

LA NOUVELLE PROCÉDURE D'ÉVALUATION À PARTIR D'UNE INFORMATION PRÉOCCUPANTE, AU RISQUE DE L'INCONSTITUTIONNALITÉ

par Laure Dourgnon *

La loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance a créé le concept d'information préoccupante pour désigner les dénonciations de maltraitance à enfants faites par les particuliers ou des professionnels au service départemental de l'aide sociale à l'enfance. Afin d'obliger ce service à se mobiliser lorsqu'il a connaissance de faits graves sur les enfants, la loi oblige les conseils départementaux à créer une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP). Si, après avoir pris connaissance des éléments, la CRIP est réellement préoccupée pour l'enfant, elle peut décider de faire évaluer la réalité de la situation par des professionnels du département. Cette évaluation du danger pour l'enfant est, la plupart du temps, imposée aux familles¹. Ce dispositif a permis en neuf ans de repérer un grand nombre d'enfants en situation très grave.

L'évaluation sociale, lorsqu'elle est imposée aux familles, devient, en droit, une forme de contrôle social. Bien que tabou, un certain contrôle social est en effet nécessaire à la protection de l'enfance puisque, dans des cas grave, il peut être important de contrôler si certaines familles ainsi repérées mettent réellement en danger leurs enfants. Cependant, il est évident que ce concept doit être manié avec la plus grande prudence. Tout contrôle social doit, dans une Démocratie, être entouré des plus grandes précautions juridiques et d'un cadre légal rigoureux, pour éviter les dérapages de l'autoritarisme.

On était donc en attente de garanties autour des conditions de l'évaluation sociale. En particulier, neuf ans de recul avaient permis de pointer plusieurs manquements :

- besoin de cadrer les cas où le conseil départemental peut demander une évaluation, et de préciser les cas où il ne le peut pas²
- besoin de précisions sur les « informations strictement nécessaires » au rapport écrit, afin de protéger les droits des personnes³
- besoin de garanties sur l'informatisation de ces rapports au regard de la loi informatique et libertés.

* Laure Dourgnon est juriste de l'action sociale et médico-sociale spécialisée dans l'enfance.
<http://laure.dourgnon.free.fr>

1 Laure Dourgnon [Inquiétantes informations préoccupantes : le glissement des institutions vers la confusion des pouvoirs](#), JDJ n°317, 2012

2 Par exemple lorsque le danger est d'ordre purement médical, ou l'interdiction de tenir compte des appartenances ethniques, politiques, religieuses ou de tout mouvement de pensée

3 art L.226-2-2 du Code de l'action sociale et des familles : [...] Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance.[...]

Le décret du 28 octobre 2016 comporte des éléments intéressants :

- la caractérisation du danger, qui doit être grave et immédiat. En effet, on ne peut saisir le procureur de la République pour une simple crainte⁴, ou lorsqu'il n'y a rien d'affirmé dans un futur proche.
- l'obligation de créer une équipe pluridisciplinaire pour évaluer les informations préoccupantes, ce qui est très important. En effet, il était bien trop délicat de demander à une personne seule de prendre la responsabilité de classer des situations limites
- l'obligation de demander l'avis de l'enfant, ce qui, lorsque c'est fait avec humanité, est un progrès qu'il faut saluer.
- Les professionnels doivent désormais porter un regard particulier à l'enfant, et de s'intéresser aux signes de souffrance qu'il peut émettre, c'est-à-dire aux messages non-verbaux qu'il leur adresse, et c'est important.

Mais rien, rien, sur les garanties des personnes.

A l'inverse...

Le décret enferme le service de l'aide sociale à l'enfance dans une procédure obligatoire et sans nuance et l'investit ainsi d'une mission d'évaluation d'une population qui n'est pas clairement définie : l'environnement de l'enfant. Qu'ils concluent à un danger ou à une absence de danger, les professionnels doivent rédiger un rapport qui mentionne toutes ces personnes qui constituent l'environnement de l'enfant, rapports qui, on le sait, sont tous informatisés et sur des logiciels départementaux.

Oubliant, comme c'est l'usage, de préciser que le service « peut » évaluer au vu de certains éléments, le décret est rédigé à la forme impérative. A titre d'exemple, il ne dit pas « l'évaluation peut porter sur » mais « l'évaluation de l'information préoccupante porte sur », ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre aux conseils départementaux. C'est grave, parce qu'il y a bien des informations préoccupantes qui se révèlent infondées dès le premier entretien. Prenons l'exemple d'une information préoccupante sur des parents qui laissent leur enfant seul pendant des heures, et qui expliquent que la baby-sitter habite à l'étage du dessus. La mise en place de la procédure du décret serait démesurée.

Parce qu'elle permet une enquête sur les personnes, la loi est nécessairement très cadrée : elle ne doit pas permettre des évaluations trop nombreuses de la population. Le décret fait le contraire : il rend systématique l'évaluation, ne permet pas au service départemental d'adapter au cas par cas, et liste des informations qui doivent désormais figurer dans le rapport, quelle que soit la situation.

Une mauvaise utilisation du concept d'information préoccupante a conduit certains départements à déclencher des contrôles en amont, à partir d'informations parfois très légères, sans se demander si elles créaient une réelle préoccupation pour l'enfant. Alors que le dispositif est avant tout destiné à

4 notamment, interdiction de saisir le juge pour un risque de danger

évaluer les besoins d'aide des familles, on a observé une montée en puissance des signalements au procureur de la République ou à son substitut, institués comme interfaces obligés des signalements judiciaires.

Les personnes peuvent désormais se voir imposer une procédure impérative d'évaluation de leur vie privée, sans qu'ils puissent contester au préalable le bien-fondé de la procédure. En effet, d'une part, ils se voient bien souvent refuser le contenu de l'information⁵. D'autre part, s'ils estiment que qu'il s'agit d'une calomnie ou que l'information est trop vague pour être préoccupante, et refusent de se soumettre à l'évaluation, ils sont déférés devant le procureur de la République. Une telle procédure bafoue de toute évidence les droits les plus élémentaires de la personne.

Le détail de tout cela est développé ci-après.

L'inconstitutionnalité de l'évaluation systématique des familles

L'évaluation a pour objet « d'apprécier le danger ou le risque de danger au regard des besoins et des droits fondamentaux, de l'état de santé, des conditions d'éducation, du développement, du bien-être et des signes de souffrance éventuels du mineur. Elle n'a pas pour objet de déterminer la véracité des faits allégués. »

Elle est donc étendue aux droits fondamentaux, qui ne sont pas précisés dans cet article, ce qui peut entraîner des dérapages. Elle se fait notamment au vu de l'état de santé, ce qui semble donner la possibilité de contrôler la santé des personnes (enfants et adultes, le décret ne précisant pas), alors que le secret médical est protégé par la loi et que les professionnels chargés de l'évaluation n'ont pas accès au carnet de santé de l'enfant ! Rappelons qu'il est interdit d'informatiser, notamment par le biais du rapport, des diagnostics médicaux, sous peine d'engager sa propre responsabilité pénale et celle de la collectivité. L'évaluation s'étend au bien-être des enfants, expression d'une extrême subjectivité.

On sait que les CRIP reçoivent des courriers et appels, souvent anonymes, de personnes qui leur font part d'éléments très flous qui mélangent des comportements « Madame crie souvent... », des informations couvertes par le secret médical « Selon elle, son exemple-mari serait bi-polaire » ou font part d'appartenances que les administrations, soumises au principe de neutralité, ont l'obligation d'ignorer « il est intégriste »⁶.

Tout particulier peut, même anonymement, appeler la CRIP, qui n'a pas à vérifier ce qui lui est dit. A prendre le décret au pied de la lettre, ces informations préoccupantes déclenchent l'évaluation des familles entières, sans marge d'appréciation de l'administration départementale. C'est une régression démocratique. On se serait attendu à l'inverse à ce que le décret insiste sur les précautions à prendre lorsque les informations préoccupantes émanent de proches, d'ex-conjoints

5 voir les avis de la CADA

6 à moins d'un risque de radicalisation...

ou sont transmises sous couvert d'anonymat.

Car c'est bien un contrôle des familles et des foyers, dans leur ensemble, qui est organisé par le décret, qui demande de travailler sur « leurs ressources (financières ou humaines?) et celles des personnes de leur environnement. » et d'élargir l'évaluation à l'ensemble des mineurs présents au domicile.

Autrement dit, la qualification d'information préoccupante autorise l'administration territoriale à obtenir, et à inscrire sur les rapports informatisés, les noms et modes de vie de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Cela peut entraîner des abus de pouvoir et une intrusion dans la vie privée des personnes, en désaccord la loi sur la protection de l'enfance comme avec tous les traités internationaux.

Bien entendu, toute personne qui reçoit un courrier pour une évaluation peut demander au Conseil départemental la motivation et le cas échéant faire valoir que l'information n'est pas vraiment préoccupante. Dans la réalité, cela est très difficile car les délais ne le permettent pas et, si cette contestation est prise pour une opposition, elle peut donner lieu à la saisine du procureur de la République.

Cet article du décret fait planer une suspicion de danger sur tous les enfants, alors qu'il peut s'agir d'un enfant atteint d'une maladie pour laquelle les parents n'ont pas la compétence pour y faire face. Dans cette hypothèse, les autres enfants ne sont pas en danger, et il est inutile d'étendre la procédure à leur égard. Il peut également s'agir d'un enfant en difficulté relationnelle avec une personne extérieure à l'environnement de la famille. Dans ces situations, l'extension de l'évaluation aux autres mineurs présents au domicile est évidemment disproportionnée.

Retenons donc que, **parce qu'il ajoute des conditions à la loi, le décret n'est qu'indicatif**. Il est nécessaire que les CRIP prennent des distances avec lui, et l'adaptent à chaque situation, au risque d'engager la responsabilité des départements.

La nouvelle procédure demande également de se positionner par rapport aux éventuelles informations préoccupantes reçues antérieurement, ce qui semble inviter les collectivités à collectionner toutes les dénonciations reçues sur les citoyens ! A l'inverse, l'article D226-3-7 du Code de l'action sociale et des familles exige qu'elles soient ôtées annuellement des fichiers.

L'inconstitutionnalité de la procédure

Le décret ouvre la possibilité d'effectuer l'évaluation en lien avec des professionnels issus d'autres services, institutions ou associations, concourant à la protection de l'enfance. Or, l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales dispose que **seule l'autorité publique peut faire ingérence à l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale**. La participation des personnes de droit privé, telles les associations, n'est donc pas possible.⁷

En outre, il n'est absolument pas établi que les personnes mentionnées dans le décret soient tenues

7 Laure Dourgnon PROTECTION DE L'ENFANCE ET DEMOCRATIE, éditions Fabert

au secret professionnel, ce qui ajoute à la dangerosité du dispositif.

Au cours de l'évaluation, l'équipe pluridisciplinaire doit recueillir l'avis du mineur, des titulaires de l'autorité parentale, ainsi que des personnes de leur environnement. Cela est très important évidemment, puisque l'enfant évolue parmi un entourage varié. Cependant, une nouvelle fois, se pose la question de la légitimité par laquelle on demande l'avis de l'environnement, et quel environnement ? Jusqu'où peut-on se permettre d'aller ? A-t-on imaginé l'humiliation des familles, si cela entraîne une suspicion de leur environnement ? C'est sur la base de cette possibilité, bien trop floue que risque d'être engagée la responsabilité des conseils départementaux pour atteinte à la dignité.

L'illégalité du rapport systématique

Parce que les professionnels départementaux sont tenus au secret professionnel, la loi du 5 mars 2007 limite la transmission d'informations aux « *informations strictement nécessaires pour évaluer une situation, prendre une décision ou la mettre en œuvre* ». **On entend par « l'information strictement nécessaire » l'information sans laquelle on ne prendrait pas la bonne décision. La règle est donc le secret des informations reçues et l'exception la transmission d'informations choisies avec discernement par le professionnel qui rédige le rapport et engage sa responsabilité dans sa rédaction.** A l'inverse, le décret décide que ce rapport puisse « permettre de disposer d'une vision d'ensemble de la situation ». Dès lors, il n'y ait plus de secret, plus de respect de l'intime ; toute parole prononcée par les personnes serait susceptible d'être notée dans le rapport ! C'est totalement illégal, et c'est exposer les professionnels à des plaintes pour atteinte au secret professionnel puisque le décret ne peut contredire le Code pénal.

En temps normal, les Démocraties ne peuvent, évidemment, ni détenir ni informatiser des rapports faisant état de la vie privée de leurs citoyens. Ecrire un rapport est un acte grave, et on ne peut se le permettre que parce que le danger pour l'enfant est intolérable. C'est ce qui fait que lorsque les professionnels chargés de l'évaluation estiment que le danger n'est pas confirmé, ils ne peuvent rédiger de rapport (sauf un document succinct dans lequel ils expliquent qu'ils ont bien fait leur travail, sans indication sur la vie des personnes). Puisque la loi n'autorise que les informations strictement nécessaires à montrer le danger, il n'y a pas d'informations lorsqu'il n'y a pas de danger. A l'inverse, le décret exige la rédaction d'un rapport même lorsque le danger n'est pas confirmé. On se serait attendu à davantage de garanties pour nos valeurs, d'autant que seules les Démocraties ont le privilège de protéger les enfants.

L'ambiguïté de l'avis demandé aux parents

Une rencontre est organisée avec l'enfant, avec l'accord de ses parents. L'impossibilité de rencontrer l'enfant conduit à la saisine de l'autorité judiciaire. Parce qu'on leur demande leur accord, cela laisse aux parents l'illusion qu'ils peuvent refuser. Or cela conduirait à la saisine du juge ! Le pseudo-accord est donc une simple validation parentale de quelque chose qui leur est imposé. Cette ambiguïté pourra mettre à mal la relation de confiance nécessaire à la relation d'aide

qui pourra être proposée.

La rencontre des deux parents

Les professionnels chargés de l'évaluation doivent rencontrer les deux parents, ce qui est important si leur enfant est en danger.

Mais c'est une fois de plus le caractère systématique de la rencontre qui est dommage, car cela ne tient pas compte des situations de délaissement parental, pourtant organisées par la loi du 14 mars 2016, ni des situations de violence conjugale ou de relation pathologiques de couples séparés. Il se peut qu'un parent se retrouve seul, l'autre étant parti sans donner de nouvelles depuis des années, parfois après des maltraitance physiques ou psychologiques. Contacter l'autre parent, c'est risquer de mettre de l'huile sur le feu et de déstabiliser l'enfant en faisant réapparaître sans prévenir une situation traumatisante.

Pourquoi le gouvernement a-t-il pris un décret aussi impératif ? C'est un mystère. Peut-être a-t-il voulu bien faire en validant des procédures existantes. Mais, en les rendant systématiques, il prive les services de la possibilité de les adapter au cas par cas, selon la nature et le contenu des informations reçues. Or une action non réfléchie, sans nuance, sans adaptabilité à chaque être humain est une action dangereuse.

Il aurait suffi d'énoncer les éléments progressistes : la caractérisation du danger, grave et imminent, l'évaluation pluridisciplinaire et l'obligation d'entendre l'enfant et de lui demander son avis. Pour le reste, le décret porte atteinte au principe de légalité (car il joute des conditions à la loi), au respect de la vie privée (en ne respectant pas le principe de l'information strictement nécessaire), à la loi informatique et libertés et aux conventions internationales. Cela fait beaucoup ! Alors retenons que **la procédure, dès lors, ne peut être qu'indicative.**

Que risquent les conseils départementaux en l'appliquant à la lettre pour toutes les situations ?

Des contentieux pour atteinte à la dignité si la consultation de l'ensemble de l'entourage était disproportionnée par rapport à l'information reçue ; des contentieux en responsabilité pour préjudice moral de l'enfant si, en contactant un parent disparu depuis longtemps, on a créé un stress et affecté sa sérénité ; un recours pour abus de pouvoir si la justice a été saisie trop tôt ; une plainte pénale pour atteinte à la loi informatique et libertés si la santé ou la vie privée du conjoint est détaillée dans le rapport informatisé...

Moins d'un mois après ce décret, la loi du 18 novembre dernier de modernisation de la justice du XXI^e siècle organise l'action de groupe devant le juge administratif⁸. Plusieurs dizaines de

8 art 85 de la loi : l'action est ouverte sur le fondement de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en matière de protection des données à caractère personnel. « Art. L. 77-10-8. - Le juge qui reconnaît la responsabilité du défendeur ordonne, à la charge de ce dernier, les mesures de publicité adaptées pour informer de cette décision les personnes susceptibles d'avoir subi un dommage causé par le fait générateur constaté. »

personnes, connectées ensemble par les réseaux sociaux, pourront faire ensemble un recours à l'encontre des procédures départementales...

Mais cela, ce sera la jurisprudence des années à venir.

L'aide sociale à l'enfance a pour vocation d'aider les enfants et les familles. Pour cela elle a surtout besoin qu'on lui donne les moyens de prendre soin de ces personnes, dans une relation de confiance qui se construit dans le temps. Une procédure trop agressive, trop intrusive, effectuée sous la menace permanente de la saisine judiciaire peut devenir maltraitante et invalider la relation d'aide, qui doit se faire dans une profonde humanité.