

Introduction

« Ce que nous nous représentons des autres gens, ce que nous voyons de nous-mêmes lorsque nous nous regardons dans un miroir, dépend de ce que nous connaissons du monde, de ce que nous croyons possible, des souvenirs que nous gardons, de notre préférence pour le passé, le présent, ou l'avenir. Rien n'influence plus notre aptitude à faire face aux difficultés de la vie que le contexte au sein duquel nous les contempions... ».

Théodore Zeldin, « Une Histoire intime de l'Humanité ».

Les dispositifs de protection de l'enfance sont issus des contextes historiques, culturels, idéologiques, politiques où ils opèrent, les choix faits lors de leur conception reflètent et affirment les valeurs et principes fondamentaux qui traversent les sociétés dont ils sont issus.

L'étude des dispositifs des pays d'Europe de l'Ouest, aux niveaux socio-économiques proches, aux histoires étroitement imbriquées, ainsi que celui des pays nord-américains, montre, en ce début de siècle, des tendances fortes partagées, mais aussi et surtout des singularités importantes. Singularités qui permettent d'affirmer que l'uniformisation des politiques et des pratiques n'est pas envisageable à moyen terme.

L'« école belge » de la protection de l'enfance se distingue au sein de ce paysage de diversité par l'affirmation d'une approche spécifique de la question de la maltraitance, incarnée par les équipes SOS Enfants.

Dans une première partie, nous évoquerons les sources des singularités constatées dans huit dispositifs européens ; dans une seconde partie, nous évoquerons ce qui, à nos yeux, caractérise l'originalité de la politique de la Communauté française de Belgique en matière de réponse aux problèmes de maltraitance envers enfants².

1^{ère} partie :

Diversité des systèmes de protection de l'enfance, et notamment de la place accordée à la question de la maltraitance et des enjeux y afférent

Les fondements de la diversité européenne en matière de protection de l'enfance

¹ Directeur des Services de protection judiciaire des mineurs -JCLT- Service d'Interventions Spécialisées d'Action Educative (Enquêtes sociales, IOE, AEMO, Administration ad hoc), 30bis, rue Bossuet – F. 60000 Beauvais. Tel. : +33344111515 – fax : +33344111510 – e-mail : a.grevot@jclt-sisae.com, Association JCLT 127, rue Jean Poulmarch, F. 75010 Paris. Tél. +33140187500 - site internet <http://www.jclt.asso.fr> ; Membre de l'Observatoire national enfance en danger.

² Les travaux comparatifs servant de base à cette intervention sont, pour une large partie, présentés dans le livre « Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne ». Édition du CNFE – PJJ de Vaucresson (54 rue de Garches – F-92420 Vaucresson)

À partir des travaux comparatifs, entrepris par la cellule Étude et Développement du service SISAE³ de l'Association JCLT, avec huit dispositifs européens⁴, on peut dégager six éléments jouant un rôle majeur dans l'affirmation de ces singularités :

- **La structure de l'État** : Dans tous les pays, la protection de l'enfance est mise en œuvre par les collectivités locales (provinces, régions, communes) mais l'influence de la structure étatique reste fondamentale. Deux pays incarnent une tradition de pouvoir central fort : le Royaume-Uni et la France. Alors que l'État britannique pilote de manière offensive le dispositif de protection de l'enfance, l'État français semble être en difficulté pour garder un tel rôle. Les états fédéraux comme l'Allemagne ou la Belgique s'inscrivent en référence à un principe politique et opérationnel fort, la subsidiarité. Ceci signifie donner une priorité à la gestion de proximité et à l'action des représentants des institutions issues de la société civile, et à la progressivité des réponses apportées aux problèmes. L'Italie se rapproche aujourd'hui des États-Unis avec un gouvernement central jouant un rôle principalement incitatif, les collectivités locales développant des moyens extrêmement hétérogènes.
- **La notion de famille** : Si les modes de vie familiaux tendent à s'uniformiser en Europe occidentale, la dimension symbolique de la famille est sujette à différences. Pour le monde anglo-saxon, la famille se définit avant tout comme la réunion d'individus ayant des droits et des intérêts propres, l'enfant, l'adolescent occupent le cœur de l'approche « protection de l'enfance ». Pour l'Allemagne, la famille demeure encore avant tout la dyade mère-enfant. En Italie, la symbolique familiale varie d'une conception « forteresse » dans le sud, à une conception « coopérative » dans le nord urbain. La France reste le principal pays en Europe occidentale à accorder aux liens biologiques un caractère quasi-sacralisé dont le droit civil, et notamment la loi d'assistance éducative, est l'expression.
- **La conception de la minorité** : Il est nécessaire de distinguer aujourd'hui la phase « enfance » de la phase « adolescence » dans l'approche comparative des systèmes de protection de l'enfance. Ainsi, la Belgique donne à l'adolescent un rôle parfois décrit comme celui de « co-décideur » et la loi allemande *KJHG 1991* énonce clairement que l'action publique d'aide à la jeunesse doit favoriser le soutien à la parentalité pour l'enfant de moins de treize ans, mais appuyer l'apprentissage de l'autonomie pour l'adolescent, et les pratiques effectives placent celui-ci dans une position d'acteur parfois déroutante pour un observateur français.
- ?? **La relation État/famille** : La France et l'Allemagne sont les représentants d'un modèle d'État social fort avec des politiques sociales à spectre large (Belgique et Pays-Bas se rattachent à ce modèle) alors qu'Italie et surtout Royaume-Uni se rattachent à un modèle d'État social à politiques ciblées sur des catégories de populations ou des types de situation. Les dispositifs de protection de l'enfance peuvent, comme en France, s'inscrire en articulation forte avec les politiques sociales globales, ou plus à distance comme en pays anglo-saxon.
- **La structure des sociétés** : La France est un exemple fort d'État-nation où le concept de citoyenneté française reste porteur d'un ensemble de valeurs à vocation universaliste et où la notion d'intérêt général fusionne avec celui de l'État, à la différence des pays dits de subsidiarité (Allemagne, Pays-Bas, Belgique) où la notion d'intérêt général est portée tant par les pouvoirs publics que par des institutions représentantes des divers courants

³ Service d'Interventions Spécialisées d'Action Éducative (Enquêtes sociales, IOE, AEMO, Administration ad hoc) 30bis rue Bossuet – F-60000 Beauvais. Tel. : +33344111515 – fax : +33344111510 - contact : a.grevot@jclt-sisae.com Association JCLT 127, rue Jean Poulmarch – F-75010 Paris. Tel. : +33140187500 - <http://www.jclt.asso.fr>

⁴ Allemagne, Angleterre, Écosse, Belgique francophone et néerlandophone, Italie et Pays-Pas et France.

de la société civile. Les pays anglo-saxons sont porteurs d'une conception communautaire valorisant les différences, et où, d'une manière générale, l'intervention de l'État ne doit pas affaiblir les potentiels individuels ou communautaires. La Justice anglo-saxonne vise de ce fait à garantir la résolution de conflits, en protection de l'enfance comme dans les autres domaines, elle se situe dans un tout autre registre que la justice des mineurs française qui, dans son action civile s'inscrit comme un relais entre l'État et les familles dans leur rôle parental.

- **Le poids de l'histoire :** La protection de l'enfance est, pour une large part de son activité, une affaire d'intrusion de l'État dans la sphère privée. Les pays ayant connu au cours du XXe siècle des régimes à caractère totalitaire, telle l'Allemagne, continuent aujourd'hui à être très vigilants quant à l'intervention publique dans la sphère privée. Les pays qui ont vu les villes ou provinces jouer un rôle majeur dans leur construction politique et sociale sont ceux qui voient les collectivités locales administrer le plus librement le dispositif local de protection de l'enfance ; la diversité d'organisation du *Jugendamt* allemand en étant l'illustration. Les exemples écossais et belges montrent enfin, que l'affirmation de valeurs fortes en matière de protection de l'enfance peut accompagner des processus contemporains d'autonomisation territoriale.

La maltraitance envers enfants, au cœur ou à la périphérie des systèmes de protection de l'enfance

L'ensemble des pays occidentaux est aujourd'hui doté de législations permettant aux citoyens, et aux professionnels en contact avec les mineurs, de porter à la connaissance des dispositifs officiels de protection de l'enfance les situations d'enfants victimes de maltraitance, à savoir d'atteintes physiques, sexuelles ou psychologiques graves. Le concept contemporain de signalement, au sens d'acte légalement légitimé, encouragé ou encore obligatoire, est né, à la fin des années 1970, dans les pays nord-américains et en Angleterre. Dans la plupart des Provinces canadiennes et États américains, et à un degré moindre en Grande-Bretagne, les politiques sociales sont de nature ciblée et limitée, et l'intervention de l'État ne dispose que de peu d'espace de légitimité. Dans ces pays, la question de la protection de l'enfance a trouvé réponse avant tout dans le champ de la maltraitance ou de l'abandon, seuls domaines où il est apparu légitime de voir les pouvoirs publics s'aventurer dans l'espace familial privé. Dans les dispositifs de ces pays, la maltraitance et le délaissement occupent une place centrale.

Le concept de maltraitance s'étant exporté en Europe au cours des années 1980, la France en 1989, la Belgique en 1985, l'Allemagne en 1990 ont connu des modifications de leur législation veillant à assurer une meilleure reconnaissance et prise en compte des situations de maltraitance. Dans tous ces pays, le concept de maltraitance, par sa dimension dramatique et d'ordre public, a profondément influencé l'ensemble d'un secteur de l'aide à la Jeunesse et aux familles, jusqu'alors centré sur des notions comme le danger, le risque, la compromission des conditions d'éducation. Toutefois on peut cependant considérer que le traitement de la maltraitance s'est installé en périphérie de systèmes plus ouverts à l'ensemble des difficultés rencontrés par les mineurs et leur famille, que ceux anglo-américains.

Quels enjeux autour de la question de la maltraitance : la possible séparation parents-enfants et la saisine de la justice

La question du traitement de la maltraitance ne peut être abordée sans prendre en compte les enjeux qui pèsent tant sur le mineur concerné et sa famille, que sur les travailleurs sociaux et autres professionnels de l'enfance qui sont à l'origine du signalement.

L'ombre de la séparation durable entre parents et enfant

Pour l'enfant et sa famille, l'enjeu majeur est la question de la séparation. Le déclenchement d'interventions d'aide et de soutien, demandés, négociés ou imposés est très majoritairement approché avec appréhension, anxiété ou crainte par les usagers des services de protection de l'enfance de tous les pays occidentaux. Les pays anglo-saxons européens, nord-américains et océaniques intègrent dans leur législation et dans leurs pratiques effectives courantes la possibilité de séparer définitivement (sans rupture du lien de filiation cependant) l'enfant de ses parents si ceux-ci ne sont pas jugés aptes à prendre en compte ses besoins basiques. Dans tous ces pays ainsi qu'au Québec, l'objectif, de garantir à l'enfant stabilité et sécurité, est connu sous le nom de « principe de la permanence ». Le gouvernement anglais évalue la qualité de son dispositif, dans le cadre du programme « *Quality protects* » à partir d'indicateurs comme le délai existant entre le constat établi et consolidé de carences/négligences de la part des parents et la mise en œuvre d'un placement en vue d'adoption. Le programme « *Looking after children* », élaboré initialement en Angleterre, aujourd'hui utilisé dans de très nombreux pays de tous les continents, vise à évaluer la qualité des suppléances familiales offertes aux mineurs pris en charge par les organismes officiellement compétents ; il insiste sur la stabilité des liens avec les suppléants familiaux plus que sur ceux avec la famille d'origine. L'Italie, à un degré moindre que les pays anglo-saxons, intègre l'adoption imposée dans ses pratiques effectives.

Les pays disposant de l'adoption imposée légalement, dans leur panel de réponses aux situations de négligences/délaissement/carences graves, voient l'ombre de cette possibilité planer dès le travail initial de recueil du signalement : crainte pour les parents et parfois l'enfant, lourde responsabilité pour le professionnel traitant le signalement. On constate que ces dispositifs ont en commun d'avoir donné une place importante aux travaux sur la mesure des capacités parentales effectives et des besoins de l'enfant (concept d'évaluation basée sur les besoins, en anglais « *needs led assesment* ») dans le référentiel utilisé pour évaluer les signalements.

L'influence déterminante sur les pratiques du type de Justice civile pouvant imposer l'aide ou la suppléance

En ce début de XXI^e siècle, l'ensemble des pays occidentaux donne à la Justice civile le pouvoir d'imposer de l'aide, des obligations ou une suppléance. Le renforcement de la place de la Justice civile dans les dispositifs date de la fin des années 1980. Jusqu'en 1989, les services sociaux anglais, par exemple, disposaient d'un large pouvoir de placement immédiat, pouvoir que leurs homologues scandinaves conservent encore aujourd'hui, mais de manière restreinte et sous contrôle d'instance interne incluant un magistrat.

On distingue classiquement deux grands modèles de Justice ; l'accusatoire (A) et l'inquisitoire (B). Nous résumerons ici les principes opérationnels en vigueur aujourd'hui dans le domaine de la protection de l'enfance.

A- Le premier modèle est celui de la Justice anglo-saxonne, incarnée par la « *Common law* ». Dans ce modèle, le but est d'arbitrer et de trancher dans des conflits entre tiers. L'acteur central est le Droit, la procédure. Le juge n'est que le garant de leur bon usage. Ce sont les parties à la procédure qui sont les acteurs du jeu. Le procès se fonde sur l'existence d'un conflit, d'une opposition. La prise de décision est donc un processus long, très technique, affaire d'avocats. Un procès concernant un placement d'enfants peut durer plusieurs semaines. Dans les pays se référant à ce modèle, le premier niveau de juridiction est souvent constitué de magistrats non professionnels et traite une large majorité des cas. En Angleterre, selon la nature de la situation et la stratégie (et les moyens financiers) des parties, il est possible d'accéder directement à des niveaux supérieurs de juridiction où siègent des juges professionnels. Les travailleurs sociaux sont

en première ligne dans le procès tout autant que les parents et la technique de l'interrogatoire croisé⁵ - médiatisée par le cinéma hollywoodien - met à rude épreuve les professionnels. Nous sommes là dans un monde totalement étranger à la culture judiciaire d'Europe continentale, et aux pratiques du procès civil qui lui est rattachée. C'est dans ce contexte que se sont mis en place les premiers « défenseurs des intérêts des mineurs », juristes ou travailleurs sociaux en charge de représenter le mineur et son intérêt : « *Guardian ad litem* » en Angleterre, « *child's advocate* » aux USA et au Canada. Leur rôle est d'examiner les arguments des parties qui s'opposent dans la perspective de l'intérêt du mineur concerné, et d'en faire part à la Cour.

Dans ce modèle, la preuve occupe une place centrale. Et cela influe bien en amont du judiciaire sur le traitement de signalements.

En effet, dans les pays inscrits dans ce modèle, on distingue très nettement la phase d'investigation – vérification de la matérialité des faits, de la fiabilité des témoignages, de l'adéquation entre la nature des faits et les bases légales d'intervention du dispositif de protection – de celle d'évaluation qui consiste à recueillir des éléments sur les contextes familiaux et sociaux, sur les personnes, à observer les comportements et à analyser tout ce matériau à partir de l'état des connaissances en sciences humaines et de la législation en vigueur.

Dans ces pays, l'effet de filtre est important entre la phase investigation et celle d'évaluation (souvent 50 à 60% des cas ne sont pas retenus à l'issue de l'investigation), et les procédures s'imposant aux services évaluateurs sont très contraignantes (calendrier précis, garanties légales offertes aux familles, définitions précises des dangers présents encourus par le mineur et de leurs causes...). Les services évaluateurs sont soumis au regard critique des juristes bien en amont d'une éventuelle décision judiciaire, et les professionnels travaillent à partir de documents de guidance précis.

Un des exemples les plus aboutis en la matière est aujourd'hui le « package » « *framework for assesment* » anglais, élaboré par un groupe pluridisciplinaire conduit par le Pr. Arnom Bentovim. Cette valise de documents de guidance (présentation des besoins des mineurs, aide à l'analyse des comportements parentaux, vidéo d'entraînement aux entretiens...) est diffusée par le Ministère de la Santé dans tous les services ayant contact avec des enfants et des adolescents. Un des effets du poids de la dimension conflictuelle dans le procès accusatoire est le développement en contrepoint, par les professionnels de la protection de l'enfance, des pratiques d'intervention d'évaluation participative. Ainsi à partir de la Nouvelle-Zélande, et en particulier de la Nation Maori, s'est propagée dans de très nombreux pays la technique du « *Family Group Conference* », qui voit les services officiels laisser un espace initial à la famille pour proposer un plan de résolution des problèmes à partir de ses ressources propres. A Londres, le « *Marlborough Family Service* » a développé un modèle d'évaluation des capacités parentales basé sur l'approche dite multifamiliale qui voit des familles en risque de voir leur enfant placé à long terme, s'entraider sous le regard de professionnels pour trouver elles-mêmes des ressources jusque-là inexploitées.

B- Le second modèle, l'inquisitoire, est en place sur l'ensemble de l'Europe continentale de l'Ouest. Il donne au juge une place déterminante, c'est lui qui pilote la procédure et prend les initiatives en matière. Il peut s'agir d'un juge unique (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, France...) ou d'un collège de juges (Italie). Dans tous ces cas, les juges sont des magistrats professionnels, éventuellement assistés d'échevins comme en Italie au

⁵ la « *cross examination* », ou interrogatoire croisé, consiste en l'interrogatoire des témoins par les avocats des différentes parties. Le but est pour l'avocat de la partie adverse de déstabiliser le témoin pour décrédibiliser son propos.

Tribunal des mineurs. Ces juges peuvent également être compétents pour les questions de délinquance des mineurs (Belgique, Pays-bas, Italie) ou ne traiter que des questions de mineurs en situation de risque et de danger (Allemagne). Dans ce dernier cas, le juge civil compétent traite de l'ensemble des situations posant problèmes à un mineur, situations qui sont, en France, dispersées entre les champs de compétence des juges aux affaires familiales, des juges des tutelles et des juges des enfants.

Depuis le début des années 1990, à l'exception notable de la France, les juges civils d'Europe continentale ont vu leur rôle accorder une place croissante à la fonction d'arbitrage entre les familles et les services sociaux ayant compétence en matière de protection de l'enfance, et ce au détriment de la fonction de promotion de l'action à entreprendre ou encore du rôle intitulé en France de « rappel à la loi⁶ ». La dimension procédurale s'est considérablement renforcée notamment en ce qui concerne les garanties offertes aux parents et aux mineurs (comme en Belgique).

Ceci a amené à développer les instances de médiation entre familles et services sociaux, comme la commission de médiation flamande qui est saisie systématiquement avant toute saisine du Parquet du Roi (sauf cas d'urgence). Sans atteindre le niveau d'exigence des pays où règne la Justice civile accusatoire, l'évaluation des situations de mineurs en danger, en Allemagne, Belgique, Pays-Bas et même Italie, s'est inscrite au cours des dix dernières années dans une démarche de lisibilité et de débat contradictoire effectif obligeant les praticiens à se montrer, à affirmer leurs références et à négocier.

Quelle marge de manœuvre pour les services sociaux en amont du judiciaire ?

Les situations nécessitant une protection immédiate, en raison de la gravité et de l'immédiateté du passage à l'acte envers le mineur, sont partout aujourd'hui portées directement à la connaissance de l'autorité judiciaire, celle-ci pouvant être représentée par la Police (pays anglo-saxons et Québec) ou l'équivalent du Parquet français (pays d'Europe continentale).

Pour les autres cas d'inquiétude envers un mineur, l'autorité compétente pour recevoir et traiter les signalements est en général le service social public ayant compétence pour l'aide à la Jeunesse et aux familles, mais il peut ne pas être en situation de monopole, comme en Belgique et en Allemagne, où d'autres structures, telles les équipes spécialisées dans la prise en charge de la violence intrafamiliale⁷ et les services sociaux scolaires peuvent être également reconnus comme « autorité compétente ».

Ces services sociaux d'Aide à la jeunesse et à la famille sont, en Allemagne le « *Jugendamt* », en Communauté française de Belgique « *l'Aide à la Jeunesse* » (en Flandre, de « *l'Assistance spéciale à la Jeunesse* »), en Angleterre les « *Social Services Department* », en Italie les « *Unités sanitaires locales* » ou « *les services sociaux communaux* », aux Pays-Bas le « *Raad* », bureau d'aide à la Jeunesse. Partout sauf aux Pays-Bas où le « *Raad* » dépend du Ministère de la Justice, ces services sont gérés par des collectivités territoriales.

En Amérique du Nord, les « *Child Protection Services* » (CPS) américains dépendent des États, et les « *Centres Jeunesse* » québécois ou leurs équivalents dans les autres provinces canadiennes dépendent de l'administration provinciale. L'organisation des « *Centres Jeunesse* » québécois sépare très distinctement le recueil et le traitement (évaluation) des

⁶ Rôle porté alors par l'ensemble des opérateurs de la protection de l'enfance, la loi n'étant pas considérée comme affaire exclusive des juges.

⁷ comme les équipes SOS Enfants en Communauté française de Belgique, Kind in Nood en Flandre et Kinderschutzzentrum en Allemagne, qui toutes s'enracinent dans l'école dite de « l'approche confidentielle » née aux Pays-Bas au début des années 1970.

signalements des applications (interventions). Les CPS américains ne font directement presque qu'exclusivement du traitement de signalements, se contentant d'organiser et piloter les actions qui en découlent. Ils disposent d'un pouvoir important en matière d'investigation, pouvoir détenu en Europe par les services de police judiciaire.

Le « *Jugendamt* » en Allemagne, les services « *d'Aide à la jeunesse/Assistance spéciale à la Jeunesse* » en Belgique, le « *Raad* » néerlandais et les « *Centres Jeunesse* » du Québec ont en commun d'être des services socio-éducatifs publics intervenant subsidièrement à des services sociaux généralistes à vocation préventive et communautaire, et de s'appuyer sur des législations privilégiant expressément l'aide volontaire à l'aide imposée. En Belgique, Allemagne, Pays-Bas, les services sociaux communaux et le secteur associatif représentent l'amont de ces services spécialisés, tout comme les « *centres locaux de service communautaire* » (CLSC) au Québec. Caractéristique commune à l'ensemble de ce groupe, l'ancrage des services spécialisés dans des systèmes riches en politiques d'action sociale à caractère universel et permanent. Parmi ce groupe de pays, seul le Québec connaît la notion d'obligation de signalements pour l'ensemble des professionnels ou bénévoles intervenants auprès d'enfants ou d'adolescents. En cela, il se rattache à l'ensemble du groupe nord-américain. Dans le traitement des signalements, ces dispositifs mettent en pratique le principe de subsidiarité qui voit le professionnel en charge du traitement chercher à valoriser le rôle du signalant dans la construction de la réponse avant d'enclencher le niveau supérieur de réponse, à savoir les services sociaux officiellement compétents.

Au Royaume-Uni, les « *Social services Departments* » (SSD) relèvent de l'administration publique des collectivités locales des *Counties* (équivalent des départements français) en milieu rural, ou des *Boroughs* (équivalent tantôt des communautés de commune tantôt des arrondissements) en milieu urbain. Les « *Child protection Department* » constituent un sous-ensemble de ces services, tout comme le service d'Aide sociale à l'enfance constitue un sous-ensemble de l'administration sociale des conseils généraux en France. L'articulation entre le milieu scolaire, le service national de santé *NHS*, la police et les SSD est au cœur des stratégies gouvernementales et locales relatives aux mineurs en difficulté depuis le début des années 1970. L'Angleterre a été en Europe le pays pionnier dans l'approche conjointe Police/Services sociaux avec la création au début des années 1980 des « *joint investigation teams* ».

En Italie, les services sociaux communaux ont compétence pour toutes les questions relatives aux questions de mise en œuvre des droits et devoirs parentaux, leur action s'articule avec celle des Agences sanitaires locales qui gèrent les moyens du secteur sanitaire et social. La justice civile italienne exerce une véritable tutelle sur l'action des services sociaux communaux pour tout ce qui touche à la protection de l'enfance. En raison de l'extrême hétérogénéité de l'organisation des services sociaux italiens, on ne peut pas à proprement parler d'un modèle italien pour les services publics spécialisés Enfance/Famille.

Quelle communication et quelle formalisation pour l'évaluation réalisée par ces services ?

En Allemagne, à l'issue du travail d'investigation et d'évaluation, le « *Jugendamt* » organise une *conférence d'aide* où, aux côtés du travailleur social de ce service, sont présents les parents, l'enfant, si cela paraît nécessaire, et plus sûrement l'adolescent, ainsi que des représentants des structures impliquées dans le *Plan d'aide* proposée. Ce dernier fait l'objet d'une négociation et d'une formalisation reprenant le pourquoi de l'intervention, les conclusions, objectifs et actions proposés (moyens, calendrier, coût). Ce plan sera soit accepté et aura alors valeur contractuelle, soit refusé et alors soumis au juge civil si le « *Jugendamt* » estime qu'il doit être imposé. Ce type de démarche se retrouve en Belgique, aux Pays-Bas, mais aussi au Québec. L'accès, pour l'utilisateur, aux éléments de l'investigation et de l'évaluation se fait alors bien en amont du judiciaire.

En Angleterre, les signalements font l'objet d'une première investigation, qui constitue un premier niveau de filtre ; si les faits paraissent fondés, une *conférence de protection de l'enfance* (CPCC) sera organisée à l'initiative du SSD. Instance administrative officielle, la CPCC regroupe les professionnels au contact de l'enfant et les parents de celui-ci. Les faits présents et observés directement sont débattus. La CPCC a pour objet de décider si l'enfant concerné doit être, ou non, inscrit sur le registre local de protection de l'enfance CPR. Ceci constitue la porte d'entrée au dispositif officiel de protection de l'enfance, la famille se doit de réagir et le SSD d'agir. Un plan d'action découlera de l'inscription au registre, celui-ci pourra faire l'objet d'une négociation entre la famille, son conseil juridique ou encore son représentant. De la réussite ou de l'échec de ce plan découlera l'éventuelle saisine de la justice civile. À la différence des pays comme l'Allemagne ou la Belgique, l'amont du judiciaire anglais est déjà marqué par le poids des procédures, mais là encore le débat sur le bien fondé du signalement et sur les actions à entreprendre est présent bien avant l'arrivée de la justice civile dans le jeu.

2^{ème} partie :

L'approche de la Communauté française de Belgique en perspective internationale, un regard français

La construction d'un modèle original

En bâtissant son programme d'action « enfance maltraitée » à partir d'une démarche de recherche-action au début des années 1980, la Communauté française de Belgique a pu construire un modèle qui lui est propre, limitant l'effet déstabilisant dû à l'arrivée brutale du concept de maltraitance dans les systèmes d'Europe continentale basés sur un concept plus global et imprécis de danger, préjudice et orientés vers une offre assez large d'appui aux familles en difficulté. Comparativement, le dispositif belge relatif à la maltraitance apparaît plus lisible que dans la plupart des autres pays d'Europe continentale de l'Ouest. Il est également plus nuancé que le dispositif français qui reste profondément déstabilisé par le choc entre une orientation encore fortement familialiste et les réalités sombres et complexes du champ de la maltraitance intrafamiliale, faute d'une démarche initiale d'appropriation originale et de débats contradictoires comme ceux qui accompagnèrent la création des premières équipes SOS belges.

Un souci de créer un espace non stigmatisant

En s'abritant à l'ombre de l'ONE, qui leur a garanti une relative indépendance et en s'établissant dans un lieu de soin à caractère universel comme l'hôpital, les équipes SOS ont pu développer une approche non stigmatisante car positionnée dans une articulation réussie entre prévention auprès des familles fragiles, offres directes de conseils et soins (importance statistique de l'accès direct aux services), prises en charge de familles orientées après un diagnostic de maltraitance, et appui à des professionnels intervenant auprès de telles familles.

Une approche pluridisciplinaire, source de compétences reconnues et inscrite en réseau.

Une des singularités les plus marquantes des équipes SOS est leur réelle pluridisciplinarité ; la plupart des autres pays font face à une fragmentation des ressources sociales, de santé mentale, juridiques, et (ré-)éducatives, avec pour conséquence une grande dépense d'énergie à réguler les tensions et conflits de pouvoir et de compétences surgissant inévitablement en miroir des fonctionnements familiaux maltraitants. Il est ainsi intéressant de voir que les équipes SOS ont réussi, par cette stratégie, à s'affirmer comme des pôles de

compétences reconnus, en utilisant de nombreuses références cliniques françaises dans leurs travaux, alors même que les Français éprouvent de fortes difficultés à bâtir des pôles ressources opérationnels en raison de la dispersion des compétences et d'un raisonnement centré plus sur la notion de mandat institutionnel (soin, administratif, judiciaire...) que sur celle de compétence effective.

La stratégie belge, incarnée par les équipes SOS, semble avoir permis globalement que l'inquiétude éprouvée pour un enfant/adolescent puisse être le carburant alimentant le dispositif de réseau (social, soins, justice) de traitement des situations de maltraitance plutôt que d'être la source de réponses « parapluies » nécessitant une grande dépense d'énergie et de négociation pour bâtir des réponses cohérentes et stables comme c'est encore largement le cas notamment en France.

Une production de connaissances sur la clinique de la maltraitance.

Dans la suite de leur démarche fondatrice, les professionnels des équipes SOS ont réussi à produire régulièrement de la connaissance sur la question des maltraitances intrafamiliales et des pratiques cliniques utilisables pour leur traitement, ce qui constitue une ressource extrêmement appréciable pour tous les praticiens francophones, rares étant les travaux en langue française reposant sur des travaux d'équipe et des échantillons réellement significatifs de la population rencontrée.

Un miracle économique !

En développant le réseau des équipes SOS Enfants pour un budget annuel, équivalant au budget de prises en charge de suppléance familiale (placement familial et maison d'enfants) d'un département français de taille moyenne, la Communauté française de Belgique réalise une véritable prouesse économique, mais sans doute au prix d'une dose d'engagement de ses professionnels, productrice de lassitude et de turn-over, dans les équipes, pouvant mettre en cause la qualité et la continuité du travail produit.

Conclusion

Il est difficile d'assurer la continuité des politiques de prévention et traitement de la maltraitance dans des dispositifs plus préventifs que protectionnels, comme c'est le cas en Belgique, Allemagne, et France. En France, le cœur du système étant l'appui aux familles, la question de la maltraitance suit un mouvement pendulaire permanent oscillant, suivant les sensibilités personnelles et/ou idéologiques des ministres concernés, entre promotion du traitement pénal systématique pour les parents suspectés d'être auteurs de maltraitance et séquence de repentance publique au nom de la nécessaire « Bientraitance » des familles en difficulté. La Communauté française de Belgique semble, à partir des témoignages entendus lors de cette journée anniversaire, avoir réussi plus que ses voisins continentaux à préserver une ligne claire, stable et progressive dans son approche du traitement de la maltraitance envers enfants.

Comme le constataient, en juin 2002, les membres du centre d'Excellence canadien sur le bien-être de l'enfant, il est difficile pour les praticiens de la protection de l'enfance de faire passer efficacement des messages et recommandations aux décideurs politiques. Aussi, pour le praticien français « voyageur en protection de l'enfance », auteur de cette contribution, il est important de témoigner de la richesse et de la valeur de l'école belge de la maltraitance, et d'exprimer le souhait que les prochaines législatures de la Communauté sauront consolider et développer le dispositif des équipes SOS Enfants, qui constitue une référence sur le plan international.

Avec nos plus vifs remerciements pour l'invitation qui nous a été faite de participer et contribuer à cette journée anniversaire.