

## **Avis du groupe d'appui à la réforme de la protection de l'enfance sur la réflexion interministérielle relative à l'information préoccupante en protection de l'enfance**

### *Préambule*

Le groupe d'appui à la réforme de la protection de l'enfance a été sollicité par la Direction générale de la cohésion sociale pour émettre un avis sur les travaux interministériels conduits sur le thème de l'information préoccupante (IP). Cet avis est le fruit d'une réflexion engagée par le groupe depuis le début de l'été 2008 et, plus particulièrement, par le sous-groupe de travail piloté par l'ODAS en lien avec l'ONED.

En préambule, le groupe d'appui souhaite faire part de son attachement à ce que l'esprit et les objectifs de la loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance soient préservés dans la définition de l'information préoccupante.

Le législateur a, dans un objectif de clarté, voulu distinguer la saisine de l'autorité judiciaire de celle de l'autorité administrative. Il a ainsi dénommé la **saisine de l'autorité administrative** (président du conseil général) par le terme **d'information préoccupante**, réservant, de fait, le terme de **signalement** à la **saisine du procureur de la République**.

En outre, afin de fiabiliser le dispositif d'information et de le rendre visible, le législateur a chargé le président du conseil général du recueil de toutes les informations préoccupantes. A cet effet, la loi crée une cellule départementale qui les centralise.

La question de l'information préoccupante se pose donc à deux niveaux :

- A celui de l'**émetteur** : il importe de connaître le contenu et les limites de l'IP ;
- A celui du **récepteur** : il importe d'évaluer le danger et le risque de danger et de décider de la suite à donner.

Au-delà de la difficulté de définir la notion d'information préoccupante, ce quelle recouvre et ses limites, le professionnel est confronté à l'**obligation de transmettre des informations relatives non seulement aux situations de danger mais aussi à celles de risque de danger**. Cette notion de risque de danger mérite, selon le groupe d'appui, une clarification.

Une définition nationale de l'information préoccupante est un préalable indispensable à **l'amélioration qualitative** du dispositif de repérage voulue par le législateur puisqu'elle pose les jalons d'un socle culturel commun à tous les professionnels<sup>1</sup> impliqués dans le dispositif de protection des enfants en danger et en risque de l'être.

**RAPPEL :**

**Définition interministérielle :**

*« L'information préoccupante est une information, d'origine et de nature diverses. Elle a vocation à être adressée à la cellule départementale pour alerter les services de la protection de l'enfance sur l'existence possible d'un danger ou risque de danger pour un mineur - soit que la santé, la sécurité ou la moralité de ce mineur soient supposées être en danger ou en risque de danger, soit que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social soient supposées être gravement compromises. »*

**Eléments de guidance interministériels :**

*« Lorsque la supposition du danger ou du risque de danger émane de professionnels mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y apportant leur concours, elle est étayée par une réflexion partagée, prenant en compte les éléments d'information relatifs à l'environnement de l'enfant, aux ressources et capacités des parents, déjà disponibles au sein de l'institution. La supposition de danger ou de risque de danger, ainsi étayée, ne constitue une information préoccupante que lorsque ces professionnels ont identifié le besoin de procéder à une évaluation pluridisciplinaire, de réévaluer une situation, d'approfondir une aide apportée, ou bien d'assurer une protection immédiate à l'enfant.*

*Lorsque la supposition du danger ou du risque de danger émane de professionnels « isolés », elle est fondée sur une appréciation individuelle. Lorsqu'elle émane de particuliers, elle peut être le fruit d'une appréciation plus subjective. »*

---

<sup>1</sup> Afin de faciliter la lecture du document, le terme professionnel a été utilisé pour représenter les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance ainsi que celles qui lui apportent leur concours. Sont donc également concernés par ce texte, les bénévoles, les stagiaires...

## **1. Améliorer le dispositif de repérage sur le plan qualitatif**

Le concept de danger est aujourd'hui l'affaire d'un ensemble de professionnels à la fois plus nombreux et plus divers que par le passé. Il en résulte une plus grande hétérogénéité de la perception du danger par le monde professionnel, ce qui constitue un risque pour le dispositif de repérage sur les plans éthique et méthodologique.

La loi réformant la protection de l'enfance élargit la saisine du président du conseil général aux situations de risque et introduit le concept de développement de l'enfant ce qui constitue une nouveauté, y compris pour les professionnels de la protection de l'enfance.

*☞ Le groupe d'appui propose que la réflexion interministérielle à propos de l'information préoccupante soit l'occasion de développer une réflexion sur la responsabilité induite par la transmission et de développer un travail de clarification pédagogique autour des notions-clé de la loi : le danger et ses « composantes », le risque, le développement dans ses différentes dimensions.*

*☞ Par ailleurs, le groupe estime qu'il serait utile que cette clarification ne s'appuie pas uniquement sur des définitions, mais renvoie également à des outils d'évaluation qui pourraient être utilisés par les professionnels.*

## **2. Situer l'obligation de transmission dans sa finalité : protection et aide**

L'article L. 226-2-1 du CASF précise que la transmission des IP a pour but d' « évaluer la situation du mineur et déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier. »

Alors que le périmètre de la notion d'information préoccupante demeure très étendu, la finalité de la transmission de l'IP permet d'en préciser le champ d'application, et de rappeler la raison d'être.

*☞ Le groupe recommande que la finalité de protection et d'aide soit rappelée dans la définition dans le respect de la loi.*

La définition de mai 2007, contenue dans le guide du ministère produit immédiatement après la publication de la loi, introduisait une limitation du périmètre de la notion d'IP puisqu'elle conjugait :

- la crainte d'une situation de danger au sens légal du terme,
- et le besoin d'aide découlant de cette situation de danger.

Dans le même esprit, la définition proposée par l'ODAS et l'ONED en 2009 intégrait dans le processus de repérage, une progressivité des réponses que la loi 2007-293 soutient dans nombre de ses articles. Cette définition prenait en compte le fait que l'enfant ne

bénéficiait d'aucune aide ou que l'aide ou la protection dont il bénéficiait n'enrayait pas le danger.

La définition interministérielle, en ne faisant pas **référence au besoin d'aide**, ouvre la voie à une approche basée sur les seules préoccupations, craintes et peurs, sans inciter l'émetteur à s'interroger sur l'existence ou la nécessité ou non d'une aide de quelque nature que ce soit.

Si une telle approche permet de « resserrer les mailles du filet »<sup>2</sup>, elle n'est cependant pas sans comporter des risques majeurs pour l'évolution de la philosophie, de la finalité et de l'opérationnalité du dispositif :

- En ne faisant aucune référence au besoin d'aide, cette définition positionne l'émetteur non comme un acteur potentiel de la protection de l'enfance (qui pourrait contribuer à la résolution du problème rencontré par l'enfant), mais comme un **simple transmetteur d'informations**. En conséquence, la protection de l'enfance reste la seule affaire de spécialistes, et non une affaire collective ;

- En positionnant ainsi le professionnel qui émet une information préoccupante, cette définition **ne facilite pas l'engagement d'un accompagnement social auprès de la famille** ;

- En n'encourageant pas l'émetteur à se poser un minimum de questions sur le contexte de vie de l'enfant, cette définition tend à **priver la cellule de données utiles - voire essentielles - dans le primo-examen de l'information préoccupante**.

*☞ Le groupe recommande d'introduire le besoin d'aide dans la définition de l'information préoccupante.*

### **3. Proposer des repères aux professionnels**

#### **3.1 S'adresser résolument aux émetteurs d'informations préoccupantes...**

Le groupe d'appui rappelle que la nécessité d'une définition nationale de l'information préoccupante s'inscrit dans un travail de **clarification pédagogique autour des nouveaux concepts issus de la loi 2007-293**.

Dans cette logique, les premiers destinataires de ces éléments de définition et de guidance sont les **émetteurs d'informations préoccupantes**.

*☞ Le texte de la définition et les éléments de guidance qui l'accompagnent doivent veiller à ne pas introduire d'ambiguïté sur ce point*

A cet égard, le groupe constate la coexistence de plusieurs niveaux de message dans la note : la définition et les éléments de guidance fournissent des éléments caractérisant les IP reçues, et semblent de ce fait s'adresser davantage aux récepteurs qu'aux

<sup>2</sup> Expression couramment employée au moment de l'élaboration de la réforme de la protection de l'enfance pour évoquer les finalités du dispositif de repérage des enfants en danger ou en risque de l'être,

émetteurs d'IP (par exemple, le caractère diversifié de l'origine et de la nature des informations préoccupantes est un constat de fait davantage qu'un élément permettant de comprendre ce qu'est -ou doit être- une information préoccupante).

### ***3.2 ...Et prioritairement aux professionnels ayant mission et concourant à la protection de l'enfance***

La loi 2007-293 fait de la transmission d'IP, une obligation professionnelle aux « personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance » ainsi qu'à « celles qui y apportent leur concours ».

☞ *Compte tenu de l'importance de cette obligation professionnelle, et de la responsabilité individuelle qui en découle, le groupe d'appui insiste sur l'importance que ces éléments de définition et de guidance soient prioritairement destinés aux professionnels concernés par cette obligation.*

☞ *En conséquence, le groupe recommande à ce stade de supprimer la référence aux particuliers.*

### ***3.3 Ne pas distinguer les professionnels selon leur compétence et leur qualification***

Selon les termes de l'article L. 226-2 du CASF, la transmission des informations préoccupantes s'impose **indistinctement aux personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance et à celles qui y apportent leur concours**.

Le travail de définition doit promouvoir davantage le développement d'un socle culturel commun autour des fondamentaux de la protection de l'enfance, que la distinction de professionnels selon leur compétence et leur qualification.

☞ *Dans les éléments de guidance comme dans la définition, le groupe recommande de ne pas distinguer les professionnels qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance de ceux qui y apportent leur concours.*

## ***4. Favoriser les échanges en amont de la transmission***

La loi évoque la responsabilité des personnes, non celle des institutions. D'où l'importance de **promouvoir les échanges en amont de la transmission** :

**Entre professionnels** : de ce point de vue, le principe d'une distinction dans les éléments de guidance, entre les professionnels isolés et les professionnels non isolés paraît pertinent. A conditions toutefois :

- de **préciser la notion d'isolement** : **un professionnel exerce son activité dans un cadre institutionnel, et transmet une IP au titre d'une responsabilité professionnelle**. De ce point de vue, il est difficile de considérer qu'il est isolé. A travers la notion d'isolement, ce sont les professionnels qui exercent hors de toute institution dont il doit être question ;

- une fois cette notion précisée, de fournir aux professionnels isolés de véritables éléments de guidance. La distinction opérée dans la note conduit *in fine* à fournir moins d'éléments aux professionnels dits « isolés » qu'aux autres professionnels, alors même que leur isolement justifierait qu'ils en aient davantage ;

- de ne pas lier le caractère subjectif de l'appréciation du danger à l'isolement ;

- de vérifier que l'emploi du terme « professionnel isolé » n'interfère pas avec les dispositions de la loi de prévention de la délinquance qui fait de la situation d'isolement des professionnels de l'action sociale, un élément déterminant pour autoriser la révélation d'informations au maire<sup>3</sup>.

**Entre les professionnels et la famille** autour des besoins et de l'intérêt de l'enfant : la base d'un dialogue constructif consistant à s'inquiéter ensemble pour l'enfant, il convient alors de faire en sorte que les besoins de l'enfant fassent tiers entre famille et professionnels. Cette approche n'exclut en rien une transmission « sans délai » lorsque la situation le nécessite.

*Le groupe recommande que les éléments de guidance prennent en compte ces idées.*

## **5. Présenter l'IP comme l'aboutissement d'une réflexion personnelle et d'une démarche rigoureuse d'observation**

L'information préoccupante n'apparaît pas *ex nihilo*, mais est l'aboutissement d'un processus au terme duquel le professionnel préoccupé par la situation d'un enfant a été amené à transmettre une information préoccupante.

*Il est donc important de veiller dans la rédaction, à ce que l'idée de processus soit présente, afin que l'émetteur fasse de son inquiétude pour l'enfant le point de départ d'une action réfléchie dans laquelle il a pris sa part.*

De ce point de vue, la réflexion partagée proposée dans le premier élément de guidance de la note interministérielle n'a de sens et d'efficacité que si elle-même repose sur des repères favorisant la réflexion individuelle, préalable indispensable à une réflexion partagée de qualité.

*Dans cet esprit, le groupe recommande que les éléments de guidance incitent les émetteurs d'IP :*

- *à exposer le plus précisément possible les éléments d'inquiétude qui les ont conduits à transmettre une IP, au regard notamment des notions contenues dans la définition (santé, sécurité moralité, éducation, développement physique, social, intellectuel et affectif).*

<sup>3</sup> L'article L121-6-2 du CASF précise que « Le professionnel intervenant seul dans les conditions prévues au premier alinéa ou le coordonnateur sont autorisés à révéler au maire et au président du conseil général, ou à leur représentant au sens des articles L. 2122-18 et L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales, les informations confidentielles qui sont strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences »

- à distinguer le récent de l'ancien; le propos rapporté du fait directement observé et enfin les faits objectifs de leurs interprétations.

## 6. Supprimer la notion de supposition d'un danger et de supposition d'un risque

Aux termes de l'article L. 226-2-1 du CASF, l'information préoccupante porte sur la situation d'un enfant **en danger** ou **risquant de l'être**.

La supposition d'un danger ou d'un risque n'apparaît pas dans les textes. Son introduction dans une définition nationale très directement liée à une obligation professionnelle n'est pas sans conséquences sur l'exercice de cette responsabilité d'une part, et sur la qualité et le volume des IP reçues d'autre part.

Par ailleurs, l'introduction de cette notion interroge le sens donné à celle de risque. En effet, si l'on considère le risque comme la probabilité de survenue d'un danger<sup>4</sup>, alors la supposition d'un danger ferait en quelque sorte « double emploi » avec la notion de risque, tandis que la supposition d'un risque laisserait la porte ouverte à toutes les suppositions.

Elle introduit une ambiguïté dans le sens où elle laisserait entendre qu'un professionnel pourrait douter du bien-fondé de son inquiétude.

☞ *Le groupe recommande de caler strictement la définition sur la rédaction de l'article L. 226-2-1 du CASF et de supprimer la référence à la supposition.*

## 7. Supprimer la notion de gravité

L'article L. 226-2-1 du CASF prévoit que « les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance (...) ainsi que celles qui lui apportent leur concours transmettent sans délai au président du conseil général (...) toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être ».

L'utilisation de la notion de gravité dans la définition interministérielle restreint la transmission des IP aux situations les plus graves, limitant, de ce fait, les transmissions concernant les situations de risque de danger.

☞ *Le groupe recommande de supprimer le terme « gravement ».*

Par ailleurs, la phrase « la supposition de danger ou de risque (...) protection immédiate à l'enfant » des éléments de guidance induit une pré-évaluation, qui n'est pas toujours possible.

---

<sup>4</sup> Le dictionnaire Littré définit le risque comme un « péril dans lequel entre l'idée de hasard. [...] Il ajoute que « le risque se distingue nettement et facilement de danger en ce sens qu'il contient moins l'idée de péril que celle de chance aléatoire ».

En effet, diverses institutions, organismes ou professions libérales, par leur isolement, ou faute de moyens, ne sont pas en mesure d'apporter un regard croisé sur les situations.

Il ne nous semble donc pas souhaitable de soumettre la constitution d'une information préoccupante à une pré-évaluation.

*☞ Le groupe recommande donc que la notion de pré-évaluation n'apparaisse pas dans les éléments de guidances.*

## **8. Clarifier les finalités et les conditions de la conservation des informations préoccupantes**

La seconde partie de la note interministérielle traite des circuits empruntés par les informations préoccupantes reçues par les cellules vers les observatoires départementaux de la protection de l'enfance, et l'Observatoire national de l'enfance en danger. On y trouve notamment la recommandation de conserver dans les cellules les informations préoccupantes qui sont classées sans suite. Cette recommandation a été l'occasion de riches débats au sein du groupe sur la **finalité opérationnelle du dispositif de recueil et de traitement des informations préoccupantes par les cellules départementales.**

Ces échanges ont permis de formuler des recommandations visant à **inscrire les principes opérationnels de ce dispositif dans la philosophie de la loi de protection de l'enfance.**

Dans son second alinéa, l'article 6 de la loi du **6 janvier 1978 modifiée par la loi du 6 août 2004**, dite « Loi informatique et libertés » précise que les données entrant dans son champ d'application (les IP en font partie) sont *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et qu'elles ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.*

Les finalités du recueil et de la conservation des IP sont définies par l'article L226-3 du CASF qui précise que celles-ci « ne peuvent être **collectées, conservées et utilisées** que pour assurer les missions prévues au 5° de l'article L. 221-1 du CASF », soit : « Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des **actions de prévention des situations de danger** à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226-3, des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et **participer à leur protection** ».

La note interministérielle recommande que les cellules départementales conservent les IP auxquelles « aucune suite particulière » n'a été donnée. Cette conservation est justifiée dans la note par le fait qu'elle « *permet à la cellule d'établir un lien entre une multiplicité d'informations préoccupantes concordantes, qui à elles seules n'auraient pas suffi à alerter les professionnels* ».

Le groupe estime que, si cette finalité peut être légitime au regard de certaines situations d'enfants, le stockage de données nominatives relatives à des IP sans suite par les



cellules pour une **durée indéterminée** et dans des **conditions non précisées**, (donc sans fondement légal, et concernant des personnes qui n'ont rien demandé) est un problème majeur sur un plan éthique et déontologique.

☞ *C'est pourquoi le groupe estime que la recommandation de conserver les IP sans suite nécessite :*

- *que les finalités de cette conservation soient rendues explicites ;*
- *que les conditions de cette conservation soient précisées, et notamment : clarifier la notion d'IP sans suite, définir une durée de conservation en lien avec l'utilisation des IP.*

☞ *Clarifier la notion d'IP classée sans suite*

La notion d'IP sans suite devrait permettre d'apprécier si l'information préoccupante reçue par la cellule a débouché après évaluation sur la confirmation d'un danger ou **d'un** risque, en référence aux termes légaux énoncés par les articles 221-1 CASF et 375 CC. Or la notion de **suite apportée** utilisée dans la note est imprécise : d'une part elle n'est pas liée à la distinction entre un danger (ou risque) avéré ou supposé au terme de l'évaluation, principe pourtant internationalement présent dans les dispositifs d'alerte. D'autre part, aucune indication n'est donnée quant aux actions auxquelles elle se réfère : recouvre-t-elle uniquement les prestations référencées aux articles L 221-1 du CASF et 375 du CC ou couvre-t-elle une gamme d'actions dépassant ce seul champ ?

☞ *Préciser la durée de conservation des informations préoccupantes*

Aux termes de la loi dite « informatique et libertés », les collectivités locales, dans le cadre des données personnelles qu'elles traitent pour remplir leur mission de service public, doivent veiller au respect du **principe de durée limitée de conservation des données** : une durée de conservation ne peut être établie qu'en fonction de la finalité de chaque fichier. Ceci renvoie aux deux recommandations précédentes.

Ces différents points suscitent des interrogations de la part des départements en matière de droit et d'opportunités.

☞ *C'est pourquoi, le groupe d'appui invite l'Etat à développer une réflexion sur ces questions et à proposer des éléments de clarification.*