



Atelier 1 :

« Améliorer la transmission d'informations relatives aux enfants en danger ou en risque de danger entre les acteurs de la protection de l'enfance »

RAPPORT

Président : Fabrice HEYRIES, Directeur général de la cohésion sociale

Rapporteuses : Catherine BRIAND et Marine BEHAGHEL (DGCS)

Co-rapporteuse : Marie-Françoise BELLEE VAN THONG (Conseil général des Hauts-de-Seine, représentant l'ANDASS)

31 Mai 2010



Sommaire	
Introduction	p.3
1. Faciliter la transmission d'informations entre professionnels par une compréhension partagée des « fondamentaux » en protection de l'enfance	p.4
1.1. La définition des notions clés en protection de l'enfance	p.4
1.2. La formation des professionnels mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant	p.8
1.3. L'information des élus municipaux et des professionnels susceptibles de concourir à la protection de l'enfance	p.11
2. Améliorer la qualité de l'évaluation et de la prise en charge des enfants en protection de l'enfance par l'élaboration d'outils d'évaluation et de partage d'informations	p.12
2.1. Le recensement et l'élaboration d'outils d'évaluation	p.12
2.2. Le partage d'informations, gage d'une compréhension partagée et d'une vision cohérente des parcours d'enfants en protection de l'enfance	p.14
3. Améliorer la coordination des acteurs de la protection de l'enfance par une clarification des circuits d'alerte et de signalement et une appréhension globale du dispositif de protection de l'enfance	p.16
3.1. La généralisation des protocoles	p.16
3.2. La coordination du Président du Conseil général et de l'autorité judiciaire	p.18
3.3. La coordination des acteurs de la protection de l'enfance dans les situations de mobilité des familles	p.19
3.4. La coordination du contrôle et de l'évaluation des services mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant	p.22
Conclusion : synthèse des préconisations	P.24
Annexes (voir tome 2) :	
1	Liste des participants et des personnes auditionnées
2	Extraits des comptes-rendus des séances de travail
3	Contributions des membres de l'atelier à la réflexion relative à la généralisation des protocoles
4	Contributions des membres de l'atelier à la réflexion relative à l'information préoccupante et aux indicateurs de danger
5	Contribution des membres de l'atelier à la réflexion relative à la qualité du suivi des enfants pris en charge en protection de l'enfance
6	Contribution des membres de l'atelier à la réflexion portant sur la transmission d'informations relatives aux enfants en danger ou en risque de danger
7	Autres contributions des membres de l'atelier



Introduction et mandat du groupe :

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance place au cœur du dispositif de protection de l'enfance l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux et le respect de ses droits. Elle réforme la protection de l'enfance autour de trois grands objectifs : renforcer la prévention, mieux repérer les enfants en danger ou en risque de danger, et améliorer les interventions auprès des enfants et de leurs familles. Dans ce cadre, les rôles des différents acteurs de la protection de l'enfance ont été redéfinis : le conseil général est devenu le chef de file de la protection de l'enfance et les critères de l'intervention judiciaire ont été précisément déterminés. La loi a également prévu la généralisation des cellules départementales de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes, en vue de la centralisation de ces informations dans un lieu unique, ainsi que la création dans chaque département d'un observatoire de la protection de l'enfance. Elle a ainsi impacté les organisations départementales.

La loi du 5 mars 2007 a également favorisé l'évolution des procédures, des pratiques et des postures professionnelles. Ainsi, la généralisation des cellules et la mise en œuvre progressive des observatoires départementaux ont permis de renforcer les partenariats développés par les acteurs de la protection de l'enfance et de renouveler le cadre de ces collaborations : systématisation de ces partenariats via la signature de protocoles, redéfinition des modalités des échanges d'informations... Ces échanges et ces collaborations sont par ailleurs facilités par les dispositions de la loi du 5 mars 2007 relatives au partage d'informations à caractère secret entre personnes soumises au secret professionnel, dans un but de protection de l'enfance.

Au-delà du bilan de la mise en place des cellules départementales et des protocoles les accompagnants, il convient de réfléchir aux modalités susceptibles de favoriser le développement des échanges d'informations entre les acteurs de la protection de l'enfance afin d'améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger ainsi que la qualité de l'intervention, ceci dans le respect des droits des enfants et de leurs familles.

Dans ce cadre, les membres de l'atelier ont été amenés à :

(1) Poursuivre la réflexion sur l'information préoccupante, engagée par l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, et l'engager sur les concepts clés qui fondent l'intervention en protection de l'enfance, ainsi que sur les moyens susceptibles de favoriser leur appropriation par les professionnels concernés.

(2) Engager une réflexion sur les indicateurs de danger ou de risque de danger, ainsi que sur les référentiels d'évaluation sur la base des outils déjà existants.

Poursuivre la réflexion engagée sur les moyens à mettre en œuvre pour garantir la qualité du suivi et de la connaissance des parcours d'enfants en protection de l'enfance.

(3) Etudier les dispositifs de travail partenarial, élaborés par les acteurs de la protection de l'enfance, notamment dans le cadre de la signature des protocoles départementaux, et identifier les éléments qui favorisent la transmission aux cellules départementales de l'information sur les enfants en danger ou en risque de danger dans le but de leur apporter aide et protection. Cette réflexion a été l'occasion de valoriser les expériences développées dans les départements, et d'identifier les moyens susceptibles d'améliorer



l'implication dans les protocoles de certains acteurs de la protection de l'enfance, tels les professionnels de santé.

Etudier les règles susceptibles de faciliter les transmissions d'informations, d'une part entre les départements et les autorités judiciaires, et d'autre part, entre les départements eux-mêmes, afin de garantir la continuité du suivi des situations, notamment en cas de mobilité des familles.

1. Faciliter la transmission d'informations entre professionnels par une compréhension partagée des « fondamentaux » en protection de l'enfance

1.1. La définition des notions clés en protection de l'enfance :

a) Constat et enjeux :

La pluralité des acteurs mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant, et la grande diversité des organisations départementales ainsi que des pratiques et des outils développés pour appréhender des situations et problématiques familiales de plus en plus complexes, font la richesse, mais aussi la complexité de la protection de l'enfance.

La richesse de cette diversité ne doit pas occulter le besoin urgent de s'accorder sur les concepts fondamentaux en protection de l'enfance, afin de bâtir un socle culturel commun. Les notions fondant l'intervention en protection de l'enfance (« information préoccupante », « signalement », « développement compromis », « danger et risque de danger » etc.) doivent être comprises de manière identique par les professionnels mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant, quel que soit le territoire sur lequel ils travaillent, et quelle que soit leur culture professionnelle (santé, éducation, social, etc.). La diversité des cultures professionnelles ne devrait pas être un obstacle à la définition de ces « fondamentaux ».

Parmi les notions précitées, c'est la définition de « l'information préoccupante » qui suscite aujourd'hui le plus d'attentes. De fait, l'introduction de cette notion dans le code de l'action sociale et des familles, par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, n'a pas été accompagnée de sa définition. La loi précise uniquement l'objet et le cadre de la transmission à la cellule départementale de l'information préoccupante sur un mineur en danger ou en risque de danger au sens de l'article 375 du code civil : elle dispose à ce titre que l'information préoccupante doit être transmise sans délai à la cellule, par les personnes qui mettent en œuvre la protection de l'enfance ou qui y concourent, afin que la situation soit évaluée et que des actions de protection soient mises en place (art. L.226-2-1 CASF).

Cette absence de définition génère de nombreuses incertitudes pour les professionnels responsables de la transmission de ces informations préoccupantes. Pour y répondre, le guide de la protection de l'enfance sur « la cellule départementale de traitement, de recueil et d'évaluation », ainsi que plusieurs départements, organisations professionnelles (Association nationale des assistants de service social (ANAS), Organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES), etc.) et groupes de travail (groupe d'appui animé par la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE), travaux conjoints conduits par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) et l'Observatoire nationale de l'enfance en danger (ONED), etc.) ont tenté de faire émerger une définition de l'information préoccupante.



Ces travaux ont, entre autre, permis de :

- Mettre en évidence l'importance du regard professionnel des travailleurs sociaux et de leur analyse croisée ou de leur réflexion partagée, sur les situations de danger ou de risque de danger dans lesquelles peuvent se trouver des enfants ;
- Souligner la nécessité de définir un périmètre de l'information préoccupante, qui soit à la fois suffisamment large pour recouvrir l'ensemble des situations d'enfants en danger ou en risque de danger, et à la fois suffisamment circonscrit pour garantir l'opérationnalité des cellules départementales ;
- Souligner la nécessité de respecter les droits des usagers dans le recueil et le traitement des informations préoccupantes (ce qui passe notamment par le dialogue avec les familles et l'information des parents en amont de la transmission à la cellule d'une information préoccupante, sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant).

Les apports de ces travaux ont été repris dans le cadre d'un travail interministériel, mené conjointement par la DGCS (Direction générale de la cohésion sociale), la DPJJ (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse) et la DGESCO (Direction générale de l'enseignement scolaire).

Conformément aux préconisations de la Cour des comptes, il importe aujourd'hui de conclure ces travaux, sur la base des contributions de l'ensemble des acteurs concernés et en accord avec ces derniers, de manière à :

- Proposer des repères harmonisés à l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance ;
- Assurer l'opérationnalité des cellules départementales de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes ;
- Assurer la fiabilité du dispositif d'observation de la protection de l'enfance (l'information préoccupante constituant l'une des portes d'entrée de ce dispositif).

b) Préconisations :

1) Proposer à l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance une définition partagée de l'information préoccupante, et l'accompagner de recommandations pratiques.

La réflexion menée dans le cadre de l'atelier 1 - à partir de la proposition de définition interministérielle, ainsi que des contributions du groupe d'appui animé par la CNAPE et du groupe de travail réuni par l'Assemblée des départements de France (ADF) - a permis d'enrichir et d'amender la proposition initiale de définition ainsi que les recommandations qui l'accompagnent. La nouvelle définition et les éléments de guidance à destination des émetteurs de l'information préoccupante, qui résultent de ces travaux, soulignent notamment l'importance de la réflexion partagée et du dialogue avec les familles, ainsi que la nécessité de prendre en compte l'environnement social et familial de l'enfant.

Cette nouvelle définition, qui insiste sur la notion de « risque » (tant en ce qui concerne le danger, qu'en ce qui concerne la compromission des conditions d'éducation ou de développement) permet par ailleurs d'étendre le dispositif d'alerte le plus en amont dans la survenance des difficultés, et participe de ce fait à l'inclusion dans la protection de l'enfance des actions de prévention.



I. Proposition de définition de l'information préoccupante :

L'information préoccupante est une information transmise à la cellule départementale pour alerter le Président du Conseil général sur l'existence d'un danger ou risque de danger pour un mineur bénéficiant ou non d'un accompagnement :

- Soit que la santé, la sécurité ou la moralité de ce mineur soient **considérées 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 **considérées être gravement compromises ou en risque de l'être**.

La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier.

II. Eléments de guidance complétant la définition de l'information préoccupante :

Eléments de guidance à destination des professionnels émetteurs de l'information préoccupante :

- ⇒ Le professionnel qui souhaite alerter la cellule départementale de l'existence possible d'un danger ou d'un risque de danger pour un mineur, étaye notamment sa préoccupation des éléments d'**informations relatifs à l'environnement** de l'enfant, aux **ressources et capacités** des parents, déjà disponibles au sein de l'institution. Si ce professionnel identifie **un 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, il procède à la transmission d'une information préoccupante à la cellule départementale.
- ⇒ Pour étayer sa préoccupation et identifier le besoin d'aide, le professionnel s'appuie sur un travail de **réflexion partagée**. Cette réflexion partagée peut prendre place dans un cadre institutionnel pluridisciplinaire, ou bien dans un cadre plus informel, telle la discussion professionnelle au sein d'un service autour d'une situation préoccupante.
- ⇒ Le **dialogue avec les familles**, autour des besoins et de l'intérêt de leur enfant, ainsi que sur les ressources qu'elles peuvent mobiliser, permet au professionnel préoccupé de compléter et d'enrichir le travail d'analyse partagée de la situation, avant toute transmission d'information préoccupante à la cellule, pour préparer une éventuelle intervention en protection de l'enfance. Dans le cadre de ce dialogue, et sauf intérêt contraire de l'enfant, le professionnel informe la famille de la transmission d'une information préoccupante à la cellule.



- ⇒ Dans certaines circonstances, **le professionnel préoccupé peut être isolé** et ne pas disposer des ressources pour procéder à une réflexion partagée. Lorsqu'il est confronté à une situation de danger ou de risque de danger, il peut alors s'adresser à la cellule départementale afin de déterminer, avec l'aide des professionnels de la cellule, si la situation qui le préoccupe relève ou non de l'information préoccupante.

Eléments de guidance à destination des particuliers préoccupés :

- ⇒ Lorsqu'il est préoccupé par la situation d'un enfant qu'il estime en danger ou en risque de danger, le particulier peut s'adresser à la cellule départementale, ou au numéro national « 119 allo enfance en danger », aux fins de transmission des éléments dont il a connaissance.

III. Définitions complémentaires :

- ⇒ **Réflexion partagée** : Correspond au travail mené par les professionnels, pour évaluer, à partir des données et des ressources disponibles au sein du service, le danger ou les risques de danger relatifs à la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur, ou susceptibles de compromettre gravement son éducation, ou son développement physique, affectif, intellectuel et social. L'environnement social et familial de l'enfant ainsi que les ressources et les capacités des parents font partie des éléments pris en compte pour évaluer l'existence et la teneur du danger ou du risque de danger. La réflexion partagée peut être mise en œuvre dans un cadre institutionnel pluridisciplinaire, ou bien de façon plus informelle, il peut s'agir d'une discussion professionnelle au sein d'un service autour d'une situation préoccupante. Elle est mise en œuvre dans le respect des règles relatives au partage d'informations à caractère secret.
- ⇒ **Les ressources et capacités des parents** : Il s'agit des compétences parentales ou familiales, des ressorts et leviers positifs présents dans l'entourage proche de l'enfant, que les services sociaux peuvent actionner, soutenir ou favoriser afin de faire cesser la situation de danger.
- ⇒ **Professionnel isolé** : Les professionnels isolés sont ceux qui, compte tenu de circonstances particulières ou des conditions d'exercice propres à leur profession (notamment les professionnels de santé libéraux), ne disposent pas des ressources pour procéder à une réflexion partagée. Ils n'ont ni accès à une instance pluridisciplinaire de conseil technique animée par les professionnels du conseil général, ni accès à une équipe professionnelle sanitaire ou sociale interne à l'institution au sein de laquelle ils travaillent.

Au-delà de cette proposition, il apparaît nécessaire d'engager un travail de réflexion complémentaire sur la question de l'archivage des données de l'aide sociale à l'enfance, et particulièrement de celles issues du recueil et du traitement des informations préoccupantes. Ce travail serait l'occasion de revisiter la circulaire AD 98-6 du 6 juillet 1998 relative au traitement des archives produites dans le cadre de l'aide sociale en faveur des mineurs afin de la mettre en cohérence avec la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ainsi qu'avec les recommandations de la CNIL.



2) Diffuser la définition de l'information préoccupante auprès de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, en s'appuyant sur les conseils généraux, sur les réseaux associatifs et professionnels, ainsi que sur les écoles de formation.

La diffusion des travaux sur l'information préoccupante pourra, dans un premier temps, prendre la forme d'une note technique adressée aux conseils généraux et aux inspections d'académie. Puis, dans un second temps, les travaux sur l'information préoccupante pourront servir de base à la réactualisation du guide ministériel sur « les cellules départementales de recueil, de traitement et d'évaluation », lequel a vocation à être diffusé très largement auprès de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance.

Enfin, la diffusion de la définition de l'information préoccupante devrait être assurée par l'intégration de sa présentation dans les programmes de formation initiale et continue à destination des professionnels mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant.

3) Engager des travaux complémentaires, visant à définir les concepts clés qui fondent l'intervention en protection de l'enfance, et les diffuser sous forme de guides ou de référentiels.

La définition de l'information préoccupante doit s'accompagner de la définition d'autres concepts qui fondent l'intervention en protection de l'enfance, qu'elle soit administrative ou judiciaire.

A ce titre, il paraît nécessaire d'engager des travaux pour définir les concepts suivants :

- Danger et risque de danger ;
- Développement physique, affectif, intellectuel et social ;
- Conditions d'éducation et de développement gravement compromises ;
- Moralité en danger ;
- Santé en danger, etc.

De même, il apparaît nécessaire, conformément à la préconisation 14, de préciser le critère de « gravité » qui fonde la saisine directe de l'autorité judiciaire par les professionnels de la protection de l'enfance.

1.2. La formation des professionnels mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant

a) Constat et enjeux :

Ce travail de définition des « fondamentaux » et de clarification des concepts doit nécessairement s'accompagner d'une actualisation de la formation des professionnels mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant, de façon à ce que ces derniers puissent s'approprier ces concepts. La formation favorise, à ce titre, l'émergence d'une culture commune des acteurs de la protection de l'enfance. Si cette formation doit être pluridisciplinaire comme le prévoit la loi du 5 mars 2007, pour que chacun se reconnaisse dans son rôle et sa place, et reconnaisse l'autre dans sa compétence, elle doit également se faire au regard des spécificités de chaque corps professionnel.



La formation est également un axe indispensable à l'amélioration du repérage du danger ou risque de danger par les professionnels concourant à la protection de l'enfance (tels que le personnel de l'Education nationale ou les professionnels de santé) :

- Si les professionnels méconnaissent les circuits d'alerte et de signalement, ils ne seront pas en mesure de renvoyer aux cellules départementales les informations qui les préoccupent ;
- Si les professionnels ne sont pas formés à l'identification du danger ou du risque de danger, ils ne sauront le reconnaître et ne pourront donc renvoyer aux cellules départementales les informations préoccupantes, quelle que soit par ailleurs la qualité du protocole définissant le circuit de transmission de ces informations préoccupantes ;
- Si les professionnels (notamment les professionnels de santé) méconnaissent les règles relatives au secret professionnel et au partage d'informations, ils peuvent se montrer hésitants à transmettre à la cellule départementale les informations qui les préoccupent.

b) Préconisations :

4) Etablir le bilan de la mise en œuvre des formations pluridisciplinaires prévues par la loi du 5 mars 2007 et organisées par les décrets du 30 juillet 2008 et du 23 juin 2009.

La loi du 5 mars 2007 prévoit une formation spécifique pour les cadres territoriaux qui par délégation du président du conseil général, prennent des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixent leurs modalités de mise en œuvre¹. Le décret du 30 juillet 2008², qui organise cette formation, a prévu qu'une partie de cette formation (théorique et pratique) soit effectuée en commun avec les professionnels d'autres institutions intervenant dans le champ de la protection de l'enfance. Cette formation est mise en œuvre actuellement essentiellement par le CNFPT (ENACT d'Angers).

Par ailleurs la loi prévoit une formation initiale et continue en partie commune, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger, pour un ensemble de professionnels très vaste : médecins, personnels médicaux et paramédicaux, travailleurs sociaux, magistrats, enseignants, personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs, personnels de la police nationale et des polices municipales et de la gendarmerie nationale. Le décret 23 juin 2009³ définit les grands axes de connaissances qui doivent être abordés dans le cadre de cette formation fixant un socle commun de connaissances à acquérir. Cette formation se décline en fonction du degré de proximité des professionnels concernés avec les questions de protection de l'enfance et des compétences à acquérir, qui selon les catégories de professionnels concernés, va de la simple sensibilisation au repérage d'enfants en danger jusqu'à la prise en charge de ceux-ci. Le décret invite de plus à la mise en place de formations pluri professionnelles et pluri institutionnelles territorialisées : l'objectif est de favoriser la connaissance mutuelle et la coordination des différents acteurs de la protection

¹ Le rôle de ces cadres est en effet particulièrement important, d'une part dans le processus de signalement car c'est le plus souvent sur eux que repose la décision de procéder à un signalement à l'autorité judiciaire après évaluation de la situation de l'enfant, et d'autre part dans le suivi de la situation de l'enfant, les cadres territoriaux proposant tel ou tel type d'intervention et étant responsables du suivi et de la cohérence des actions menées pour un enfant et sa famille.

² Décret n°2008-774 du 30 juillet 2008 relatif à la formation des cadres territoriaux en charge de la protection de l'enfance et modifiant le code de l'action sociale et des familles.

³ Décret n°2009-765 du 23 juin 2009 relatif à la formation dans le domaine de la protection de l'enfance en danger et modifiant l'article D.542-1 du code de l'éducation.



de l'enfance sur un territoire afin d'améliorer la mise en œuvre de la protection de l'enfance sur ce territoire.

Il importe maintenant de dresser le bilan de ces formations. A ce titre, les différents ministères en charge de cette question (DGCS, DPJJ, DGESCO, etc.), en lien avec les conseils généraux, pourraient recenser les dispositifs de formation déjà existants et travailler à leur évaluation, identifier les initiatives locales prises pour les formations pluri-professionnelles et pluri-institutionnelles ainsi que les éventuels freins à leur développement.

5) En application du décret du 23 juin 2009, soutenir le développement des formations pluri-institutionnelles, afin notamment de développer la connaissance des professionnels de l'enfance en matière de protection de l'enfance.

En application du décret précité du 23 juin 2009, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse se propose de piloter pour le Ministère de la Justice et des libertés une mise en synergie de l'Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), l'Ecole nationale de magistrature (ENM), l'Ecole nationale d'application des cadres territoriaux (ENACT), l'Ecole des hautes études en santé publique (EHESP) et l'Ecole supérieure de l'éducation nationale (ESEN), en y associant autant que faire se peut les écoles et instituts de formation en travail social, les écoles de police et CRFPA (avocats), afin de coproduire des programmes de formation à destination des professionnels de la protection de l'enfance, quelle que soit leur origine institutionnelle.

Cette proposition vise à favoriser la coopération entre les services de l'Etat et les services des collectivités territoriales en définissant des contenus communs pour :

- Dès la formation initiale des magistrats, policiers spécialisés, avocats spécialisés, cadres et travailleurs sociaux : instaurer et soutenir une culture pluri institutionnelle sur le dispositif de protection de l'enfance pour favoriser la cohérence des parcours ;
- Par le biais de la formation continue : permettre une approche des problématiques de protection de l'enfance dans leur aspect interinstitutionnel ;
- Dans une approche plus spécifique du traitement judiciaire des situations de danger ou de maltraitance, piloter le décloisonnement nécessaire à l'articulation du secteur médico-judiciaire (médecins, hôpitaux, parquets, juges d'instructions, juges des enfants...).

6) Accompagner la formation des professionnels de santé en protection de l'enfance par la mise à disposition d'outils de nature à favoriser la transmission d'informations préoccupantes à la cellule départementale, ou le signalement direct à l'autorité judiciaire.

Un certificat médical type avait été établi en 2004, sous l'impulsion du Ministre de la santé et de la protection sociale Philippe Douste-Blazy. Ce type de document est de nature à faciliter l'acte de transmission d'informations préoccupantes à la cellule départementale ou de signalement direct à l'autorité judiciaire par les médecins.



Il paraît donc important :

- D'une part, de retravailler le contenu du document initial, en lien avec le Conseil national de l'ordre des médecins, de manière à l'adapter aux nouveaux concepts introduits par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;
- D'autre part, d'assurer la diffusion et la mise à disposition de ce nouveau document auprès des médecins.

1.3. L'information des élus municipaux et des professionnels susceptibles de concourir à la protection de l'enfance :

a) Constat et enjeux :

Les élus municipaux et le personnel municipal ont un rôle à jouer en protection de l'enfance, spécialement en matière de prévention. Les communes sont en effet un échelon de proximité : elles sont amenées à travailler avec les familles et leurs enfants dans le cadre de la politique du logement, de l'accueil de la petite enfance ou encore de l'aide à la parentalité. Ce contact privilégié avec les familles et les enfants confère aux communes une responsabilité réelle en protection de l'enfance, même si elles n'en sont pas les chefs de file.

Or, on constate de manière générale que la formation des élus et des personnels municipaux est très déficitaire sur ce champ. Par ailleurs, l'implication des communes dans les protocoles départementaux est quasiment inexistante. Ainsi, d'après le bilan réalisé par l'ONED au cours de l'automne 2009, les maires et les centres communaux d'action sociale (CCAS) ne sont représentés que dans 8 protocoles (sur les 50 étudiés au moment de ce bilan).

Ces protocoles sont pourtant un outil susceptible de favoriser l'implication des communes dans le champ de la protection de l'enfance, dans la mesure où ils permettent, d'une part, de clarifier le circuit de transmission des informations préoccupantes, et d'autre part, de rapprocher les différents signataires. Certains protocoles engagent ainsi les conseils généraux à mettre en œuvre des actions de formation en direction des professionnels concernés par le protocole, ou encore à diffuser à leur égard des plaquettes d'informations retraçant de manière synthétique le circuit de l'information préoccupante.

Les engagements de cette nature, pris dans le cadre de protocoles départementaux, devraient donc être de nature à répondre au déficit d'information et de formation des élus et des personnels municipaux. De ce fait, il apparaît nécessaire de les encourager à s'associer à ce dispositif de coordination et de les aider à surmonter les inquiétudes qu'il fait naître chez eux de par la méconnaissance qu'ils en ont.

b) Préconisations :

7) Promouvoir les protocoles comme outils de rapprochement entre les conseils généraux et les communes.

Pour cela il convient, tout en identifiant bien les rôles et les responsabilités de chacun, de :

- Mettre à la disposition des élus municipaux et des CCAS des fiches d'information synthétiques sur l'intérêt des protocoles et sur la nature des engagements qui peuvent y être formalisés ;



- Recommander aux Présidents de Conseils généraux d'inviter les maires et les CCAS, au même titre que les autres partenaires (Education nationale, professionnels de santé, etc.), à être signataires des protocoles, par exemple par l'intermédiaire des associations départementales des maires ou par l'intermédiaire des unions départementales des CCAS.

8) Organiser la diffusion régulière d'informations sur la protection de l'enfance à destination des élus et des personnels municipaux.

Au-delà de la promotion des protocoles, la diffusion régulière d'informations doit être organisée à l'intention des élus et des personnels municipaux, que les communes soient ou non signataires du protocole départemental :

- Au niveau national, par la diffusion d'informations générales relatives à la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et aux circuits d'alerte ;
- Au niveau local, en incitant les conseils généraux (par exemple dans le cadre de la réactualisation du guide ministériel sur les cellules départementales), à organiser, dans le cadre des protocoles, la diffusion régulière d'informations auprès des acteurs municipaux susceptibles de concourir à la protection de l'enfance.

2. Améliorer la qualité de l'évaluation et de la prise en charge des enfants en protection de l'enfance par l'élaboration d'outils d'évaluation et de partage d'informations :

2.1. Le recensement et l'élaboration d'outils d'évaluation :

2.1.1. Les outils d'évaluation du danger :

a) Constat et enjeux :

En amont de l'évaluation de la situation, il convient d'aider les professionnels à repérer le danger ou le risque de danger, en mettant à leur disposition les outils susceptibles de favoriser l'identification d'un danger ou risque de danger. Cela passe notamment par la mise à disposition d'outils relatifs aux contenus et critères de danger.

De nombreux départements se sont déjà engagés dans l'élaboration de ce type d'outils, souvent parallèlement à l'élaboration d'un « guide de signalement ». La construction de ces outils au niveau local permet de tenir compte des territoires et des partenariats qui s'y construisent, et favorise leur adaptation aux spécificités locales. Il apparaît cependant opportun de proposer un outil type aux départements, ne disposant pas des ressources suffisantes pour construire un tel outil.

b) Préconisation :

9) Recenser les outils relatifs aux critères de danger existants et élaborer sur cette base un outil type à destination des départements qui le souhaitent.



Afin de compléter la définition de l'information préoccupante et des notions qui fondent l'intervention en protection de l'enfance, et surtout afin d'aider les professionnels préoccupés à repérer le danger ou le risque de danger, il est proposé de :

- Mandater l'ONED sur un travail visant à recenser les outils relatifs aux critères de danger déjà existants, élaborés par les départements ;
- Elaborer - avec l'aide de l'ONED et de l'ANESM (l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux), et à partir des bonnes pratiques recensées dans les départements - un outil type, susceptible de servir de trame ou de tronc commun aux départements qui le souhaitent. Cet outil pourrait ensuite être librement enrichi et décliné localement par les départements, dans le cadre de partenariats locaux dynamiques.

Sur le fond, cet outil devrait entre autre favoriser la prise en compte des compétences des parents par les professionnels. La prise en compte des ressources et compétences des parents est en effet un préalable indispensable à la mise en place d'une contractualisation réussie entre les professionnels et les parents.

2.1.2 Les outils d'évaluation des situations :

a) Constat et enjeux :

La question de l'évaluation des situations familiales est un axe majeur du dispositif de protection de l'enfance tel que rénové par la loi du 5 mars 2007. Avec cette loi en effet, l'évaluation entre dans le droit et devient une obligation :

- L'article L.223-1 du code de l'action sociale et des familles indique ainsi que « *l'attribution d'une ou plusieurs prestations d'aide sociale à l'enfance est précédée d'une évaluation de la situation* ». Cette obligation mise à la charge du service figure dans un chapitre du code de l'action sociale et des familles relatif aux droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'aide sociale à l'enfance ;
- Cette obligation d'évaluation à l'entrée du dispositif, est doublée de l'obligation de procéder de manière annuelle à l'évaluation pluridisciplinaire de la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative.

La loi précise les champs de cette évaluation : celle-ci doit ainsi prendre en compte « *l'état du mineur, la situation de la famille et les aides mobilisables dans son environnement* » (art. L.223-1 CASF). Cette évaluation débouche sur l'établissement, entre le service et les parents, du « projet pour l'enfant ». Au regard de l'esprit de la réforme, et notamment de la progressivité des réponses administratives et judiciaires et des nouvelles articulations entre ces réponses, cette évaluation doit porter non seulement sur la gravité de la situation, mais aussi sur la capacité de collaboration de la famille, ou sur son opposition à toute évaluation ou action.

En revanche, pour ce qui concerne l'organisation de l'évaluation à proprement parler, la loi n'apporte pas de réponses, sauf en ce qui concerne un aspect : le caractère pluridisciplinaire et pluri institutionnel de l'évaluation. C'est ainsi qu'une nouvelle disposition (art. L.226-2-2 du CASF) organise le partage d'informations à caractère secret dans le but de mieux protéger les professionnels : ce « secret partagé » n'est possible qu'« *entre personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance ou qui lui apportent leur concours* ». Le partage d'informations est limité strictement à ce qui est nécessaire à la mission (évaluer et mettre en œuvre des mesures), sous réserve de l'information préalable des titulaires de l'autorité parentale et de celle l'enfant, en fonction de son âge et de sa maturité, (sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant).



La loi du 5 mars 2007, non seulement dans sa lettre mais aussi dans ce qu'elle implique comme réflexion sur les pratiques, marque donc un tournant en matière d'évaluation, celle-ci devenant obligatoire et répondant à une plus grande rigueur, pluridisciplinaire et participative.

Ce constat conduit à poser la question des modalités de mise en œuvre de cette nouvelle exigence qualitative portant sur l'évaluation des situations familiales : il importe ainsi d'identifier les outils et démarches déjà existants ou en cours d'élaboration, et d'assurer la diffusion de ces outils, ainsi que la formation et l'accompagnement des professionnels susceptibles de les utiliser. Cela nécessite au préalable une compréhension partagée des « fondamentaux » (cf. préconisation 3).

b) Préconisation :

10) Recenser les référentiels d'évaluation existants et en cours d'élaboration et favoriser leur appropriation par les professionnels.

Le recensement des outils d'évaluation existants permettra de compléter les connaissances sur le sujet. Parmi les outils émergents, l'attention des membres de l'atelier a été particulièrement retenue par le référentiel d'évaluation des situations familiales, élaboré par le CREAL Rhône-Alpes et les Conseils généraux du Val-de-Marne, de Seine-et-Marne, de Haute-Savoie et du Rhône, dans le cadre d'une recherche financée par l'ONED, et dont la phase de validation scientifique est actuellement en cours de finalisation. L'utilisation de cet outil s'accompagne d'actions de formation, indispensables à son appropriation par les professionnels.

Il convient de veiller à ce que les outils utilisés ou en cours de développement prennent bien en compte les nouveaux concepts introduits par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, comme celui de développement de l'enfant.

2.2. Le partage d'informations, gage d'une compréhension partagée et d'une vision cohérente des parcours d'enfants en protection de l'enfance :

a) Constat et enjeux :

Une des particularités du système français de protection de l'enfance réside dans la grande diversité d'institutions intervenant successivement et / ou simultanément auprès d'un même enfant ou d'une même famille. La méconnaissance de leurs interventions respectives peut conduire à des incohérences, des discontinuités ou des délais d'intervention préjudiciables à la qualité de la prise en charge de ces enfants.

Pour répondre à cette problématique, un groupe de travail constitué au sein de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) a travaillé à l'élaboration d'un nouvel outil : la feuille de parcours en protection de l'enfance. Il s'agit d'un document qui réunit toutes les informations sur le parcours d'un enfant, et qui assure ainsi une visibilité de l'ensemble des actions conduites et de la situation de l'enfant (santé, scolarité, histoire familiale, etc.).

Cet outil et la démarche de partage d'informations qui l'accompagne sont actuellement en cours d'expérimentation dans le département du Loiret. D'ores et déjà, le premier bilan de cette expérimentation montre que cet outil et la démarche qui l'accompagne permettraient :



- D'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, et de favoriser le décloisonnement des secteurs médical et social ;
- De mobiliser les différents partenaires impliqués dans la prise en charge d'un enfant autour d'un projet commun et d'une compréhension partagée du parcours de cet enfant ;
- De retracer de manière synthétique le parcours des enfants en protection de l'enfance ;
- De mettre à disposition des professionnels des informations lisibles, leur permettant d'aider l'enfant à se construire, en lui apportant des réponses claires et cohérentes sur son parcours en protection de l'enfance.

A ce stade cependant, ce dispositif est trop récent et le recul n'est pas suffisant pour pouvoir affirmer que la feuille de parcours en protection de l'enfance est de nature à améliorer la qualité de prise en charge des enfants en protection de l'enfance. De même, il est trop tôt pour tirer des enseignements généraux en termes de modalités d'intervention. Les avantages de ce dispositif, en termes de suivi du parcours des enfants et de travail partenarial, sont cependant suffisamment significatifs pour que sa promotion soit soutenue et organisée au niveau national.

Parallèlement, la réflexion et les travaux engagés visant à l'amélioration de la qualité du suivi et de la connaissance des parcours d'enfants en protection de l'enfance sont à poursuivre. Il faut à ce titre rappeler que les travaux conduits par l'ODAS et le Conseil général du Loiret sont complémentaires au dispositif d'observation prévu par la loi du 5 mars 2007, confié aux observatoires départementaux et national de l'enfance en danger. Ces deux dispositifs poursuivent, qui poursuivent des objectifs complémentaires, mais différents de par leurs méthodes et leur niveau d'intervention, puisque :

- Dans le cadre du dispositif d'observation prévu par la loi du 5 mars 2007, il s'agit d'orienter à un niveau « macro » les politiques publiques, grâce à l'amélioration de la connaissance des parcours d'enfants en protection de l'enfance ;
- Dans le cadre de la « feuille de parcours en protection de l'enfance », il s'agit d'améliorer de façon très concrète les prises en charge individuelles par l'amélioration de la connaissance des situations des mineurs.

b) Préconisation :

11) Soutenir l'évaluation, par l'ODAS et le conseil général du Loiret, du dispositif « feuille de parcours en protection de l'enfance », et promouvoir ce dispositif au niveau national, tout en veillant à son articulation avec le dispositif d'observation nationale prévu par la loi du 5 mars 2007.

La promotion de ce dispositif au niveau national, doit pouvoir se faire à plusieurs niveaux et en prenant appui sur différents acteurs de la protection de l'enfance (Etat, ODAS, etc.). Cette promotion pourrait se traduire par :

- La diffusion d'un guide pratique, accompagné d'un projet cadre de demande d'autorisation à la CNIL ;
- La mobilisation des acteurs susceptibles d'être concernés, par exemple les services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse, via une sensibilisation de la DPJJ.



3. Améliorer la coordination des acteurs de la protection de l'enfance par une clarification des circuits d'alerte et une appréhension globale du dispositif de protection de l'enfance

3.1. La généralisation des protocoles

a) Constat et enjeux :

- Les apports de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : création des cellules départementales et signature des protocoles :

L'amélioration des dispositifs d'alerte et de signalement constitue l'un des objectifs centraux de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette amélioration prend appui sur la création dans chaque département d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes. Ces cellules départementales doivent permettre de clarifier les dispositifs d'alerte et d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger. L'objectif de ces cellules est en effet de faire converger vers un lieu unique toutes les informations préoccupantes concernant des mineurs en danger ou en risque de l'être, de manière à éviter la déperdition de ces informations. Ainsi, toutes les personnes qui mettent en œuvre la protection de l'enfance ou qui y concourent doivent transmettre sans délai les informations préoccupantes dont elles ont connaissance à la cellule départementale⁴.

La lisibilité de ces cellules, dans leur rôle et dans leur fonctionnement, est quant à elle garantie par la signature de protocoles entre le Président du conseil général et les autres institutions concourant à la protection de l'enfance (Justice, Education nationale, etc.), elle aussi prévue par la loi du 5 mars 2007. Les protocoles départementaux doivent en effet aider à la mise en place et au fonctionnement des cellules départementales dans la mesure où ils permettent de préciser le mode opératoire de transmission des informations préoccupantes à la cellule propre à chaque acteur, et d'organiser les modalités de retour d'information vers les émetteurs d'informations préoccupantes.

- L'état des lieux de la signature des protocoles (fin 2009) :

Au terme d'une enquête réalisée par l'ONED en juin 2008 et réactualisée durant l'automne 2009, il apparaît que 91 départements disposent aujourd'hui d'une cellule. L'enquête montre également, qu'au 31 décembre 2009, sur 98 départements, 76 protocoles étaient finalisés dont 58 effectivement signés⁵. La signature des protocoles a connu une accélération depuis juin 2009 puisque entre juin et décembre 2009, plus d'un tiers des protocoles ont été signés. Fin décembre, 16 protocoles étaient en négociation ou en cours de rédaction et seulement 8 en projet. La mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 est donc très largement avancée sur ce point.

La plupart des départements ont fait le choix d'un protocole unique regroupant l'ensemble des signataires. Certains ont pu scinder le protocole en deux protocoles distincts n'ayant pas les mêmes signataires. Par exemple, un département a prévu un protocole relatif à la cellule (signé avec l'autorité judiciaire) et un protocole réunissant 16 signataires, relatif au recueil

⁴ Néanmoins, quand la gravité de la situation le justifie les professionnels conservent la possibilité de saisir directement le Procureur de la République.

⁵ Les protocoles signés antérieurement à la loi du 5 mars 2007 ont été écartés dès lors qu'un nouveau protocole était en cours de négociation.



des informations préoccupantes. D'autres départements ont fait le choix d'une déclinaison bilatérale du protocole unique avec chacun des partenaires concernés, soit dans des annexes (principalement une annexe concernant le circuit de l'éducation nationale), soit dans des conventions à venir.

Le nombre de signataires et leur qualité sont très variables en fonction des départements. Cela reflète dans certains départements la réalité d'un partenariat antérieur à la rédaction du protocole. On constate ainsi que les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les communes d'une part, et les associations de protection de l'enfance d'autre part, sont très souvent en retrait en ce qui concerne la signature des protocoles départementaux.

Proportion de protocoles ayant pour signataire :			
		Nombre de protocoles	%
Autorité judiciaire	Procureur de la République	49	98%
	Tribunal de Grande Instance	41	82%
	Juge des enfants	7	14%
Préfet		46	92%
Éducation Nationale		45	90%
Direction départementale PJJ		39	78%
Santé		28	56%
Forces de l'ordre		11	22%
Associations		9	18%
DDASS		7	14%
Direction départementale de la Jeunesse et des sports		4	8%

La signature du protocole par un représentant institutionnel ne garantit pas pour autant l'appropriation du contenu du protocole par les professionnels des institutions concernées. Près d'un tiers des protocoles prévoit en conséquence expressément l'engagement des signataires à diffuser le protocole au sein de leurs services, ou encore organise des temps d'échanges et d'évaluation entre les signataires.

b) Préconisations :

12) Enrichir le guide ministériel sur la cellule départementale par des recommandations portant sur le contenu des protocoles, sur les pratiques permettant de les faire vivre, ainsi que sur les partenaires à mobiliser dans ce cadre.

Dans le cadre de la réactualisation du guide ministériel sur les cellules départementales, il serait intéressant de valoriser :

- Les possibilités d'enrichissement des protocoles repérées dans certains départements (information sur le secret professionnel et le partage d'informations, information sur l'obligation d'assistance à personne en danger, etc.) ;
- Les pratiques permettant de faire vivre les protocoles (temps d'échanges et d'évaluation, engagements portant sur la formation ou la diffusion de l'information, etc.) ;
- L'intérêt de mobiliser certains partenaires (CCAS, associations départementales des maires, associations de protection de l'enfance, ordre des médecins, etc.) ;



- L'intérêt de prévoir une durée de validité du protocole et d'organiser sa réactualisation selon un rythme régulier, par exemple à l'occasion de l'élaboration du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale prévu à l'article L.312-4 du code de l'action sociale et des familles.

13) Améliorer la connaissance des professionnels de santé sur le dispositif de centralisation des informations préoccupantes, ainsi que leur implication dans le fonctionnement de ce dispositif.

L'implication des professionnels de santé dans le fonctionnement des cellules et la signature des protocoles demeure encore relativement limitée (56 % des protocoles seulement sont, à ce jour, signés par des professionnels de santé). Il importe d'améliorer leur accès aux cellules en :

- Encourageant la systématisation de la signature des protocoles par les conseils départementaux de l'ordre des médecins, ainsi que par les conseils départementaux de l'ordre des sages-femmes et de l'ordre des infirmiers ;
- Recommandant aux départements de prévoir la présence - même à temps partiel - d'un interlocuteur médecin dans la cellule, et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que les professionnels de santé du département identifient clairement cet interlocuteur et les moyens de le joindre ;
- Développant des actions de formation et d'information en direction des professionnels de santé, en s'appuyant sur leurs ordres respectifs.

3.2. La coordination du Président du conseil général et de l'autorité judiciaire :

a) Constat et enjeux :

Avec la loi du 5 mars 2007 et l'institution du Président du conseil général comme chef de file de la protection de l'enfance, une meilleure coordination du Président du conseil général et de l'autorité judiciaire a été recherchée pour favoriser l'adéquation de la réponse apportée à chaque situation, et éviter les discontinuités dans le suivi des situations.

L'amélioration de la coordination entre le Président du conseil général et l'autorité judiciaire repose en grande partie sur l'amélioration des échanges d'informations entre ces deux acteurs, et sur la clarification de leur rôle et de leurs responsabilités respectifs. Cela passe avant toute chose par une compréhension partagée des critères de saisine de l'autorité judiciaire prévus à l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles, qu'il s'agisse d'une saisine par le Président du Conseil général (art. L.226-4, I CASF) ou d'une saisine directe par un professionnel mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant (art. L.226-4, II CASF). L'analyse des protocoles montre en effet que la compréhension de ces critères, et plus particulièrement la définition de la notion de « gravité », varie selon les départements.

b) Préconisations :

14) Préciser, dans le cadre d'un travail concerté, le critère de gravité de la situation, qui justifie le signalement direct à l'autorité judiciaire prévu à l'article L.226-4, II du CASF.



Il importe de préciser, dans le cadre d'un travail de concertation, le critère de « gravité » de la situation. La précision de ce critère constitue en effet un enjeu fondamental pour les professionnels de la protection de l'enfance, qui peuvent être démunis pour savoir quand ils doivent s'écarter du principe de saisine de la cellule départementale pour se tourner vers l'autorité judiciaire, sauf le cas d'infraction pénale.

Cette difficulté des professionnels à cerner les frontières entre les cas de saisine de l'autorité administrative et les cas de saisine de l'autorité judiciaire peut s'avérer préjudiciable aux mineurs, notamment quand elle entraîne un allongement des circuits d'alerte. C'est le cas lorsque le Procureur de la République renvoie le signalement au conseil général pour compétence. Cela pose problème dans la mesure où l'enjeu de la transmission à l'autorité judiciaire est justement de pouvoir intervenir rapidement, compte tenu de la gravité de la situation.

Ce travail devrait en outre permettre de distinguer la notion de « gravité » de la notion d'« urgence » : cette dernière notion ne permettant pas, en elle-même, de fonder juridiquement la saisine du Procureur de la République.

15) Expliciter, dans le cadre d'un travail concerté, les critères de saisine de l'autorité judiciaire par le Président du conseil général, prévus à l'article L.226-4, I du CASF, et diffuser les résultats de ce travail auprès des Présidents de conseils généraux et des Parquets.

Il apparaît nécessaire de procéder à un travail d'explicitation et de clarification des critères de saisine de l'autorité judiciaire par le Président du conseil général (inefficacité des interventions administratives, refus de la famille de ces interventions ou impossibilité d'évaluer).

Les résultats des travaux pourront ensuite être diffusés tant aux conseils généraux qu'aux Procureurs de la République, de manière à :

- Faciliter la coordination entre le Président du Conseil général et le Procureur de la République, en harmonisant la compréhension des critères de saisine de l'autorité judiciaire ;
- Préserver la subsidiarité de l'intervention judiciaire.

3.3. La coordination des acteurs de la protection de l'enfance dans les situations de mobilité des familles :

3.3.1. La coordination interdépartementale dans les situations de mobilité des familles où la nouvelle adresse est connue :

a) Constat et enjeux :

Du fait de la mobilité des familles (déménagement, séparation de couple, mutation professionnelle), il arrive fréquemment que certaines familles bénéficiaires de prestations de l'aide sociale à l'enfance changent de résidence à l'intérieur d'un même département ou pour acquérir une nouvelle domiciliation dans un autre département.

Pour éviter que ces déménagements n'entraînent une rupture de la prise en charge de l'enfant ou stoppent un travail d'évaluation en cours, il est nécessaire d'organiser la transmission d'informations entre le département d'origine et le département accueillant nouvellement une famille bénéficiaire de prestations d'aide sociale à l'enfance.



Actuellement, cette transmission n'est pas organisée au plan national. Seuls certains départements ont mis en place un système d'alertes, parfois désigné sous le vocable de « signalements nationaux ». Ce dispositif, qui ne repose sur aucune disposition réglementaire, a par ailleurs une efficacité et un impact relativement limités⁶. Surtout, ce dispositif vise essentiellement à répondre aux situations dans lesquelles une famille quitte précipitamment un département sans laisser d'adresse. Or, dans une telle situation, la solution la plus adéquate paraît plutôt être le signalement à l'autorité judiciaire (cf. préconisations 18 et 19).

En revanche aucun dispositif ne prévoit la transmission d'informations entre départements dans les cas où la famille déménage et informe le département d'origine de sa nouvelle adresse. Pour favoriser le suivi de ces situations et permettre aux Présidents de conseils généraux d'assurer, conformément à leur mission, la continuité et la cohérence des actions menées en protection de l'enfance, il apparaît nécessaire d'organiser et d'encadrer la transmission d'informations entre le département d'origine et le département d'accueil, notamment en définissant les modalités et le contenu de ces échanges d'informations.

b) Préconisation :

16) Modifier la loi pour organiser le dessaisissement administratif du département d'origine en cas de déménagement de la famille, et définir par décret les modalités et le contenu de la transmission des informations entre conseils généraux.

Une disposition législative devrait ainsi prévoir que, lorsque la famille déménage dans un autre département, et que sa nouvelle adresse est connue, le Président du conseil général du département d'origine est responsable de la transmission des informations et dossiers concernant cette famille et qu'il adresse ces éléments au département d'arrivée, en informant la famille de cette démarche. Ce dessaisissement :

- Garantit au département d'accueil la possibilité de disposer de toutes les informations nécessaires à la continuité de la prise en charge pour répondre au mieux aux besoins du mineur ;
- Offre la possibilité au jeune adulte de reconstituer l'ensemble de son parcours dans le dispositif de protection de l'enfance, lors de la consultation de son dossier.

Par ailleurs, il conviendrait de compléter cette disposition législative par un décret d'application précisant la nature et les modalités de ces échanges d'informations.

3.3.2. La coordination du Président du conseil général et de l'autorité judiciaire dans les situations de mobilité des familles où la nouvelle adresse est inconnue :

a) Constat et enjeux :

Malgré l'amélioration du dispositif d'alerte, le suivi des situations préoccupantes ou signalées peut s'avérer difficile du fait notamment de la mobilité de certaines familles, spécialement lorsque celles-ci déménagent sans préciser leur nouvelle adresse.

⁶ En effet, la grande variabilité des pratiques des départements en matière de signalements nationaux (courrier très synthétique d'une page ou deux, courrier accompagné d'un rapport sur la situation familiale, etc.) ne contribue pas nécessairement à l'efficacité du dispositif.



Il s'agit donc de réfléchir aux procédures à mettre en œuvre pour éviter les ruptures dans le suivi de ces situations, les « passages à vide » susceptibles d'entraîner un retard ou pire une absence d'intervention au détriment de la nécessaire protection de l'enfant.

b) Préconisations :

17) Recommander aux conseils généraux d'informer les familles, dont l'enfant bénéficie d'une mesure de protection administrative ou d'une évaluation, de la nécessité de transmettre leurs coordonnées au Président du conseil général lors d'un déménagement, et des conséquences du non respect de cette formalité.

Une information sur les formalités à respecter en cas de déménagement devrait systématiquement être dispensée aux familles bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, au moment de l'évaluation, ou le cas échéant au moment de la signature du projet pour l'enfant. Cette information devrait être l'occasion de rappeler aux familles qu'il leur revient de transmettre leurs nouvelles coordonnées au département d'origine, et qu'en cas de non respect de cette formalité, un signalement sera adressé au Procureur, toute collaboration devenant alors impossible avec elle (cf. préconisation 18).

18) Sensibiliser les conseils généraux à la nécessité de saisir l'autorité judiciaire en application de l'article L. 226-4 du CASF, lorsqu'une famille, dont l'enfant bénéficiait d'une mesure de protection administrative ou d'une évaluation, déménage et quitte le territoire sans laisser d'adresse.

Il faut en effet considérer que les critères de saisine de l'autorité judiciaire prévus à l'article L.226-4, I du code de l'action sociale et des familles sont réunis dès lors que :

- Une famille, dont l'enfant bénéficiait d'une mesure de protection administrative ou d'une évaluation en cours, déménage et quitte le territoire sans laisser d'adresse ;
- Une famille faisant l'objet d'une information préoccupante dont elle est informée se soustrait à l'évaluation de sa situation en déménageant.

Dans le premier cas, le danger résulte ou est accentué par l'arrêt brutal des mesures en cours, et l'absence d'informations données par la famille au Président du conseil général sur sa nouvelle adresse traduit l'impossibilité pour le service de poursuivre la collaboration avec la famille.

Dans le second cas, en se soustrayant à l'évaluation de sa situation par un déménagement, la famille manifeste son refus d'accepter l'intervention des services de l'aide sociale à l'enfance ; ceux-ci sont en conséquence dans l'impossibilité d'évaluer la situation.

Dans ce type de situation, il apparaît donc que les conditions de saisine du Parquet par le Président du conseil général, prévues par l'article L.226-4, I du code de l'action sociale et des familles, sont réunies.

Le travail d'information des conseils généraux sur cette question pourra notamment se faire dans le cadre du travail d'actualisation du guide ministériel sur les cellules départementales.



19) Renforcer, via une circulaire adressée aux Parquets, les conditions d'application de l'article L. 226-4 du CASF dans les situations de mobilité des familles.

Le Ministère de la Justice et des libertés propose de rédiger une circulaire d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles, à l'adresse des Parquets et transmise aux magistrats du siège pour information. Cette circulaire :

- Préciserait les cas de saisine de l'autorité judiciaire visant à prévenir le danger lié aux déménagements des familles, dont les enfants font l'objet d'une évaluation par le conseil général, ou d'un signalement au Parquet en cours de traitement ;
- Pourrait également rappeler aux Parquets les principes de procédure lorsque des familles se soustraient aux mesures judiciaires dans le cadre de l'assistance éducative ;
- Pourrait également décliner les possibilités d'investigation dont dispose le Parquet pour rechercher la nouvelle adresse de la famille d'un mineur en danger ou en risque de danger (enquête auprès des organismes sociaux (CAF, CNAM), des services de l'éducation nationale, ou via les services de police).

3.4. La coordination du contrôle et de l'évaluation des services mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant :

a) Constats et enjeux :

La question du contrôle et de l'évaluation du dispositif départemental de protection de l'enfance se pose de manière récurrente à l'occasion de faits tragiques, qui viennent naturellement interroger l'efficacité du système de protection de l'enfance. Bien que ces échecs ne renvoient pas toujours à des dysfonctionnements institutionnels, leur survenance justifie l'organisation régulière d'évaluations des services et établissements mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant, en amont pour en prévenir la réalisation, et en aval pour en comprendre les motifs et en corriger les causes.

A ce jour, le contrôle et l'évaluation des services et établissements mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant sont multiformes.

Les services de l'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle et infantile sont concernés par ces dispositifs de contrôle à plusieurs titres :

- Par les chambres régionales des comptes ;
- Par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Parallèlement les établissements et services qui mettent en œuvre la protection de l'enfance sont soumis à un ensemble de contrôles (dont le déclenchement peut relever du Président du conseil général, du représentant de l'Etat dans le département, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ou du juge des enfants), et de processus d'évaluations internes (sur la base des recommandations publiées par l'ANESM) ou externes (avec l'aide d'organismes spécifiquement habilités par l'ANESM).

Il convient de s'interroger sur l'impact de ces contrôles et évaluations, et sur la pertinence de leurs périmètres respectifs.



b) Préconisation :

20) Organiser le contrôle concomitant de l'ensemble des services publics, concourant au dispositif départemental de protection de l'enfance, en développant les inspections conjointes des différents corps d'inspection générale.

Au-delà des services d'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle et infantile (PMI), il serait pertinent de pouvoir contrôler simultanément l'ensemble des services publics concourant au dispositif départemental de protection de l'enfance : service départemental d'action sociale, services de médecine préventive scolaire, services de la protection judiciaire de la jeunesse, services de soins pédopsychiatriques, etc.

Compte tenu de l'hétérogénéité des services ainsi contrôlés, il conviendrait que cet élargissement du périmètre de contrôle s'accompagne de la mise en place d'un corps d'inspection ad hoc rassemblant des fonctionnaires issus des différents corps d'inspection générale des services de l'Etat (inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'éducation nationale, inspection générale des services judiciaires).

Ces contrôles pluri-institutionnels auraient vocation à s'inscrire :

- Dans le cadre d'une programmation nationale ou locale ;
- Et, de manière ponctuelle, en réaction à des situations exceptionnelles ou dramatiques, l'objectif étant alors d'en identifier les motifs : erreur d'analyse individuelle, mauvaise coordination des acteurs de la protection de l'enfance, non-respect des procédures (circuits d'alerte et protocoles), défaillance d'un des acteurs, retard dans l'exécution d'une mesure, etc.



CONCLUSION : SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS

1. Faciliter la transmission d'informations entre professionnels par une compréhension partagée des « fondamentaux » en protection de l'enfance :

- 1) Proposer à l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance une définition partagée de l'information préoccupante, et l'accompagner de recommandations pratiques.
- 2) Diffuser la définition de l'information préoccupante auprès de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, en s'appuyant sur les conseils généraux, sur les réseaux associatifs et professionnels, ainsi que sur les écoles de formation.
- 3) Engager des travaux complémentaires, visant à définir et circonscrire les concepts clés (« danger », « risque de danger », « conditions d'éducation et de développement compromises »...) qui fondent l'intervention en protection de l'enfance.
- 4) Etablir le bilan de la mise en œuvre des formations pluridisciplinaires prévues par la loi du 5 mars 2007 et organisées par les décrets du 30 juillet 2008 et du 23 juin 2009.
- 5) En application du décret du 23 juin 2009, soutenir le développement des formations pluri-institutionnelles, afin notamment de développer la connaissance des professionnels de l'enfance en matière de protection judiciaire de l'enfance.
- 6) Accompagner la formation des professionnels de santé en protection de l'enfance par la mise à disposition d'outils (par exemple le certificat médical type) de nature à favoriser la transmission d'informations préoccupantes à la cellule départementale, ou le signalement direct à l'autorité judiciaire.
- 7) Promouvoir les protocoles comme outils de rapprochement entre les conseils généraux et les communes.
- 8) Organiser la diffusion régulière d'informations sur la protection de l'enfance à destination des élus et des personnels municipaux.

2. Améliorer la qualité de l'évaluation et de la prise en charge des enfants en protection de l'enfance par l'élaboration d'outils d'évaluation et de partage d'informations :

- 9) Recenser les outils relatifs aux contenus et critères de danger existants et élaborer sur cette base un outil type à destination des départements qui le souhaitent.
- 10) Recenser les référentiels d'évaluation existants et en cours d'élaboration et favoriser leur appropriation par les professionnels.
- 11) Soutenir l'évaluation, par l'ODAS et le conseil général du Loiret, du dispositif « feuille de parcours en protection de l'enfance », et promouvoir ce dispositif au niveau national, tout en veillant à son articulation avec le dispositif d'observation nationale prévu par la loi du 5 mars 2007.



3. Améliorer coordination des acteurs de la protection de l'enfance par une clarification des circuits d'alerte et de signalement, et une appréhension globale du dispositif de protection de l'enfance :

12) Enrichir le guide ministériel sur la cellule départementale par des recommandations portant sur le sur le contenu des protocoles, sur les pratiques permettant de les faire vivre, ainsi que sur les partenaires à mobiliser dans ce cadre.

13) Améliorer la connaissance des professionnels de santé sur le dispositif de centralisation des informations préoccupantes, ainsi que leur implication dans le fonctionnement de ce dispositif (signature des protocoles par les conseils départementaux des ordres des professionnels de santé, organisation de formations...).

14) Préciser, dans le cadre d'un travail concerté, le critère de gravité de la situation, qui justifie le signalement direct à l'autorité judiciaire prévu à l'article L.226-4 II du CASF.

15) Expliciter, dans le cadre d'un travail concerté, les critères de saisine de l'autorité judiciaire par le Président du conseil général, prévus à l'article L.226-4, I du CASF, et diffuser les résultats de ce travail auprès des Présidents de conseils généraux et des Parquets.

16) Modifier la loi pour organiser le dessaisissement administratif du département d'origine en cas de déménagement de la famille, et définir par décret les modalités et le contenu de la transmission des informations entre conseils généraux.

17) Recommander aux conseils généraux d'informer les familles, dont l'enfant bénéficie d'une mesure de protection administrative ou d'une évaluation, de la nécessité de transmettre leurs coordonnées au Président du conseil général lors d'un déménagement, et des conséquences du non respect de cette formalité.

18) Sensibiliser les conseils généraux à la nécessité de saisir l'autorité judiciaire en application de l'article L. 226-4 du CASF, lorsqu'une famille, dont l'enfant bénéficiait d'une mesure de protection ou d'une évaluation, déménage et quitte le territoire sans laisser d'adresse.

19) Renforcer, via une circulaire adressée aux Parquets, les conditions d'application de l'article L. 226-4 du CASF dans les situations de mobilité des familles.

20) Organiser le contrôle concomitant de l'ensemble des services publics, concourant au dispositif départemental de protection de l'enfance, en développant les inspections conjointes des différents corps d'inspection générale.