicile parental, dans les domaines scolaires, périscolaires, sportifs ou encore sociaux**. Pour ce faire, l'article unique de la proposition de loi entend rendre possible la réalisation d'enquêtes administratives préalables à l'embauche de personnels publics et privés pour des missions d'encadrement de mineurs, afin d'écarter les individus dont les antécédents judiciaires ou les expériences passées démontrent qu'ils sont inaptes à exercer ce type de fonctions.

Les rapporteurs, Marie Mercier et Olivia Richard, ont rejoint l'auteur du texte sur la nécessité de **renforcer les contrôles d'honorabilité préalables au recrutement d'individus exerçant auprès d'enfants**. Elles ont néanmoins proposé une réécriture de l'article, car les auditions réalisées ont démontré que le dispositif envisagé présentait des difficultés en matière de nature des contrôles ainsi qu'en matière d'opérationnalité.

En conséquence, la commission a adopté un amendement visant à **harmoniser les contrôles d'honorabilité existants**, actuellement caractérisés par un fonctionnement en silo et lacunaire. Le dispositif adopté entend ainsi généraliser le régime prévu pour le secteur de la protection de l'enfance et la petite enfance, qui consiste en **la remise à l'employeur ou au responsable de l'accueil d'une attestation d'honorabilité** démontrant l'absence d'antécédents judiciaires incompatibles avec l'exercice de missions d'encadrement de mineurs.

### I. LES LACUNES DU CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR NE PERMETTENT PAS D'ÉCARTER LES INDIVIDUS DANGEREUX DU CONTACT AVEC DES MINEURS

#### A. DES CONTRÔLES EN SILO ET AUX DÉLAIS TROP IMPORTANTS

Au regard de l'accumulation de remontées de violences sexuelles commises sur des enfants dans des secteurs pour lesquels sont pourtant prévus des contrôles d'honorabilité, les rapporteurs ont souhaité établir, dans le cadre de leurs travaux, **un bilan du cadre juridique actuel en la matière**. Il est ainsi apparu que si de nombreux secteurs d'activités liés à l'enfance se sont dotés de régimes de contrôle des antécédents judiciaires des encadrants,

**ces réglementations ont été élaborées séparément et présentent des incohérences et des lourdeurs administratives qui nuisent à leur efficacité.**

Premièrement, bien que les domaines sociaux, médico-sociaux, éducatifs et sportifs soient couverts par des régimes d'incapacité permettant d'interdire à certains individus d'exercer en considération de leurs antécédents judiciaires, les infractions support de cette incapacité ne sont pas toujours les mêmes, ce qui nuit à la lisibilité du droit en vigueur et **peut permettre à certains individus malveillants de tirer profit de ces divergences.**

Par ailleurs, les mesures administratives d'interdiction d'exercer qui existent dans chaque secteur **ne font pas l'objet d'un pilotage national et intersectoriel. Les fichiers des cadres interdits ne sont ainsi pas interopérables**, ce qui peut, une fois encore, permettre à des personnes exclues d'un secteur d'être embauchées pour travailler auprès d'enfants dans d'autres domaines d'activité.

Enfin, en dépit des régimes d'incapacité et des mesures administratives d'interdiction d'exercer, **la lenteur des contrôles conduits par l'administration** pour assurer l'absence d'antécédents judiciaires ou d'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv) est souvent **incompatible avec les tensions de recrutement et les roulements fréquents de personnel au sein des équipes.** Il en résulte que **certains recruteurs, notamment dans le domaine du périscolaire, s'affranchissent de ces réglementations** afin de maintenir la capacité d'accueil et d'encadrement de leur structure.

Pour répondre à ces difficultés de délais, **les secteurs de la protection de l'enfance et de la petite enfance ont mis en place un système de délivrance d'attestation d'honorabilité** via une plateforme numérique « SI Honorabilité », qui permet aux candidats à l'embauche de démontrer leur honorabilité avec une remise de l'attestation en moins de trois jours. S'il a été indiqué aux rapporteurs que des réflexions sont en cours pour étendre ce système à d'autres secteurs, celles-ci sont renvoyées à l'examen éventuel d'un futur projet de loi sur la protection de l'enfance, au calendrier incertain.

#### ***B. UN CADRE JURIDIQUE INCOMPLET QUI PERMET À DES INDIVIDUS MALVEILLANTS D'ÉCHAPPER AUX CONTRÔLES D'HONORABILITÉ***

Outre les lacunes dans la mise en œuvre des contrôles prévus en droit, l'élaboration d'une réglementation secteur par secteur a conduit à **la création d'un certain nombre de vides juridiques pour lesquels aucun contrôle n'est prévu.** Il s'agit notamment de structures qui n'entrent pas dans la catégorie des « accueils collectifs de mineurs » visée par le code de l'action sociale et des familles, **et qui peuvent dès lors accueillir des enfants, notamment pour des activités de soutien scolaire, sans se soumettre à un quelconque contrôle.**

En outre, si, dans le champ de la jeunesse et des sports, les dispositions relatives à l'incapacité incluent les professionnels et les bénévoles, tel n'est pas le cas, en l'état, dans le champ de l'éducation nationale, **où les bénévoles peuvent intervenir dans les établissements scolaires sans être soumis à un régime d'incapacité.**

## II. LE TEXTE VISE À FAIRE REPOSER LE CONTRÔLE SUR LES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES PRÉALABLES AU RECRUTEMENT PRÉVUES PAR LE CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Constatant l'échec du système actuel du contrôle d'honorabilité des encadrants de mineurs, la proposition de loi entend **renforcer les contrôles opérés préalablement au recrutement de personnels d'encadrement de mineurs.** Elle prévoit en ce sens la réalisation **d'enquêtes administratives** prévues par l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure.

En l'état du droit, ces contrôles administratifs préalables au recrutement **concernent des personnels accomplissant certaines missions relatives à la sécurité et la souveraineté nationales,** dont les emplois publics et privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État et les emplois publics et privés exposant leurs titulaires à des risques de corruption ou de menaces liées à la criminalité organisée.

Les enquêtes, conduites par des services spécialisés de la police nationale ou de la gendarmerie, consistent, d'une part, en **la recherche d'antécédents judiciaires par la consultation de fichiers** (fichier du traitement des antécédents judiciaires et le fichier des personnes recherchées, notamment) et, si l'individu n'y est pas mentionné, à **des enquêtes de voisinage ou des entretiens administratifs** avec l'intéressé.

Lorsque ces enquêtes font apparaître que le comportement de la personne est incompatible avec l'exercice de ses fonctions, le candidat est écarté ou, s'il est déjà en fonction, **l'autorisation d'exercer lui est retirée et il est, en conséquence, muté ou radié des cadres.** Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, qui statue dans un délai de deux mois, durée pendant laquelle l'employeur peut à titre conservatoire, décider d'écartier le fonctionnaire ou l'agent.

En 2025, **1,5 million d'enquêtes administratives ont ainsi été réalisées au titre de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure.**

### III. LA COMMISSION A PROPOSÉ D'HARMONISER, D'ÉTENDRE ET DE SIMPLIFIER LE RÉGIME DE CONTRÔLE DE L'HONORABILITÉ

Les auditions conduites par les rapporteurs ont permis de mettre en lumière **les difficultés que pourrait engendrer l'élargissement des enquêtes administratives à l'ensemble des emplois publics et privés d'encadrement des mineurs.**

Tout d'abord, le dispositif proposé conduirait à augmenter substantiellement le nombre d'enquêtes conduites par les forces de l'ordre. Les administrations centrales entendues ont ainsi estimé qu'environ **cinq millions de personnes** seraient concernées. Un tel élargissement du dispositif pourrait **compromettre l'opérationnalité du dispositif**, les équipes chargées de ces contrôles n'étant pas en mesure de contrôler un nombre si important d'individus.

Par ailleurs, la nature du contrôle opéré dans le cadre de ces enquêtes **ne semble pas adaptée à la détection des individus inaptes à travailler auprès d'enfants.** Le profil de ces individus présente en effet des spécificités que de telles enquêtes, pensées pour identifier des risques en matière de sécurité et de défense, pourraient ne pas être en mesure de détecter, non seulement par **défaut de formation des équipes d'investigation**, mais également à cause de **l'inadéquation des outils** mis à leur disposition. À titre d'exemple, **l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure ne permet pas la consultation du Fijaisv**, qui constitue pourtant l'outil le plus efficace de détection des antécédents judiciaires disqualifiants pour un emploi au contact d'enfants.

Enfin, le champ retenu par l'article, à savoir les emplois publics ou privés d'encadrement d'enfants, ne couvre pas l'ensemble des personnes dont il est nécessaire de contrôler l'honorabilité : **il exclut notamment tous les intervenants à titre bénévole ou occasionnel**, qui échappent déjà, trop souvent, aux contrôles nécessaires.

Toutefois, les rapporteurs ont rejoint l'auteur du texte sur **la nécessité de renforcer le cadre juridique permettant de protéger les mineurs** et ont ainsi proposé un amendement de réécriture globale de l'article, visant à **étendre, harmoniser et simplifier le contrôle de l'honorabilité.** En pratique, l'amendement généralise le dispositif de présentation d'une attestation d'honorabilité, aujourd'hui limité à certains domaines de la protection de l'enfance et de l'enfance, à **toute personne qui organise, intervient ou exerce des fonctions à quelque titre que ce soit, dans le cadre d'un accueil de mineurs en dehors du domicile parental, ainsi qu'à toute personne exerçant à domicile des fonctions d'animation, d'enseignement ou de garde de mineurs.**

La généralisation du système d'attestation permettrait ainsi de **combler les failles juridiques actuelles en posant l'obligation par défaut de présenter son attestation préalablement à toute embauche.** Elle accélérerait

**également les délais de contrôle**, puisque l'attestation est remise au demandeur sous moins de trois jours, soit des délais plus rapides que lors des contrôles opérés en interne par les administrations.

L'amendement des rapporteurs, adopté par la commission, rejoint largement celui adopté par la commission des lois dans le cadre de l'examen de **l'article 12 de la proposition de loi n° 455 (2025-2026) visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France**, à la différence que ce dernier n'incluait pas les personnes intervenant à domicile.

En complément, les rapporteurs ont souligné que des mesures de niveau réglementaire devraient être prises afin d'assurer une pleine information de l'ensemble des administrations, notamment par **le renforcement de l'interopérabilité des différents fichiers des cadres interdits**, dont le non-partage entraîne aujourd'hui **des zones d'ombre** dans le contrôle de l'honorabilité des personnels.

\*

\* \*

La commission a **adopté** la proposition de loi **ainsi modifiée**.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

#### **Instaurer des enquêtes administratives pour le contrôle des antécédents judiciaires des personnels encadrant des enfants**

L'article unique de la proposition de loi vise à permettre **la réalisation d'enquêtes administratives préalables à l'embauche d'agents publics et privés pour des missions d'encadrement de mineurs**, afin d'écartier les individus dont les antécédents judiciaires ou les expériences passées démontrent qu'ils sont inaptes à exercer ce type de fonctions.

Les rapporteurs ont rejoint l'auteur du texte sur **la nécessité de renforcer les contrôles d'honorabilité préalables au recrutement d'individus exerçant auprès d'enfants**. Elles ont néanmoins proposé **une réécriture de l'article**, car les auditions réalisées ont démontré que le dispositif envisagé présentait **des difficultés en matière de nature des contrôles ainsi qu'en matière d'opérationnalité**.

En conséquence, la commission a adopté un amendement visant à **harmoniser les contrôles d'honorabilité existants**, actuellement caractérisés par un fonctionnement en silo et des vides juridiques. Le dispositif adopté entend ainsi généraliser le régime prévu pour le secteur de la protection de l'enfance et la petite enfance, qui consiste en **la remise à l'employeur ou au responsable de l'accueil d'une attestation d'honorabilité** démontrant l'absence d'antécédents judiciaires incompatibles avec l'exercice de missions d'encadrement de mineurs.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

#### **1. Les lacunes du cadre juridique en vigueur ne permettent pas d'écartier les individus dangereux du contact avec des mineurs**

Le contrôle de l'honorabilité des professionnels et des bénévoles exerçant auprès de mineurs se caractérise, en l'état du droit, par **des régimes disparates, construits en silo, et par de nombreux vides juridiques qui ne permettent pas toujours de protéger les mineurs du contact d'individus dangereux**.

*a) Diverses modalités de contrôle de l'honorabilité des mineurs coexistent en fonction des secteurs d'activité*

Plusieurs secteurs d'activités relatifs à l'enfance disposent d'une réglementation qui vise à **identifier et écartier les individus dont les antécédents judiciaires attestent d'une dangerosité** incompatible avec l'exercice de fonctions au contact d'enfants.

- (1) Les régimes d'incapacité ciblent des infractions différentes selon les secteurs d'activité et sont appliqués selon des modalités de contrôle distinctes

En premier lieu, dans les domaines sociaux, médico-sociaux, éducatifs et sportifs, des régimes d'incapacité prévoient que certains individus soient interdits d'exercer en raison de leurs antécédents judiciaires.

L'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) le prévoit ainsi pour les fonctions exercées dans les établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans, les services de garde d'enfants ainsi que les services d'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile, ainsi que dans les structures d'accueil collectif de mineurs. Il en va ainsi en cas de condamnation définitive pour l'une des infractions pénales suivantes :

- atteintes volontaires à la vie ;
- atteintes volontaires à l'intégrité physique ou psychique de la personne (torture, actes de barbarie, violences, menaces, harcèlement moral, trafic d'armes ou de stupéfiants, etc.) ;
- mise en danger, atteintes aux libertés ou à la dignité de la personne (délaissement, provocation au suicide, réduction en esclavage, enlèvement, séquestration, discrimination, traite des êtres humains, proxénétisme, etc.) ;
- atteintes aux mineurs et à la famille (délaissement de mineurs, abandon de famille, atteintes à l'exercice de l'autorité parentale ou à la filiation, mise en péril de mineurs) ;
- appropriations frauduleuses (vols, extorsion, escroquerie, détournements) ;
- recel, corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, soustraction et détournement de biens, corruption active et trafic d'influence, évasion, faux.

L'incapacité est également constatée en cas de condamnation définitive à une peine supérieure à deux mois d'emprisonnement sans sursis pour les délits suivants :

- homicide involontaire ;
- atteinte involontaire à l'intégrité de la personne ayant entraîné une incapacité totale de travail ;
- corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ;
- soustraction et détournement de biens ;

- corruption active et trafic d'influence commis par les particuliers ;
- entraves à l'exercice de la justice ;
- faux et usage de faux ;
- provocation à l'usage illicite de stupéfiants ou au trafic de stupéfiants.

Le code du sport prévoit un régime d'incapacité similaire à l'article L. 212-9 du code du sport. Toutefois, il existe certaines différences avec celui prévu à l'article L. 133-6 du CASF dans le périmètre des infractions retenues.

Certaines infractions ajoutées dans le code du sport apparaissent légitimes au regard de la nature de l'activité (condamnations pour dopage, ou incitation au dopage, y compris animale, ainsi que celles relatives à la sécurité des manifestations sportives<sup>1</sup>), tandis que d'autres semblent en revanche simplement témoigner d'un défaut d'harmonisation entre les codes. De fait, le régime d'incapacité dans le domaine sportif inclut, par exemple, certaines atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité physique<sup>2</sup> qui ne figurent pas à l'article L. 133-6 du CASF.

Le code de l'éducation prévoit quant à lui un régime d'incapacité d'exercice de quelconque fonction de direction ou d'emploi à des fonctions didactiques pour les individus définitivement condamnés pour un crime ou délit « contraire à la probité des mœurs », privés de tout ou partie de leurs droits civils, civiques et de famille, ainsi que pour ceux frappés d'une interdiction d'exercer une fonction d'enseignement, ou ayant été condamnés à une peine d'au moins deux mois d'emprisonnement pour abus de faiblesse ou de sujétion psychologique<sup>3</sup>.

Outre les divergences entre les rédactions de ces trois régimes d'incapacité, **les contrôles prévus pour détecter les antécédents judiciaires diffèrent également.**

---

<sup>1</sup> Introduction par la force ou la fraude de boissons alcooliques ou état d'ébriété dans une enceinte sportive, provocation lors d'une manifestation sportive des spectateurs à la haine ou la violence contre l'arbitre ou les joueurs, introduction et exhibition de signes incitant à la haine ou à la discrimination, introduction ou utilisation de fusées ou artifices ou d'une arme dans une enceinte sportive, jet de projectiles présentant un danger pour la sécurité des personnes ou encore trouble au déroulement d'une compétition sportive.

<sup>2</sup> Il s'agit des atteintes à la vie commises par un conducteur et celles qui résultent de l'agression commise par un chien dont le condamné est propriétaire, de l'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne résultant d'une agression commise par un chien.

<sup>3</sup> Article L. 911-5 du code de l'éducation.

- Dans les champs de la protection de l'enfance<sup>1</sup>, de l'accueil du jeune enfant<sup>2</sup> et, depuis le 30 avril 2026 et dans certains territoires seulement, de l'enfance handicapée<sup>3</sup>, le contrôle de l'honorabilité des professionnels et intervenants (y compris, donc, les bénévoles, stagiaires, ou apprentis) est effectué par la **remise d'une attestation d'honorabilité**. L'attestation peut être remise à tout demandeur via la plateforme numérique **SI Honorabilité** en l'absence de condamnation pour les infractions mentionnées à l'article L. 133-6 du CASF et en l'absence d'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv). **L'attestation doit être remise à l'employeur en amont de la prise de fonctions et à intervalles réguliers en cours d'exercice.**

- Dans le champ de la jeunesse et des sports, **l'autorité administrative procède elle-même à la consultation du casier judiciaire** des personnes exerçant en accueil collectif de mineurs ou en tant qu'éducateurs sportifs afin de vérifier, par la consultation du bulletin n° 2 de leur casier judiciaire, qu'elles n'ont pas fait l'objet de l'une ou l'autre des condamnations pénales définitives listées respectivement à l'article L. 133-6 du CASF et à l'article L. 212-9 du code du sport. L'autorité administrative s'assure également **qu'elles ne sont pas inscrites au Fijaisv ni au fichier des cadres interdits**, qui recense les mesures administratives de suspension et d'interdiction d'exercer en accueil collectif de mineurs prises par le préfet du département.

- Dans le champ de l'éducation, **les vérifications relèvent également de la responsabilité de l'administration**, mais ne concernent que les personnes employées, et non les intervenants ponctuels ou bénévoles<sup>4</sup>.

(2) Les mesures administratives d'interdiction d'exercice

Outre le contrôle des antécédents judiciaires, des mesures administratives d'interdiction d'exercice peuvent également écarter certains individus des fonctions au contact des mineurs.

Le CASF donne ainsi au préfet la possibilité de prononcer à l'encontre de toute personne dont la participation ou l'organisation d'un accueil de mineurs présenterait des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs l'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de ces mineurs,

---

<sup>1</sup> Maisons d'enfants à caractère social, actions éducatives à domicile, aide éducative en milieu ouvert, foyer de l'enfance, pouponnière, village d'enfants, lieux de vie et d'accueil.

<sup>2</sup> les crèches, les micro-crèches, les crèches parentales, les crèches familiales, les haltes-garderies, les jardins d'enfants et les établissements réalisant du multi-accueil.

<sup>3</sup> les instituts médico-éducatifs, les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques, les instituts d'éducation motrice, les établissements pour enfants déficients sensoriels, les établissements pour enfants et adolescents polyhandicapés, les centres d'action médico-sociale précoce, les services d'éducation spéciaux et de soins à domicile.

<sup>4</sup> Article L. 911-5 du code de l'éducation.

ou d'exploiter des locaux les accueillant ou de participer à l'organisation des accueils<sup>1</sup>.

Des dispositions similaires sont également prévues par le code du sport s'agissant des intervenants auprès de mineurs au sein des établissements d'activités physiques et sportives<sup>2</sup>.

*b) L'incomplétude et la segmentation du cadre juridique en vigueur en matière de contrôle des antécédents judiciaires ne garantissent pas une protection maximale des mineurs*

Le cadre juridique actuel présente plusieurs lacunes qui sont à l'origine de failles dans la détection des individus dangereux qui cherchent à travailler au contact des enfants.

Si l'introduction, dans certains champs du secteur social et médico-social, des attestations d'honorabilité a permis **d'accélérer très fortement les délais de contrôle** – l'attestation étant délivrée, en l'absence de condamnation, en 2,4 jours – le reste des secteurs souffre de **la lenteur des contrôles à effectuer par les services de l'État avant l'entrée en fonction des intervenants**. Conséquence de ces délais allongés, de nombreux employeurs, soumis à de fortes tensions de recrutement ainsi qu'à un fort taux de renouvellement des équipes, ne respectent pas la loi et intègrent certains individus aux équipes d'encadrement et d'accueil avant d'obtenir le résultat des contrôles de l'honorabilité. Le ministère de l'éducation nationale relevait ainsi, devant les rapporteurs, que *« les tensions sur les recrutements conduisent les collectivités à accueillir des personnes dans les équipes dans des délais très courts, ne permettant pas parfois de disposer du temps suffisant pour opérer les contrôles d'honorabilité qui s'imposent »*<sup>3</sup>. En ce sens, le ministère a indiqué au rapporteur étudier l'hypothèse **d'une extension du recours à l'attestation d'honorabilité dans le secteur du périscolaire**, particulièrement concerné par les difficultés de recrutement, afin d'accélérer les délais de contrôle de l'honorabilité et éviter l'intégration d'individus dangereux au sein des équipes.

En outre, la logique de contrôle en silo opéré par chaque administration pour ses propres champs de compétence conduit à laisser des opportunités pour les individus dangereux de passer d'un secteur à un autre, ou d'un territoire à un autre, et d'ainsi échapper à de premiers signalements. À titre d'exemple, **la plateforme numérique SI Honorabilité ne prend actuellement pas en compte les fichiers des cadres interdits de l'éducation nationale et du sport**, qui recensent les interdictions d'exercer prononcées dans ces secteurs, puisqu'elle ne traite pas des professionnels correspondants. De même, dans certains domaines, tels que celui des assistants maternels,

---

<sup>1</sup> Articles L. 227-10 et L. 227-11 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Article L. 212-13 du code du sport.

<sup>3</sup> Contribution écrite du ministère de l'éducation nationale.

le suivi des retraits d'agrément relève de la compétence départementale : en l'absence de pilotage national, le partage d'informations entre départements est complexe et ne permet donc pas d'éviter qu'une personne ayant fait l'objet d'un refus ou d'un retrait puisse solliciter un nouvel agrément dans un autre territoire.

Enfin et surtout, l'élaboration d'une réglementation secteur par secteur a conduit à la création d'un certain nombre **de vides juridiques pour lesquels aucun contrôle n'est prévu**. Le rapport de la commission des lois sur la proposition de loi *visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France*<sup>1</sup> a ainsi souligné **qu'un certain nombre de structures n'entrant pas dans la catégorie des accueils collectifs de mineurs soumis à l'article L. 133-6 du CASF opèrent à l'abri de tout contrôle des pouvoirs publics. Il s'agit notamment de certaines structures ou associations dans le domaine du soutien scolaire ou de l'enseignement religieux ou linguistique.**

La direction générale de la cohésion sociale a également indiqué aux rapporteurs qu'aucune vérification des antécédents judiciaires n'est actuellement prévue dans la loi pour les membres du foyer du tiers accueillant dans le cadre de l'accueil durable et bénévole, ni pour les membres du foyer d'une personne s'appêtant à adopter.

En outre, si, dans le champ de la jeunesse et des sports, les dispositions relatives à l'incapacité ne distinguent pas les personnes selon le caractère bénévole ou professionnel de leur activité, tel n'est pas le cas, en l'état, dans le champ de l'éducation nationale, où **les bénévoles peuvent intervenir dans les établissements scolaires sans être soumis à un régime d'incapacité.**

## **2. Le présent article vise à rendre possible la réalisation d'enquêtes administratives préalablement à des recrutements dans des emplois d'encadrement des enfants**

Constatant l'échec du système actuel du contrôle d'honorabilité des encadrants de mineurs, au regard de la permanence des violences sexuelles commises sur des enfants ces dernières années, le présent article entend renforcer les contrôles opérés préalablement au recrutement des personnels en cause.

L'article unique de la proposition de loi vise ainsi à inclure parmi la liste des emplois pour lesquels l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure prévoit la réalisation d'enquêtes administratives **les emplois publics et privés d'encadrement des enfants.**

---

<sup>1</sup> [Rapport n° 575](#) (2025-2026) d'Agnès Canayer au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France, déposé le 29 avril 2026.

En l'état du droit, l'article L. 114-1 régit **les contrôles administratifs préalables au recrutement de personnels pour certaines missions touchant à la sécurité et la souveraineté nationale** :

- les emplois publics et privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense ;
- les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État ;
- les emplois publics et privés exposant leurs titulaires à des risques de corruption ou de menaces liées à la criminalité organisée ;
- les emplois privés relevant des domaines des jeux, paris et courses ;
- l'accès à des zones protégées ;
- l'utilisation de matériels ou produits dangereux.

Pour ces missions, il peut ainsi être demandé par l'employeur la réalisation d'une enquête administrative, conduite par **les services de police ou les unités de gendarmerie nationale**, ou par **le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**, **le service national d'enquêtes administratives de sécurité (SNEAS)** ou **le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (COSSeN)**.

Les enquêtes consistent en premier lieu à la recherche d'antécédents judiciaires par la consultation de fichiers (fichier du traitement des antécédents judiciaires, fichier des personnes recherchées, fichier des enquêtes administratives liées à la sécurité publique, entre autres) et, si l'individu n'y est pas mentionné, à des enquêtes de voisinage ou des entretiens administratifs avec l'intéressé.

Lorsque ces enquêtes font apparaître que le comportement de la personne est incompatible avec la décision d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, ou avec l'exercice de ses fonctions, le candidat est écarté. Si la personne est déjà en fonction, il est procédé au retrait de celles-ci ou il est procédé à sa mutation ou sa radiation. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, qui statue dans un délai de deux mois, durée pendant laquelle l'employeur peut, à titre conservatoire, décider d'écarter le fonctionnaire ou l'agent.

### **3. La commission a jugé peu appropriée la nature des enquêtes administratives prévues par le code de la sécurité intérieure au regard des emplois visés lui préférant une extension du champ de l'attestation d'honorabilité**

Les auditions conduites par Marie Mercier et Olivia Richard, rapporteurs, ont démontré **que la nature des enquêtes administratives prévues par le code de la sécurité intérieure n'est pas réellement pertinente au regard de l'objet du texte.**

De fait, les enquêtes conduites par les services de police et de gendarmerie ont été conçues comme **un outil de détection des individus dont le profil présente un risque en matière de défense ou de sécurité nationale**, comme le démontrent par exemple les fichiers consultés ou la nature des services chargés de l'enquête. Le profil des individus dont le contact avec des mineurs présente un danger comporte des spécificités que de telles enquêtes pourraient dès lors ne pas être en mesure de détecter, non seulement par défaut de formation des équipes d'investigation, mais également par l'inadéquation des outils mis à leur disposition. À cet égard, il convient de souligner que **l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure ne permet pas la consultation du Fijaisv**, qui constitue pourtant l'outil le plus efficace de détection des antécédents judiciaires disqualifiants pour un emploi au contact d'enfants.

En outre, la nature de ces enquêtes confie à l'enquêteur un vaste pouvoir d'appréciation quant à la qualification de l'individu contrôlé : à l'inverse des régimes d'incapacité susmentionnés, **le code de la sécurité intérieure ne définit pas une liste d'infractions claire qui permet d'écarter un individu d'un emploi**. Dès lors, l'entrée en vigueur d'un tel dispositif pourrait entraîner **une perte de lisibilité** pour les employeurs, comme pour les candidats à l'embauche, le résultat négatif de l'enquête ne faisant pas l'objet d'un avis motivé précis. En outre, ce dispositif repose sur une appréciation discrétionnaire peu appropriée pour des contrôles de masse.

Surtout, alors que sont réalisées actuellement environ 1,5 million d'enquêtes administratives au titre de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure chaque année, **l'adoption du présent article conduirait à réaliser, selon les estimations des différentes administrations centrales entendues, environ cinq millions d'enquêtes supplémentaires chaque année**. Une telle augmentation semble **compromettre la capacité d'action des équipes dans leur dimensionnement actuel**, et laisse ainsi présager **un fort défaut d'opérationnalité du dispositif**.

Enfin, le champ retenu par l'article, à savoir les emplois publics ou privés d'encadrement d'enfants, ne couvre pas l'ensemble des personnes dont il est nécessaire de contrôler l'honorabilité : **il exclut notamment tous les intervenants à titre bénévole ou occasionnel, qui échappent déjà, dans certaines proportions, aux contrôles nécessaires**.

Toutefois, les rapporteurs ont rejoint l'auteur du texte sur la **nécessité de renforcer le cadre juridique permettant de protéger les mineurs**. Sur la base des différentes auditions conduites, qui ont fait état du caractère parcellaire et incomplet des différents régimes de contrôle de l'honorabilité des encadrants de mineurs, **elles ont ainsi souhaité, avec l'auteur du texte, proposer une mesure d'harmonisation du droit en vigueur**.

**Sur leur proposition et avec l'accord du groupe Union centriste, la commission a donc adopté un amendement de réécriture globale de l'article, visant à généraliser la pratique du contrôle de l'honorabilité des intervenants auprès d'enfants par le dispositif de l'attestation d'honorabilité.**

Le régime d'incapacité prévu à l'article L. 133-6 du CASF s'étendrait dès lors à **toute personne qui organise, intervient ou exerce des fonctions à quelque titre que ce soit, dans le cadre d'un accueil de mineurs en dehors du domicile parental, ainsi que pour toute personne exerçant à domicile des fonctions d'animation, d'enseignement ou de garde de mineurs.**

Les modalités de contrôle de ce régime d'incapacité s'appliqueraient également, à savoir **la présentation de l'attestation d'honorabilité à l'employeur ou au responsable de l'établissement, du service ou du lieu où se déroule l'activité, avant l'exercice des fonctions de la personne puis à intervalles réguliers lors de leur exercice.**

Le dispositif rejoint ainsi largement celui adopté par la commission des lois dans le cadre de l'examen de l'article 12 de la proposition de loi n° 455 (2025-2026) *visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France*, à la différence que ce dernier n'incluait pas les personnes intervenant à domicile.

En complément, les rapporteurs ont appelé à ce que ces mesures soient enrichies et complétées dans le cadre de l'examen annoncé d'un projet de loi relatif à la protection de l'enfance, qui devra permettre un travail plus approfondi avec les différentes parties prenantes pour identifier, le cas échéant, des dispositions législatives manquantes pour assurer une protection complète des enfants.

De même, elles ont souligné que **des mesures de niveau réglementaire devraient être prises afin d'assurer une pleine information de l'ensemble des administrations, notamment par le renforcement de l'interopérabilité des différents fichiers des cadres interdits** dont le non-partage entraîne aujourd'hui des zones d'ombre dans le contrôle de l'honorabilité des personnels.

La commission a **adopté** l'article unique **ainsi modifié**.



## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 MAI 2026

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous en venons à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à permettre la mise en place d'une enquête administrative et le contrôle des antécédents judiciaires des personnels d'encadrement des enfants, présentée par M. Hervé Maurey et plusieurs de ses collègues.

**Mme Olivia Richard, rapporteure.** – La proposition de loi de notre collègue Hervé Maurey a été inscrite à l'ordre du jour des travaux du Sénat dans un contexte particulier, alors que s'enchaînent les révélations quant aux violences sexuelles subies par des mineurs, notamment dans le cadre scolaire et périscolaire.

La multiplication de ces affaires, toutes plus révoltantes les unes que les autres, n'est pourtant pas une surprise pour quiconque a déjà eu à connaître de ces sujets. La commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise) l'a récemment rappelé : 160 000 enfants seraient victimes de violences sexuelles chaque année, ce qui représente une victime toutes les trois minutes.

Face à ce phénomène d'ampleur, le législateur poursuit son œuvre avec des avancées législatives régulières, mais les individus malveillants, tristement informés de toute faille juridique, parviennent encore à se maintenir dans des emplois ou des fonctions au contact d'enfants.

En ce sens, la proposition de loi de notre collègue prévoit un nouveau dispositif pour protéger nos enfants d'individus dangereux, en imposant la réalisation d'enquêtes administratives avant l'embauche de tout professionnel encadrant des mineurs. Les auditions que nous avons conduites avec ma corapporteuse nous ont amenées à conclure que ce dispositif n'était pas totalement adapté aux réalités et aux besoins de terrain ; nous y reviendrons.

Nous avons, dans un premier temps, souhaité dresser le bilan de l'effectivité du cadre juridique actuel, dans un contexte qui appelle une réaction aussi rapide qu'utile.

Premier constat : le contrôle de l'honorabilité et des antécédents judiciaires des personnes travaillant au contact d'enfants relève de différentes réglementations qui ont été élaborées indépendamment en fonction des secteurs, ce qui a conduit à l'émergence de systèmes incomplets et en silo.

En effet, dans chaque secteur d'activité a été élaboré un régime d'incapacité qui conduit à écarter des individus au regard de leurs antécédents judiciaires. Ces régimes ont été élaborés indépendamment les uns des autres et présentent des divergences dans la liste des infractions disqualifiantes,

lesquelles peuvent permettre à certains individus malveillants de continuer d'exercer leurs activités dans certains secteurs, du fait de l'incohérence du droit.

De plus, nous avons pu constater la charge bureaucratique que suppose la mise en œuvre de ce contrôle des antécédents judiciaires. Pour le dire simplement, il existe autant de méthodes de contrôle que de secteurs à contrôler. Le plus souvent, ce sont les administrations centrales qui, grâce à des remontées de listes d'individus candidats ou en exercice, consultent l'extrait B2 du casier judiciaire ainsi que le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv) pour vérifier l'absence d'antécédents des personnes recrutées.

Ces contrôles sont efficaces mais peuvent nécessiter des délais très importants, ce qui n'est pas sans conséquence dans des secteurs d'emploi marqués par un fort roulement d'équipes et des tensions de recrutement. La conséquence de ces délais est sans appel : dans certains domaines, notamment dans le périscolaire, des responsables s'affranchissent des contrôles pourtant imposés par la loi et recrutent des individus sans avoir connaissance de leurs antécédents. Ces délais sont donc à l'origine de graves défaillances et ouvrent la porte à de trop nombreuses dérives.

Afin de faciliter et d'accélérer ces contrôles, le ministère de la santé a mis en place, pour le secteur de la protection de l'enfance et de l'accueil du jeune enfant, un système d'attestation d'honorabilité, qui permet au candidat à l'embauche de démontrer à son employeur qu'il n'a pas d'antécédents judiciaires. L'attestation n'est accordée qu'après vérification de l'extrait B2 du casier judiciaire et de l'inscription ou non de l'individu au Fijaisv. Avec un délai moyen de trois jours pour obtenir l'attestation *via* la plateforme numérique sécurisée de l'État, ce système est une piste prometteuse pour accélérer et simplifier le contrôle d'honorabilité. Plusieurs ministères, dont celui de l'éducation nationale, nous ont indiqué vouloir généraliser cette pratique, sous réserve d'un éventuel projet de loi, dont on peine à connaître le calendrier d'examen.

Second constat au regard des auditions conduites : de nombreux vides juridiques existent encore dans le contrôle d'honorabilité, et des structures peuvent donc échapper à toute réglementation et opérer à l'abri des regards. Il s'agit notamment d'établissements ou d'associations qui n'entrent pas dans la catégorie des dispositifs d'accueils collectifs de mineurs visée par le code de l'action sociale et des familles, et qui peuvent dès lors accueillir des enfants, notamment pour des activités de soutien scolaire, sans se soumettre à aucun contrôle.

Au regard de cet état des lieux, on comprend aisément la multiplication des révélations et des scandales d'enfants victimes de violences, notamment sexuelles. Il est donc urgent d'agir.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Constatant l'échec du système actuel du contrôle d'honorabilité des encadrants de mineurs, notre collègue Hervé Maurey nous présente un texte qui vise à renforcer les contrôles opérés préalablement au recrutement de personnels d'encadrement de mineurs. Il prévoit en ce sens la conduite d'enquêtes administratives prévues par l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure.

Ces contrôles s'adressent aujourd'hui à des individus qui accomplissent des missions en lien avec la sécurité, la défense ou encore la souveraineté nationale. Les enquêtes sont conduites par des services spécialisés de la police et de la gendarmerie nationales et se déroulent en deux temps : premièrement, le contrôle des antécédents judiciaires est effectué par la consultation de certains fichiers, tels que le fichier des personnes recherchées, et deuxièmement, si l'individu n'est pas mentionné sur ces fichiers, des enquêtes de voisinage ou des entretiens administratifs sont menés.

Si la nécessité de renforcer les contrôles des individus travaillant au contact de nos enfants ne fait évidemment pas débat, le dispositif proposé laisse craindre quelques écueils.

En effet, la nature même du contrôle opéré dans le cadre des enquêtes du code de la sécurité intérieure semble mal adaptée à l'objectif annoncé : ces enquêtes ont été pensées comme un outil de détection des menaces terroristes, à la suite des attaques de 2001. Les équipes qui les mènent ne sont donc pas formées à la détection des signaux en matière de violences sexuelles, qui sont très spécifiques, et les outils à leur disposition ne sont pas calibrés en ce sens. À titre d'exemple, il ne leur est pas donné la possibilité de consulter le Fijaisv, qui constitue pourtant le premier outil de détection des individus présentant un danger pour les mineurs.

En outre, alors que les régimes d'incapacité prévus actuellement reposent sur des critères précis, avec des listes d'infractions disqualifiantes très claires, la nature des enquêtes du code de la sécurité intérieure, liée aux enjeux de sécurité nationale, ne peut aboutir qu'à un refus d'exercice discrétionnaire, à la main des services d'enquête et de l'employeur. Il paraît pourtant important qu'un contrôle qui concernerait plus de 5 millions de personnes repose sur une grille de lecture transparente et claire, ne laissant aucune place à l'arbitraire.

À ce propos, le nombre d'individus à contrôler laisse également craindre des défauts d'opérationnalité du dispositif, alors que les équipes conduisant ces enquêtes ne parviennent aujourd'hui à contrôler que 1,5 million de personnes annuellement. Il s'agirait donc d'une augmentation de plus de 200 % de la charge d'activité. Sans considérer les enjeux budgétaires, le simple risque de paralysie complète des équipes doit être pris en compte dans l'examen du texte.

Enfin, le champ retenu par l'article, à savoir les emplois publics ou privés d'encadrement d'enfants, ne couvre pas l'ensemble des personnes dont il est impérieux de contrôler l'honorabilité : il exclut notamment tous les intervenants à titre bénévole ou occasionnel, qui échappent déjà, trop souvent, aux contrôles nécessaires.

En dépit de ces difficultés, nous partageons tous le souhait de voir évoluer le droit existant afin de renforcer la protection des enfants, dans tous les lieux qu'ils fréquentent. Nous souhaitons donc vous proposer un dispositif simple, fondé sur le droit existant, et qui permettrait d'aller vers une harmonisation et une généralisation des contrôles d'honorabilité. L'amendement de réécriture globale que nous vous soumettrons vise ainsi à étendre à toutes les sphères de l'encadrement, de l'animation et de l'accueil d'enfants le système de contrôle par présentation de l'attestation d'honorabilité.

La généralisation du système d'attestation permettrait ainsi de combler les failles juridiques actuelles grâce à l'obligation par défaut de présenter son attestation préalablement à toute embauche. Cette obligation couvrirait notamment les secteurs qui échappent aujourd'hui à toute réglementation en la matière.

Une telle mesure accélérerait également les délais de contrôle, puisque l'attestation est remise au demandeur sous moins de trois jours en moyenne, soit des délais plus rapides que lors des contrôles opérés en interne par les administrations.

Cette proposition devrait vous être familière, puisqu'elle a été adoptée dans des termes similaires par notre commission il y a moins d'un mois dans le cadre de l'article 12 de la proposition de loi visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France. La principale différence entre les deux dispositifs est que nous incluons également les personnes intervenant à domicile, encore une fois avec l'objectif de ne laisser aucune situation non couverte par un contrôle préalable.

Un dispositif tout à fait similaire fait également l'objet d'une proposition de loi déposée par notre collègue Nathalie Delattre, dont nous saluons le travail. Il me semble que la rédaction proposée aujourd'hui permet de trouver un point d'entente entre ces différentes rédactions qui, toutes, partagent le même objectif.

Avant de conclure, je tiens à souligner que le dispositif que nous proposons n'atteindra une pleine efficacité que sous réserve de mesures réglementaires. Je pense notamment aux progrès nécessaires en matière d'interopérabilité des fichiers des cadres interdits qui listent, secteur par secteur, les individus faisant l'objet d'interdiction administrative de travailler au contact d'enfants. Aujourd'hui, ces fichiers ne sont pas mis en commun et ne font pas l'objet d'un pilotage national et transversal : il s'agit encore d'un chaînon manquant dans l'arsenal juridique à mettre en œuvre

pour lutter efficacement contre la présence d'individus malveillants auprès des plus jeunes.

En conclusion, nous tenons à remercier Hervé Maurey pour ses travaux ainsi que pour les échanges constructifs que nous avons eus et qui nous ont permis de nous entendre sur le dispositif que nous vous proposons. Cette réécriture représente une avancée nécessaire pour inciter les administrations et les gestionnaires d'accueil d'enfants à harmoniser, systématiser et perfectionner leurs contrôles, alors que des drames continuent de se produire chaque semaine.

Ce texte répond également au désarroi des maires, qui ont un sentiment d'impuissance et d'horreur, teinté d'incrédulité, lorsqu'ils découvrent ces drames dans le cadre d'activités périscolaires.

**Mme Agnès Canayer.** – Je tiens à féliciter les deux rapporteurs pour le travail qu'elles ont mené sur un sujet délicat qui justifie que l'on mette en place tous les moyens pour prévenir les atteintes à l'intégrité des enfants, qu'ils soient confiés à titre personnel ou collectif. Ce sujet a déjà fait l'objet de plusieurs lois, et l'attestation d'honorabilité a déjà été introduite pour les professionnels et les bénévoles intervenant au sein d'un établissement accompagnant des enfants en situation de handicap, ainsi que dans les structures d'accueil de la petite enfance.

On ne peut que se féliciter du croisement des fichiers pour la délivrance de cette attestation. Un pilotage national et transversal permettra une plus grande efficacité des contrôles d'honorabilité. Je ne puis que soutenir votre amendement de réécriture qui reprend le dispositif que nous avons intégré à la proposition de loi visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France, présentée par Bruno Retailleau, en vue de l'étendre à d'autres structures, afin d'éviter les déviations constatées.

**Mme Laurence Harribey.** – Je veux remercier les rapporteurs de leur analyse. Nous ne pouvons que nous accorder à combattre ce véritable fléau, mais la proposition de loi qui nous est soumise est plus un texte de bonne intention, même si elle vise à accroître les contrôles juridiques.

Les outils juridiques existent, mais nous constatons une mauvaise circulation de l'information, des contrôles surtout *a posteriori* et un manque de moyens, des signalements insuffisants, des lenteurs administratives. Je vous sais gré de vouloir élargir le dispositif prévu à toutes les sphères de l'encadrement. Même si l'on est animé de toutes les bonnes intentions du monde, il n'est pas facile de se prémunir de comportements déviants lorsque l'on recrute du personnel encadrant, sans compter que le renouvellement des équipes est important.

Nonobstant la responsabilité juridique, la responsabilité morale des encadrants est essentielle : c'est la vie des enfants qui est en jeu.

La réécriture qui nous est proposée nous semble judicieuse. Nous suivrons sans doute les recommandations des rapporteurs.

**Mme Dominique Vérien.** – Je salue également le travail des rapporteurs, qui ont fait un excellent travail de réécriture en vue de protéger nos enfants.

Marie Mercier, en 2019 déjà, avait publié un rapport d'information sur les violences sexuelles sur mineurs en institutions et avait souligné les failles du système. Les fichiers n'étant pas mis en commun, il suffisait que la personne change de département pour continuer à détruire des vies d'enfants.

Elle a également souligné le désarroi des maires. Je me souviens d'un témoignage d'un ami maire qui n'avait pu obtenir de la préfecture des informations sur la personne qu'il voulait engager pour travailler dans un centre aéré. Il est temps de simplifier le dispositif, de mettre en place une interopérabilité des fichiers et d'avoir un pilotage national.

Nous soutenons la réécriture que vous proposez et voterons des deux mains le texte ainsi amendé.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Nous avons tous à cœur la protection de nos enfants. Ce texte n'a pas une vocation symbolique et vise bien à être opérationnel.

**Mme Olivia Richard, rapporteure.** – Je ne prétends pas avoir le même niveau d'expertise que celles qui travaillent sur ce sujet depuis de nombreuses années, mais notre engagement est commun.

Je voudrais vous faire part d'une expérience menée tandis que je cherchais à comprendre pourquoi les choses ne fonctionnent pas. Quand on tape « attestation d'honorabilité » sur un moteur de recherche, on arrive sur la plateforme dédiée. Il faut alors se connecter en utilisant FranceConnect, l'accès étant sécurisé. On peut ensuite cocher différentes cases, renvoyant à différents champs d'intervention, comme l'aide sociale à l'enfance, l'accompagnement d'enfants en situation de handicap ou l'accueil du jeune enfant, mais aussi un champ « autres secteurs d'activité », qui renvoie à des associations en contact avec des enfants, des baby-sitters ou des professeurs particuliers. Si je suis mère et que je coche cette case, un message s'affiche signifiant que je ne suis pas concernée et que je risque des poursuites pénales pour avoir demandé cette attestation. Nous avons travaillé avec plusieurs associations défendant les droits des enfants et leurs responsables ont prévenu que, en infraction du dispositif pénal mis en avant, ils avaient demandé à chacun de leur collaborateur de produire des attestations d'honorabilité.

Tout cela est incompréhensible et illisible pour le public. L'objectif est de travailler de façon simplifiée et harmonisée dans tous les secteurs d'activité. Je rappelle que plusieurs fichiers peuvent être exploités et que même les ministères concernés par ces questions ne partagent pas leurs informations entre eux et ignorent comment travaillent les autres, ce qui est aberrant.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer un périmètre incluant les dispositions relatives au contrôle des antécédents judiciaires et de l’honorabilité des individus exerçant des missions d’encadrement, d’animation et d’accueil auprès de mineurs.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE

##### *Article unique*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Nous avons déjà présenté l’amendement COM-2. Je rappellerai simplement qu’il s’agit de généraliser le contrôle d’honorabilité par la remise d’une attestation, *via* la plateforme numérique existante, en cas d’absence d’infraction inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire et d’absence d’inscription au Fijaisv. Aujourd’hui, cette méthode de contrôle est restreinte aux secteurs de l’aide sociale à l’enfance, de la petite enfance et de l’accompagnement des enfants en situation de handicap. Il s’agit de pouvoir démontrer de manière rapide et sécurisée à l’employeur l’absence d’antécédents judiciaires avant la prise de fonction, puis à fréquence régulière.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – S’il était adopté, cet amendement ferait tomber l’amendement COM-1 de Mme Delattre, qui a le même objectif mais présente une rédaction alternative.

*L’amendement COM-2 est adopté. En conséquence, l’amendement COM-1 devient sans objet.*

*L’article unique constituant l’ensemble de la proposition de loi est ainsi rédigé.*

*Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>Article unique</b>			
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	2	Généraliser le contrôle d’honorabilité par la remise d’une attestation d’honorabilité	<b>Adopté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	1 rect.	Généraliser le contrôle d’honorabilité par la remise d’une attestation d’honorabilité	<b>Rejeté</b>



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 20 mai 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 408 (2025-2026) visant à**

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

*permettre la mise en place d'une enquête administrative et le contrôle des antécédents judiciaires des personnels d'encadrement des enfants.*

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions **relatives au contrôle des antécédents judiciaires et de l'honorabilité** des individus exerçant des missions d'encadrement, d'animation et d'accueil auprès de mineurs.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**M. Hervé Maurey**, sénateur de l'Eure et auteur de la proposition de loi

**Ministère du travail et des solidarités et ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées**

*Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*

**Mme Sabine Carré**, adjointe à la sous-directrice enfance et famille

**Mme Audrey Sallou-Pivert**, adjointe à la cheffe de la mission de contrôle des antécédents judiciaires

**Ministère de l'intérieur**

*Direction générale de la police nationale (DGPN)*

**M. Fabien Sese**, conseiller juridique

**Mme Lucie Tisserand**, adjointe au conseiller juridique

**M. Olivier Blondel**, commissaire de police, adjoint au conseiller en charge de la police judiciaire et de renseignement

**Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative**

*Direction des sports*

**M. Jérôme Fournier**, directeur

**Mme Pascale Rios Campo**, adjointe au chef du bureau de l'éthique sportive et de la protection des publics

*Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)*

**Mme Mathilde Gouget**, sous-directrice de l'éducation populaire

**Ministère de l'éducation nationale**

*Direction des affaires juridiques (DAJ)*

**M. Éric Buge**, directeur

**Haut-Commissariat à l'enfance (HCE)**

**Mme Mélody Mock-Gruet**, directrice de cabinet

**Mme Sarah Galibert**, conseillère Justice

**Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise)**

**M. Denis Roth-Fichet**, secrétaire général

**Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)**

**M. Alexandre Touzet**, maire de Saint Yon et vice-président de la communauté de communes de Juine et Renarde

**Association L'Enfant bleu - Enfance maltraitée**

**Mme Isabelle Debré**, présidente

**Mme Laura Morin-Baudet**, directrice générale

## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Ministère de l'intérieur

*Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)*

### Assemblée des départements de France (ADF)

Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof)



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-408.html>