

RAPPORT

du groupe de travail

"l'amélioration de la procédure

de signalement

de l'enfance en danger"

Avril 2005

*** * ***

Président : M. Philippe NOGRIX

Rapporteurs : Mme Catherine HESSE-GERMAIN
M. Arnaud GRUSELLE

SOMMAIRE

<p style="text-align: center;">GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMELIORATION DE LA PROCEDURE DE SIGNALEMENT DE L'ENFANCE EN DANGER</p>
--

1. Rapport du groupe de travail
2. Lettre de mission du 19 novembre 2004
3. Communication de la Ministre de la Famille et de l'Enfance sur la Protection de l'Enfance en Conseil des Ministres du 20 octobre 2004.
4. Liste des membres du groupe de travail
5. Divers apports et contributions des membres du groupe de travail :
 - A. Recherches sur l'enfance en danger : appels d'offres de l'ONED
 - B. Comment définir le concept d'intérêt de l'enfant et Présentation simplifiée de la théorie et de la clinique de l'attachement (Dr Maurice BERGER)
 - C. L'intelligence artificielle et l'évaluation sociale en protection de l'enfance (UNDDE)
 - D. Le secret partagé (Conseil Général du Jura)
 - E. Les enfants victimes des sectes (UNADFI)
 - F. La formation des professionnels de l'enfance en matière de maltraitance en 2005 (Marceline GABEL, Consultante à l'ONED)
 - G. Souffrances et résistances des professionnels à évaluer la maltraitance (Marceline GABEL)
 - H. L'impact sur les professionnels de la médiatisation de leurs pratiques (Marceline GABEL)

LA PROTECTION DE L'ENFANCE

<p style="text-align: center;">GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMELIORATION DE LA PROCEDURE DE SIGNALEMENT DE L'ENFANCE EN DANGER</p>
--

En droit, les parents sont responsables de l'éducation, de l'entretien et de la protection de leurs enfants. C'est l'autorité parentale qui leur est reconnue par le Code civil (art 371 et suivants). L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux pères et mères jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement dans le respect dû à sa personne.

Toutefois, lorsqu'un mineur est victime de mauvais traitements ou de carences éducatives graves, la législation prévoit deux modes de protection de l'enfance, sous l'autorité respective du Président du Conseil général et de l'autorité judiciaire.

La protection administrative placée sous l'autorité du Président du Conseil général est assurée par le service départemental de l'Aide sociale à l'enfance. Elle répond à un souci de prévention et d'accompagnement des enfants et de leurs parents avec l'accord de ceux-ci. (Art. L. 221-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles).

De façon subsidiaire, la protection judiciaire intervient lorsque la protection administrative s'avère insuffisante ou impossible à mettre en œuvre lorsque l'enfant est en danger (Art. L. 226-4 du Code de l'action sociale et des familles et articles 375 et suivants du Code civil). Il convient d'ailleurs de noter que la protection judiciaire de l'enfance est incluse dans le chapitre relatif à l'autorité parentale du Code civil. C'est donc dans ce cadre légal que les mesures administratives ou judiciaires sont étudiées ou prises.

Toutefois, la difficulté est de savoir comment déclencher ces mesures de protection : c'est la question du signalement, c'est-à-dire de l'élaboration de la décision de saisir l'autorité administrative ou judiciaire.

On entend traditionnellement par « signalement » l'acte administratif écrit qui consiste à saisir la justice d'une situation d'enfant en danger. Dans ce rapport, le terme de signalement est entendu plus largement comme la procédure de recueil et d'analyse de toutes les informations préoccupantes qui aboutit à cet écrit ou à une mesure de protection administrative.

Ces informations, en effet, proviennent de sources diverses et doivent suivre une procédure et un circuit précis afin de donner lieu à un traitement adapté, permettant d'organiser s'il y a lieu la protection de l'enfant.

L'objet du groupe de travail mandaté par Madame ROIG, Ministre de la Famille, dans sa lettre de mission du 19 novembre 2004 et présidé par le Sénateur Philippe Nogrix, est donc de rechercher les moyens de « rendre plus lisible la procédure de signalement » et « d'intensifier et professionnaliser la coordination en matière d'enfance maltraitée ».

Le rapport de ce groupe, essentiellement composé de praticiens, s'y attache dans une optique très opérationnelle¹.

C'est pourquoi il ne prétend pas à l'exhaustivité sur tout ce qui a déjà été écrit sur le signalement, encore moins sur la protection de l'enfance qui relève de la mission d'un autre groupe de travail.

Il ne prétend pas non plus analyser la notion d'intérêt de l'enfant, même s'il faut se demander s'il convient de parler d'intérêt supérieur de l'enfant comme porte d'entrée de l'intervention publique.

*
* *

Dans les faits, quand la protection de l'enfance impose un signalement, il convient que trois conditions soient préalablement réunies :

1 - des acteurs formés,

¹ Les contributions des membres du groupe à l'occasion des réunions figurent en annexe.

- 2 - une situation clairement analysée,
- 3 - une procédure connue et respectée.

C'est dans ce cadre que les propositions du groupe sont présentées.

I - DES ACTEURS FORMES

➤ Proposition n° 1

Renforcer la formation initiale et continue des intervenants et de leur encadrement.

A - La formation est nécessaire

La formation initiale et continue est un élément essentiel de la réaffirmation des identités professionnelles en même temps qu'un outil « pour mieux faire ensemble ». Quelques principes peuvent être rappelés :

- dès la formation initiale, instaurer un module commun, obligatoire et non optionnel de sensibilisation à la protection de l'enfance. Cette formation de base concernerait tous les professionnels (notamment assistantes maternelles, techniciennes de l'intervention sociale et familiale, auxiliaires de puériculture, enseignants, moniteurs sportifs, infirmières, médecins, psychologues, assistants sociaux, éducateurs et magistrats...) et n'exclurait évidemment pas les formations spécifiques à chaque métier participant à la protection de l'enfance. Le contenu, la durée de ce module et la liste des métiers concernés, devraient être fixés par voie réglementaire. Une telle formation pourrait être accessible aux bénévoles intervenant auprès des enfants.
- s'assurer que les formateurs reçoivent une véritable formation pédagogique et actualisent leurs connaissances sur la maltraitance. De même les instituts de formations répondant aux appels d'offres selon le cahier des charges devront avoir reçu un agrément spécifique. Cet agrément pourrait être donné et renouvelé par les services -à déterminer- en fonction

des qualifications, des connaissances pratiques et théoriques, de la pédagogie mise en œuvre, en veillant à écarter les groupes à caractères sectaires (voir annexe 3.E)... Cette obligation d'agrément devra également être fixée par voie réglementaire.

En ce qui concerne les professionnels en charge de la Protection de l'enfance, qu'ils soient intervenants ou cadres :

- développer les pratiques de formation initiale puis continue et d'accompagnement intégrant l'analyse des émotions, des représentations personnelles et professionnelles de son propre métier et de celui des autres et privilégiant l'observation et l'élaboration. Les études de cas clinique ainsi que l'analyse des pratiques sont à cet égard à favoriser.
- diversifier la formation initiale et notamment, ajouter à toute formation spécifique et classique sur la maltraitance, des modules traitant de problématiques actuelles liées à l'évolution de la société : les technologies modernes d'information et de communication, Internet, les questions éthiques, les dérives sectaires, les rapports avec les médias notamment en situation de crise mettant en cause une institution ou des professionnels.

B - La formation doit répondre à certains impératifs

Les formations continues sur l'enfance maltraitée doivent répondre à cinq recommandations. Elles doivent avoir un caractère :

Pluri-professionnel : la formation peut et doit devenir l'outil qui créera ou confirmera un réseau local de tous les professionnels de l'enfance, c'est le seul antidote aux cloisonnements entre métiers et institutions. Les personnels encadrants, quel que soit leur corps de métier (travailleurs sociaux, enseignants, policiers etc...) devraient y participer.

Local : la formation ne peut se concevoir qu'au plus près de la réalité géographique, humaine et organisationnelle d'un territoire. La connaissance de la vie locale et de ses ressources (vie associative....) constitue un élément de cette formation.

Régulier : le rythme minimum de ces formations continues, leur contenu et leur co-financement devraient être fixés par voie réglementaire en complément du décret du 9 décembre 1991 relatif à la formation des professionnels concernés par la prévention des mauvais traitements et après étude au sein du Groupe Permanent Interministériel Pour l'Enfance Maltraitée.

Soumis à évaluation : les formations doivent correspondre à des « critères qualité », aux attentes des professionnels, aux besoins repérés et aux exigences institutionnelles. (voir annexe 3.F)

Théorique et clinique : la formation, outre ses contenus théoriques, ne doit pas négliger l'impact émotionnel sur les professionnels de l'exercice de leurs missions, et ce, quelle que soit leur ancienneté dans le métier.

II - UNE SITUATION CLAIREMENT ANALYSEE

➤ **Proposition n° 2**

Parvenir à des évaluations partagées.

Devant une situation familiale préoccupante, chaque professionnel dispose d'informations pouvant conduire à un signalement, dites « informations préoccupantes » mais qu'il convient de confronter à d'autres.

En effet, c'est par exemple un comportement alarmant par rapport à la tranche d'âge, au niveau des acquis scolaires, etc, qui peut être perçu par un professionnel (enseignant...) et constitue un signal d'alerte.

Il convient alors de susciter des échanges interdisciplinaires afin de confronter ce signal d'alerte en faisceau avec d'autres signaux, d'autres métiers, d'autres informations préoccupantes.

Le partage d'informations relatives à une situation familiale pose donc la question du secret professionnel.

La notion de « secret professionnel » tel que défini par l'article L. 221-6 du Code de l'Action sociale et des familles, concerne toute personne participant aux missions de l'Aide sociale à l'enfance.

Dans les faits, ce cadre législatif ne permet pas facilement de régler la question du partage des informations concernant une situation préoccupante.

Afin de clarifier cette question et dans le but d'améliorer le partage d'informations, en application des articles L. 226-1 à L. 226-5 de ce même Code, une étude juridique des textes en vigueur pourrait judicieusement être menée afin de clarifier cette notion pour les professionnels, avant d'envisager une nouvelle définition d'un « secret partagé » (voir annexe 3.D).

Il existe un secret médical partagé : ne pourrait-on parvenir à une notion proche en matière de protection de l'enfance afin d'autoriser les professionnels à élaborer conjointement les modalités du partage de certaines informations dans un souci de protection de l'enfance ?

En parallèle avec l'article L.1110-4 du Code de la santé publique, l'article L.221-6 du Code de l'action sociale et des familles pourrait être complété de la façon suivante :

« Deux ou plusieurs professionnels peuvent échanger (sous conditions à préciser par le législateur) toutes informations nécessaires pour déterminer les mesures dont les mineurs et leurs familles peuvent bénéficier, et notamment toutes informations sur les situations de mineurs susceptibles de relever du chapitre VI (protection des mineurs maltraités) ».

➤ **Proposition n° 3**

Soutenir les professionnels confrontés à la maltraitance.

Dans le champ de la Protection de l'Enfance, le professionnel, confronté à l'enfant souffrant ou au parent en difficulté peut se retrouver en désarroi et empêché d'agir.

Chaque service devrait selon les cas, proposer un soutien et une analyse des réactions émotionnelles et des pratiques en groupe ou individuelle, selon des modalités diverses, à l'intérieur ou hors de

l'institution. On peut encore recommander la mise en place « d'espaces de rencontres interdisciplinaires » lieux de supervision du réseau soutenu par un clinicien (pédopsychiatre, psychologue ou psychanalyste).

Quelle que soit la forme de ces espaces protégés de soutien, selon les institutions, on veillera à ce qu'ils ne soient en aucun cas des lieux « d'analyse sauvage » mais des lieux permettant à chaque participant d'exprimer pleinement le vécu de la situation dont il est responsable et d'entendre l'expérience des autres.

➤ **Proposition n° 4**

Elaborer et faire partager des signes « indicateurs » de souffrance d'un enfant, en amont du signalement.

Il s'agit de pouvoir repérer des signes évoquant des difficultés (cela peut être une chute passagère ou non du rendement scolaire, un retrait dépressif, des troubles de l'humeur, un retard du développement psychomoteur...), des comportements, même discrets, de l'enfant dès qu'ils apparaissent comme étant en rupture avec les manifestations antérieures ou avec le développement normal de l'enfant. Il serait donc souhaitable de disposer d'un outil référentiel permettant d'identifier aussi précocement que possible les facteurs de risque ou la souffrance d'un enfant.

En effet, les maltraitances se présentent souvent sur le mode d'un soupçon déclenché par différents signaux : un signe perçu isolément ne peut être considéré à lui seul comme preuve des mauvais traitements (un parent qui laisse tout faire, un enfant livré à lui-même, la chute des résultats scolaires, ...).

Ces indicateurs, dès qu'ils font l'objet d'un consensus, doivent être répertoriés, connus et utilisés par les professionnels de l'enfance, au sens large, alors que les regards portés par chacun sont trop souvent référés à son propre métier. Il conviendrait donc de croiser différents regards, différentes sources, médicales, sociales, psychanalytiques, psychologiques, ethnologiques.

Un tel dispositif de prise en charge concertée est garant d'une objectivité accrue, constituant ainsi le socle permettant une évaluation partagée et pluri-professionnelle.

L'élaboration de l'outil référentiel pourrait être coordonnée par l'Observatoire National de l'Enfance en Danger en se fondant sur les travaux déjà conduits, notamment par l'ODAS (cf. en annexe 3.A les appels d'offres de l'ONED sur « les recherches sur l'enfance en danger » et pour 2005 sur « les évaluations d'interventions et/ou de dispositifs de prévention, de dépistage et de prise en charge dans le champ de l'enfance en danger »).

III - UNE PROCEDURE CONNUE ET RESPECTEE

➤ **Proposition n° 5**

Construire un dispositif de recueil des informations dites « signalantes » en se fondant sur les travaux conduits notamment par l'ODAS.

L'objectif de ce dispositif est de permettre de connaître la trajectoire, l'historique et la nature des informations préoccupantes concernant des enfants résidant en famille ou en établissement, quelle que soit l'administration d'origine. Il doit également pouvoir réunir ces informations en faisceau permettant alors de les identifier précocement comme signaux d'alerte, voire indices de mauvais traitements.

Depuis la loi du 10 juillet 1989, pour exercer sa mission de protection de l'enfance, en liaison étroite avec l'autorité judiciaire, le Président du Conseil Général est chargé de mettre en place un dispositif départemental de recueil des signalements notamment en vue de leur transmission au Procureur de la République. Son organisation relève de la responsabilité du Président du Conseil général ; elle est donc adaptée à chaque Département.

Elle devra définir les modalités de concertation entre professionnels, de collecte des informations préoccupantes, de prise de décisions (signalements...) et de suivi de celles-ci.

La collecte des informations peut revêtir plusieurs formes, du registre, à la base de données, etc... Les règles de confidentialité et de durée de conservation des données dans le cadre de ce dispositif doivent être fixées par voie réglementaire dans le respect de la vie privée des usagers et des règles de la CNIL.

L'analyse départementale et nationale de ce(s) recueil(s) permettraient d'améliorer l'organisation des services tant pour l'aide à la décision de protection de l'enfance que pour le développement d'actions de sensibilisation et de prévention.

Enfin, sur un plan statistique, ce dispositif devrait permettre de mieux coordonner la remontée des informations au niveau national pour améliorer la connaissance des phénomènes de maltraitance et adapter les dispositifs au plus près des besoins. L'Observatoire National de l'Enfance en Danger pourrait tenir un rôle pilote.

Il est important, au niveau de chaque département, que le dispositif puisse remplir sa fonction centralisatrice des éléments d'inquiétude de même que sa mission de transmission des signalements.

Il convient en même temps de laisser aux acteurs de terrain l'expression de leur savoir-faire dans l'évaluation des situations.

➤ **Proposition n° 6**

Mieux identifier un lieu de recueil en affirmant le rôle pivot du Conseil Général comme passage obligé des signalements ou informations préoccupantes permettant une évaluation globale des situations.

Il est à noter que le grand public continue à parler des DDASS (Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales), non pas tant parce qu'il s'agit de l'ancienne administration en charge de la politique de l'enfance, que parce qu'un vocable unique s'est imposé, ce que les administrations départementales n'ont pu faire (ex : DIS, DVS, DAS,...).

Afin d'identifier facilement ce lieu de recueil d'informations préoccupantes il conviendrait sans doute de proposer de le **nommer spécifiquement**, selon les mêmes termes, **dans tous les Départements** (exemple : « cellule départementale de signalement »).

Loin d'être anecdotique, cette proposition de dénomination permettrait de faire connaître dans toute la France un dispositif unique et facilement repérable, alors qu'actuellement chaque département identifie différemment son dispositif. Le service d'Aide sociale à

l'enfance existe bien dans tous les départements mais il est inclus dans des organisations différentes et donc difficilement repéré actuellement.

Seul le Conseil Général peut assurer une évaluation globale de la situation familiale et orienter à bon escient les situations rencontrées vers une aide administrative proposée aux familles ou une mesure de protection judiciaire. A défaut d'une telle évaluation en amont, les tribunaux se trouvent encore aujourd'hui trop souvent trop rapidement saisis de situations qui pourraient relever d'une prise en charge administrative moins discriminante pour les familles.

Cette évaluation préalable doit permettre d'éviter la judiciarisation excessive que l'on déplore trop souvent aujourd'hui.

➤ **Proposition n° 7**

Faire du GPIEM (Groupe Permanent Interministériel pour l'Enfance Maltraitée) l'outil d'une meilleure collaboration interministérielle.

Le GPIEM prévu par la loi du 10 juillet 1989 et institutionnalisé par décret du Premier Ministre le 12 mars 1997, apparaît comme le forum idéal sur les problématiques de protection de l'enfance. Il est composé notamment de représentants des Ministères suivants : Affaires Sociales, Intérieur, Justice, Défense, Education nationale, Jeunesse et Sports, Santé et Ministère chargé des collectivités locales. La représentation des Conseils Généraux n'est actuellement pas prévue par les textes et il faut impérativement y remédier.

Il conviendrait de re dynamiser cette structure qui a été pensée pour jouer un rôle central dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques liées à l'enfance maltraitée.

Son pilotage serait assuré par le Premier Ministre et le Président de l'Assemblée des Départements de France.

CONCLUSION

Améliorer la procédure de signalement et donc la situation d'enfants en grandes difficultés voire en grande souffrance, ne nécessite pas de bouleversements institutionnels.

Il convient néanmoins de réaffirmer le rôle pivot du Conseil Général en la matière et de mettre en place des outils d'aide à la décision, alimentés par l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance.

Un lieu de recueil légitime des informations préoccupantes et un outil de collecte de ces informations doivent être créés dans chaque département sous la responsabilité du Président du Conseil Général. Pour être exploitées de façon optimum dans l'intérêt de l'enfant, cette information doit pouvoir être partagée par l'ensemble des professionnels concernés au sein des différentes institutions en lien avec l'enfance.

Ceux-ci doivent être accompagnés dans leurs pratiques pour mieux repérer les situations préoccupantes grâce à la mise en place d'un référentiel permettant de détecter et de mieux évaluer les signaux symptomatiques de la souffrance d'un enfant.

La souffrance et l'isolement des professionnels sont également à prendre en compte et il faut pouvoir dépister ces situations qui peuvent nuire à l'analyse et à la pratique. Il faut donc encourager le recours à des professionnels compétents et formés à la supervision, la régulation et l'accompagnement d'équipe.

Les formations initiales aux métiers en lien avec l'enfance doivent comporter à minima un module de sensibilisation à la protection de l'enfance. Les formations continues, quant à elles, doivent être fortement encouragées ; elles doivent être pluri-professionnelles pour éviter les cloisonnements dans la pratique, locales de préférence pour correspondre à des besoins spécifiques, récurrentes pour actualiser les connaissances, théoriques et cliniques pour éviter l'isolement des professionnels et évaluées pour coller aux réalités de terrain.

Sur tous les sujets liés à la protection de l'enfance, il semble important que la puissance publique ne parle que d'une seule voix et ce quel que soit le point d'où elle s'exprime. Les initiatives individuelles, voire isolées, procèdent d'une démarche positive mais dans le meilleur des cas elles manquent de légitimité aux yeux des autres intervenants et à l'extrême sont discutables ou inappropriées, parfois même maladroites. Le GPIEM doit donc retrouver un rôle central au niveau de la réflexion mais il doit au préalable intégrer les Conseils Généraux.