

## Une réforme qui ne coûte rien, ou presque : la clarification des règles d'accès au dossier de l'Aide sociale à l'enfance.

par Flore Capelier<sup>(1)</sup>

La protection de l'enfance fait aujourd'hui l'objet d'une réforme en cours de discussion au Parlement. Le Sénat a adopté le 11 mars 2015 un premier texte qui reste silencieux sur la question de l'accès aux documents administratifs et judiciaires produits ou reçus par les services administratifs et judiciaires qui interviennent au titre de la protection de l'enfance. Ce silence est d'autant plus surprenant que la proposition de loi Dini-Meunier, déposée le 11 septembre 2014, devant le Sénat, évoquait initialement cette question.

La technicité du droit applicable en la matière peut expliquer en partie le refus des sénateurs de voir consacrer un article dont la rédaction n'était pas encore entièrement aboutie. Cependant, l'accès aux documents administratifs et judiciaires relevant de la protection de l'enfance reste d'une importance cruciale pour un certain nombre d'individus, qui peuvent par ce biais accéder à une partie de leur histoire. C'est aussi la possibilité pour les membres de la famille, et notamment pour les parents, de connaître la traduction institutionnelle des motifs et du contenu des mesures mises en œuvre auprès de leur enfant.

Aujourd'hui, l'accès aux documents administratifs est régi par les règles de droit commun posées par la loi du 17 juillet 1978 alors que les documents de nature judiciaire produits dans le cadre de l'assistance éducative sont soumis à une législation ciblée (article 1187 du Code de procédure civile).

Les règles actuelles sont insuffisantes pour assurer un cadre juridique clair à l'accès aux documents administratifs et judiciaires produits au titre de la protection de l'enfance. Cette situation place les professionnels dans des situations parfois délicates face aux demandes des uns et des autres de consulter les documents administratifs et/ou judiciaires qui les concernent directement, ou concernent leur enfant.

L'insécurité juridique qui en découle s'explique par la difficulté d'interpréter les textes existants en conciliant les différents intérêts en présence parmi lesquels :

- la transparence de l'action publique face au respect de la vie privée et familiale;
- les droits de l'enfant vis-à-vis des droits des titulaires de l'autorité parentale;
- ou encore la protection de l'enfant et des tiers qui pourraient encourir un danger en raison de la diffusion de certaines informations.

Cet article propose de rappeler, dans sa première partie (I), le contenu du droit d'accès aux documents admi-

nistratifs et judiciaires tel qu'il est aujourd'hui encadré par les textes (A), avant de considérer les enjeux et les apports d'une réforme législative dans ce domaine (B). Dans la seconde partie, sont abordés les éléments d'une réforme de cet accès (II).

### I. Le droit d'accès aux documents administratifs et judiciaires

Les services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance ont pour la plupart créé un dossier pour chaque enfant; néanmoins, ce fait connu de

(1) Docteur en droit.

## La loi ne pose aucune condition d'âge pour consulter ces documents

tous n'est pas prévu par la loi. Seule une circulaire de 1998 semble y faire référence sans définir le contenu exact de ce dossier<sup>(2)</sup>.

Une partie de la doctrine considère qu'il s'agit d'un «*lieu de recueil et de conservation des informations utiles (administratives, socioéducatives, médicales et paramédicales...) formalisées, organisées, et actualisées de la personne*»<sup>(3)</sup>. Cette appellation présente cependant une première difficulté, car derrière «*le dossier de l'Aide sociale à l'enfance*» se cache en réalité deux dossiers : le premier créé au sein des services de l'Aide sociale à l'enfance, le second détenu par le greffe du tribunal de grande instance.

Les autorités administratives et judiciaires ont en effet chacune créé des dossiers relatifs aux enfants dont elles assurent le suivi. Pour éviter toute confusion, nous distinguerons dans les développements suivants, le dossier d'assistance éducative sur lequel se fonde le juge des enfants (voire le procureur de la République) pour prendre une décision, et le dossier de l'Aide sociale à l'enfance existant au sein des services administratifs du même nom.

Ces dossiers sont composés d'une série de documents de différentes natures. Or les règles d'accès à ces pièces dépendent de la qualification juridique de chacun de ces documents.

Autrement dit, si pour le dossier d'assistance éducative les règles de consultation du dossier sont fixées à l'article 1187 du Code de procédure civile et concernent l'ensemble du dossier (B), il n'existe pas de règles communes à l'ensemble des documents constituant le dossier de l'Aide sociale à l'enfance.

Cette situation oblige les services administratifs qui détiennent ces dossiers à distinguer les règles de communication qui s'appliquent à chaque document et relèvent de différentes branches du droit (droit civil, administratif, médical, etc.)<sup>(4)</sup> (A).

### A. L'accès au dossier de l'Aide sociale à l'enfance

La loi ne consacrant pas l'existence d'un dossier de l'Aide sociale à l'enfance, les documents conservés par l'administration au titre de la protection de l'enfance sont soumis aux règles de droit commun, et notamment aux dispositions de la **loi n° 78-753 du 17 juillet 1978** portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, modifiée par une ordonnance du 6 juin 2005.

Il convient dans ce cadre de distinguer parmi les documents qui composent le dossier de l'Aide sociale à l'enfance les documents qui sont de nature administrative et relèveront de la législation précitée, et ceux qui sont de nature judiciaire.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 «*Sont considérés comme documents administratifs, (...), quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions*».

Dans le champ de la protection de l'enfance, les documents administratifs recouvrent donc l'ensemble des documents détenus par le service départemental de l'Aide sociale à l'enfance, qu'il soit produit ou reçu

par ce service, dans la mesure où ces documents sont pris par l'État, une collectivité territoriale ou une autre personne de droit public ou privé gérant une mission de service public.

Cette première définition, très générale, ne prend pas en compte les informations éminemment personnelles contenues au sein des documents administratifs qui composent le dossier de l'Aide sociale à l'enfance. Il ne s'agit pas en l'espèce de documents administratifs tels qu'on l'entend au sens classique du terme, mais de rapports sociaux, psychologiques ou encore de bilans médicaux qui concernent l'enfant, mais impliquent parfois également ses proches, sa famille, sa fratrie, etc.

L'accès à ces documents est aujourd'hui soumis à la loi du 17 juillet 1978 qui pose le principe d'un droit d'accès des administrés aux documents administratifs.

### Qui a accès aux documents administratifs ?

Selon l'article 2 de cette loi, les collectivités territoriales «*sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande (...)*».

La loi ne pose aucune condition d'âge pour consulter ces documents. Dans le silence de la loi, il est nécessaire d'appliquer la règle de principe qui veut que l'enfant mineur soit représenté dans l'exercice de ses droits par le(s) titulaire(s) de l'autorité parentale.

En pratique, la mise en œuvre de cette règle varie d'un département à l'autre. En fonction des services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance, l'accès au dossier par un enfant mineur est conditionné à l'accord des deux titulaires de l'autorité parentale, d'au moins un des titulaires

(2) 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 dont l'annexe établit des délais de conservation variant de 5 à 90 ans.

(3) Pierre VERDIER et Fabienne NOË, Guide de l'aide sociale à l'enfance, 6<sup>ème</sup> édition, Dunod, Paris, 2008, p. 482.

(4) Pour une analyse complète de l'ensemble des règles applicables notamment sur la question de l'accès aux documents médicaux, à l'état civil, etc., voir : Flore CAPELLIER, Comprendre la protection de l'enfance, l'enfant en danger face au droit, Dunod, Paris, 2015

## Qu'avant toute consultation du dossier, le service de l'Aide sociale à l'enfance analyse le contenu de chaque document

de l'autorité parentale ou encore à la présence d'un ou des deux parents. Par ailleurs, il arrive que le droit à communication des documents administratifs soit réduit à un simple droit à consultation lorsque c'est l'enfant concerné qui en fait la demande.

En outre, en l'absence de disposition plus précise, la représentation de l'enfant par ses responsables légaux a pour conséquence un accès de plein droit des parents de l'enfant au dossier qui le concerne. Une fois l'enfant majeur, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) semble considérer que ce dernier est seul à y avoir accès.

### Comment s'organise la mise en œuvre de ce droit ?

L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que «l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration par consultation gratuite sur place (...) par la délivrance d'une copie (...) par courrier électronique».

L'administration dispose d'un délai d'un mois pour répondre au demandeur, faute de quoi son silence vaut refus de la demande et un recours pourra être intenté : d'abord un recours gracieux devant la CADA, puis contentieux devant les juridictions<sup>(5)</sup>.

La loi ne prévoit aucun accompagnement spécifique des personnes dans l'accès à leur dossier. Pourtant, l'émotion peut être grande lorsque la personne accède à ces documents qui l'intéressent personnellement et qui contiennent une partie de son histoire, voire des informations qu'elle avait jusque-là ignorées.

La déception peut également être importante lorsque la personne ne trouve pas les informations espérées. C'est pourquoi de nombreux services proposent aujourd'hui à la personne qui souhaite accéder au dossier de l'Aide sociale à l'enfance, un rendez-vous lui permettant d'être accompagné dans la lecture de son dossier.

Cet accompagnement ne peut être imposé au demandeur, qui peut exiger qu'une copie des documents lui

soit délivrée par courrier, ou sous certaines conditions, par voie électronique. La proposition d'un tel rendez-vous doit néanmoins permettre de donner à l'intéressé des informations utiles sur le contenu de nombreux documents très techniques utilisant un vocabulaire parfois très administratif.

### Quels sont les documents communicables par l'administration ?

Selon l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, «le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration».

A contrario, le service de l'Aide sociale à l'enfance peut refuser de communiquer des documents préparatoires à une décision. Les mails envoyés entre différents professionnels et les annotations éventuelles de certains professionnels qui figurent parfois encore au sein des dossiers de l'Aide sociale à l'enfance sont également non communicables.

Dans le champ de la protection de l'enfance, le droit d'accès aux documents administratifs est limité par

l'application de l'article 6-II de la loi de 1978. Cet article déclare que ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- «dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical (...));  
«portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable»;
- «faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice».

Sur ce fondement, le service de l'Aide sociale à l'enfance peut, par exemple, refuser de communiquer à la personne qui en fait la demande certaines informations relatives à l'un ou l'autre parent, que ceux-ci soient ou non séparés, ou encore concernant un autre membre de la fratrie, ou un tiers.

En pratique, le respect d'une telle disposition impose qu'avant toute consultation du dossier, le service de l'Aide sociale à l'enfance analyse le contenu de chaque document. Selon l'article 6 III de la loi du 17 juillet 1978, lorsque la demande porte sur un document comportant des men-

(5) Article 17 du décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. «Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, vaut décision de refus.

L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au premier alinéa pour saisir la commission d'accès aux documents administratifs.

La commission est saisie par lettre, télécopie ou voie électronique. La saisine précise son objet et, le cas échéant, les dispositions sur lesquelles elle se fonde. Elle indique, lorsque le demandeur est une personne physique, ses nom, prénoms et domicile et, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social et les nom et prénoms de la personne ayant qualité pour la représenter. Elle est accompagnée d'une copie, selon le cas, de la décision de refus ou de la demande restée sans réponse. La commission enregistre la demande lorsque celle-ci comporte l'ensemble de ces éléments après avoir, le cas échéant, invité le demandeur à la compléter. Elle en accuse alors réception sans délai.

La commission transmet les demandes d'avis à l'autorité mise en cause». Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi 2013-1005 du 12 novembre 2013 modifiant l'article 21 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations l'article 21-1 de cette loi qui entrera en vigueur le 13 novembre 2015) est ainsi rédigé : «Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation. : sauf 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle; 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif (...)). Selon le IV de cet article 1<sup>er</sup>, «le Gouvernement est autorisé, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, à modifier par ordonnances les dispositions législatives prévoyant que, en l'absence de réponse de l'administration dans un délai que ces dispositions déterminent, la demande est implicitement rejetée, pour disposer que l'absence de réponse vaut décision d'acceptation ou instituer un délai différent». Il faudra donc patienter et attendre que cette liste soit publiée par les services du premier ministre ?

## Un nombre important de documents administratifs produits au titre de la protection de l'enfance ne sont pas communicables

tions qui ne sont pas communicables, mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur «après occultation ou disjonction de ces mentions».

Si ces règles permettent d'encadrer le droit d'accès des documents administratifs produits par la plupart des services des collectivités publiques, leur application est source d'ambiguïté dans le champ de la protection de l'enfance. En effet, le législateur ne définit pas ce qu'il entend par le terme de «personne intéressée» à la communication des documents.

Or, dans le champ de la protection de l'enfance, la personne mineure peut-elle directement demander à consulter les documents qui la concernent ? Les parents sont-ils intéressés par tous les documents qui concernent leur enfant et dans quelles limites ? *Quid* des droits reconnus aux oncles, tantes, beaux-parents et autres tiers mentionnés au sein de certains rapports sociaux présents au dossier ?

Enfin, la loi du 17 juillet 1978 (article 6 I, 2<sup>o</sup>) distingue les documents en fonction de leur nature. Le texte considère ainsi que ne sont pas communicables (sous-entendu, même à l'intéressé), les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte «au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente».

En outre, «les documents élaborés par l'administration et détenus par les juridictions perdent leur caractère administratif et ne sont communicables que sous le contrôle du juge»<sup>(6)</sup> lorsqu'ils sont liés (ou que leur communication porterait atteinte) à une procédure en cours; qu'ils sont élaborés à la demande du juge ou qu'ils déclenchent une procédure.

Il en va ainsi des documents émis par les conseils généraux à destination d'un juge dans le cadre des procédures d'assistance éducative. L'ensemble de ces documents administratifs redeviennent communicables une fois le jugement prononcé.

Par conséquent, un nombre important de documents administratifs produits au titre de la protection de l'enfance ne sont pas communicables. Il faut en effet rappeler que la majorité des mesures sont prises par le juge des enfants<sup>(7)</sup>, ce qui implique des échanges de documents fréquents entre ces deux services, et donc la non-communicabilité des documents administratifs envoyé au juge au bénéfice d'une procédure en cours.

### B. L'accès au dossier d'assistance éducative

L'accès au dossier d'assistance éducative est régi par l'article 1187 du Code de procédure civile. Le décret du 15 mars 2002 modifie cette disposition en élargissant l'accès de l'enfant, des parents et de leurs éventuels avocats, au dossier sur lequel se fonde le juge des enfants pour statuer<sup>(8)</sup>.

Selon Michel Huyette, juge des enfants et fer de lance de cette réforme, «permettre à un citoyen l'accès à son dossier c'est aussi l'inviter à participer pleinement à la procédure le concernant, (...). En assistance éducative plus qu'ailleurs, c'est une façon indirecte d'inviter les intéressés, souvent défaillants sans l'avoir voulu, à se mobiliser pour assurer leur défense et par ricochet à se mobiliser pour redresser une situation personnelle et familiale chaotique»<sup>(9)</sup>.

L'article 1187 du Code de procédure affirme aujourd'hui : «Dès l'avis d'ouverture de la procédure, le dossier peut être consulté au greffe, jusqu'à la veille de l'audition ou de l'audience, par l'avocat du mineur et celui de ses parents ou de l'un d'eux, de son tuteur, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié.

*L'avocat peut se faire délivrer copie de tout ou partie des pièces du dossier pour l'usage exclusif de la procédure d'assistance éducative. Il ne peut transmettre les copies ainsi obtenues ou la reproduction de ces pièces à son client.*

*Le dossier peut également être consulté, sur leur demande et aux jours et heures fixés par le juge, par les parents, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié et par le mineur capable de discernement, jusqu'à la veille de l'audition ou de l'audience».*

La loi distingue ainsi le droit d'accès direct de l'avocat au dossier du droit de consultation des personnes directement intéressées à la procédure.

Les dispositions relatives au dossier unique de personnalité créé par la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et la justice des mineurs<sup>(10)</sup> crée une distorsion entre les règles applicables aux situations relevant exclusivement de la compétence du juge des enfants en assistance éducative, et celles relevant également du droit pénal des mineurs.

Dans cette dernière hypothèse, la loi prévoit que le dossier d'assistance éducative est versé au dossier unique de personnalité et accessible aux avocats du mineur, à ses père et mère, au tuteur ou représentant légal, aux professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse et aux magistrats saisis de la procédure pénale.

Le texte précise que «les avocats peuvent transmettre une reproduction des copies ainsi obtenues exclusivement au mineur poursuivi s'il est capable de discernement, à ses père et mère, tuteur ou représentant légal,

(6) CADA, «Les notions clés», <http://www.cada.fr/les-documents-relevant-des-juridictions-et-les>, 6062.html

(7) Selon une note d'estimation produite par l'ONED, au 31 décembre 2012, pour les enfants mineurs, 70,3% des mesures de milieu ouvert et 88% des mesures de placement sont de nature judiciaire [http://www.oned.gouv.fr/system/files/publication/20141120\\_note\\_estimationdef\\_corrigee.pdf](http://www.oned.gouv.fr/system/files/publication/20141120_note_estimationdef_corrigee.pdf).

(8) Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 modifiant le nouveau Code de procédure civile et relatif à l'assistance éducative. Cette modification des conditions d'accès faisait suite à la publication du rapport de Jean-Pierre DESCHAMPS, *Le contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative*, Rapport au Garde des Sceaux, janvier 2001, La Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000273/index.shtml>.

(9) Michel HUYETTE, «Le contradictoire en assistance éducative : l'indispensable réforme de l'article 1187 du nouveau Code de procédure civile», Recueil Dalloz, 1998, p. 218.

(10) Article 5-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

## Redonner du sens et de la cohérence aux règles applicables au dossier de l'Aide sociale à l'enfance et d'assistance éducative

qui doivent attester au préalable, par écrit, avoir pris connaissance des dispositions du neuvième alinéa du présent article. L'avocat doit, avant cette transmission, aviser le magistrat saisi de la procédure, qui peut, par décision motivée, s'opposer à la remise de tout ou partie de ces reproductions lorsque cette remise ferait courir un danger physique ou moral grave au mineur, à une partie ou à un tiers».

Ainsi, dans cette hypothèse, les parents comme le mineur peuvent avoir directement accès au dossier (et non seulement un droit à consultation au greffe du tribunal comme c'est le cas en assistance éducative).

Par conséquent, le dossier d'assistance éducative est soumis à des règles différentes selon la nature de la procédure pendante devant les tribunaux judiciaires.

Une harmonisation des règles applicables dans ce domaine est aujourd'hui indispensable. La réforme pourrait consister à modifier l'article 1187 du Code de procédure civile sur le modèle de l'article 5-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante précitée. Il s'agirait ainsi de donner aux avocats, dans le champ de l'assistance éducative, le droit de transmettre à leur client une copie du dossier, sous le contrôle et dans la limite des conditions posées par le juge des enfants.

En outre, l'articulation entre les règles adoptées par la loi du 17 juillet 1978 et celles présentées au sein du Code de procédure civile n'est pas pensée par le législateur. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la possibilité de redonner du sens et de la cohérence aux règles applicables au dossier de l'Aide sociale à l'enfance et d'assistance éducative.

La clarification et la mise en cohérence des règles applicables est d'autant plus essentielle que ces deux dossiers sont susceptibles de contenir des documents identiques qui sont à l'heure actuelle soumis à des règles de communication différentes selon que le demandeur s'adresse au service administratif ou au service judiciaire.

## II. Une clarification possible des règles applicables

La proposition de loi Dini-Meunier ajoutait<sup>(11)</sup> à l'article L223-1 du Code de l'action sociale et des familles un article rédigé de la manière suivante : «Le dossier d'assistance éducative peut être consulté par le ou les parents, le tuteur, la personne ou le service à qui l'enfant a été confié, dans un local dédié des services de l'Aide sociale à l'enfance. Le président du Conseil général ou son délégué peut exclure de la consultation toutes pièces se rapportant à des faits susceptibles de recouvrir une qualification pénale.

La consultation du dossier le concernant par le mineur capable de discernement peut se faire en présence de son représentant légal ou de son avocat, sauf à représenter pour lui un danger physique ou moral grave. Toute partie peut, à la suite de la consultation, consigner des observations au dossier administratif.»

Cette rédaction était sur plusieurs points ambiguë. D'une part, la loi évoque le dossier d'assistance éducative (de nature judiciaire) tout en donnant au président du Conseil général (autorité administrative), la responsabilité de mettre en œuvre le droit d'accès à ce dossier, ce qui interroge sur la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

D'autre part, la loi ne dit rien sur l'articulation à prévoir entre ce nouvel alinéa et l'article 1187 du Code de procédure civile qui encadre justement les règles d'accès au dossier d'assistance éducative.

Enfin, cet alinéa passe sous silence la question éminemment complexe et pourtant indispensable de la protection des droits des tiers visés par certains rapports et susceptibles d'être mis en danger par la communication de certaines informations.

L'analyse juridique du droit en vigueur conduit à encourager une

réforme législative attentive aux éléments suivants :

### 1°) La consécration législative d'un dossier individuel de l'Aide sociale à l'enfance.

Dans la pratique des services administratifs, les dossiers sont encore aujourd'hui des dossiers qui concernent l'ensemble de la fratrie. Or il est important que l'existence de ce dossier soit consacrée par la loi et que pour chaque enfant pris en charge, les documents qui le concernent soient conservés dans un dossier individuel soumis à une réglementation spécifique et précise.

### 2°) La clarification et la mise en cohérence des règles applicables au dossier de l'Aide sociale à l'enfance et au dossier d'assistance éducative.

La distinction entre les documents de nature administrative et judiciaire n'est pas opérante dans le champ de la protection de l'enfance en raison du nombre de documents importants échangés entre les services de l'Aide sociale à l'enfance et la justice.

Ainsi, il arrive régulièrement que des documents produits par l'administration deviennent des documents judiciaires soit parce qu'ils ont été élaborés à la demande du juge des enfants ou du procureur de la République, soit parce qu'ils participent à une procédure en cours devant les tribunaux. Sur ce point, la règle pourrait être que les documents de nature judiciaire, tels que les jugements notifiés aux personnes intéressées, et reçus par les services de l'Aide sociale à l'enfance soient soumis aux dispositions applicables à la consultation et communication du dossier de l'Aide sociale à l'enfance dans la mesure où les documents en question concernent une procédure close, ou un jugement passé en force de chose jugée.

À l'inverse, l'accès aux documents judiciaires concernant des procédures en cours, comme les documents administratifs adressés au tribunal par le service de l'Aide sociale à l'enfance

(11) Cette disposition a disparu dans le texte transmis par le Sénat à l'Assemblée nationale.

## Définir précisément la situation de l'enfant vis-à-vis de ces différents documents

seraient soumis aux règles édictées par le Code de procédure civile.

### 3°) La précision du droit d'accès aux documents administratifs de chacun des acteurs de la protection de l'enfance.

Il s'agit de définir plus précisément la personne intéressée à la communication des documents au sens de la loi du 17 juillet 1978.

L'existence d'un dossier individuel de l'Aide sociale à l'enfance consacrée par le législateur pourrait permettre une mise en cohérence des règles applicables au titre de l'Aide sociale à l'enfance et de l'assistance éducative. Ainsi, la loi pourrait consacrer un droit d'accès au dossier individuel de l'Aide sociale à l'enfance, sur demande, par le père, la mère, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié, et par le mineur capable de discernement. Les avocats, comme les administrateurs *ad hoc*, pourraient se voir reconnaître également un tel droit en raison de leur mission.

La question la plus délicate est sûrement celle de définir précisément la situation de l'enfant vis-à-vis de ces différents documents :

- quel doit être l'étendue du droit d'accès du mineur aux documents administratifs et judiciaires qui le concernent ?
- qu'en est-il de l'enfant considéré comme n'ayant pas la capacité de discernement ?
- lorsqu'au contraire l'enfant est reconnu suffisamment mature, peut-il avoir un accès direct à son dossier ou doit-il être accompagné par ses parents, par un avocat, ou plus largement par un adulte ?

L'article 1187 du Code de procédure civile apporte une première réponse à l'ensemble de ces questions en matière d'assistance éducative. Cette disposition conditionne la consultation du dossier à la capacité de discernement du mineur. En outre, elle « ne peut se faire qu'en présence de ses parents ou de l'un d'eux ou de son avocat. En cas de refus des parents et si l'intéressé n'a pas d'avocat, le juge saisit le bâtonnier d'une

demande de désignation d'un avocat pour assister le mineur ou autorise le service éducatif chargé de la mesure à l'accompagner pour cette consultation ».

*A contrario*, l'enfant non discernant n'a pas le droit d'accéder à son dossier, cette mesure pouvant être présentée comme une mesure de protection.

En s'inspirant de cette disposition, le législateur pourrait proposer que l'enfant capable de discernement ait un droit à consultation des documents qui le concernent à condition d'être accompagné par une personne majeure de son choix. Une telle disposition permettrait d'éviter de placer l'enfant dans un conflit frontal avec ses parents lorsqu'il ne souhaite pas que ces derniers assistent aux informations concernant sa vie privée composant son dossier.

En la matière, le législateur doit assurer la protection de l'ensemble des intérêts en présence. La loi pourrait ainsi prévoir, sur l'exemple des dispositions déjà existantes au sein du Code de procédure civile, que, par décision motivée, le président du Conseil général puisse exclure tout ou partie des documents composant le dossier de l'Aide sociale à l'enfance de la communication lorsque ceux-ci risquent de faire courir un danger physique ou moral grave au mineur à un membre de la famille ou à un tiers.

Une fois ces précisions adoptées, en matière administrative, la loi doit réaffirmer le principe selon lequel en l'absence de dispositions plus précises, la loi du 17 juillet 1978 continue à s'appliquer.

### 4°) La protection des tiers par la reconnaissance d'un statut particulier pour les informations préoccupantes et les comptes rendus d'entretiens téléphoniques transmis par

le SNATED<sup>(12)</sup>.

Le repérage d'un enfant en danger ou en risque de l'être nécessite que les professionnels comme les particuliers (membres de la famille, proches, voisins, etc.) se sentent suffisamment en sécurité pour révéler les situations d'enfance en danger dont ils ont ou pensent avoir connaissance.

Il est donc urgent de protéger la parole de ces tiers. En la matière, le législateur pourrait consacrer la jurisprudence de la **Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)** sur la question. En ce qui concerne les informations préoccupantes, la CADA rappelle qu'aux termes du II de l'article 6 de la loi de 1978, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

La Commission estime sur ce fondement que « la divulgation du document contenant l'information préoccupante révèle le comportement de son auteur dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice. La Commission en déduit que lorsque ce signalement est le fait d'une personne physique, et non pas celui d'une autorité administrative agissant dans l'exercice de sa compétence pour diriger et organiser le service en édictant des actes en son nom, le document est communicable à elle seule, à l'exclusion des personnes visées par l'information préoccupante, à moins que des occultations ne permettent d'interdire l'identification de son auteur »<sup>(13)</sup>.

La Commission procède ainsi à une limitation drastique du droit d'accès aux informations préoccupantes par les personnes qui en sont l'objet. En ce qui concerne les comptes rendus d'entretien téléphonique transmis par

(12) Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), accessible sans interruption par le numéro national d'urgence 119. Ce service dépend du GIP Enfance en danger (avec l'ONED). Il a pour mission d'accueillir les appels d'enfants en danger ou en risque de l'être et de toute personne confrontée à ce type de situations, pour aider à leur dépistage et faciliter la protection de mineurs en danger et de transmettre les informations préoccupantes concernant ces enfants aux services départementaux compétents, à savoir les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP).

(13) CADA, avis n° 2012411, Conseil général du Calvados, séance du 20 décembre 2012

## Garantir aux justiciables le droit à un procès équitable devant le juge des enfants



le SNATED, la CADA considère que ces documents sont exclus de tout droit à communication «sans qu'une quelconque exception puisse être tirée de la qualité d'intéressé ou non du demandeur»<sup>(14)</sup>.

On pourrait préférer dans la loi une formulation plus large qui consisterait à affirmer que ne sont pas communicables les informations préoccupantes et les comptes rendus d'écoute téléphonique du SNATED dont le contenu risquerait de mettre en danger la personne ayant pris l'initiative de révéler la situation d'un enfant.

Dans ce cadre, la loi pourrait reprendre le principe posé par la CADA selon lequel les informations révélées par une personne physique dans le cadre d'une information préoccupante ou d'un compte rendu d'écoute téléphonique ne sont communicables

qu'à elle seule, «à l'exclusion des personnes visées par l'information préoccupante, à moins que des occultations ne permettent d'interdire l'identification de son auteur».

### Des informations importantes pour l'histoire familiale

Au-delà du caractère technique de ces réformes, leur sens est essentiel pour garantir aux justiciables le droit à un procès équitable devant le juge

des enfants, aux usagers du service de l'Aide sociale à l'enfance un accès aux documents qui les concerne, et enfin aux enfants la possibilité d'accéder à une partie de leur histoire familiale.

Des recherches ont en effet montré que les enfants, les adolescents et les jeunes ayant connu les services de l'Aide sociale à l'enfance ont «un rapport à leur propre histoire et aux raisons initiales du placement assez contrasté : certains en donnent une présentation très parcellaire et morcelée, d'autres sont parvenus à élaborer une présentation très construite et conceptualisée»<sup>(15)</sup>.

Si l'accès aux dossiers de l'Aide sociale à l'enfance et d'assistance éducative ne sera jamais un moyen pour un enfant de rassembler l'ensemble des détails de son histoire familiale, il contient néanmoins des documents administratifs et judiciaires qui, bien que technique et relevant parfois de la bureaucratie administrative, contiennent des informations importantes pour l'enfant liées aux raisons de son placement, voire parfois de ses déplacements.

Certaines réformes sont difficiles, car elles ont un coût élevé dans un contexte budgétaire contraint, d'autres plus techniques ne coûtent rien et sont pourtant aujourd'hui laissées de côté en raison de la difficulté politique de porter de tels amendements. Pourtant, ces derniers sont aujourd'hui à la fois nécessaires et attendus.

(14) CADA, conseil n° 20101913, Directrice générale du groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED), séance du 6 mai 2010. Dans une délibération n° 2011-274 du 21 septembre 2011, la CNIL s'est alignée sur cette position, considérant que «les informations recueillies dans le cadre du SNATED sont couvertes par le secret professionnel. Dès lors, dans le respect du secret professionnel, aucun droit d'accès direct ou indirect ne saurait être mis en œuvre».

(15) Pierrine ROBIN et Nadège SÉVERAC, « Parcours de vie des enfants et des jeunes relevant du dispositif de protection de l'enfance : les paradoxes d'une biographie sous injonction », Recherches familiales 1/2013 (n° 10), p. 91-102