

2013-2014

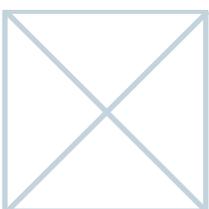
Master 1 Histoire et Document
Parcours Archives et Métiers des Archives

Les dossiers personnels dans le secteur social, médico- social et médical

Le cas des dossiers personnels des enfants de l'Aide
sociale à l'enfance de Maine-et-Loire

Noura Bahidj

Sous la direction de M. Patrice Marcilloux



2013-2014

Master 1 Histoire et Document
Parcours Archives et Métiers des Archives

Les dossiers personnels dans le secteur social, médico- social et médical

Le cas des dossiers personnels des enfants de l'Aide
sociale à l'enfance de Maine-et-Loire

Noura Bahidj

Sous la direction de M. Patrice Marcilloux

L'auteur du présent document vous autorise à le partager, reproduire, distribuer et communiquer selon les conditions suivantes :



- Vous devez le citer en l'attribuant de la manière indiquée par l'auteur (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'il approuve votre utilisation de l'œuvre).
- Vous n'avez pas le droit d'utiliser ce document à des fins commerciales.
- Vous n'avez pas le droit de le modifier, de le transformer ou de l'adapter.

Consulter la licence creative commons complète en français :
<http://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/2.0/fr/>

Ces conditions d'utilisation (attribution, pas d'utilisation commerciale, pas de modification) sont symbolisées par les icônes positionnées en pied de page.



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout d'abord le conseil général de Maine-et-Loire, et plus particulièrement le personnel des services de la Direction Enfance-Famille, plus précisément le service de consultation de dossier et le service adoption pour leur accueil et leur aide dans la réalisation de mon projet, ainsi que pour l'opportunité qui m'a été offerte de pouvoir étudier les dossiers de l'Aide sociale à l'enfance, et pour leurs réponses à mes questions.

De même, je remercie le personnel des Archives départementales de Maine-et-Loire pour leur accueil et leurs conseils.

Je souhaite aussi remercier Monsieur Patrice Marcilloux, mon directeur de recherche, pour ses conseils et son aide qui m'ont guidée tout au long de la réalisation de ce mémoire.

Mes remerciements se tournent de plus vers Madame Bénédicte Grailles, Maîtresse de conférences à l'Université d'Angers, pour ses conseils précis et utiles lors des séances de méthodologie pour l'élaboration de ce mémoire.

Enfin, j'adresse mes remerciements à mes proches, à mes amis qui m'ont soutenue dans ce projet, à mes parents pour leurs sacrifices.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5
INTRODUCTION.....	7
LES DOSSIERS PERSONNELS NOMINATIFS : SECRET ET ACCÈS DANS LE SECTEUR SOCIAL, MÉDICO-SOCIAL ET MÉDICAL	9
1 - Le dossier personnel, un regroupement de documents liés au secret et à la vie privée de la personne.....	10
2 - Vers une évolution de la prise en compte du droit des usagers.....	31
BIBLIOGRAPHIE.....	44
ÉTAT DES SOURCES.....	49
LE CAS DES DOSSIERS PERSONNELS DES ENFANTS DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE DE MAINE-ET-LOIRE (1900-2014).....	53
1 - Le dossier d'Aide sociale à l'enfance : histoire et contenu.....	54
2 - Les acteurs de la vie du dossier.....	69
3 - Les enjeux de la conservation du dossier et sa consultation par l'usager.....	78
CONCLUSION.....	96
ANNEXES.....	98
TABLE DES GRAPHIQUES.....	118
TABLE DES MATIÈRES.....	119

INTRODUCTION

Toute personne est susceptible de bénéficier de services publics. Il peut s'agir d'aides sociales, de l'accueil en établissement adapté, ou tout simplement de soins médicaux à l'hôpital ou en clinique. À cette occasion, des données nous concernant sont collectées par les établissements et services afin de mieux répondre à nos attentes et de réaliser la mission de ceux-ci dans les meilleures conditions possibles.

L'accès aux dossiers personnels prend de plus en plus d'importance dans notre société, à une époque où l'administration devient transparente et où le secret est l'exception. Il est dans les priorités du législateur de permettre à l'usager de savoir ce que contient son dossier. Néanmoins, malgré cette ouverture, certains documents gardent leur caractère secret, ou sont accessibles avec des restrictions : à l'usager, ou à un tiers, avec le consentement de l'intéressé, ou à ses héritiers s'il est décédé. Les délais d'accessibilité se sont vus réduire depuis 2008.

Il paraît intéressant de se pencher sur le secret des documents et leur accès par différents protagonistes en se restreignant au médical, au médico-social et au social. Nous nous bornerons à ces domaines afin de ne pas trop élargir le champ de recherche, car ces domaines sont liés dans les missions de service public.

Ce travail s'inscrit dans un courant de recherche qui tend à marquer la pré-éminence de l'usager dans le secteur public. Cette étude se présente en deux grandes parties. La première est un état des lieux des connaissances sur le secret des documents et l'accès au dossier dans le champ précédemment restreint. Il sera question d'expliquer ce qu'est le dossier personnel détenu par une administration, et de voir les conditions d'accès à de tels documents. Nous expliquerons les informations personnelles qui y sont contenues. Depuis cette dernière décennie, la législation a placé l'usager au centre des missions de service public et il est important de voir que les administrations ont éprouvé des difficultés à considérer et à admettre que le dossier sera lu.

La seconde partie se concentre sur un exemple concret : les dossiers personnels des enfants de l'Aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire. Il s'agit d'une illustration des propos traités dans la première partie de l'étude puisque l'Aide sociale à l'enfance est une administration qui accueille des milliers d'enfants et dont chacun dispose d'un dossier personnel. De plus en plus, les usagers sortis du service souhaitent consulter le leur. Le but de cette étude est de considérer le dossier de sa création à sa clôture, en passant par son archivage et sa consultation éventuelle par l'intéressé.

Mener cette analyse était conditionné par le fait qu'un conseil général accepte d'ouvrir ses portes et de dévoiler ses pratiques, puisque chaque conseil général a ses propres procédures. L'aide sociale à l'enfance est une

compétence départementale. Le Maine-et-Loire a accédé favorablement à cette requête. En plus de la permission de consulter des dossiers sur une période de cent ans pour en faire une analyse, des entretiens ont pu être menés avec le personnel du service, ainsi qu'avec les Archives départementales qui ont un rôle important étant donné leurs fréquentes relations. Un questionnaire visant à en savoir plus sur les pratiques des référents d'Aide sociale à l'enfance dans les Maisons des solidarités a été élaboré et diffusé en ligne.

Les dossiers personnels sont une mine d'informations sur la vie privée des individus. Une fois que les données sont accessibles, les documents permettent d'étudier sociologiquement la vie des personnes, et de faire des études médicales pour les dossiers des hôpitaux ou des cliniques. Les dossiers d'Aide sociale à l'enfance sont d'autant plus intéressants à étudier qu'ils donnent des renseignements sur des plans très divers : les rapports familiaux, les placements des pupilles au début du XX^e siècle, le bon ou mauvais déroulement de ces placements... C'est notamment la raison pour laquelle cette typologie de dossiers a été choisie pour illustrer le secret et l'accès aux documents.

LES DOSSIERS PERSONNELS NOMINATIFS : SECRET ET ACCÈS DANS LE SECTEUR SOCIAL, MÉDICO-SOCIAL ET MÉDICAL

Les dossiers personnels nominatifs sont composés de documents produits par l'administration. Ceux-ci sont soumis à une réglementation stricte. L'article 1^{er} de la loi 78-753 du 17 juillet 1978 définit les documents administratifs comme étant : « *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* ».

Les dossiers personnels comportent des documents dont la loi prévoit qu'ils ne peuvent être communiqués à l'intéressé, puisqu'ils contiennent des données qui sont susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée. Ces dispositions concernent aussi les documents portant atteinte au secret médical, commercial et industriel, puisqu'ils comportent des données personnelles. Ce sont toutes les informations qui permettent d'identifier de façon précise un individu. Elles sont protégées notamment par la loi « informatique et libertés » de 1978. Ces données personnelles nominatives correspondent au nom, prénoms, adresse physique, adresse électronique, lieu et date de naissance, numéros de téléphone, de sécurité sociale, de carte de paiement et de plaque d'immatriculation, photographie, ADN d'une personne.

Néanmoins, les informations personnelles contenues dans les dossiers détenus par l'administration ont fait l'objet de dispositions par le législateur : la loi de 1978 précise que les documents nominatifs détenus par les administrations sont communicables aux intéressés dès la clôture du dossier et avant que la date d'utilité administrative n'arrive à expiration. Ces communications sont soumises à des formalités. Si la possibilité de communication est admise depuis 1978 pour les documents administratifs, elle est affirmée dans les années 2000 pour les documents médicaux et médico-sociaux.

L'objectif de la première partie de ce mémoire est de brosser un portrait de l'accès aux dossiers personnels et nominatifs, qui ont longtemps été réputés secrets avant que leur communication soit ouverte, et d'en étudier l'exercice et ses limites.

Les administrations concernées par cette étude sont de trois types : les institutions sociales, telles que l'Aide sociale à l'Enfance, les centres d'accueil de demandeurs d'asile, la Protection judiciaire de la Jeunesse ; les institutions médico-sociales type centres d'hébergements de personnes âgées ou handicapées ; ainsi que les institutions médicales comme les hôpitaux et les cliniques privées.

Dans un premier temps, nous verrons en détail ce qu'est un dossier médical dans ces trois types d'institutions : nous nous intéresserons à leur composition, mais aussi à leur traitement et à leur utilité, puisque la consultation de l'utilisateur est effectuée dans un but précis.

Puis, dans un second temps, nous nous pencherons sur le phénomène de la meilleure prise en compte de l'utilisateur, qui intervient depuis le début des années 2000. En effet, celui-ci étant désormais placé au centre des missions de service public, il a des droits relatifs à la consultation de son dossier personnel ainsi que des voies de recours en cas de difficultés. Nous envisagerons aussi l'accès au dossier nominatif d'une personne par des tiers.

1 Le dossier personnel, un regroupement de documents liés au secret et à la vie privée de la personne

Nous sommes face à trois typologies de dossiers nominatifs auxquels la réglementation de ces dernières décennies permet à l'utilisateur d'avoir un accès, ouvrant la porte à une volonté de transparence de l'administration encore impensable il y a une cinquantaine d'années, notamment dans les dossiers de mineurs.

1.1. Les pratiques de traitement du dossier dans les établissements sociaux, médicaux et médico-sociaux

Le dossier personnel est soumis à un traitement différent selon les établissements. Le dossier dans le secteur médico-social subit un manque de réglementation, mais l'État tente de combler ces lacunes. Le dossier social et médical, quant à lui, font l'objet d'une législation.

1.1.1. Typologies des dossiers personnels

a) Le dossier médical

Le dossier médical n'est pas une invention récente. Déjà au XVIII^e siècle, les médecins avaient pour habitude de prendre des notes sur l'état de santé de leurs patients et de les conserver à des fins futures¹. Avec l'avancée de la science et l'explosion de la médecine, le dossier des patients a dû lui aussi s'adapter à une nouvelle époque, et surtout se formaliser pour répondre au mieux à des besoins d'ordre pratique mais aussi juridique.

¹ Daniel Malicier (dir), *Le secret médical*, Paris, Éditions Alexandre Lacassagne, 2004, p. 49-51.

La loi n°91-748 du 31 juillet 1991 fixe, pour la première fois, l'obligation pour les établissements publics et privés de constituer et de mettre à jour des dossiers médicaux des patients. Bien qu'une loi de 1970² préconise la communication des pièces médicales détenues par l'établissement hospitalier au médecin chargé des soins, il n'y a pas de loi obligeant la constitution d'un tel dossier qui, quand il existe, se trouve sous une forme libre et très souvent informelle³.

La réglementation actuelle date de 2002. Il s'agit de la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux « droits des malades et à la qualité du système de santé »⁴. Ces dispositions se retrouvent dans le Code de la Santé Publique, article R 1112, qui concerne l'information des personnes accueillies.

Suite à cette loi, les établissements de santé publics et privés se trouvent dans l'obligation de tenir un dossier médical. Il peut y avoir confusion entre les termes « dossier médical » et « dossier patient ». D'une façon pratique, le « dossier patient » est composé de plusieurs sous-dossiers, dont le « dossier médical ». Le second terme, qui est utilisé par le législateur, est donc un abus de langage puisqu'il désigne en fait le « dossier patient »⁵. L'établissement médical doit en constituer un par patient pris en charge⁶. Peut se poser alors la question de la propriété du dossier qui n'appartient, au final, ni à l'établissement, ni au patient, ni au professionnel de santé qui le suit. Les dossiers médicaux constitués par les établissements publics ont le statut d'archives publiques⁷ et sont ainsi indestructibles par l'établissement avant l'échéance du délai légal d'utilité administrative⁸. Ils doivent être versés dans les services d'archives définitives correspondants. Dans les établissements de santé privés, le dossier doit être conservé dans un service interne mais le directeur doit en garantir la confidentialité, au même titre que dans un établissement public⁹.

La loi précise les documents qui doivent figurer à minima dans le dossier médical dans l'article R 1112-2 du Code de la Santé Publique. Il peut s'agir de documents tant de typologie médicale qu'administrative ou sociale :

1- Les informations formalisées recueillies lors des consultations externes dispensées dans l'établissement, lors de l'accueil au service des urgences ou au moment de l'admission et au cours du séjour hospitalier, et notamment :

² Loi n°70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière.

³ Cyril Clément, *Le dossier du patient*, Bordeaux, Les Études Hospitalières, 2008, p. 7-8.

⁴ Journal Officiel du 5 mars 2002.

⁵ Cyril Clément, *Le dossier du patient*, *op. cit.*, p. 8.

⁶ Article R 1112-2 du Code de la Santé Publique.

⁷ Articles L 211-1 et 4 du Code du Patrimoine.

⁸ Le lecteur pourra se reporter à l'annexe 1 page 101 : cycle de vie du dossier patient.

⁹ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, Supplément au numéro 2317, 27 juin 2003, p. 26.

- Les observations médicales d'entrée, composées de *la lettre du médecin qui est à l'origine de la consultation ou de l'admission, les motifs d'hospitalisation, la recherche d'antécédents et de facteurs de risques, les conclusions de l'évaluation clinique initiale, le type de prise en charge prévu et les prescriptions effectuées à l'entrée, la nature des soins dispensés et les prescriptions établies lors de la consultation externe ou du passage aux urgences*, et la fiche d'identification du patient. Il doit être indiqué sur cette dernière si le malade a désigné une personne de confiance, et, le cas échéant, elle doit être identifiée¹⁰.

- *Les informations relatives à la prise en charge en cours d'hospitalisation : état clinique, soins reçus, examens para-cliniques, notamment d'imagerie* : on y retrouve tous les résultats d'examens qui ont pu être pratiqués dans l'établissement, ainsi que les résultats d'examens biologiques éventuels¹¹ ;

- *Les informations sur la démarche médicale, adoptée dans les conditions prévues à l'article L. 1111-4* ;

- *Le dossier d'anesthésie* : dans ce sous-dossier figurent les conclusions de l'examen pré-anesthésique et les directives du professionnel aux soignants chargés du patient. Il doit être complet et rempli avec le plus de rigueur possible sous peine d'engager la responsabilité de l'établissement en cas de manquement, comme par exemple l'oubli de mention d'une allergie d'un patient à un produit.¹²

- *Le compte rendu opératoire ou d'accouchement* qui doit être horodaté et rempli de façon minutieuse. L'absence de ce compte rendu, même dans le cas d'une anesthésie locale, dans le dossier médical, est une faute engageant la responsabilité de l'établissement.

- *Le consentement écrit du patient pour les situations où ce consentement est requis sous cette forme par voie légale ou réglementaire* ;

- *La mention des actes transfusionnels pratiqués sur le patient et, le cas échéant, copie de la fiche d'incident transfusionnel mentionnée au deuxième alinéa de l'article R. 1221-40*, incluant la traçabilité des produits sanguins labiles ;

- *Les éléments relatifs à la prescription médicale, à son exécution et aux examens complémentaires* ;

- *Le dossier de soins infirmiers ou, à défaut, les informations relatives aux soins infirmiers*. Il est indissociable du dossier médical car il regroupe toutes les informations sur les soins qui ont été prodigués au patient durant sa prise en charge par l'établissement, faisant charge de preuve de la qualité des traitements.

- *Les informations relatives aux soins dispensés par les autres professionnels de santé*. La Haute Autorité de Santé¹³ donne comme recommandation la constitution d'un sous-dossier par spécialité médicale. Chaque professionnel doit donc créer son propre sous-dossier.

¹⁰ Article L 1111-6 du Code de la Santé Publique

¹¹ Cyril Clément, *op. cit.*, p. 25.

¹² TA de Marseille, 2 mai 2000, Mme S.

¹³ La Haute Autorité de Santé (HAS) est une autorité publique indépendante qui rédige des recommandations sur les bonnes pratiques professionnelles dans le domaine médical, ainsi que sur l'organisation des soins. Elle donne aussi des évaluations sur les produits de santé.

- *Les correspondances échangées entre professionnels de santé.* Bien qu'étant de la correspondance, ces lettres sont communicables. Le professionnel de santé se doit donc d'être vigilant dans ses dires afin de ne pas dévoiler de données confidentielles¹⁴.

- *Les directives anticipées mentionnées à l'article L. 1111-11 ou, le cas échéant, la mention de leur existence ainsi que les coordonnées de la personne qui en est détentrice.* Le patient, en cas de décès probable, doit être informé par le personnel soignant de sa possibilité de rédiger des dispositions testamentaires. Celles-ci seront alors placées dans le dossier.

2- *Les informations formalisées établies à la fin du séjour. Elles comportent notamment :*

- Le compte rendu d'hospitalisation et la lettre rédigée à l'occasion de la sortie ;

- La prescription de sortie et les doubles d'ordonnance de sortie ;

- *Les modalités de sortie (domicile, autres structures)* qui doivent figurer dans le compte-rendu d'hospitalisation.

- *La fiche de liaison infirmière* qui doit être adjointe au dossier de soins infirmiers.

3- Les informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant de tels tiers.

Sont seules communicables les informations énumérées aux 1° et 2°.

Comme nous l'avons précisé, ces documents constituent le minimum requis légalement. Il est donc possible que certains établissements de santé adjoignent à leurs dossiers de patients d'autres feuillets. Néanmoins, la structure énoncée dans la loi n'est pas innocente car elle permet de regrouper les documents par séquences de l'hospitalisation du patient (entrée, prise en charge, sortie) permettant ainsi une meilleure vision ; mais elle permet aussi de dissocier les données accessibles au patient (1° et 2° de la loi) et ceux mettant en cause des tiers, qui eux ne sont en aucun cas communicables¹⁵. Par ailleurs, il est recommandé aux professionnels chargés de la tenue du dossier d'utiliser un code couleur ou des feuillets séparés pour indiquer ces informations transmises par des tiers mais qu'il est pour autant utile de porter à la connaissance des soignants¹⁶.

Nous pouvons dire un mot sur les dossiers médicaux dans les professions médicales libérales. Ceux-ci sont tenus, depuis la loi du 4 mars 2002, de constituer un dossier médical pour chaque patient. Néanmoins ce dossier n'est ni formalisé ni réglementé, et peut prendre des formes tout à fait diverses : fiches, fichiers informatiques... Le cas échéant, les dossiers doivent être déclarés à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés. Les dossiers sont la propriété des médecins traitants, mais peuvent être consultés. En mai 2009, le Conseil National des

¹⁴ Cyril Clément, *Le dossier du patient*, op. cit., p. 37.

¹⁵ Selon la loi du 17 juillet 1978, dite « loi CADA », qui proscrit la communication à une personne d'informations nominatives sur des tiers, et selon l'article L 1110-4 du Code de la Santé Publique qui préserve le secret des informations d'une personne.

¹⁶ CNEH, *Guide relatif aux modalités d'accès au dossier médical du patient*, 2011, p. 10.

Médecins (CNOM) publie un document qui donne des instructions aux médecins en libéral, pour notamment fixer le sort des dossiers en cas de cessation d'activité et pour leur archivage¹⁷.

Qu'il soit établi dans un établissement public, privé ou par un médecin libéral, le dossier médical et sa tenue rigoureuse ont un quadruple intérêt¹⁸. Il est utile pour le patient car il offre au personnel soignant un historique rapide et complet de ses problèmes. Il permet aussi d'apporter des informations à des fins scientifiques, pour des études ou même pour des recherches historico-politiques (étude des rapports d'autopsie). De plus, le dossier est un outil pour prévenir un éventuel conflit entre le patient et le médecin ; enfin, il peut permettre de souligner certaines pratiques médicales qui seraient superflues et qui, si elles étaient évitées, pourraient faire l'objet d'une économie.

Si le dossier médical se trouve doté d'une réglementation précise qui permet de l'encadrer et de l'uniformiser, il n'en est pas de même dans le secteur social et dans le médico-social, bien que ce dernier puisse contenir des informations de type médical soumises à la réglementation précédemment exposée.

b) Le dossier social et médico-social

Nous pouvons tout d'abord donner la définition du dossier de la personne accueillie ou accompagnée : il s'agit du « lieu de recueil et de conservation des informations utiles (administratives, socio-éducatives, médicales, para-médicales...), formalisées, organisées et actualisées¹⁹ ».

L'obligation de constituer un dossier personnel pour l'usager accueilli dans les établissements sociaux et médico-sociaux ne s'applique pas à toutes les structures existantes ; néanmoins, leur création est fortement recommandée afin de mener au mieux la mission de ces organismes, c'est-à-dire un accueil individualisé²⁰. De ce fait, le dossier n'est pas simplement un outil de conditionnement physique de documents ayant trait à la prise en charge de l'usager : il doit répondre à trois exigences afin de mener la mission des services de façon optimale. Tout d'abord, il s'inscrit dans une logique de cohérence, avec « une exigence d'articulation et de complémentarité des interventions, de coordination des activités, de coopération et de cohésion ». De même, il doit avoir une logique de

¹⁷ Santé.médecine.net, *Magazine santé en ligne* [en ligne], disponible sur <http://sante-medecine.commentcamarche.net/contents/611-dossier-medicaux-conservation-et-archivage-cnom> (consulté le 20/06/2014).

¹⁸ Daniel Malicier, *Le secret médical*, op. cit., p. 60.

¹⁹ Ministère du Travail, des Relations Sociales et des Solidarités, *Le dossier de la personne accueillie ou accompagnée. Recommandations aux professionnels pour améliorer la qualité*, 2007, p. 19.

²⁰ *Ibid*, p. 10.

continuité, de « mise en perspective et de permanence ». Enfin, le dossier doit être conservé : c'est une preuve des actions qui ont été prodiguées envers l'utilisateur et qui sert de mémoire de son parcours.²¹

De façon générale, le dossier est créé au moment de l'admission de l'utilisateur dans le service. Chaque personne accueillie doit bénéficier de la création d'un dossier qui lui est propre.

Certaines structures disposent d'une réglementation sur la documentation qui doit être contenue dans les dossiers. Pour celles qui en sont dénuées, un choix interne définit leur contenu ainsi que leur forme, en gardant pour objectif une utilisation facilitée pour les professionnels et une communication plus claire et rapide en cas de demande de l'utilisateur²². La composition des dossiers personnels est donc variable selon le type d'établissement, selon ses missions, et selon le public accueilli. Des sous-dossiers peuvent être ajoutés, mais il ne doit pas exister de doubles dossiers, c'est-à-dire un qui serait par exemple à l'usage des professionnels, et l'autre pour la personne accueillie. C'est le service ou l'établissement social ou médico-social qui est responsable de la création, de la vie et de l'archivage du dossier personnel de ses usagers. Il n'en est pas pour autant propriétaire, au même titre que les intéressés, et il doit assurer sa confidentialité.

Nous pouvons prendre comme exemple de réglementation l'article D 312-59-6 du code de l'Action sociale et des familles qui définit les dossiers personnels dans les Instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEM) :

Un dossier individuel renseigné et actualisé est ouvert pour chaque personne admise. Le dossier retrace l'évolution de la personne au cours de son accompagnement. Il comporte les divers volets correspondant aux composantes thérapeutique, éducative et pédagogique du projet personnalisé d'accompagnement, notamment le projet personnalisé de scolarisation notifié par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et le dossier établi lors de l'admission, ainsi que tous les comptes rendus de réunions ou d'intervention concernant l'enfant, l'adolescent ou le jeune adulte. Il contient les autorisations écrites demandées aux parents ou aux détenteurs de l'autorité parentale. Il fait aussi mention des faits notables intervenus dans le cadre de l'accompagnement et des suites qui leur ont été données. À l'issue de l'accompagnement, le dossier est complété par les informations qui permettront son suivi tel que prévu au deuxième alinéa de l'article D. 312-59-15²³.

²¹ Ministère du Travail, des Relations Sociales et des Solidarités, *Le dossier de la personne accueillie ou accompagnée. Recommandations aux professionnels pour améliorer la qualité*, op. cit, p. 24.

²² *Ibid*, p. 25.

²³ L'article D 312-59-15 du Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit qu'un bilan soit établi à la sortie de l'enfant pour définir les mesures d'accompagnement proposées par l'établissement.. Celles-ci font l'objet d'une proposition écrite qui doit être adjointe au dossier.

Les certificats médicaux, les résultats des examens cliniques et complémentaires pratiqués à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement ou du service figurent dans le dossier médical de l'intéressé.²⁴

L'article D 312-37 du même code réglemente le contenu des dossiers personnels dans les Instituts Médico-éducatifs (IME), les Instituts d'Éducation Motrice (IEM), les Instituts Médico-Pédagogiques (IMP), les Instituts Médico-Professionnels (IMPRO) et les Services d'Éducation Spéciale et de Soins à Domicile (SESSAD).

De plus, l'article D 312-137 prévoit la création d'un dossier d'admission dans les pouponnières sociales composé de l'état civil de l'enfant, son carnet de santé comportant ses vaccinations, et un rapport réunissant des précisions sur la famille de l'enfant et sur sa demande de prise en charge. L'article D 312-151 complète ces éléments en prescrivant la constitution de plusieurs autres documents, dont un dossier médico-psychologique avec les fiches médicales d'observation de l'enfant.

Différentes réglementations ont été présentées. Il est important de préciser que dans le cas où aucun texte spécifique n'existe concernant le dossier, c'est le droit commun qui s'applique en fonction de la nature des documents qui le constituent²⁵.

Cette absence de règles régissant précisément la composition du dossier dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux entraîne inévitablement des pratiques différentes et que l'on peut même qualifier parfois d'inadaptées.

1.1.2. De grandes divergences dans le traitement des documents selon les établissements

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la loi du 2 janvier 2002 consacre l'accès de l'utilisateur à l'information le concernant, ce qui rend plus importante que jamais la tenue d'un dossier convenablement rédigé et organisé, pour faciliter son éventuelle consultation. Il a fallu que les établissements et services sociaux et médico-sociaux s'adaptent en conséquence à l'issue de cette loi, qui est une évolution majeure pour les droits des usagers. Leurs façons d'administrer les dossiers personnels étaient jusqu'alors peu, et parfois pas, en adéquation avec la nouvelle réglementation.

Nous pouvons nous appuyer pour illustrer les pratiques divergentes des établissements et services, notamment médico-sociaux, sur une étude qui a été réalisée en 2005 par Olivier Follet, à l'époque chargé de mission

²⁴ Article D312-59-6 modifié par le décret n°2009-378 du 2 avril 2009.

²⁵ Ministère du Travail, des Relations Sociales et des Solidarités, *Le dossier de la personne accueillie ou accompagnée. Recommandations aux professionnels pour améliorer la qualité*, op. cit., p. 21.

qualité à l'ADAPEI²⁶ des Pyrénées-Atlantiques, et par cinq étudiants en master « administration sanitaire et sociale » de l'Université de Pau²⁷. Cette enquête porte sur la gestion, le contenu, et la communication des pièces des dossiers de personnes accueillies dans 30 établissements et services²⁸ auxquels il a été envoyé un questionnaire pour en déduire leurs pratiques, quelques années après la promulgation de la loi de 2002.

Les résultats ont mis en évidence plusieurs points qui démontrent en même temps la grande divergence des pratiques entre les établissements, mais aussi que ceux-ci n'ont pas encore intégré, en 2005, la future demande éventuelle de l'information par l'utilisateur.

On apprend ainsi que le classement et le contenu des dossiers est défini pour 57 % des établissements interrogés, et qu'il n'y a que 13 % d'entre eux qui disent tenir compte de l'éventuelle demande de consultation dans leur constitution. Pour les trois-quarts, les documents contenus dans les dossiers ne sont pas assez formalisés et ne permettraient pas une communication optimale à l'utilisateur. Afin d'y remédier, il est possible au personnel de recourir à une formation pour régulariser les écrits des documents, ce que 33 % des établissements ont envisagé à l'époque de l'enquête, alors que 37 % des services ont déjà formé leurs professionnels.

Après la question du classement se pose obligatoirement celle de la gestion du dossier. Il est important de connaître, au sein d'un établissement, la personne qui est chargée de la mise à jour des dossiers, ou encore celle qui s'occupe de l'archivage. 57 % des établissements interrogés déclarent avoir des règles bien définies, mais celles-ci sont écrites dans seulement un quart des situations. Dans la plupart des cas, ce sont des conventions orales entre les professionnels, voire des habitudes. La quasi-totalité (90%) dispose cependant d'un archivage organisé, partiellement ou complètement.

Les dossiers des personnes accueillies comportant des données nominatives, et donc confidentielles, il est important pour les établissements et services de prendre des mesures garantissant le secret de ces informations. Néanmoins, seulement 67 % d'entre-eux les conservent dans un système sécurisé au minimum par une serrure, ce qui signifie que les dossiers dans le tiers des établissements restants ne sont pas sécurisés. De façon générale, les documents sont rangés dans le secrétariat ou le bureau du directeur en attendant leur archivage.

La finalité de cette enquête restant l'accès aux documents par la personne accueillie ou accompagnée, il est important de se pencher sur les pratiques des établissements pour leur communication externe. Bien qu'ils soient tous plus ou moins sensibilisés à celle-ci, dans plus de la moitié des cas la communication n'est organisée que de

²⁶ Association Départementale des Parents et Amis de Personnes handicapées mentales.

²⁷ Olivier Follet, « *État des lieux des pratiques professionnelles autour des dossiers dans les établissements du secteur médico-social* », Actes du colloque « Le dossier de l'utilisateur : le droit de savoir, le devoir de répondre » tenu à Pau le 22 avril 2005.

²⁸ Les résultats de l'étude ne précisent pas la circonscription géographique des établissements questionnés. Sur les 30 répondants, 23 concernent des établissements du secteur adulte (dont un service de gestion de mesure de tutelle) et 7 sont des établissements du secteur enfant. Le nombre de dossiers gérés par les structures varie de 25 à 2600 dossiers.

façon partielle, de même que les modalités de recueil et de traitement des demandes de communications. L'accompagnement des usagers lors des consultations n'est pratiquement pas formalisé à cette époque. Ce faible pourcentage peut s'expliquer par l'époque de l'étude, qui n'est que trois ans à peine après la promulgation de la loi de 2002, et par la faible demande de communications externes à l'époque : les établissements n'avaient alors que peu de consultations concrètes à organiser. Ils précisent tout de même, pour la moitié d'entre eux, avoir communiqué à leurs usagers leur possibilité d'avoir accès à leurs informations personnelles par l'intermédiaire de leur livret d'accueil. Lorsque les usagers viennent consulter les documents, ils sont reçus en général par les directeurs d'établissements, les médecins ou les assistants sociaux.

L'étude met en lumière les différences de pratiques et les lacunes de certains établissements médico-sociaux dans le domaine de la gestion des dossiers personnels il y a une dizaine d'années. Ces divergences peuvent s'expliquer par la proximité de la promulgation de la loi en 2002, et par le faible nombre de demandes de communications à l'époque. Il faut cependant souligner que les professionnels de ces établissements ont compris l'utilité et l'urgence de modifier leurs pratiques, pour formaliser leurs documents, afin de présenter aux usagers qui le demandent des dossiers consultables dans les meilleures conditions possibles. La modification de telles pratiques se fait de façon progressive. Le gouvernement en a lui-même conscience puisqu'il a édité il y a quelques années plusieurs guides de bonnes pratiques, tant pour le secteur médical que pour le social et médico-social, et tant pour les usagers que pour les professionnels. On y voit une volonté qui s'affirme de plus en plus d'uniformiser les pratiques, surtout dans le médico-social, et de placer l'utilisateur au centre de ce système.

1.1.3. La volonté d'uniformisation voulue par le gouvernement

L'uniformisation des pratiques dans la constitution des dossiers passe par la connaissance des établissements et services de recommandations conseillées par les autorités. Nous l'avons vu, la Haute Autorité de Santé donne des conseils en matière médicale. Dans le médico-social, le gouvernement, via le ministère des Affaires Sociales, édicte des guides à destination des professionnels pour les sensibiliser à la question du dossier. On y trouve des Recommandations de Bonnes Pratiques. Celles-ci concernent toute la « vie courante » du dossier en rappelant sa finalité, le moment où il doit être créé, comment il doit être géré, et la façon dont il doit être clôturé et archivé.

Le dossier est un recueil de documents produits par plusieurs professionnels : il est l'incarnation d'un travail en équipe au service de l'utilisateur. Il est obligatoire pour le service de se concerter et d'adopter un mode de constitution de dossier qui devra être respecté pour tous les documents, matérialisé par un guide méthodologique

propre à l'établissement, réalisé avec le concours des professionnels en fonction de leurs besoins spécifiques²⁹. Ce guide doit reprendre certaines données afin d'être utilisé de façon optimale :

- La structuration du dossier ;
- La réglementation sur la création, l'utilisation et l'archivage du dossier ;
- Le système d'information de l'établissement : il peut être sous forme papier, sous forme informatique, ou les deux. S'il est informatique, les conditions de mise en œuvre des données nominatives doivent être en accord avec la réglementation « informatique et libertés » et il doit être déclaré à la CNIL. La coexistence de ces deux systèmes entraîne la concomitance des mises à jours sur les deux fichiers. Il faut ajouter que l'utilisateur n'a pas seulement accès à son dossier sous forme papier, il doit aussi l'avoir sur les données informatiques le concernant, si elles existent ;
- Les procédures d'utilisation du dossier : pour les fichiers informatiques, il faut créer des profils d'utilisateurs pour garantir la confidentialité des données et que chaque professionnel puisse accéder aux documents qui le concerne, et qu'il n'ait pas de droit de regard sur les autres. Il faut aussi définir les modes de consultation des dossiers par les usagers.
- La liste des nomenclatures et référentiels utilisés afin d'uniformiser le langage.

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux sont, depuis la loi de 2002, soumis à une évaluation de leurs pratiques internes et externes. Cette évaluation est quinquennale depuis 2010. La tenue des dossiers entre en ligne de compte dans l'évaluation des pratiques³⁰.

Pour une meilleure lisibilité et un accès facilité, il n'est nécessaire que de recueillir et conserver les données utiles à la mission du service. De même, l'utilisateur doit être mis au courant des éléments portés au dossier. Il doit aussi être informé, grâce à une mention CNIL dans son contrat d'accueil, de sa possibilité de consulter son dossier et de ses droits sur les données³¹. Cette information figure en général sur le livret d'accueil remis à l'utilisateur à son entrée dans le service. La clôture du dossier se fait à la sortie de l'utilisateur. Elle marque la fin de la mission des professionnels. Le dossier doit alors être archivé selon la réglementation légale et interne au service.

²⁹ Ministère du Travail, des Relations Sociales et des Solidarités, *op. cit.*, p. 26.

³⁰ Gazette santé-social, *L'actualité santé, sociale et médico-sociale* [en ligne], disponible sur <http://www.gazette-sante-social.fr/dossiers/levaluation-des-etablissements-et-services-sociaux-et-medico-sociaux-essms> (consulté le 20/06/2014).

³¹ « Synthèse des modalités du recueil et du partage d'information à caractère personnel dans le médico-social. » Étude réalisée par la région Bretagne, 2012, p. 15.

1.2. Le dossier personnel, entre données confidentielles sur la vie privée et documents formalisés ou non

Les documents contenus dans les dossiers personnels nominatifs comportent des données qui portent atteinte à la vie privée des personnes concernées. Les professionnels se doivent d'être très vigilants quant au sort de ces informations. Ils sont garants de leur confidentialité. De plus, en tant que producteurs de ces documents, ils se doivent d'adopter un formalisme dans leurs écrits, en particulier dans les cas de rédaction des rapports sociaux. Les dossiers ayant vocation à être consultés par l'usager, de nos jours, le travailleur social doit veiller à ne pas insérer dans ses productions des propos qui seraient susceptibles de faire se retourner l'usager contre lui.

1.2.1. *L'importance de formaliser les écrits*

Nous voulons souligner l'importance de la rédaction dans les rapports, notamment dans les dossiers sociaux. En effet, un rapport élaboré par un travailleur social dans le cadre de sa mission de suivi a vocation d'être lu au moment de sa rédaction, tout d'abord, par les décideurs qui s'en servent pour prendre des mesures en s'appuyant sur les conclusions d'une personne qui suit l'enfant de façon effective (placement par exemple) ; par d'autres travailleurs sociaux qui sont susceptibles de prendre plusieurs mois, voire années après, la suite d'un de leurs collègues et qui doivent prendre connaissance des écrits de leur prédécesseur ; par l'usager ou sa famille, enfin, s'ils viennent à consulter son dossier : cette démarche peut être douloureuse dans les faits pour des personnes venant rechercher et comprendre leur histoire et il n'est pas nécessaire d'accentuer cette souffrance par des écrits que l'on peut parfois qualifier de violents.

Le travailleur social, dans ses écrits, se doit d'opérer une sélection sur l'information afin d'en retenir l'essentiel, puisque les rapports trop longs sont généralement peu lus dans leur globalité, et de formaliser son langage de manière à ce qu'il soit compréhensible pour n'importe quel lecteur confronté à la situation. Ce n'est cependant pas le cas lors de la promulgation de la loi du 4 mars 2002.

C'est ainsi que l'on peut trouver dans des rapports de travailleurs sociaux datant du début des années 2000³² des expressions vagues, très connotées et bien sûr, pas explicitées. Par exemple, Nathalie Mathieu, formatrice aux écrits professionnels, rapporte avoir relevé dans le rapport d'un éducateur que « *Monsieur et Madame vivent dans une niche à chien* »³³.

³² Les documents ont été écrits par des éducateurs de Seine-Saint-Denis entre 2002 et 2004.

³³ Nathalie Mathieu, « *Adaptation des écrits professionnels* », Actes du colloque « Le dossier de l'usager : le droit de savoir, le devoir de répondre » tenu à Pau le 22 avril 2005.

« Je ne suis pas une spécialiste des niches de chien mais il me semble qu'aucun modèle ne peut héberger un couple de taille moyenne. C'est donc autre chose que l'éducateur a voulu dire. Y'avait-il beaucoup de chiens chez eux ? Vivaient-ils par terre ? Rongeaient-ils des os ? On n'a jamais su... », souligne-t-elle avec humour pour mettre en avant le peu de rigueur dans l'expression utilisée par l'éducateur qui a été le seul à voir la maison du couple. S'il a assimilé celle-ci à une niche de chiens, il s'agit d'un ressenti personnel, le lecteur extérieur ne peut pas savoir de quoi il en retourne exactement.

La difficulté de communiquer par écrit est claire dans cet exemple, tout comme l'utilisation de certains verbes dans les rapports qui peuvent traduire une défaillance dans le suivi. « Sembler » en est une parfaite illustration. L'utilisation du verbe sembler dans l'expression « les week-end des enfants chez leur oncle semblent bien se passer »³⁴ montre que l'éducateur ayant écrit ce rapport n'a pas vérifié par lui-même le bon déroulement de ces week-end, et qu'il se fie à ce que les enfants ont pu lui dire à leur retour.

L'usager, à la lecture de ces rapports qui peuvent comporter ce genre d'expressions imprécises, peut se retourner contre celui qui les a rédigés. Ce motif pourrait rebuter les travailleurs sociaux et pousser ceux-ci à faire en sorte d'élaborer leurs écrits de façon à ce qu'ils ne comportent aucune description, et à n'en dire ainsi que le minimum. C'est l'attitude contraire qu'il faut adopter, selon Nathalie Mathieu. Il faut, en effet, argumenter et expliciter les expressions choisies pour que le lecteur extérieur comprenne sans équivoque ce dont il s'agit. Cette volonté va de paire avec la nécessité de prouver les caractéristiques des personnes jugées dans le rapport : on ne peut plus se contenter de dire que cette personne présente ce trait-ci de caractère, il faut le démontrer, et cela passe par une argumentation, appuyée sur des faits, qui n'est donc plus un jugement de valeur mais une description de faits circonstanciés.

À la consultation de son dossier, l'usager est face à des écrits descriptifs qui peuvent lui permettre de se remémorer des souvenirs de son enfance, en étant épargné par des expressions blessantes sur lui même ou sur ses proches.

Les rapports sociaux et leur contenu ont longtemps fait l'objet d'une culture du secret. Certains documents ou données susceptibles de se trouver dans le dossier sont confidentiels : on peut se poser la question du partage de ces informations secrètes entre les professionnels. En effet, tous les professionnels n'ont pas accès à toutes les informations du dossier.

³⁴ Nathalie Mathieu, « Adaptation des écrits professionnels », Actes du colloque « Le dossier de l'usager : le droit de savoir, le devoir de répondre » tenu à Pau le 22 avril 2005.

1.2.2. Le secret professionnel et le partage des données privées

Que cela soit dans le social, le médico-social ou le médical, les professionnels accueillant l'utilisateur sont soumis au secret professionnel par rapport aux informations qu'ils sont amenés à apprendre par les personnes prises en charge.

Dans le social, les activités sont généralement pratiquées en équipe. Afin que la mission du service se déroule dans les meilleures conditions possibles, les professionnels se doivent de partager les informations, et éventuellement d'en débattre pour prendre les bonnes décisions³⁵. En effet, le secret est lié à une mission et non à un seul professionnel. Cependant, lorsqu'il prend la décision de partager des données, celui-ci doit choisir les destinataires avec précaution afin que la démarche ne soit pas préjudiciable à l'utilisateur. Il doit s'assurer que l'accueilli est au courant que l'équipe est amenée à parler de lui et à discuter sur son cas ; il doit aussi s'assurer que les documents qu'il va divulguer aux autres professionnels ne sont pas préjudiciables à des tiers³⁶.

Les documents dont dispose un travailleur social sont accessibles à son chef de service, puisqu'ils appartiennent à l'institution responsable de la mission en question auprès de l'utilisateur. Pour la même raison, le travailleur social ne peut pas partir avec ses dossiers lorsqu'il quitte son poste de façon définitive : ceux-ci seront, selon les cas, archivés ou transmis au successeur, la priorité restant d'en assurer leur confidentialité aux yeux de personnes non-averties³⁷.

La loi du 4 mars 2002 précise le sort des données de santé et les modalités de son partage. Légalement, elles ne peuvent être communiquées qu'entre professionnels de santé, mais, dans certains cas, les professionnels socio-éducatifs ou les gestionnaires du dossier ont accès à l'information pour le bon déroulement de la mission. Néanmoins, l'appartenance à une équipe pluridisciplinaire ne peut pas justifier l'accès à toutes les informations sur le patient par tous les membres de l'équipe³⁸.

Le Code de la Santé publique donne une liste exhaustive de praticiens qui sont autorisés à recevoir et à partager des données de santé : le médecin, le chirurgien-dentiste, la sage-femme, le pharmacien, le préparateur en pharmacie, l'infirmier, le masseur-kinésithérapeute, le pédicure-podologue, l'ergothérapeute, le psychomotricien, l'orthophoniste, l'orthoptiste, le manipulateur d'électroradiologie médicale, l'audioprothésiste, l'opticien-lunétier et le diététicien. Les psychologues en sont exclus.

³⁵ Jean Marc Lhuillier, *Le secret professionnel des travailleurs sociaux*, Paris, ASH, 2008, p. 85.

³⁶ *Ibid*, p. 86-87.

³⁷ Jean Marc Lhuillier, *Le secret professionnel des travailleurs sociaux*, *op. cit.*, p. 93-94.

³⁸ Ministère du Travail, des Relations Sociales et des Solidarités, *op. cit.*, p. 16.

Dans tous les cas, le partage doit avoir pour objet la continuité des soins dans les meilleures conditions possibles pour le patient³⁹. L'accord du patient est implicite pour le partage des données au sein d'une équipe de soins.

Le médecin qui a prescrit une hospitalisation, mais qui n'est, par conséquent, plus en charge du patient, peut avoir un accès à ses informations médicales en en faisant la demande. L'acceptation est soumise à l'accord du patient. En effet, il n'y a plus de lien effectif entre lui et le professionnel prescripteur⁴⁰. Le patient peut, à tout moment, désigner un médecin ne faisant pas partie du corps hospitalier pour recevoir son dossier médical⁴¹.

Depuis 2004, la loi met en place le projet d'un dossier médical personnel. Accessible en ligne, mais pas obligatoire, il est renseigné par les professionnels de santé lorsqu'il existe. Cet outil a été créé dans le but de simplifier le partage des données médicales, dans un objectif de bénéfice pour le patient.

1.2.3. *Le DMP (Dossier Médical Personnel) informatisé*

Le dossier médical personnel a été mis en activité dans le courant de l'année 2011. Il s'agit d'un outil en ligne dont dispose chaque affilié à l'assurance maladie, au contraire du dossier médical dont nous avons fait état auparavant et qui est le dossier du patient hospitalisé⁴².

Avoir un DMP n'est pas obligatoire : c'est l'utilisateur qui décide ou non d'en demander l'ouverture. Le patient dispose d'un accès en ligne à son DMP⁴³, et il peut attribuer ou restreindre les accès aux personnels soignants. Il peut s'agir de médecins hospitaliers ou en libéral, d'infirmiers, ou de pharmaciens. Ceux-ci y consignent les antécédents de maladie, des allergies, les traitements, les compte-rendus d'hospitalisations et les résultats d'examens. Il s'agit d'un véritable carnet de santé en ligne, accessible à tout moment.

L'existence d'un tel outil permet de faciliter la communication médicale entre les professionnels de santé :

³⁹ Olivier Dupuy, « *De l'usage des informations médicales dans le secteur médico-social* », Actes du colloque « Le dossier de l'utilisateur : le droit de savoir, le devoir de répondre » tenu à Pau le 22 avril 2005.

⁴⁰ CNEH, *Guide relatif aux modalités d'accès au dossier médical du patient*, op. cit., p. 38.

⁴¹ Article 1111-7 du Code de la Santé publique.

⁴² Olivier Dupuy, *L'information médicale. Information du patient et information sur le patient*, Bordeaux, Les Études Hospitalières, 2005, p. 335.

⁴³ Disponible sur www.dmp.gouv.fr.

ainsi, ils peuvent être renseignés sur des informations indispensables sur la santé du patient. Il facilite la communication entre les médecins exerçant à l'hôpital et les médecins en libéral, qui est souvent lacunaire ou inexistante.

C'est le patient qui régit entièrement les droits d'accès à son DMP. Il peut en interdire la consultation au professionnel de santé qu'il souhaite. Si ce soignant fait partie d'une équipe de soin à l'hôpital, c'est à dire un médecin ou un infirmier qui prend le patient en charge lors de son séjour, l'accès lui sera bloqué, mais les autres membres de l'équipe de soin en garderont un accès.

De plus, le patient a la possibilité de désigner un médecin traitant qui aura alors des prérogatives spécifiques sur le DMP : il pourra accéder à tous les documents qu'il contient, bloquer ou autoriser l'accès à certains professionnels, s'il le juge utile. Il pourra aussi contrôler l'historique des interrogations du DMP et ainsi voir qui l'a consulté. Cette fonction est aussi disponible pour le patient qui peut voir la date, l'heure, et l'identité du soignant qui a pratiqué cette consultation⁴⁴.

Grâce à des formulaires disponibles sur le site, le patient peut à tout moment demander une copie de son DMP, ou sa destruction partielle ou totale. L'accès au DMP est sécurisé : l'assuré se voit attribuer un identifiant national de santé, sans lequel il n'est pas possible de s'y connecter. Seul un professionnel en possession d'une carte de Professionnel de Santé peut consulter le DMP.

Depuis sa mise en service, 464 000 DMP ont été créés⁴⁵.

Le dossier médical personnel est, en quelques sortes, une innovation pour partager ses données de santé, même s'il n'est pas obligatoire. Le patient est maître de son dossier, il en régit les accès et a son mot à dire sur la composition. Le patient a beaucoup plus le sentiment que ses données lui appartiennent, et qu'il a le choix d'en faire part ou non aux professionnels qu'il souhaite.

Les données médicales sont utiles pour les informations sur la santé de l'utilisateur. Dans le secteur social, les personnes viennent chercher d'autres informations, plus personnelles, bien souvent relatives à leur enfance. Dans ces cas-là, le dossier administratif devient un outil d'approfondissement de son vécu.

⁴⁴ DMP, *Site d'information du dossier médical personnel*, [en ligne], disponible sur <http://www.dmp.gouv.fr/> (consulté le 09/06/2014).

⁴⁵ DMP, *Site d'information du dossier médical personnel*, [en ligne], disponible sur <http://www.dmp.gouv.fr/> (consulté le 09/06/2014).

1.3. Le rapport entre l'utilisateur et son dossier dans le secteur social

La consultation d'un dossier nominatif par son intéressé rentre dans le cadre de l'accès aux origines personnelles, droit concrétisé par la loi de 1978 tout d'abord, puis en 2002 par la création du Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles pour aider les personnes nées dans le secret. Le cas des personnes nées sous X est à part puisque prévaut le secret de la filiation. Les enfants simplement pris en charge ou abandonnés, les pupilles de l'État, et qui ne sont pas sous le régime de l'anonymat des parents, peuvent aussi vouloir accéder à leur dossier pour comprendre des événements qui leur ont échappé à l'époque.

1.3.1. Trouver une réponse

La personne qui fait la démarche de demander la consultation de son dossier a souvent conscience de se lancer dans une entreprise qui sera longue et éprouvante. La médiatisation, ces dernières années, de la possibilité de consulter son dossier a entraîné des demandes en plus grand nombre, et bien que les personnes soient mieux informées, elles hésitent à franchir le pas. Pourtant, la majorité des personnes qui hésitaient et qui se trouvent prêtes se heurtent aux délais de consultation, plus ou moins longs selon les conseils généraux : elles ont du mal à imaginer que la préparation d'un dossier prend du temps, et que d'autres personnes entreprennent les mêmes démarches⁴⁶.

Il peut y avoir un élément déclencheur à cette volonté de « mieux » connaître son histoire. Cela peut être un événement au sein de la vie familiale de l'utilisateur, comme un mariage, une naissance. Béatrice l'a réalisé au moment de son accouchement : il fallait qu'elle sache⁴⁷. Les enfants sont également une raison de vouloir connaître son passé, de par leurs questions qui parfois se font pressantes. À l'école, les enfants font souvent leur arbre généalogique, que leur répondre alors lorsqu'une branche parentale est méconnue ? De même, il arrive que les conjoints soient plus désireux de connaître le passé de celui ou celle qui partage leur vie que l'intéressé lui-même, et ceux-ci s'en trouvent presque forcés, agissant plus pour le plaisir d'autrui que par conviction personnelle.

Il peut aussi s'agir d'un événement à caractère médical qui survient brusquement dans la vie de la personne, et que celle-ci voudrait éventuellement chercher à raccrocher à son passé, ou même à ses ascendants. Cela peut être aussi un trait de caractère sur lequel l'utilisateur s'interroge, à savoir si ce même trait serait la

⁴⁶ Eugénie Feldmann, *Accéder à ses origines personnelles. Démarche, accompagnement et témoignages*, Rueil-Malmaison, Éditions ASH, 2007, p. 41.

⁴⁷ Eugénie Feldmann, *Accéder à ses origines personnelles. Démarche, accompagnement et témoignages*, op. cit., p. 42.

reproduction inconsciente d'un caractère d'un ascendant. On se rapproche presque ici d'une sorte de psychogénéalogie⁴⁸.

Enfin, la volonté de consulter son dossier est susceptible de venir de la brusque arrivée d'un proche de sang dans la vie de l'usager, d'une sœur ou d'un frère, ou même d'un parent qui demanderait de l'aide pour payer une maison de retraite ou une pension, quand bien même lui-même et l'enfant ne se seraient jamais connus.

Les questions auxquelles l'usager cherche des réponses sont très souvent de trois ordres : savoir s'il a été aimé, si l'on s'est occupé de lui, si le placement est de son fait.⁴⁹

1.3.2. *Rechercher ses origines : l'exemple de la consultation des dossiers d'Aide sociale à l'enfance*

Une fois franchie l'étape de la réflexion, l'usager qui a été accueilli ou pris en charge par les services d'Aide sociale à l'enfance de son département de naissance peut faire la démarche de demander à consulter son dossier auprès des services administratifs.

Les usagers ne savent pas toujours que ce service est géré par les conseils généraux depuis la loi de décentralisation de 1983. Auparavant, la DDASS⁵⁰ était en charge de cette mission et l'expression « enfant de la DDASS » est restée dans les esprits des personnes ayant bénéficié du service et dans le grand public. Un regard rapide sur les forums disponibles sur internet où les usagers se renseignent et se confient met en avant un certain nombre de demandes concernant les modalités d'accès aux dossiers et les adresses auxquelles ils peuvent écrire aux administrations. Nombreuses sont aussi les confusions entre DDASS et ASE : « Bonnafous », en 2010, s'inquiète d'avoir reçu un appel d'un inspecteur de la protection de l'enfance et l'assimile à la DDASS⁵¹. Les sept internautes qui lui répondent lui donnent des conseils en reprenant le même terme, seulement deux lui signalent qu'il s'agit désormais de l'Aide sociale à l'enfance.

Après réception de la demande de l'usager par l'administration, celle-ci a deux mois⁵² pour lui répondre, sans quoi à l'issue de cette échéance le silence est considéré comme un refus tacite et l'usager est libre de se tourner

⁴⁸ La psychogénéalogie est une théorie des années 1970 selon laquelle les actions, comportements, secrets et traumatismes de l'ancêtre d'un individu conditionneraient celui-ci en termes de caractère, maladie ou troubles mentaux, sans qu'il ait jamais eu connaissance directe de son ancêtre ni de ses agissements.

⁴⁹ Eugénie Feldmann, *Accéder à ses origines personnelles. Démarche, accompagnement et témoignages*, op. cit., p. 42.

⁵⁰ Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales.

⁵¹ Yahoo! Questions réponses, *Éducation*, [en ligne], disponible sur <https://fr.answers.yahoo.com/question/index?qid=20101022113453AANmCEH> (consulté le 09/06/2014).

vers la CADA. Quand l'administration a donné son accord, elle se renseigne sur la façon dont le demandeur veut recevoir les informations, par voie postale avec des photocopies ou sur rendez-vous au sein des services. Si l'utilisateur choisit la seconde option, un entretien est organisé.

Les modalités d'accompagnement diffèrent selon les départements et chacun n'a pas la même approche. Certains départements ne laissent pas le choix à l'utilisateur et celui-ci est accompagné par un psychologue et/ou un administratif. D'autres lui laissent la possibilité de choisir de lire son dossier seul.

L'étude des témoignages sur les forums de discussions permet d'avoir des exemples des pratiques dans les différents départements, même si ceux-ci ne sont pas toujours présentés nommément. Ces témoignages qui décrivent de façon précise de déroulement de la consultation du dossier sont, en fait, extrêmement rares, et présentent quasi-exclusivement des rendez-vous qui se sont mal passés : nous pouvons considérer que l'envie de l'internaute de faire partager son vécu découle d'une mauvaise expérience et d'un besoin de manifester un mécontentement.

« Cooki »⁵³ ne savait pas qu'elle avait le droit d'avoir une copie de son dossier après la lecture qui lui en a été faite par une personne dont elle ne précise pas la fonction. Celle-ci lui a lu les grandes étapes de son parcours durant une demi-journée. « *Je ne pouvais pas m'empêcher de commenter, et elle écoutait, attentive et sans jugement* », relate-t-elle. Pour Cooki, qui a demandé son dossier pour en savoir plus sur ses parents lorsqu'elle était enfant, la consultation proprement dite n'a été qu'une étape qui a précédé une période très douloureuse puisqu'une fois rentrée chez elle, elle s'est trouvée seule face à un dossier dans lequel elle a trouvé des informations auxquelles elle ne s'était pas préparée.

« *Et j'y ai trouvé des choses vraies, des fausses, mensongères, des faits importants qui me tiennent à cœur mais qui ne s'y trouvent pas, des interprétations rageantes d'attitude, de comportement de moi ou de proches (donc on ne se contente plus d'observer, remarquer, ou constater, on se mettait dans la tête de, alors que correspond pas à mes pensées) du bidon, des trucs ou j'avais cru qu'on m'avait cru et bien non, des réactions...* », « *d'ailleurs, par rapport au contenu insupportable car faux, arrangé à une sauce, mensonger, ça me rendait encore plus malade de savoir que ce dossier "dormait" avec ces conneries avant que je l'ai et que dans le passé, ces conneries ont été lues par beaucoup de professionnels (juge, éducateur, assistante sociale...) et ont eu des conséquences qui aurait pu être évitables* », tel est le sentiment de malaise et le ressenti désastreux de cette jeune femme. Elle ajoute que la douleur s'est estompée après de longs mois, et qu'elle aurait dû « *laisser tout ça enterré* ».

⁵² Le délai n'est pas forcément le même pour les dossiers médicaux. Voir page 36 : « La demande de communication à l'administration ».

⁵³ Atoute.org, *Forums d'échanges médicaux*, [en ligne], disponible sur <http://www.atoute.org/n/forum/showthread.php?t=35729> (consulté le 09/06/2014).

Pour « S.N. »⁵⁴, c'est la consultation en elle-même plus que les informations qu'elle a trouvées dans son dossier qui l'ont marquée. Alors qu'elle s'attendait à consulter et lire son dossier seule comme la loi l'y autorise, la psychologue et l'assistante administrative qui l'ont accueillie ont commencé par lui poser des questions sur ses motivations et sur sa vie privée, ignorant ses sollicitations à voir les documents par elle-même. S.N. réussit à obtenir entre ses mains le dossier après une heure d'entretien. *« Je hausse le ton et je parviens à l'avoir dans les mains rien qu'une minute. Je commence à peine à lire que la psychologue me dit : "maintenant il faut nous le rendre !" . Craignant qu'elle ne me le prenne des mains, je tire rapidement des papiers l'enveloppe marquée « confidentiel ». La psychologue me dit alors "ça je vous l'interdis", mais je me dépêche d'ouvrir l'enveloppe et de regarder à l'intérieur. Je n'y trouve rien d'extraordinaire, juste un papier auquel je m'attendais »*, raconte-t-elle, bien qu'elle soit en droit de consulter ses documents, car les agents du service doivent procéder à un tri des dossiers afin d'en retirer les informations non communicables avant les consultations, et on peut supposer que le travail a été effectué.

« Ça devait être une simple consultation de dossier, mais ces deux femmes en ont fait un cauchemar. Au lieu d'avoir des réponses, je suis rentrée chez moi dégoûtée et en larmes. Est-ce qu'elles ont le droit de se comporter comme ça ? », conclue-t-elle. Il en ressort en tous cas que l'attitude du personnel de ce conseil général n'est pas en accord avec la loi de 1978 sur l'accès aux documents nominatifs. Se pose néanmoins toujours la question de la subjectivité des témoignages qui peuvent être légèrement déformés sous l'effet de la colère de l'utilisateur.

Sophie⁵⁵ a demandé à consulter son dossier au début de l'année 2010. Elle décrit très positivement le rendez-vous qu'elle a eu au conseil général où elle a été accueillie par une éducatrice et par la responsable du service. Celles-ci lui ont laissé le choix entre la laisser seule ou l'accompagner. Ayant choisi la seconde option, Sophie raconte : *« Elles m'ont tendu la boîte de mouchoirs... et ont répondu à mes questions (surtout celles qui portaient sur le fonctionnement de la DDASS de l'époque...). Je me suis sentie en confiance et soutenue. À la fin, elles m'ont proposé de marquer les pages qui m'intéressaient afin d'en faire des copies »*.

Si la consultation s'est bien passée, cette jeune fille qui souhaitait y voir plus clair dans son passé déplore le manque de préparation des usagers aux informations parfois violentes qu'ils vont rencontrer dans leur dossier. Elle qualifie les rapports sociaux de *« dénués de toutes notions psychologiques et affectives. Je crois que ce qui m'a le plus bouleversée, c'est qu'à aucun moment on ne parle du traumatisme vécu, ou du mal-être dans lequel j'ai grandi. »* Malgré cela, Sophie conseille aux personnes dans son cas de ne pas hésiter à vivre cette expérience.

⁵⁴ Doctissimo, *Forum famille*, [en ligne], disponible sur http://forum.doctissimo.fr/famille/droit-famille/consultation-dossier-ddass-sujet_3663_1.htm (consulté le 09/06/2014).

⁵⁵ Lesocial.fr, *Le social : emploi, concours et formation*, [en ligne], disponible sur <http://www.lesocial.fr/forums/read.php?f=10&i=10331&t=10331&debut=72> (consulté le 09/06/2014).

Ces exemples de consultations de dossiers d'Aide sociale à l'enfance montrent bien le désir des usagers de mieux connaître leur histoire, de se rappeler d'éléments de leur enfance oubliés, de comprendre ce que leur jeune âge ne leur permettait pas d'assimiler à l'époque. La demande d'information peut aussi être de nature simplement administrative : des personnes peuvent solliciter les services de consultation de dossier afin d'obtenir des pièces comme des contrats de travail, nécessaires pour leur retraite, ou simplement des pièces d'état civil. Ces pièces leur sont communiquées par voie postale.

1.3.3. *Le cas des enfants nés sous X : le Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP)*

La loi du 22 janvier 2002 crée le CNAOP pour faciliter l'accès aux origines personnelles.

Il « émet des avis et formule toutes propositions utiles relatives à l'accès aux origines personnelles »⁵⁶. Ce Conseil est à l'usage de plusieurs catégories de personnes : les pupilles de l'État ou adoptés dont les parents de naissance ont demandé l'anonymat au moment de l'accouchement ou de l'abandon à un service départemental autorisé⁵⁷, les parents de naissance qui ont demandé ce secret et qui souhaiteraient le lever, et aux proches des parents de naissance qui peuvent adresser au CNAOP une déclaration d'identité qui sera intégrée au dossier⁵⁸. Si l'intéressé est décédé, la demande peut être faite par ses descendants en ligne directe – ce qui exclut de fait les conjoints.

Le CNAOP remplit ses missions en partenariat avec les départements, les collectivités d'Outre-Mer et les organismes autorisés pour l'adoption. Chaque Président de conseil général désigne parmi les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance des correspondants CNAOP, qui assurent la liaison entre les deux institutions et ont un rôle important : ils interviennent à la maternité lorsqu'une femme envisage de demander ou demande l'anonymat de la naissance, ils recueillent l'enfant ainsi abandonné, et ils assurent le relais lorsqu'un adulte né sous X demande à accéder à ses origines personnelles. L'article 147-1 du code de l'Action sociale et des familles donne la composition du Conseil, établie à 17 membres.

L'accouchement sous anonymat laisse plusieurs possibilités à la mère de naissance pour agir dans le cas où l'enfant chercherait à connaître ses origines. La mère peut laisser son identité dans le dossier, dans ce cas elle ne demande pas le secret de l'accouchement ; elle peut aussi laisser des informations qui ne mentionnent pas son identité mais qui permettront à l'enfant en recherche de mieux comprendre les circonstances de son abandon ; enfin, elle peut laisser dans le dossier un pli fermé, recueilli par la maternité par le correspondant CNAOP et

⁵⁶ Article 147-1 du code de l'Action sociale et des Familles.

⁵⁷ Patrice Marcilloux, *Les ego-archives. Traces documentaires et recherche de soi*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, p. 94.

⁵⁸ Article L147-2 du Code de l'Action sociale et des Familles.

conservé dans le dossier au sein du conseil général. Ce pli fermé contient l'identité de la mère ainsi que d'autres informations permettant de la retrouver⁵⁹. Si une demande est faite au CNAOP par l'enfant, le pli est transmis à cette institution qui est la seule habilitée à l'ouvrir : celle-ci doit contacter la mère de naissance grâce aux informations contenues dans le pli pour recueillir l'autorisation de transmettre son identité à l'enfant. Si elle refuse, l'identité ne sera pas révélée. Il est à noter que la mère peut à tout moment lever le secret. Cette mention est alors intégrée au dossier de l'enfant qui pourra ainsi la retrouver s'il entreprend des recherches.

Les enfants nés sous X disposent d'un dossier au conseil général, mais il contient peu d'informations au vu du secret des origines. Avant la communication du dossier, les mentions faisant référence à l'identité des parents sont occultées.

En 2009, Nathalie⁶⁰ relate le déroulement de la consultation de son dossier, qui a eu lieu à Paris. Née sous X, elle a été adoptée à l'âge d'un an et demi, après avoir été confiée consécutivement à une dizaine de nourrices. Bien que des connaissances l'aient prévenue du peu d'informations contenues dans les dossiers des nés sous X, elle demande quand même à consulter le sien. Le rendez-vous se fait dans un centre médico-social parisien, elle est accompagnée par une assistante sociale, un psychologue et une personne déléguée du tribunal. Les questions de ces derniers troublent Nathalie qui leur fait part de son agacement quant au fait qu'ils ne la laissent pas lire son dossier par elle-même. Finalement, le psychologue et le délégué du tribunal partent, la laissant seule avec le dossier et l'assistante sociale. Nathalie est déçue de voir que les documents ne sont que des photocopies avec de « *grands blancs* », c'est à dire les mentions nominatives occultées. L'assistante sociale lui fait alors remarquer que la personne chargée de retirer les informations nominatives avait peut-être fait une erreur : « *ayant un dossier (en fait 22 dossiers mis dans un) très épais, peut être que la personne qui a photocopié mon dossier et a eu la lourde tâche d'effacer les noms s'est peut être loupée une fois ! Et c'est comme ça que j'ai pu avoir le nom de ma génitrice, la description physique de mon géniteur* ». La volonté d'anonymat de la mère de naissance n'a pas été respectée suite à une erreur humaine.

Nathalie découvre dans le même temps que son lieu de naissance a été changé. Il s'agit d'une pratique répandue dans les années 1980 consistant à changer le lieu ou la date de naissance de l'enfant, pour protéger la mère ou protéger l'enfant des parents qui souhaiteraient entrer dans sa vie sans qu'il en ait fait la démarche. C'est aussi le cas d'Aurore⁶¹ qui, après avoir consulté son dossier au conseil général de l'Allier, n'a pas retrouvé d'informations nominatives sur ses parents mais le nom de l'assistante sociale qui l'avait suivie : « *Elle a eu un*

⁵⁹ La mère de naissance peut, à tout moment, contacter le correspondant CNAOP afin de rajouter d'autres informations à ce pli fermé : numéro de sécurité sociale, adresse, adresse mail... Ces nouvelles informations font l'objet d'un autre pli fermé.

⁶⁰ Recherche-origines, *Nés sous X*, [en ligne], disponible sur <http://recherche-origines.forumpro.fr/t57-recherche-temoignages-concernant-la-consultation-du-dossier#635> (consulté le 09/06/2014)

⁶¹ Recherche-origines, *Nés sous X*, [en ligne], disponible sur <http://recherche-origines.forumpro.fr/t57-recherche-temoignages-concernant-la-consultation-du-dossier#516> (consulté le 09/06/2014).

discours assez généraliste, qui m'a énormément perturbée... elle m'a avoué que ma date et mon lieu de naissance n'étaient pas justes, car à cette époque afin de protéger la maman X, on changeait les lieux et les dates de naissance des enfants. »

S'il peut y avoir un secret des origines, le secret de l'adoption n'existe pas, puisque l'adoption découle d'un jugement public⁶².

Le dossier personnel est donc un recueil de documents qui comportent des informations sur la personne concernée. Il est soumis à des règles de secret professionnel selon les typologies de documents et de données. Il est compréhensible qu'une personne souhaite avoir accès à un dossier administratif qui le concerne, pour plusieurs raisons : cela peut être dans un souci de formalités, pour récupérer des informations administratives utiles relatives à une prise en charge médicale ou sociale ; mais l'objectif peut aussi être d'obtenir des informations sur lui-même dans un but personnel.

L'accès de l'utilisateur à son dossier est encadré juridiquement, et bien que l'accès aux documents administratifs soit pris en compte depuis 1978, il a mis une vingtaine d'années à s'étendre aux dossiers médicaux et médico-sociaux. L'accès est l'objet de notre seconde partie.

2 Vers une évolution de la prise en compte du droit des usagers

Le terme d'utilisateur désigne la personne qui bénéficie d'un service public. Pour certains professionnels du secteur social, avec les évolutions des réglementations, l'utilisateur se confond de plus en plus avec un client.⁶³

L'administration dans son ensemble s'est ouverte à une certaine transparence à partir de 1978 et de l'ouverture des documents administratifs aux citoyens, avec en plus la création de la CADA. Les dossiers personnels étant une catégorie de documents administratifs, la communication en est possible, d'abord à lui même, à ses proches dans certains cas, ou même à des tiers à l'échéance de délais légalement établis.

⁶² Jean-Marc Lhuillier, *Le secret professionnel des travailleurs sociaux*, op. cit., p. 112.

⁶³ Pour plus de précisions sur le sujet, le lecteur pourra consulter Roland Janvier et Yves Matho, *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les organisations sociales et médico-légales*, Paris, Dunod, 2004, 318 p.

2.1. Le droit d'accès de l'utilisateur à son dossier

Il y a moins d'une quarantaine d'années, l'administration était encore sous le régime du secret concernant ses documents de fonctionnement. Une transition s'est opérée pour garantir une large communication qui va des organismes administratifs de service public aux organes privés exerçant une mission de service public. À noter qu'il faut attendre la loi du 4 mars 2002 pour que le droit s'étende aux dossiers médicaux.

2.1.1. L'accès aux documents administratifs : une révolution et une évolution

« En aucun cas les renseignements recueillis ne seront rapportés aux personnes qu'ils concernent »⁶⁴. Telle est la phrase qui était imprimée sur un livret de recueil de renseignements sociaux datant de 1950. Cette expression montre que la tradition du secret, qui s'était fixée depuis l'Ancien Régime, était de mise il n'y a pas si longtemps. En effet, notre société est passée « du secret organisé au droit de savoir »⁶⁵. Auparavant, les usagers étaient désignés sous le terme d' « administrés ». La France n'est pas le seul pays à faire preuve de cette tendance à la transparence : les États-Unis ont franchi le pas dès 1969⁶⁶.

Le décret du 11 janvier 1977 crée une commission chargée d'étudier les moyens de favoriser la communication des documents administratifs au citoyens. Cette commission constitue les prémices de la loi de 1978, qui consacre ce droit à la communication. Le législateur semblait s'attendre à un élan massif du public vers les documents de nature administrative mais d'ordre général puisqu'initialement, la loi ne prévoyait un accès qu'aux documents non-nominatifs. Il faut attendre 1979 et un amendement du sénateur Thyraud, inclus dans la loi du 11 juillet 1979, pour que les documents personnels puissent éventuellement être communiqués à leurs intéressés⁶⁷. L'article 6 de la loi de 1978 prévoit désormais une catégorie de documents uniquement consultables par ceux-ci.

La loi de 1978 met également en place la CADA pour superviser la communication des documents. Elle peut être saisie par un usager en cas de non-réponse d'une administration suite à une demande ou lorsqu'il soupçonne que des informations lui ont été injustement cachées. À l'inverse, elle peut être aussi sollicitée à l'administration s'il

⁶⁴ Pierre Verdier, *Accès aux dossiers nominatifs*, discours prononcé à Clermont-Ferrand en 2001, disponible sur http://www.rosenczveig.com/terre_accueil/pverdier/pvaccesauxdossiersnominatifs.htm (consulté le 09/06/2014).

⁶⁵ Pierre Verdier, « L'utilisateur et le dossier social », *Journal du Droit des Jeunes*, n° 193, mars 2000, p. 7.

⁶⁶ Pierre Verdier, *Accès aux dossiers nominatifs*, *op. cit.*

⁶⁷ Patrice Marcilloux, *Les ego-archives. Traces documentaires et recherche de soi*, *op. cit.*, p. 88.

existe un doute sur la communicabilité d'un document ou de certaines pièces dans un dossier⁶⁸. La CADA publie régulièrement ses avis et ses conseils dans des rapports d'activité annuels.

La loi de 1979 sur les archives pose des délais de communicabilité au public selon les contenus des documents, et pas selon les typologies documentaires : soixante ans pour les documents portant atteinte à la vie privée, 120 ans à compter de la date de naissance de l'intéressé pour ceux à caractère médical. Le législateur entend protéger ainsi le secret médical de la personne puisque celle-ci sera probablement décédée lorsque la durée d'utilité administrative ne courra plus. La loi 2008-696 du 15 juillet 2008 modifie les délais et les raccourcit afin de favoriser la communication et d'élargir le public : on passe alors à 50 ans à compter de la date du document le plus récent contenu dans le dossier pour les documents nominatifs, et à 25 ans après le décès de l'intéressé pour les documents médicaux. Si cette date n'est pas connue, le délai légal reste à 120 ans après la naissance. Les documents judiciaires d'un dossier, par exemple du dossier d'Aide sociale à l'enfance, ne sont pas communicables, car les documents du juge ne le sont qu'à son appréciation⁶⁹.

La loi de 1978 est générale sur l'accès aux documents administratifs ; celle du 22 janvier 2002, relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État, crée le CNAOP et organise l'accouchement sous X tout en gardant une possibilité d'anonymat ou au contraire, de réversibilité du secret. Il est rendu possible grâce au pli fermé contenu dans le dossier. La loi harmonise les conditions de recueil des renseignements, la procédure, leurs conditions de communication et de conservation, encadre les personnes souhaitant faire des recherches sur leurs origines et assure le relais entre ceux-ci et les parents de naissance⁷⁰.

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale encadre l'accès à tous les documents relatifs à la prise en charge de l'usager. Elle s'applique dans le secteur social et le médico-social. Cette formule est générale et ne détaille pas les typologies de documents à communiquer. Cette loi est suivie quelques mois plus tard par celle du 4 mars 2002 qui concerne le secteur sanitaire cette fois. L'ambition du législateur étant de développer les droits collectifs et les droits individuels de l'usager⁷¹, l'accès aux données médicales est alors assuré. Il est développé dans l'article R 1112-3 du Code de la Santé Publique. Seuls les documents mettant en cause des tiers ne sont pas communicables à l'intéressé afin de ne pas porter atteinte à la vie privée d'autrui. De plus, le législateur n'a pas organisé de possibilité d'accès du patient mineur à son dossier médical personnel, même lorsqu'il en a refusé l'accès à ses parents et même en cas de rupture familiale⁷².

⁶⁸ Eugénie Feldmann, *Accéder à ses origines personnelles*, op. cit., p. 27.

⁶⁹ CADA, avis 20090682 du 16 avril 2009.

⁷⁰ Eugénie Feldmann, *Accéder à ses origines personnelles*, op. cit., p. 31.

⁷¹ Patrice Marcilloux, *Les ego-archives. Traces documentaires et recherche de soi*, op. cit., p. 90.

⁷² CADA, avis 20121015 du 22 mars 2012.

En principe, seul l'utilisateur est compétent pour demander la communication d'un document le mettant directement en cause. Cependant, il y a des exceptions : l'intéressé a le droit de mandater une personne pour accéder au dossier, tout comme les représentants légaux ont le droit d'en demander la communication s'il est mineur. Pour les documents médicaux, les ayants-droits du défunt ont la possibilité d'avoir accès au dossier, sous certaines conditions néanmoins.

2.1.2. *L'accès d'une tierce personne au dossier*

La personne qui souhaite consulter son dossier n'a pas à fournir de justification ou de motivation à cet effet, la communication étant un droit⁷³.

La CADA a considéré qu'un ancien pupille qui demandait à consulter son dossier peut, en principe, accéder à tous les documents contenus dans celui-ci, y compris ceux évoquant sa famille proche, sauf si le secret de la naissance a été demandé puisque celui-ci est imprescriptible.

L'intéressé a la possibilité de se faire accompagner dans la consultation de son dossier, mais il peut aussi mandater une personne qui pourra voir le document sans que l'utilisateur soit présent. Il faut cependant qu'elle soit expressément mandatée, et qu'elle dispose d'une procuration nominative. C'est notamment le cas pour un avocat. Si l'intéressé est mineur, les titulaires de l'autorité parentale peuvent l'autoriser à consulter le dossier, seul ou accompagné. Inversement, ils disposent de cet accès. En cas d'enquête judiciaire, un juge d'instruction a la possibilité d'ordonner la consultation du dossier d'une personne mise en examen grâce à une commission rogatoire⁷⁴. Lors du décès de l'utilisateur, ses ascendants ou descendants en ligne directe sont susceptibles d'avoir accès au dossier. Dans le domaine médical, il est soumis à plusieurs conditions.

L'utilisateur a le droit, de son vivant, de s'opposer à la communication des données contenues dans son dossier médical à ses proches. S'il formule cette demande, les informations sont incommunicables.

Dans le cas d'un mineur, les titulaires de l'autorité parentale ont accès au contenu du dossier sans restriction autres que celles appliquées à l'utilisateur lui-même, sauf si l'enfant a émis un avis contraire, qu'il soit vivant ou avant son décès⁷⁵. En effet, il peut s'opposer à ce que son dossier soit communiqué à ses parents : il faut cependant qu'il ait subi des traitements ou des interventions nécessaires à sa santé, et qu'il se soit opposé à ce que

⁷³ Eugénie Feldmann, *Accéder à ses origines personnelles*, op. cit., p. 30.

⁷⁴ *Ibid*, p. 30.

⁷⁵ CADA, avis 20092700 du 6 septembre 2009 et TA de Strasbourg, 17 mars 2010, Mme K., n°0804861.

ses parents soient consultés⁷⁶. Cette opposition du mineur ne peut intervenir que s'il en avait fait la demande expresse avant le début des soins⁷⁷.

L'accès des titulaires de l'autorité parentale trouve aussi ses limites dans le fait que le dossier d'un enfant devenu majeur, et ayant quitté l'établissement spécialisé dans lequel il séjournait, ne leur est dès lors plus accessible⁷⁸.

La consultation d'un dossier par des ayants-droit suppose obligatoirement le décès du concerné. Une vérification doit être faite en ce sens par les établissements concernés. Si l'usager, avant sa mort, était dans l'impossibilité de s'exprimer à ce sujet (en cas de coma par exemple), aucune communication des pièces du dossier n'est envisageable⁷⁹.

Les ayants-droit d'un patient décédé ont la possibilité de demander la consultation de son dossier. Les ayants-droit d'un défunt sont les personnes qui présentent la qualité d'héritier ou qui sont expressément désignées comme telles par testament ; les bénéficiaires d'une assurance-vie ou d'une assurance-décès, qui ne seraient pas des héritiers, ne sont pas considérés comme susceptibles de recourir à la demande de consultation du dossier du défunt⁸⁰. Cette demande est encadrée, puisqu'il faut qu'elle réponde à un objectif déterminé : connaître les causes de la mort, défendre la mémoire du défunt, faire valoir leurs droits⁸¹. Ces trois motifs sont les seuls qui puissent ouvrir l'accès au dossier : ainsi, la demande adressée à l'administration détentrice du dossier doit être motivée⁸². Selon l'objectif poursuivi par les ayants-droit, des documents leur seront communiqués : ce sont les données réputées nécessaires pour répondre à leur demande. En aucun cas le dossier n'est consultable par un tiers dans son intégralité⁸³.

Si un ayant-droit estime que les documents qui ont été portés à sa connaissance n'ont pas été suffisants pour atteindre son objectif, par leur nature ou leur nombre, il appartient à celui-ci de le démontrer⁸⁴.

Il est à noter que la CADA a jugé que le souhait d'une personne de consulter le dossier d'un défunt pour établir sa filiation avec lui, et ainsi prouver sa qualité d'ayant-droit, n'est pas un motif recevable⁸⁵. De même,

⁷⁶ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 29-30.

⁷⁷ TA de Marseille, 12 juillet 2011, M. P., n°1006822.

⁷⁸ Jean-Marc Lhuillier, *Le droit des usagers dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Rennes, Presses de l'École des Hautes Études en santé publique, 2009, p. 41.

⁷⁹ CNEH, *Guide relatif aux modalités d'accès au dossier médical du patient*, 2011, p. 32.

⁸⁰ CADA, conseil 20121675 du 5 avril 2012.

⁸¹ Article L 1110-4 du Code de la Santé Publique.

⁸² Le lecteur peut se reporter à l'annexe 2, p. 102 : exemple d'une demande de communication d'un dossier par un ayant-droit.

⁸³ TA Amiens, 22 juillet 2010, Mme L., n°1000564.

⁸⁴ TA Strasbourg, 3 juillet 2008, M. O. et TA de Montpellier, 23 avril 2009, M. F., n°0900100.

⁸⁵ CADA, avis 20084204 du 13 novembre 2008.

l'adoption rompt la filiation : la CADA a refusé l'accès au dossier d'une enfant décédée à cinq ans à sa sœur jumelle qui avait été adoptée, et qui ne peut, par ce biais, plus être considérée comme un ayant-droit, même pour prouver la cause de sa mort⁸⁶.

Afin d'obtenir le dossier ou des pièces qui le composent, il faut adresser une demande à l'administration détentrice. Il appartient au demandeur d'instruire sa demande.

2.1.3. *La demande de communication à l'administration*

La personne qui souhaite obtenir la communication de son dossier personnel doit s'adresser à l'administration qui en est détentrice, c'est à dire une administration de l'État, une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme privé chargé d'une mission de service public. Depuis la loi de 12 avril 2000, le particulier n'est pas tenu de connaître de façon précise l'identité de la personne chargée de traiter sa demande : il s'agit d'une logique de « guichet unique »⁸⁷. L'administration est tenue de rediriger la requête vers la bonne personne.

Dans le cas d'un dossier médical, le patient d'adresse au chef de l'établissement de santé qui détient son dossier, ou à la personne désignée à cet effet⁸⁸.

Il n'y a pas de formalisme prescrit pour cette demande par la loi de 1978. Néanmoins, la demande écrite est préférable puisqu'en cas de refus de l'administration, le demandeur est à charge de prouver qu'il a effectivement formulé sa demande : la forme écrite facilite la preuve. Il est conseillé d'adjoindre un accusé de réception à la requête, toujours dans le souci d'avoir à sa disposition une preuve de l'envoi de la demande, de savoir avec certitude que l'administration l'a bien reçue et d'avoir un point de départ du délai légal imparti pour qu'elle transmette sa réponse à l'utilisateur.

La demande doit être précise. Elle doit avant tout permettre à l'administration d'identifier facilement les documents sur lesquels porte la requête. En revanche, elle ne doit pas être abusive. L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que l'administration n'est pas tenue de donner suite à une demande de ce type, qui est considérée comme abusive lorsqu'elle manifeste une volonté de placer le service sollicité dans l'impossibilité matérielle d'honorer la demande, lorsque le nombre et le volume de documents sont considérables, lorsque les demandes de la même personnes sont systématiques ou répétitives, ou quand le demandeur a déjà eu accès au document par le

⁸⁶ CADA, avis 20120948 du 8 mars 2012.

⁸⁷ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 17.

⁸⁸ Le lecteur pourra se reporter à l'annexe 2, page 104 : demande de son propre dossier médical à un établissement de santé public ou privé.

passé, qu'il refuse de payer les frais de reproduction ou qu'il existe un contentieux entre lui et l'autorité sollicitée. La CADA préconise une négociation entre administration et demandeur afin de trouver un terrain d'entente⁸⁹.

Lorsqu'une administration reçoit une demande de communication d'un document administratif, elle doit en accuser réception pour le notifier au requérant. Le décret n°2001-492 du 6 juin 2001 en précise le contenu. Il doit comporter la date de réception et celle à laquelle l'issue de la demande sera connue ; il doit aussi préciser si la demande est susceptible de faire objet d'une acceptation implicite ou d'un rejet implicite, auquel cas les délais et voies de recours sont indiqués. S'il manque des pièces pour instruire la demande, l'accusé de réception doit en faire mention afin que le demandeur puisse les communiquer.

L'administration dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître sa réponse. Au départ, le délai était de deux mois, mais la CADA l'a réduit dans un souci d'accélération de la procédure : en effet, les administrations répondaient le plus souvent dans le mois qui suivait la demande⁹⁰. Pour les dossiers médicaux, le demandeur jouit d'un délai de réflexion de 48 heures après l'envoi de sa demande, afin qu'il puisse se rétracter. À l'issue de ce délai, l'administration a 8 jours pour honorer la demande si le dossier date de moins de 5 ans, et deux mois s'il est postérieur à 5 ans. Si ce délai de 2 mois semble respecté, c'est beaucoup moins le cas pour celui de 8 jours⁹¹.

Ainsi, « Ipsa » a demandé son dossier médical à l'établissement où elle a été hospitalisée durant 4 jours, moins de 5 ans auparavant, afin d'obtenir des informations sur les examens pratiqués par les médecins, nécessaires aux praticiens qui la suivent à présent. À l'issue de nombreuses demandes et de formalités, auxquelles il lui a été répondu que son dossier était inexistant et qu'elle n'avait jamais été hospitalisée aux dates qu'elle indiquait, elle s'est vue remettre « *la photocopie de la feuille de température, le dossier infirmier, enfin, ce qu'il a été possible de photocopier, c'est-à-dire que la secrétaire n'a pas été capable de réduire le document, donc à la photocopie, il manque : le haut de la feuille, et le bas aussi, où il y a des annotations.* » [...] « *Au total dans le dossier communiqué, je n'ai rien du dossier IRM, scanner, et ça, c'est plutôt gênant pour les médecins du privé qui ont eu du mal à devenir devins, donc il a fallu tout refaire, ailleurs, en urgence.* » De plus, « Ipsa » a été choquée de constater la présence d'annotations sur le dossier infirmier, totalement en contradiction avec la réalité : « *j'ai vu annoté dans mon dossier que je n'avais pas reçu suffisamment de visites ou de coups de fil de ma famille, et que j'étais donc très seule : travaillant à l'étranger, ma famille a effectivement eu du mal à tout lâcher pour débarquer le lendemain, mais ce n'était tout de même que quatre*

⁸⁹ Nord.gouv.fr, *Les services de l'État dans le Nord*, [en ligne], accessible sur <http://www.nord.gouv.fr/Demarches-administratives/Autres-demarches/Droits-des-usagers/Acces-aux-documents-administratifs> (consulté le 01/06/2014).

⁹⁰ *L'accès aux documents administratifs* [en ligne], disponible sur http://www.adm76.com/item_img/medias/documents/fiche-them-6.htm (consulté le 01/06/2014).

⁹¹ Patrice Marcilloux, *Les ego-archives. Traces documentaires et recherche de soi*, op. cit., p. 92. Selon une étude menée en 2009 auprès de 107 établissements de santé de la région Pays de la Loire, « le suivi des délais de transmission n'est que très partiellement réalisé ».

jours d'hospitalisation, avec la télé dans la chambre, et les journaux et le téléphone... Bref, mauvaise notation du corps infirmier. »⁹²

Il appartient à l'administration, en vertu des lois et règlements en vigueur, d'accéder à la demande de l'usager. S'il s'agit d'un document communicable, elle ne peut s'y opposer, et le demandeur peut le consulter selon les dispositifs mis en place. Elle est cependant susceptible de refuser de communiquer un document en sa possession.

2.2. La réponse de l'administration

Il y a donc deux possibilités pour l'administration à la réception d'une demande : l'acceptation ou le refus. Dans le premier cas, le demandeur se voit communiquer son document. Dans le second, il doit recourir à la CADA, qui est une institution compétente pour donner des avis et des conseils. Bien qu'elle ne puisse pas contraindre une administration à accéder à une demande de communication qu'elle aurait refusé au préalable, son avis est suivi à 80 % des cas⁹³. L'administration peut aussi elle-même saisir la CADA dans le but d'avoir un avis sur la communicabilité d'un document qu'elle ne saurait trancher elle-même.

2.2.1. L'exercice du droit d'accès

Les trois voies de consultation d'un document, prévues par l'article 4 de la loi de 1978, sont la communication sur place, l'envoi postal et l'envoi par courrier électronique⁹⁴. Si le choix du mode de communication dépend de la volonté du demandeur, il est laissé à l'appréciation de l'administration si celui-ci ne s'est pas exprimé dessus⁹⁵.

La consultation sur place est gratuite. L'administration est en droit d'imposer ce mode de consultation dans le cas où le nombre important de documents le rendrait indispensable. Elle doit s'assurer, néanmoins, que les heures d'ouvertures des locaux permettent à l'usager de consulter aisément ce qu'il est venu chercher. La

⁹² Atoute.org, *Forum d'échanges médicaux*, [en ligne], disponible sur <http://www.atoute.org/n/forum/showpost.php?p=2574080&postcount=11> (consulté le 01/06/2014).

⁹³ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 18.

⁹⁴ Décret n°2001-493 du 6 juin 2001.

⁹⁵ Nord.gouv.fr, *Les services de l'État dans le Nord*, [en ligne], disponible sur <http://www.nord.gouv.fr/Demarches-administratives/Autres-demarches/Droits-des-usagers/Acces-aux-documents-administratifs> (Consulté le 01/06/2014)

consultation sur place peut s'adjoindre à la délivrance de copies, si le temps n'a pas été suffisant, ou elle peut s'étaler sur plusieurs rendez-vous, si l'administration le juge nécessaire⁹⁶.

La prise de photographies n'est pas une éventualité qui a été prise en compte par le législateur. En l'absence de textes réglementaires n'en précisant ni l'autorisation ni l'interdiction dans la loi de 1978, la CADA recommande aux administrations d'envisager cette éventualité en l'absence d'un autre moyen de reproduction ou de l'état de conservation du document⁹⁷.

L'utilisateur est en droit de se faire accompagner par un tiers lors de sa venue dans le service pour consulter les documents. Dans les établissements médicaux, le médecin qui a établi les informations que le patient veut consulter peut considérer qu'il est dans son intérêt de se faire accompagner par un tiers, dans un souci de protection de la personne qui pourrait se trouver dans un état de solitude face aux informations qu'il aura apprises. Le patient n'est pas tenu d'accepter cette présence. Dans certains cas d'hospitalisations, notamment psychiatriques, la présence d'un médecin au moment de la consultation peut être imposée⁹⁸. Le patient peut ouvrir un recours auprès de la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques s'il est opposé à cette présence : celle-ci rend un avis qui tranche le désaccord qui s'impose⁹⁹.

Si l'état matériel d'un document, du fait de sa conservation, ne laisse pas le choix concernant son mode de communication, l'administration en décide. En effet, dans certains cas, la communication risque d'endommager le document, dans d'autres, la consultation est préférable à la reproduction.

Les frais de copies sont à la charge de l'utilisateur. Celui-ci ne peut exiger la reproduction d'un document sur un support qui n'est pas utilisé couramment par le service sollicité. L'arrêté du Premier Ministre du 1^{er} octobre 2001 fixe les tarifs maximum de reproduction qui peuvent être imputés au demandeur : 0,18 € par page A4 en impression noir et blanc ; 1,83 € pour une disquette ; 2,75 € pour un CD-rom. La disquette n'est plus un support utilisé dans les administrations de nos jours.

Les coûts de reproduction doivent être signifiés au demandeur, et l'administration peut en exiger le paiement au préalable¹⁰⁰. L'absence de régie pour encaisser les paiements ne doit pas être un motif de non-délivrance de copies, puisqu'il appartient alors à l'administration de les délivrer gracieusement¹⁰¹.

⁹⁶ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 18-19.

⁹⁷ Nord.gouv.fr, *Les services de l'État dans le Nord*, [en ligne], *op. cit.* (Consulté le 01/06/2014).

⁹⁸ CNEH, *Guide relatif aux modalités d'accès au dossier médical du patient*, 2011, p. 48.

⁹⁹ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 31-32.

¹⁰⁰ CADA, avis n°20002267 du 8 juin 2000.

¹⁰¹ Nord.gouv.fr, *Les services de l'État dans le Nord*, [en ligne], *op. cit.* (Consulté le 01/06/2014).

Les documents communiqués par messagerie électronique le sont gratuitement. Pour l'utilisation d'un autre support, l'administration peut fixer une tarification calculée sur le coût de l'achat du support et celui d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la copie¹⁰².

Nous avons pu voir l'exercice de la consultation des documents administratifs en cas d'acceptation de l'autorité qui les détient. Cependant, comme nous l'avons évoqué, l'administration peut refuser une demande.

2.2.2. *Le refus de l'administration*

Le rejet d'une demande par l'administration peut revêtir deux formes : le refus tacite et le refus exprès. Dans ce second cas, le rejet doit être motivé.

Le refus tacite est le silence gardé par l'autorité détenant le document dans un délai d'un mois après réception de la demande. Cette absence de parole vaut décision de refus. Il s'agit du cas le plus fréquent¹⁰³.

Le refus exprès émane d'une notification de l'autorité compétente à l'intéressé. Elle doit être motivée, et comporter les voies de recours qui s'offre alors au demandeur. Dans les deux cas de refus, celui-ci dispose de 2 mois pour saisir la CADA¹⁰⁴. Cependant, dans une procédure de refus exprès, les délais courent différemment selon les cas de figure : si la décision de rejet intervient avant le délai d'un mois imparti avant la considération d'un refus tacite, le délai de deux mois pour saisir la CADA, ou la CNIL s'il s'agit de documents subissant un traitement informatisé, court à partir de la date de notification du refus. En revanche, si l'administration adresse son refus après le délai d'un mois, mais pendant celui de deux mois pour saisir la CADA, un nouveau délai de deux mois court à partir de cette notification. Pour finir, si la décision de rejet intervient postérieurement aux deux mois à compter de la date de la demande, il n'est plus possible à l'utilisateur de saisir la CADA puisque le délai imparti à cette procédure ne court plus : il y a alors forclusion^{105 106}. Le demandeur doit alors reprendre sa démarche depuis le début en adressant une nouvelle demande à l'administration pour les documents qui étaient en cause.

Les motifs de refus sont divers. Tous les documents administratifs ne peuvent être communiqués à tout un chacun. Ces dispositions figurent dans l'article 6-I de la loi du 17 juillet 1978 : l'administration peut notamment

¹⁰² Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 19.

¹⁰³ *L'accès aux documents administratifs* [en ligne], disponible sur http://www.adm76.com/item_img/medias/documents/fiche-them-6.htm (consulté le 01/06/2014).

¹⁰⁴ Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005.

¹⁰⁵ Déchéance d'un droit à l'issue de délais impartis.

¹⁰⁶ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 20.

refuser la communication d'un document qui porte atteinte au respect de la vie privée des personnes, bien que la communication en occultant les mentions en causes soit envisagée.

De plus, le droit à la consultation de documents administratifs dont la durée d'utilité administrative court encore ne concerne que ceux qui sont achevés : cela exclut de fait les documents préparatoires à une décision administrative qui n'est pas encore conclue. De même, l'administration n'a pas à répondre aux demandes de communications portant sur un document officiel, qui a déjà été rendu public et qui est accessible par l'utilisateur par ses propres moyens¹⁰⁷.

L'administration peut aussi rejeter les demandes portant sur un document qui aurait disparu, ou, par exemple, une demande portant sur une restitution d'un document original : aucun document authentique ne peut être remis à un usager¹⁰⁸.

Le demandeur a la possibilité de se tourner vers la CADA. C'est le préalable à toute requête car il ne pourra saisir le tribunal administratif, ou le Conseil d'État si le refus émanait d'une administration à compétence nationale, qu'après avoir reçu un avis de la CADA.

2.2.3. Saisine de la CADA : contexte, procédure, suite à donner à l'avis

Comme nous l'avons précisé, le demandeur dispose de 2 mois à l'issue de la notification du refus de l'administration pour saisir la CADA, qui est gratuite¹⁰⁹. La demande de saisie peut être effectuée jusqu'au dernier jour avant la prescription, le cachet de la poste faisant foi.

La CADA est une autorité indépendante, chargée de veiller à la liberté d'accès des documents consultatifs. Lorsqu'elle est saisie par un particulier, elle délibère en séance, et elle dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître son avis à l'administration concernée sous forme de lettre motivée¹¹⁰.

Il y a 5 types d'avis : l'incompétence de l'institution ; l'irrecevabilité de la demande dans les cas où l'administration n'aurait pas été consultée au préalable, ou parce que la demande n'est pas suffisamment précise ou qu'elle a été formulée trop tard ; l'avis favorable, le plus fréquemment donné ; l'avis défavorable ; et la déclaration « sans objet » quand le document a été communiqué entre temps ou qu'il est déclaré comme inexistant par l'administration¹¹¹.

¹⁰⁷ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁸ CADA, *Rapport d'activité*, 2010, p. 19.

¹⁰⁹ Le lecteur pourra se reporter à l'annexe 2, p. 106 : saisine de la CADA.

¹¹⁰ *L'accès aux documents administratifs* [en ligne], disponible sur http://www.adm76.com/item_img/medias/documents/fiche-them-6.htm (consulté le 01/06/2014).

¹¹¹ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 20.

Lorsqu'elle est notifiée de l'avis de la CADA, l'administration dispose d'un mois pour l'informer des suites qu'elle va donner à la demande, même si ce délai n'a pas de portée juridique. Dans les faits, ses avis sont suivis de 80 à 85 % selon les années : bien qu'elle n'ait pas de pouvoir contraignant, la CADA jouit d'une force de persuasion et d'une autorité reconnue en la matière¹¹².

Même si l'administration accepte la communication du document en cause, elle n'est pas légalement tenue d'en informer le demandeur. Celui-ci, sans réponse dans un délai de deux mois après l'enregistrement de sa saisie à la CADA, peut alors se tourner vers le juge administratif qui siège dans le ressort de l'administration sollicitée, et ceci quel que soit le sens de l'avis formulé par la CADA. La procédure de « recours pour excès de pouvoir » est la seule capable de modifier l'avis initial de l'administration et, le cas échéant, d'en contraindre la communication. Le juge dispose de 6 mois à compter de l'enregistrement du recours pour statuer. La présence d'un avocat pour représenter le demandeur n'est pas nécessaire : celui-ci doit juste s'acquitter d'un timbre fiscal de 15 €¹¹³.

L'usager dispose de moyens encadrés juridiquement pour avoir accès aux documents qui le concernent. Il est important de préciser que l'essentiel des communications se fait par voie postale, y compris pour les dossiers médicaux, en dépit des recommandations de la Conférence nationale de santé¹¹⁴.

*

* *

Le dossier personnel nominatif, détenu par une administration, un établissement public ou un établissement privé exerçant une mission de service public, est accessible à la personne concernée depuis 1978 pour les documents administratifs, et la notion est reprise dans la loi de 2002 pour les dossiers découlant de l'action sociale et médico-sociale.

Les documents regroupés dans le dossier de la personne accueillie ou accompagnée sont de typologies diverses. Cependant, il est admis qu'ils comportent des données privées, et théoriquement accessibles uniquement à l'usager. Les professionnels des secteurs évoqués dans cette étude sont garants de la confidentialité des données : ils doivent veiller à la conservation des dossiers dans des conditions optimales, afin qu'un manque de rigueur ne puisse pas porter de préjudice à l'usager. La conscience que les dossiers ont désormais vocation à être communiqués à la personne concernée a mis une trentaine d'années à être établie de façon complète. Depuis les

¹¹² *L'accès aux documents administratifs* [en ligne], disponible sur http://www.adm76.com/item_img/medias/documents/fiche-them-6.htm (consulté le 01/06/2014).

¹¹³ Valérie Balland, Diane Rousseau, « L'accès aux dossiers personnels », *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁴ Patrice Marcilloux, *Les ego-archives. Traces documentaires et recherche de soi*, *op. cit.*, p. 93.

années 2000, l'usager est placé au centre des missions sociales et médico-sociales. De ce fait, la consultation de son dossier devient un droit consacré.

Pour obtenir un document, une simple demande à l'administration qui détient le dossier peut suffire ; néanmoins, il dispose de voies de recours, comme la saisine de la CADA et celle du tribunal administratif. Il est important de rappeler que le lieu de conservation de l'information demandée par l'usager, ou son support, n'est pas un motif de refus de communication.

L'accès de l'usager à ses informations personnelles ne peut pas se réduire à l'accès à son dossier nominatif. En effet, l'usager a théoriquement le droit de consulter tous les documents relatifs à sa prise en charge. Il peut s'agir de son dossier, mais aussi des registres, fichiers, cahiers de consignes, cahiers de bords ou de liaison, de synthèse, cahiers de réunions diverses, albums photos, réalisations collectives, détenues par l'établissement où l'usager a été accueilli. On parle alors de « documents de prise en charge ».

Les motivations de l'usager qui le mènent à demander la consultation de son dossier peuvent être diverses. La personne qui demande son dossier médical effectue en général la démarche pour transmettre son dossier médical à un autre professionnel de santé. De même, l'ayant-droit qui demande le dossier médical d'un défunt a des motivations établies juridiquement. Il n'en va pas de même pour les dossiers sociaux. Pour les enfants qui ont été abandonnés à la naissance, il s'agit souvent d'une démarche pour tenter de retrouver des informations sur ses origines, à défaut d'utiliser ce biais pour retrouver ses parents : en effet, si le secret a été demandé, l'identité des parents de naissance est secrète et imprescriptible tant que la mère biologique n'a pas fait la démarche de levée du secret.

Les enfants qui ont été placés par l'intermédiaire de l'Aide sociale à l'enfance recherchent autre chose. S'il peut s'agir, dans la plupart des cas, de demandes d'attestation de prise en charge dans le but d'effectuer des formalités purement administratives, d'autres personnes veulent lire leur dossier dans un objectif très personnel. En effet, il est question alors de se remémorer son passé, les raisons de son placement. Parfois aussi, les questions portent sur les parents, leur histoire et leur comportement durant l'enfance de la personne concernée. Les motivations sont diverses, autant que leurs interrogations.

L'étude des profils des consultants des dossiers des enfants de l'Aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire devrait permettre de souligner leurs réactions et attentes dans ce département. L'analyse de ces dossiers et la comptabilisation des typologies de documents qui y sont présents donnera une évolution de la répartition documentaire sur la période allant de 1900 à 1995. Le recueil des pratiques et ressentis des professionnels qui travaillent sur le dossier, pour en assurer la gestion ou en produisant des documents, apportera des données concrètes sur le traitement des informations relatives aux dossiers dans le Maine-et-Loire.

BIBLIOGRAPHIE

1 - Généralités sur l'Aide sociale à l'enfance :

Commission nationale d'études et de recherches de l'ANPASE (Association Nationale Des Personnels De L'aide Sociale à L'Enfance), *L'Aide sociale à l'enfance ? Interrogations*, Paris, Éditions ESF, 1980, 158 p.

HARDY (Jean-Pierre), LHUILLIER (Jean-Marc), *L'aide sociale aujourd'hui*, Issy-Les-Moulineaux, ESF, 2010, 479 p.

LEFEBVRE (Gérard), *L'aide sociale à l'enfance. Du compassionnel au professionnel*, Paris, L'Harmattan, 2012, 209 p.

LHUILLIER (Jean-Marc), *Aide sociale à l'Enfance. Guide pratique*, Paris, Berger-Levrault, 2009, 323 p.

TIGREAT (Hervé), *L'aide sociale à l'enfance de l'Antiquité à nos jours : regards juridiques, philosophiques et psychologiques sur les enfants sans famille*, Boulogne-Billancourt, Tikinagan, 2010, 355 p.

VERDIER (Pierre), *Guide de l'aide sociale à l'enfance. Concepts et organisation, prestations et modes de prise en charge, fonctionnement et responsabilité*, Paris, Dunod, 2001, 462 p.

VERDIER (Pierre), NOÉ (Fabienne), *L'aide sociale à l'enfance*, Paris, Dunod, 2013, 437 p.

2 - Protection de l'enfance :

ALFÖLDI (Francis), *L'évaluation en protection de l'enfance*, Paris, Dunod, 1999, 201 p.

DONZELOT (Jacques), *La police des familles*, Paris, Les Éditions de Minuit, 2005, 221 p.

DREANO (Guy), *Guide de l'éducation spécialisée*, Paris, Dunod, 2009, 481 p.

JUNG (Céline), *L'Aide sociale à l'enfance et les jeunes majeurs. Comment concilier protection et pratique contractuelle ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, 174 p.

LE RUN (Jean-Louis) (dir), *Signaler, et après ?*, Ramonville Saint Agne, Erès, 2005, 175 p.

LHULLIER (Jean-Marc), *La protection de l'enfance*, Paris, ASH, 2007, 323 p.

PAISANT (Chantal), *Familles et professionnels de l'action sociale. Éduquer ensemble*, Lyon, Chronique sociale, 2009, 438 p.

ROSENCZVEIG (Jean-Pierre), *Le dispositif français de protection de l'enfance*, Paris, Éditions Jeunesse et Droit, 2005, 1483 p.

VERDIER (Pierre), EYMENIER (Michel), *La réforme de la protection de l'enfance*, Paris, Berger-Levrault, 2009, 183 p.

VEZINA (Aline), LORD (Monique) [et al.], *Diagnostic et traitement de l'enfant en danger*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995, 207 p.

3 - Aspects législatifs :

BAUDURET (Jean-François), JAEGER (Marcel), *Rénover l'action sociale et médico-sociale. Histoires d'une refondation*, Paris, Dunod, 2005, 342 p.

BAUDURET (Jean-François), *Institutions sociales et médico-sociales. De l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, Paris, Dunod, 2013, 276 p.

CONTIS (Maialen), *Secret médical et évolutions du système de santé*, Bordeaux, Les Études Hospitalières, 2006, 853 p.

JANVIER (Roland), MATHO (Yves), *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les organisations sociales et médico-légales*, Paris, Dunod, 2004, 318 p.

LHULLIER (Jean-Marc), *Le droit des usagers dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Rennes, Presses de l'École des Hautes Études en santé publique, 2009, 239 p.

LHULLIER (Jean-Marc), *La responsabilité des professionnels de l'action sociale en matière pénale, civile et administrative*, Paris, Wolters Kluwer France, 2012, 97 p.

LHULLIER (Jean-Marc), *Le secret professionnel des travailleurs sociaux*, Paris, ASH, 2008, 86 p.

PAIN-MASBRENIER (Marie-Thérèse), NICOLEAU (Patrick), *Guide pratique des lois du 2 janvier 2002 et du 4 mars 2002. Comparaison entre les droits des malades et les droits des usagers*, Bordeaux, Les Etudes Hospitalières, 2009, 271 p.

THEVENET (Amédée), *L'aide sociale aujourd'hui. Intégrant le Code de l'action sociale et des familles*, Issy-les-Moulineaux, ESF, 2002, 5436 p.

VERDIER (Pierre), *Lexicode de l'Aide Sociale à l'Enfance. Recueil des textes législatifs et réglementaires sur l'aide sociale à l'enfance*, Paris, Bayard, 1995, 276 p.

ZORN (Caroline), *Données de santé et secret partagé. Pour un droit de la personne à la protection de ses données de santé partagées*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 2010, 502 p.

4 - Recherche des origines :

DESVAUX (Stéphanie), « Le statut et la communication des archives de l'aide sociale », *Journal d'un archiviste*, 2013, [en ligne], disponible sur <http://journaldunarchiviste.fr/2013/09/09/934/> (consulté le 11/05/2014).

FAUCONNIER-CHABALIER (Martine), *Les destins croisés des pupilles et de leurs familles, 1914-1939*, Rennes, Presses de l'École des Hautes Etudes en santé publique, 2009, 233 p.

FELDMANN (Eugénie), *Accéder à ses origines personnelles. Démarche, accompagnement et témoignages*, Rueil-Malmaison, Éditions ASH, 2006, 152 p.

LE BOULANGER (Isabelle), *Pupilles de l'Assistance. Destins croisés de pupilles de l'Assistance publique des Côtes-du-Nord, 1871-1914*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, 224 p.

MAHÉ (Jean-Louis), *L'ombre des origines. À la rencontre d'anciens de l'Aide sociale à l'Enfance*, Paris, Albin Michel, 2009, 295 p.

MARCILLOUX (Patrice), *Les ego-archives. Traces documentaires et recherche de soi*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, 250 p.

MOUHOT (Francis), « Le devenir des enfants de l'aide sociale à l'enfance », *Devenir* 1/ 2001 (Vol. 13), p 31-66.

5 - Dossiers sociaux et médicaux:

ARCHIVES DE FRANCE, *La protection de l'enfance : écrits protégés, écrits ignorés : les dossiers individuels de mineurs et de jeunes majeurs sous main de justice. Actes des journées d'étude de Paris, Archives nationales, 10 janvier 2007 puis Angers, archives départementales du Maine-et-Loire, 28 et 29 juin 2007*, Paris, La Documentation Française, 2010, 229 p.

CLÉMENT (Cyril), *Le dossier du patient*, Bordeaux, Les Études Hospitalières, 2008, 100 p.

DUPUY (Olivier), *L'information médicale. Information du patient et information sur le patient*, Bordeaux, Les Etudes Hospitalières, 2005, 391 p.

GARDET (Mathias) (dir.), *Paroles libres, paroles captives : lecture des dossiers de jeunes placés*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, 229 p.

GARDET (Mathias), « La question des dossiers de jeunes », *La Lettre*, Conservatoire National des Archives et de l'Histoire de l'Éducation Spécialisée, numéro 25 – février 2007.

LAMARCHE-VADEL (Gaétane), *Une justice en trompe-l'oeil : le secret du dossier des mineurs*, Paris, Recherches, 1980, 136 p.

MALICIER (Daniel) (dir.), *Le secret médical. Le dossier médical, la communication des pièces, les informations du malade*, Paris, A. Lacassagne, 2004, 143 p.

VERDIER (Pierre), « L'utilisateur et le dossier social », *Journal du Droit des Jeunes*, n° 193, mars 2000.

« Le dossier social », *La revue française de service social*, n°203, décembre 2001.

« L'accès aux dossiers personnels », *Actualités sociales hebdomadaires*, supplément au n° 2317 du 27 juin 2003.

« La question des dossiers de jeunes », *La Lettre*, Conservatoire National des Archives et de l'Histoire de l'Éducation Spécialisée, numéro 23 – avril 2006.

Actes du colloque « Le dossier de l'utilisateur : le droit de savoir, le devoir de répondre » tenu à Pau le 22 avril 2005, [en ligne] (Consulté le 09/06/2014) :

http://www.sesips.org/spip/IMG/pdf/le_dossier_de_l_usager_actes_colloque.pdf

ÉTAT DES SOURCES

1 - Sources manuscrites et dactylographiées

Archives départementales de Maine-et-Loire.

66 Alpha (Versements de documents antérieurs à 1940, devant être reclassés dans leur série d'origine) : ex-direction départementale des populations, service d'assistance à l'enfance : dossiers de jeunes confiés à l'Assistance Publique entre 1900 et 1940, librement communicables à l'exception des dossiers de 1920 et 1925.

242 W, 329 W, 1033 W, 1136 W, 1262 W, 1422 W, 1516 W, 1891 W, 2170 W, 2387 W : conseil général de Maine et Loire, service d'aide sociale à l'enfance : dossiers de jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, accessibles sur dérogation.

Conseil général de Maine-et-Loire.

Dossiers de jeunes confiés à l'Assistance Publique et à l'Aide sociale à l'enfance de 1990 à 1995.

Questionnaires donnés aux usagers pour évaluer la séance de consultation de leurs dossiers, anonymés (17 questionnaires).

« Synthèse des modalités du recueil et du partage d'informations à caractère personnel dans le médico-social ». Étude réalisée par la Région Bretagne en avril 2012, [en ligne], disponible sur http://www.adapei22.com/pdiv/Synthese_des_modalites_du_recueil%20%20et_partage_d_informations_dans_le_medico_social.pdf (consulté le 09/06/2014).

Guide pour les établissements sociaux et médico-sociaux. « Le dossier de la personne accueillie ou accompagnée. Recommandations aux professionnels pour améliorer la qualité ». Publication du ministère du Travail, de l'action sociale et des Solidarités, 2007, [en ligne], disponible sur <http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossierpersac.pdf> (consulté le 09/06/2014)

« Guide relatif aux modalités d'accès aux modalités d'accès au dossier médical du patient », Publication du CNEH, 2011, [en ligne], disponible sur http://www.cneh.fr/Portals/2/05-PUBLICATIONS/GUIDE-PATIENT/DOCS/Guide_Droit_Patient_2011_2012_ENTIER.pdf (consulté le 09/06/2014).

2 - Retranscriptions d'interventions orales

Intervention de Pierre Verdier aux journées d'étude de l'ANPASE à Hyères le 14 octobre 2003, [en ligne], disponible sur http://le-fil-dariane-france-asso.fr/images/interviewkt/Histoires_de_laide_sociale_a_lenfance_et_de_ses_beneficiaires.pdf (consulté le 09/06/2014).

Intervention de Pierre Verdier à Clermont-Ferrand le 26 octobre 2001, [en ligne], disponible sur http://www.rosenczveig.com/terre_accueil/pverdier/pvaccesauxdossiersnominatifs.htm (consulté le 09/06/2014).

3- Sources légales

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, dite « loi CADA » qui reconnaît à l'usager d'une administration ou d'un service public le droit d'accès aux informations qu'il détient, et institue la Commission d'Accès aux Documents Administratifs [en ligne], disponible sur <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241> (consulté le 20/06/2014).

Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives [en ligne], disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000322519> (consulté le 20/06/2014).

Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui permet l'accès à toute information sur la prise en charge de l'usager dans un service social ou médico-social [en ligne], disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215460> (consulté le 20/06/2014).

Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat qui organise l'accès aux origines personnelles pour les personnes nées sous X, permet la réversibilité du secret et crée le Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles [en ligne], disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593077> (consulté le 20/06/2014).

Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé qui donne des dispositions à l'accès au dossier médical [en ligne], disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000227015> (consulté le 20/06/2014).

Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives qui réduit les délais et rapproche la communicabilité des documents [en ligne], disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000019198529> (consulté le 20/06/2014).

4 - Institutions

Commission d'Accès aux Documents Administratifs, *CADA* [en ligne], disponible sur <http://www.cada.fr/> (consulté le 20/06/2014).

CNAOP, *Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles* [en ligne], disponible sur <http://www.cnaop.gouv.fr/> (consulté le 20/06/2014).

Dossier Médical Personnel, *Site d'information du dossier médical personnel* [en ligne], disponible sur <http://www.dmp.gouv.fr/> (consulté le 20/06/2014).

5 - Entretiens

Les deux entretiens suivants ont été semi-directifs, avec l'élaboration d'une grille d'entretien, visible en annexe.

- Entretien avec l'assistante administrative du service de consultation de dossier de l'Aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire, conjointement réalisé avec la psychologue en charge de la consultation de dossier. Cet entretien a eu lieu le 14 février 2014 dans les locaux du conseil général, rue de Brissac à Angers.

- Entretien avec trois chargées de la création du dossier d'Aide sociale à l'enfance, le 8 avril 2014, rue de Brissac.

Les guides d'entretiens sont disponibles en annexe 5.

L'entretien suivant avait vocation à être semi-directif mais il ne s'est pas déroulé dans des conditions officielles au vu de mouvements dans les bureaux et au bruit qui en a découlé. Il n'a donc pas été possible d'en faire un enregistrement :

- Entretien avec la responsable des collections modernes et contemporaines aux Archives départementales de Maine-et-Loire au sujet de la politique d'archivage des dossiers et consultation, ainsi que les liens avec le service de l'Aide sociale à l'enfance, qui s'est déroulé le 20 mars 2014.

L'entretien suivant a pris la forme d'une demande de précisions concernant les dossiers des pupilles de l'État et des enfants nés sous X. Il s'agit d'un entretien sans forme officielle.

- Entretien avec la responsable du service Adoption.

6 - Enquête par voie de questionnaire

Questionnaire à destination de l'ensemble des Maisons des Solidarités du Maine-et-Loire visant à rassembler les sentiments des référents ASE vis-à-vis des rapports qui seront inclus dans le dossier d'enfants accueillis, et leur conscience qu'ils pourront être lus. Ce court questionnaire en ligne a été envoyé aux responsables adjoints des Maisons des solidarités afin qu'il soit transmis aux référents, impossibles à contacter directement. 23 référents sur 84 ont répondu. Le questionnaire a été mis en ligne du 20 avril au 29 mai 2014.

7 - Témoignages

Recueil des différents témoignages disponibles en ligne sur les forums d'associations ou d'entraide sur le déroulement de la consultation des dossiers. Dans un souci d'harmonisation syntaxique, les citations ont subi des corrections orthographiques et de ponctuations tout en veillant à ne pas modifier le sens des mots.

LE CAS DES DOSSIERS PERSONNELS DES ENFANTS DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE DE MAINE-ET-LOIRE (1900-2014)

Depuis la création de l'Assistance publique après la Révolution, la production documentaire s'est accrue en ce qui concerne les archives publiques de part l'existence de dossiers nominatifs d'enfants.

Avec sa grande diversité de typologies de documents, le dossier d'Aide sociale à l'enfance regroupe des informations sur un enfant pris en charge par le service, qu'il soit question d'un placement sur une courte ou une longue durée. Ces données sont privées, et sont protégées par la loi. Dans les faits, la communication des documents nominatifs se fait principalement à l'intéressé, mais ils peuvent aussi intéresser chercheurs et généalogistes qui y trouvent de multiples informations. Les délais légaux et la loi de 1978 tendent à restreindre cette communication jusqu'à la loi de 2008 qui marque une volonté d'ouvrir la communication des archives publiques en réduisant ces délais.

L'objet de ce travail était initialement d'étudier les attentes, ressentis et réactions des usagers face à la consultation de cette entité archivistique qu'est leur dossier personnel. Cependant, il fallait être assuré qu'un conseil général souhaite ouvrir les portes de son service d'Aide sociale à l'enfance afin d'obtenir des témoignages et des données permettant d'étayer l'étude. Les administrations étant parfois peu enclines à s'ouvrir aux études extérieures, une demande a été envoyée par courrier aux directeurs Enfance et famille de neuf conseils généraux au cours du mois de novembre. Sur ces neuf demandes, nous avons reçu une réponse négative et une réponse assez évasive. Seul le conseil général de Maine-et-Loire s'est montré très intéressé par cette étude et par une vision extérieure sur ses pratiques.

L'objectif de départ était de réaliser un travail dans un esprit proche de celui qu'Eugénie Feldmann a élaboré au conseil général du Nord au début des années 2000. Cette ancienne assistante sociale qui fut responsable de la consultation des dossiers a recueilli les témoignages d'usagers qui avaient consulté leur dossier en sa présence et qui avaient accepté de partager leur expérience. Pour notre étude, il était compliqué d'accéder directement aux usagers car il n'était pas possible de les contacter directement, ne faisant pas partie du personnel du service, de même que leur faire remplir un questionnaire posait problème car les usagers n'étaient pas forcément toujours à l'aise avec l'écrit. Une tentative a été faite d'interpeller des éventuels demandeurs en passant par l'ADEPEASE (Association départementale d'Entraide des Pupilles ou Anciens Pupilles de l'État et des Personnes Admises ou ayant été admises à l'Aide Sociale à l'Enfance du département de Maine et Loire) du département, le *Flambeau* : l'association nous a fait réponse que ses usagers ne souhaitaient pas témoigner.

L'étude de cas a pris dès lors une nouvelle direction : il s'agit plutôt alors d'étudier le dossier d'Aide sociale à l'Enfance, de sa création à sa clôture et son archivage, jusqu'à la consultation éventuelle par l'usager. Grâce à des entretiens avec des personnels du service, un questionnaire, et la possibilité de consulter des dossiers par une dérogation, il nous a été possible de détailler le plus précisément possible la vie courante des dossiers, sans oublier d'étudier les relations entre les documents et le personnel qui gravite autour en lui donnant vie.

Cette partie du mémoire se situe donc à mi-chemin entre le travail d'Eugénie Feldmann, qui se concentre sur la consultation des dossiers et les apports sociaux de l'accès aux origines personnelles, et l'étude historique menée par Martine Fauconnier-Chabalier, qui a brossé un portrait très complet des pupilles de l'Assistance publique entre 1914 et 1939, fondé sur un corpus conséquent de dossiers archivés dans l'Ille-et-Vilaine¹¹⁵.

Les dossiers des enfants nés sous X sont gérés par le service Adoption. Ils sont en général adoptés dès que le délai légal de rétractation de la mère s'est écoulé, ils ne sont donc pas pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance, sauf si l'abandon intervient plus tard dans la vie de l'enfant.

Dans un premier temps, nous nous attacherons à présenter le service d'Aide sociale à l'enfance tel qu'il existe aujourd'hui, mais nous évoquerons aussi sa genèse puisque ce service du conseil général n'existe que depuis la loi de décentralisation de 1982, et à décrire de façon précise le dossier d'Aide sociale à l'enfance en détaillant son contenu, actuel et antérieur.

Nous évoquerons ensuite la création de ce dossier et les acteurs qui participent à son accroissement.

Le dossier étant clos à la majorité de l'enfant, et donc à sa sortie du service, nous nous intéresserons à son devenir, puisqu'il est archivé aux Archives départementales de Maine-et-Loire. Il y est conservé de façon définitive, mais il est susceptible d'être renvoyé au service de consultation de dossier en cas de demande de l'intéressé. Nous tenterons de mettre en avant les ressentis des personnes venues consulter leur dossier grâce aux questionnaires succincts qu'ils ont remplis après la consultation.

1 Le dossier d'Aide sociale à l'enfance : histoire et contenu

Ce groupement de documents a subi une évolution dans le temps, sous l'impulsion d'un changement dans l'administration. Une étude du dossier d'Aide sociale à l'enfance n'est compréhensible qu'en évoquant les mutations administratives dont le service a été l'objet.

¹¹⁵ Martine Fauconnier-Chabalier, *Les destins croisés des pupilles et de leurs familles (1914-1939)*, Rennes, Presses de l'École des Hautes Études en Santé Publique, 2009, 234 p.

1.1. Histoire administrative des services de l'Aide sociale à l'enfance

L'Aide sociale à l'enfance telle que nous la connaissons aujourd'hui voit ses missions définies par l'article L 221-1 du Code de l'Action sociale et familles. Elle doit aider les familles éprouvant des difficultés par rapport à leurs enfants, qu'elles soient d'entretien, de garde, de surveillance et d'éducation.

1.1.1. De l'Assistance publique à l'Aide sociale à l'enfance

L'aide apportée aux enfants n'est pas soudainement apparue à la Révolution, mais celle-ci instaure l'assistance à l'individu en tant qu'obligation, en s'appuyant sur le terme de justice. Auparavant, il s'agissait de bienveillance et de charité. L'Assistance publique s'est inspirée de l'œuvre de Saint-Vincent-de-Paul qui, en 1638, crée l'Hôpital des Enfants Trouvés afin de venir en aide aux orphelins sans ressource. Il propose, dès lors, nombre de mesures que l'on retrouve encore à notre époque : un dossier nominatif pour chaque enfant et des dispositions lui permettant de s'insérer dans la société, de s'habiller, se nourrir, s'instruire, être placé chez une nourrice ou chez un patron à gages.

L'Assistance publique prenait en charge les enfants orphelins, pauvres, abandonnés et dont les parents avaient été déchés de leurs droits, et même si les enfants qui avaient encore leurs parents pouvaient aussi, dans une moindre mesure, être accueillis. En effet, l'Assistance agissait comme un « bon père de famille » en vertu de la notion de *patria potestas* héritée de l'Antiquité et se substituait aux parents. Les enfants avaient tous le statut de pupille.

La loi de 1904 répartit les enfants en trois catégories : les enfants « secourus » et « en dépôt », les enfants en garde et les pupilles. Cette loi met pour la première fois en avant le fait que l'autorité parentale reste en vigueur en ce qui concerne les enfants « secourus » et « en dépôt ».

Après la Seconde Guerre Mondiale, l'Assistance publique devient Direction de la Population, puis passe sous l'égide des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) entre 1964 et 1985. La loi de décentralisation de 1983 transmet les compétences de protection de l'enfance, qu'on appelle désormais Aide sociale à l'enfance, aux présidents des conseils généraux.

Il y a un fossé dans les pratiques de l'Assistance publique et celles de l'Aide sociale à l'enfance. Si la première exerçait le rôle de parent auprès de l'enfant, en la personne de l'inspecteur par délégation du préfet, désormais, le maintien du lien de l'enfant avec ses parents biologiques est recherché et privilégié.

1.1.2. *L'organisation de l'Aide sociale à l'enfance en Maine-et-Loire*

Dans ce département, le service d'Aide sociale à l'enfance est composé de 60 personnes. Le responsable de l'Aide Sociale à l'enfance et du Centre départemental de l'enfance et de la famille est Vladia Charcellay. Le siège se situe au sein de la Direction Enfance-Famille du conseil général de Maine-et-Loire.

Le service se décompose en cinq entités : les assistantes du directeur au nombre de deux, auxquelles il faut ajouter une assistante informatique et une assistante en communication ; les psychologues de l'enfance, qui sont en poste dans chacune des Maisons des Solidarités du département et qui sont donc treize ; l'unité Enfance en danger, composée d'une inspectrice, une assistante de l'inspectrice, deux conseillers Enfance en danger ainsi que leurs deux assistantes et quatre travailleurs sociaux ; les six unités ASE composées chacune d'un inspecteur, d'un adjoint et de trois ou quatre gestionnaires, ainsi que de trois secrétaires pour l'ensemble des unités ; et enfin une unité chargée des consultations des dossiers comprenant l'administratrice ad'hoc, une assistante de l'administratrice, une assistante administrative chargée de l'accès aux dossiers et une psychologue.

Les référents Aide sociale à l'enfance sont des travailleurs sociaux qui sont en poste dans les Maisons des solidarités et qui ne font pas partie du même service.

Les corps qui participent à la vie du dossier sont les gestionnaires administratifs et les référents. Cependant, l'unité de consultation de dossiers nous intéresse aussi beaucoup puisque c'est ce service qui encadre les demandes de communications.

1.1.3. *Le personnel du service de consultation de dossiers et leurs missions*

Le service consacré à la consultation des dossiers est dans sa forme actuelle depuis deux ans. C'est en juin 2012 qu'il a été séparé de l'Adoption, auquel il était rattaché auparavant.

Ce rattachement n'était pas légitime puisque rien ne relie le service Adoption à la consultation des dossiers d'Aide sociale à l'enfance. En effet, les enfants abandonnés ont bel et bien un dossier au conseil général, mais étant donné que ces enfants sont automatiquement adoptés à l'issue du délai légal de rétractation de la mère biologique, qui est de deux mois, ils ne sont pas pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance.

En 2012 a été décidée la séparation du service de consultation. Cependant, les postes ne sont pas définitivement créés, car le personnel qui les occupe n'est pas à temps plein. L'assistante administrative est à 80 % et la psychologue travaille en circonscription et est prêtée pour encadrer la consultation des dossiers.

L'assistante administrative a pour mission de recevoir les requêtes des usagers concernant la consultation de leur dossier. La prise de contact peut se faire par courrier, mais aussi par téléphone ou voir informatique. Elle est aussi chargée d'envoyer les pièces demandées par voie postale, si la demande était de recevoir certains documents ou si la personne n'a pas souhaité prendre de rendez-vous pour consulter son dossier.

La psychologue est en charge de l'accueil de l'utilisateur qui vient dans l'optique d'être accompagné pour la lecture de son dossier. Elle trie les dossiers avant consultation pour en retirer les mentions non-communicables.

Dans le Maine-et-Loire, le service de consultations de dossiers est en place, bien qu'il ne soit pas créé. Ce n'est pas le cas dans tous les départements, au contraire d'autres qui sont sensibles à l'accès de l'utilisateur à son information personnelle. Il est intéressant de s'attacher à étudier ce que contiennent les dossiers d'Aide sociale à l'enfance afin de souligner les typologies de documents qui les composent.

1.2. Le contenu des dossiers

L'ensemble documentaire qu'est le dossier regroupe des informations relatives au placement et à l'accueil de l'enfant, tant et si bien qu'il est possible de retracer les grandes étapes de la vie d'une personne en consultant uniquement les documents présents dans son dossier. Cette composition n'a pas été constante durant le siècle dernier, comme nous allons tenter de le démontrer à l'aide d'une étude de la répartition documentaire. Les documents sont de plus en plus classés, et ne sont plus en « vrac chronologique ».

1.2.1. *Des documents éclectiques et peu nombreux aux dossiers conséquents*

La composition des dossiers a beaucoup évolué en plus d'un siècle. Cette différence peut s'expliquer par le changement successif de régime et par le transfert des compétences d'assistance aux enfants : après l'Assistance publique, les compétences sont passées au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et enfin au conseil général. Au fil du temps, on remarque que les typologies de documents se diversifient en même temps que leur nombre croît.

Afin de s'appuyer sur des exemples concrets, une étude a été réalisée sur des dossiers d'enfants de 1900 à 1995. Un dossier tous les cinq ans a été prélevé et sa composition analysée. La date du dossier correspond à l'année de naissance de l'enfant. L'Aide sociale à l'enfance étant propriétaire de ses dossiers et de ses archives, elle nous a donné l'autorisation de les consulter sous réserve de ne diffuser aucune donnée nominative et de ne pas les reproduire. Pour les dossiers antérieurs à 1990 et donc archivés aux Archives départementales, une dérogation supplémentaire auprès du Service Interministériel des Archives de France a été requise de par le statut d'archives publiques de ces documents.

Le corpus de documents se compose de 20 dossiers. Ceux antérieurs à 1990 ont été choisis au hasard sur les instruments de recherche disponibles. Ceux-ci reprenaient les noms des enfants par année de naissance et par ordre alphabétique, associés à la cote de leur boîte. Le choix s'est fait ainsi sur ces instruments de recherche car il ne figurait aucune donnée permettant d'avoir une idée du temps de prise en charge de l'enfant. Les dossiers ont été sélectionnés sans vraiment tenir compte du facteur homme/femme (8 dossiers masculins contre 12 féminins) et est probablement subjectif, car il est difficile de se confronter à une sélection sans être influencé par un facteur extérieur. Les dossiers postérieurs à 1990 ont été choisis au hasard par l'assistante administrative du service de consultation. Après étude des dossiers, il s'est avéré que l'échantillon était très varié puisqu'y figurent des dossiers d'enfants qui ont été pris en charge sur des durées courtes ou longues, dans le cas d'abandon, de déchéance, de décès des parents, ou simplement retirés temporairement, et qui sont sortis du service à leur majorité, par mariage ou par décès. Seulement un des dossiers sélectionnés ne comprenait que très peu de documents puisqu'il correspondait à l'accueil provisoire d'un jeune presque majeur en tant que « mineur surveillé ».

Nous avons tenté de reproduire l'évolution de la répartition documentaire dans les dossiers, au fil des années, entre 1900 et 1995¹¹⁶. Les documents ont été regroupés en 11 catégories afin de pouvoir établir leur part dans chaque ensemble.

Les documents judiciaires sont produits par la justice. Il peut s'agir d'ordonnances émanant du tribunal pour enfant en cas de placement judiciaire, ayant trait à un délit commis par le mineur, ou à des extraits de casiers judiciaires.

Le groupement médical concerne les documents émanant d'un médecin ou d'un hôpital comme des certificats médicaux, ou alors relatifs à une prise en charge chez un professionnel en libéral.

Les documents professionnels, quant à eux, sont les contrats de placement à gages ou les contrats d'apprentissage.

Les documents sociaux regroupent une large typologie, puisqu'il s'agit des documents administratifs émis par l'inspecteur de l'enfance ou plus largement par le service de l'Aide sociale à l'enfance, des carnets de placement et de tournées, des contrats de placement en famille d'accueil ou en établissement, des notifications d'assurances sociales et de retraites, des rapports sociaux, et des notes des administratifs.

¹¹⁶ Se reporter au graphique page 61.

Les documents scolaires peuvent être des bulletins, des lettres d'établissements, des cahiers d'école.

La correspondance regroupe les lettres des enfants accueillis, les réponses de l'inspecteur, ainsi que tous les échanges épistolaires qui ont pu se retrouver dans le dossier.

L'état-civil est constitué des certificats de naissance, baptême, mariage, décès.

Les documents financiers sont toutes les pièces relatives aux deniers du pupille : notifications de remise de compte de tutelle, reconnaissances de dettes.

Les arrêtés préfectoraux, ou du Président du conseil général selon l'époque, sont les documents par lesquels un enfant est « admis au nombre des enfants assistés » ou « pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance ». Le signalement est l'origine du placement.

Enfin, les documents dits « postérieurs » sont ceux qui ont été produits après la clôture du dossier ; il s'agit de l'usager ou d'un de ses proches qui envoie une requête au conseil général pour avoir des informations sur la période d'accueil. La demande et la réponse sont alors incluses dans le dossier, ainsi qu'une copie des documents qui ont été transmis au requérant. Il peut aussi être question de documents intégrés au dossier suite à une demande de consultation, afin de compléter au mieux l'histoire du placement.

Dans le dossier de 1980 a été conservé le sous-dossier de notes manuscrites, qui aurait dû être détruit avant l'archivage définitif. Il contient sept pages de notes. Néanmoins, tous les autres dossiers en étant dépourvus, il n'a pas été pris en compte dans la répartition documentaire.

Grâce au graphique ci-après, nous pouvons remarquer que les documents professionnels disparaissent en 1930. Ce phénomène peut s'expliquer par l'arrêt de la pratique de placement des enfants à gages. Il y a systématiquement des arrêtés préfectoraux d'admission dans le service, exceptions faites dans les dossiers de 1935 et de 1960. Dans ce dernier ne figurait aucun motif de placement et aucune indication quant au retrait de l'enfant.

Le signalement ne se retrouve que dans les dossiers les plus récents et il n'est pas systématiquement classé. En effet, il est très souvent conservé à part.

La correspondance s'amenuise au fil des années. Elle est très présente jusqu'en 1965. Il s'agit d'ailleurs le plus souvent de lettres échangées entre l'enfant et l'inspecteur. Cette pratique se perd ensuite : après 1965, on ne retrouve aucune lettre de l'enfant dans le dossier.

C'est à partir de cette même date que des dossiers deviennent très administratifs, puisque la part de documents que nous avons définis comme « sociaux » devient prégnante dans la composition de ceux-ci.

Les notes de tournées apparaissent dans les années 1930. Ce sont de petites feuilles cartonnées, bleues pour les filles et roses pour les garçons. Les carnets de placement sont présents dans les dossiers des années 1940. De couleur marron, le patron ou le gardien du pupille doit toujours en disposer afin que l'inspecteur puisse en prendre connaissance lors de ses tournées. On trouve sur la couverture des indications à destination du gardien :

« les enfants qui ne fréquenteraient pas très régulièrement l'école seront déplacés immédiatement ». Les fiches de tournées disparaissent en 1965, entraînant l'apparition des rapports sociaux tels que nous les connaissons.

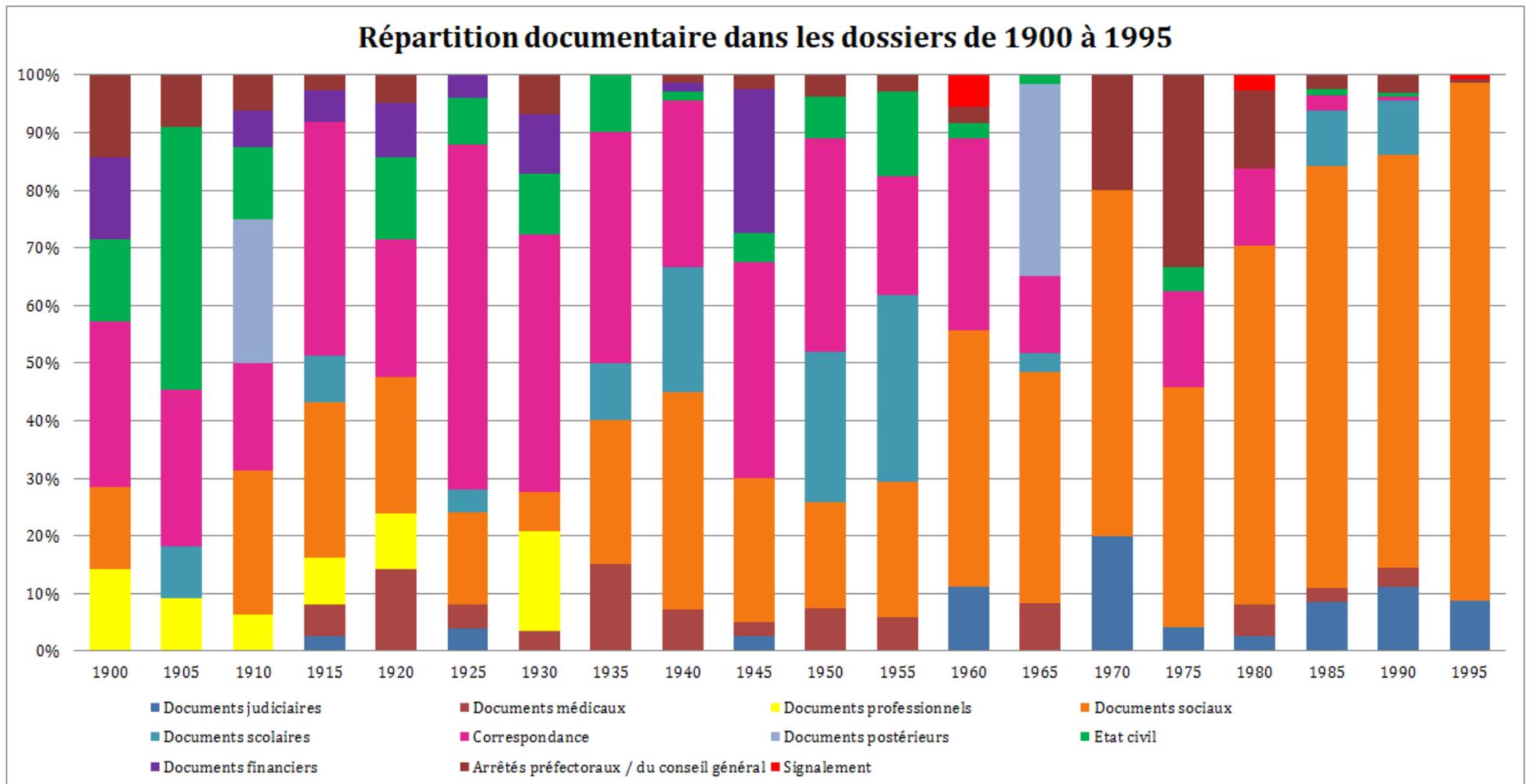
On décèle une volonté de classement dans les dossiers des enfants nés en 1930. S'il ne s'agit pas d'un classement sur l'intégralité du dossier, on retrouve tout de même des embryons de sous-chemises : fréquentations, santé, mariage, contrats et comptes de tutelle sont les différentes nomenclatures manuscrites sur les couvertures.

L'organisation actuelle ainsi que la couverture du dossier moderne apparaît dans les dossiers d'enfants nés en 1965. On retrouve les typologies des sous-chemises ainsi que les couleurs adéquates que nous allons développer dans la sous-partie suivante.

L'étude documentaire que nous avons tenté de faire n'est pas rigoureusement exploitable au vu du très faible échantillon de dossiers examinés par rapport à la masse d'enfants accueillis dans le service. Le facteur du hasard a entraîné le choix de dossiers presque vides, ce qui a faussé la répartition documentaire. Il faudrait, pour être rigoureux et obtenir des données exploitables, étudier l'évolution documentaire sur un échantillon de dossiers plus important et plus représentatif. De la même manière, il ne nous est pas possible de dater avec précision l'apparition et la disparition de typologies.

Nous pouvons néanmoins affirmer qu'une rupture dans la composition documentaire s'opère dans les dossiers des enfants nés dans les années 1970-80. La présence croissante de documents administratifs au détriment des autres typologies tend à confirmer cette hypothèse. La rupture peut s'expliquer par le transfert des compétences de protection de l'enfance au conseil général en 1983 mais aussi par la transition sociale et un changement de culture dans ces années. Les formalités se multiplient, entraînant la production documentaire en masse plus conséquente : par exemple, les convocations prennent une forme officielle dans les années 1980. Auparavant, l'inspecteur sollicitait un rendez-vous par simple missive. Les enfants sont de moins en moins abandonnés, donc obtiennent de moins en moins le statut de pupille, et gardent des relations avec leurs parents : l'inspecteur n'est plus considéré comme un « père de famille » de substitution, les enfants ne correspondent plus avec lui.

Comme nous l'avons dit, le classement moderne apparaît dans les dossiers des enfants nés en 1965. Nous allons maintenant nous attacher à détailler ce classement qui, à l'aide de sous-dossiers définis et formalisés, permet de retrouver de façon rapide un document.



Graphique 1: Répartition documentaire dans les dossiers d'Aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire entre 1900 et 1995

1.2.2. Une organisation méthodique dans chaque dossier actuel

Le dossier d'enfant accueilli à l'Aide sociale à l'enfance est soumis actuellement à une organisation documentaire réglementée. Cette méthode de classement est adoptée par tout le service et surtout tous les personnels administratifs chargés du suivi des enfants, afin que le dossier ne soit pas désorganisé alors qu'il est susceptible de passer sous la responsabilité d'un autre administratif que celui qui en avait initialement la charge.

Sur le plan formel, le dossier est un regroupement de plusieurs chemises dont les contenus sont classés par thème. Un code couleur doit être respecté afin de pouvoir identifier de manière instantanée la typologie de documents que l'on recherche. Le classement se décompose comme suit :

- ◆ La pochette notes manuscrites.

Cette chemise est placée en tête de dossier et comporte tous les e-mails imprimés retraçant les communications qu'il y a pu avoir entre le secrétaire administratif chargé du suivi de l'enfant dans les bureaux du conseil général et toutes les entités susceptibles d'interagir avec lui à ce propos : référent ASE en Maison des solidarités, parents... La pochette contient aussi les messages téléphoniques. Il s'agit en fait purement de documents de fonctionnement qui seront retirés au moment de l'archivage du dossier lors de la sortie du service de l'utilisateur. Il est important de préciser que plus l'enfant est pris en charge longtemps, plus le métrage linéaire de cette pochette est important. Le dossier est donc susceptible de prendre beaucoup de place dans les bureaux où il est conservé le temps de son activité.

- ◆ Admission et état civil.

Cette pochette est de couleur verte et contient les documents d'état civil de l'enfant (ses actes de naissance ou de décès) et les modalités de son admission au sein du service. Il peut s'agir d'un contrat stipulant les termes d'un accueil provisoire de mineur ou de jeune majeur ou d'une intervention éducative à domicile ; le placement peut aussi découler d'une décision judiciaire émanant du juge des enfants ou de la cour d'appel, une déclaration de tutelle ou d'abandon, une délégation d'autorité parentale... La chemise comporte aussi une fiche de renseignements concernant l'enfant remplie par les parents : celle-ci doit être agrafée au verso de la pochette.

- ◆ Accueils ou placements.

Ce sous-dossier jaune regroupe tous les documents qui ont trait au placement de l'enfant auprès d'une assistante familiale ou à son accueil dans une structure sociale du département. On y trouve donc le contrat d'accueil, le courrier qui a été adressé à l'assistante familiale, les projets de vacances de celle-ci ainsi que la copie de sa fiche de congé ; sont également classés ici la proposition de la commission de placement, la fiche d'accueil relais et le dossier de prise en charge de l'enfant par un établissement d'accueil. Si l'enfant a fait des fugues, les

déclarations doivent figurer dans la pochette, en cas de fugues à répétitions, leurs déclarations font l'objet d'une sous-chemise exclusivement dédiée.

- ◆ Rappports sociaux.

Cette chemise de couleur orange est constituée des rapports dressés par les assistants sociaux chargés du suivi de l'enfant placé en famille d'accueil ou en structure. Il peut s'agir de correspondance, des rapports d'évolution de l'enfant et des notes d'information émanant des assistants sociaux, ainsi que des avis d'audience en cas de jugement et le soit-transmis du juge des enfants¹¹⁷.

- ◆ Orientation et scolarité.

Il s'agit ici d'une chemise bleue qui contient les documents scolaires de l'enfant accueilli. Ce sont des bulletins de notes de collège ou de lycée, des contrats d'apprentissage si le mineur est apprenti. Si l'enfant présente un handicap, la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) propose un projet personnalisé de scolarisation de l'enfant ; sa décision d'orientation figure dans le sous-dossier. Enfin, l'assistante familiale qui accueille un enfant remplit une fiche de situation scolaire pour l'année en cours.

- ◆ Relations familiales.

L'enfant accueilli est susceptible de bénéficier de rencontres avec sa famille ou de visites de celle-ci. Ces événements sont aménagés dans un calendrier rangé dans le dossier. Contrairement à la plupart des pochettes, celle-ci n'a pas de couleur attribuée.

- ◆ Divers.

Le sous-dossier « divers » est en général le plus conséquent, proportionnellement au temps de prise en charge de l'enfant. On retrouve dans cette pochette de couleur rouge tous les documents qui n'ont pas leur place ailleurs, notamment les justificatifs de prise en charge diverses : les voyages scolaires et les camps de vacances qui sont financés par le conseil général le temps de l'accueil, ou si l'enfant a eu besoin de se faire transporter en taxi. Dans ce dernier cas, si les prises en charge ont été nombreuses, il est recommandé de constituer une sous-chemise indépendante avec ces justificatifs.

La catégorie « divers » comprend aussi les documents de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et de la Mutualité Sociale Agricole (MSA).

¹¹⁷ Un soit-transmis est un document qui, dans le cas qui nous intéresse, est rédigé par le juge des enfants à l'attention de l'aide sociale à l'enfance pour demander un rapport sur un enfant.

- ◆ Suivi médical et psychologique.

Les documents concernant la santé de l'enfant sont contenus dans une pochette rose : les papiers de la CMU (Couverture maladie universelle) et la correspondance entre le conseil général et la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM).

- ◆ Conseil de famille ¹¹⁸ (pour les enfants pupilles).

Les enfants pupilles de l'État, c'est à dire orphelins ou abandonnés, sont sous la tutelle d'un Conseil de famille, tutelle qui est conjointement exercée par ce conseil et par le représentant de l'État dans le département qui possède la qualité de tuteur. Ceux-ci doivent étudier la situation des enfants pupilles dans un délai de deux mois après leur admission, puis de façon annuelle¹¹⁹. Cet examen donne lieu à un procès-verbal conservé dans le dossier.

- ◆ Signalement.

Le signalement est inclus dans le dossier. Il s'agit d'un document évaluant la situation d'un enfant en danger ou en risque de danger, et c'est par l'existence de ce document que le dossier est créé dans les services de l'Aide sociale à l'enfance.

Ce document n'est pas contenu dans un sous-dossier de couleur définie.

Il existe un code pour déterminer la couleur de la couverture du dossier, afin de faciliter le classement et le repérage. Il s'agit uniquement d'une facilité de rangement. Le dossier porte un numéro à cinq chiffres, et c'est le troisième numéro de ce code qui détermine la couleur de la couverture.

Ce classement qui se veut organisé et rigoureux n'a pas toujours été de mise, puisqu'on ne le retrouve avec ses divisions actuelles qu'à partir des années 1965. Pour les dossiers antérieurs, les typologies sont mélangées car les documents ont été ajoutés au dossier au fur et à mesure qu'ils parvenaient ou étaient produits par le service. Le classement actuel est en grande partie dû à la multiplication des formalités et au changement d'administration titulaire des prérogatives de protection de l'enfance. Les dossiers plus anciens sont plus personnels, dans le sens où ils se réduisent à des documents touchant le pupille de très près, ce qui permet de reconstituer facilement les étapes de leur vie d'enfant placé.

¹¹⁸ Pour plus d'information, le lecteur pourra consulter *Diplomatie.gouv, France-Diplomatie – Ministère des Affaires étrangères et du développement international*, [en ligne], disponible sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/adopter-a-l-etranger/comment-adopter-a-l-etranger/le-glossaire-de-l-adoption/tous-les-termes-de-l-adoption/article/conseil-de-famille-des-pupilles-de> (consulté le 09/06/2014).

¹¹⁹ Voir l'article 60 du Code de la famille et de l'aide sociale.

1.2.3. *Retracer la vie d'une personne grâce à l'étude des documents contenus dans son dossier*

Le dossier de pupille permet de retracer la vie d'une personne grâce aux documents qui le composent. Ceux-ci ont été produits ou reçus par le service, qui est chargé d'accompagner l'enfant comme un parent pourrait le faire.

Afin d'illustrer ce propos, nous avons choisi de prendre l'exemple d'un dossier d'une pupille née en 1930, entrée dans le service en 1942 et l'ayant quitté à son mariage, sept ans plus tard. Il s'agit d'un dossier librement communicable car il ne comporte pas de documents considérés comme médicaux, c'est à dire émanant du corps médical, il est donc soumis aux délais de 50 ans après la sortie du pupille. Dans notre cas, la pupille n'est plus prise en charge depuis 66 ans. Néanmoins, par souci de protection de la vie privée et en vertu de l'attestation que nous avons signée et qui nous engage à ne pas dévoiler de données nominatives, nous avons, dans ce paragraphe, modifié tous les prénoms, et évité de mentionner les lieux dont il est question dans ce dossier.

Le dossier d'Élise mesure environ trois centimètres linéaires. On peut le qualifier de conséquent par rapport à d'autres de la même époque. Il est classé chronologiquement, du document le plus récent au plus ancien, mais il ne se réfère pas à une organisation particulière : mises à part quelques sous-chemises, le reste du dossier est en vrac.

Cette étude va prendre une forme particulière. Le but étant de comprendre ce que nous apportent les documents comme informations sur le parcours d'une personne, le paragraphe suivant se décompose en plusieurs parties. Chacune est en lien avec une typologie particulière de documents : ainsi les données pourront être mises en adéquation avec les supports.

Nous pouvons débiter avec les documents d'état civil. L'extrait de naissance de la pupille ainsi que son acte de mariage sont fixés sur la deuxième de couverture du dossier. Son certificat de baptême est signé du secrétaire de l'Évêché d'Angers et est attaché à la troisième de couverture, certainement pour faciliter son accès. De même, l'acte de naissance de son fiancé, devenu plus tard son mari, est présent dans le sous dossier intitulé « fréquentations ».

Nous disposons ensuite des documents émanant du corps préfectoral. Dans ce dossier, il y en a trois : le premier est l'arrêté d'admission d'Élise au nombre des Enfants Assistés, dans la catégorie des « moralement abandonnés » à la suite d'un jugement de déchéance de ses parents. À cette époque, c'est le préfet de Maine-et-Loire qui prononce l'incorporation des enfants au corps des services de l'Assistance (il est à noter que l'inspecteur agit par délégation du préfet) ; actuellement, c'est le président du conseil général qui dispose de cette prérogative. Le deuxième document préfectoral place Élise dans une institution qui est autorisée à « recevoir les Pupilles difficiles

et les Pupilles vicieuses des services d'Assistance ». Il est daté de 1946. Le troisième autorise le trésorier payeur général de Maine-et-Loire à retirer une certaine somme d'argent sur le compte de la pupille, à sa demande et en vue de son mariage, en 1950.

Les documents produits par l'inspecteur sont en nombre considérable. Une fiche appelée « bulletin de renseignements » est envoyée au maire de la ville où l'enfant est né dans l'optique d'avoir des renseignements sur celui-ci, tel que son état civil, sa date et son lieu de baptême, la religion de ses parents, son degré d'instruction et son état de santé. Il y a aussi des informations à remplir sur les parents et les ascendants. Dans le cas d'Élise, seules les informations sur l'enfant et le nom de son père ont été renseignés, le reste est vierge.

On trouve dans le dossier des feuillets intitulés « placement des enfants en nourrice » ou « placement des enfants à gages ». Ce sont aussi des documents qui sont adressés à des maires, et qui interviennent lorsqu'une veuve, en général, ou un couple demande à l'inspecteur de leur envoyer un ou une pupille pour les aider dans leurs tâches quotidiennes. Ils peuvent demander un enfant nommément ou alors fournir des caractéristiques sur le sexe et l'âge du pupille qu'ils aimeraient accueillir. En général, l'enfant gagé travaille pour le compte de ses gardiens. Le document envoyé aux maires est une demande de renseignements sur la ou les personnes faisant cette requête : il recueille l'identité du demandeur et des informations sur sa sobriété, sa solvabilité, s'il est sous le coup de condamnations, l'état de sa demeure et si une « chambre convenable et un lit pour lui seul » sont prévus pour le pupille, et l'avis motivé du maire sur ce placement. Élise ayant douze ans à son entrée au nombre des enfants assistés, elle a été placée chez une gardienne qui l'a expressément demandée puisque sa voisine hébergeait ses deux petits frères. Puis elle a été placée plusieurs fois en apprentissage chez des couturiers, ce qui a donné lieu à trois demandes de renseignements. Cependant, alors qu'elle a passé trois périodes de contrats chez une autre couturière, aucune demande de renseignement sur ces patrons-ci ne figure dans le dossier.

Il en est de même en cas de mariage. Élise ayant formulé son vœu de se marier, l'inspecteur adresse au maire du village du futur marié une demande de renseignements sur la situation personnelle du futur, sa situation familiale et l'avis motivé et personnel du maire. Ceci intervient uniquement si la pupille est encore mineure et dans le service au moment de la demande en mariage.

Une notice individuelle sur la pupille a été rédigée par l'inspecteur en vue de son admission dans une école professionnelle pour pupilles de l'État suite à sa mauvaise conduite. Bien qu'à l'époque il n'y ait pas de rapports sociaux en tant que tels inclus dans le dossier, on retrouve les principaux thèmes qui sont repris dans les rapports actuels : origine, placements et nourrices, apprentissages, résumé des faits qui lui sont reprochés, aptitudes spéciales et état de santé. Ce résumé est assez succinct (une page recto et un demi-verso).

Comme nous l'avons évoqué, les rapports sociaux n'existent pas encore en tant que tels. Néanmoins, dans la fin des années 30 et au début des années 40 apparaissent les « fiches de tournées ». Elles prennent la forme d'une

feuille cartonnée pliée en deux, de couleur rose dans le cas d'Élise. L'en-tête indique qu'il s'agit d'un carnet d'inspection de l'Assistance publique. Le résumé des placements y figurent. À l'intérieur, on trouve des « notes de tournées ». Ici, il y a neuf notes, rédigées entre 1944 et 1950. Ces tournées sont effectuées par l'inspecteur et sont en général annuelles.

Viennent ensuite tous les documents concernant les contrats de placements et les comptes de tutelle de la pupille. Dans l'exemple de ce dossier, ils sont regroupés dans une sous-chemise intitulée « contrats et pièces de compte de tutelle ». Les contrats sont au nombre de quatre et sont des contrats d'apprentissage, dont trois sont au bénéfice du même maître couturier. Ils prennent la forme d'une double page d'un format légèrement supérieur au format A4. Sur la première page figurent les conditions générales du placement, les clauses à appliquer en cas de maladie, d'accidents du travail, pour les congés payés et les assurances sociales, et en cas de rupture du contrat. Le salaire est aussi indiqué avec le détail des gages dus. Le contrat est signé par l'inspecteur des services de l'Assistance par délégation du préfet, par le patron. La pupille signe aussi sous une mention « j'ai pris connaissance du présent contrat », ce qui sous-entend qu'elle n'a pas voix au chapitre concernant son placement. La troisième et la quatrième page du contrat sont à remplir par l'employeur. Il doit tenir à jour les dépenses que fait la pupille pour son habillement, puisque les frais sont décomptés de ses gages. Les factures des fournisseurs sont joints au contrat. Il est précisé cependant que les frais d'entretien du linge et de raccommodage doivent être pris en charge par l'employeur, et que les dépenses liées aux entretiens capillaires sont prélevées sur l'argent de poche versé par les services au patron et remis au pupille à la fin de chaque mois. On trouve aussi des précisions sur les sommes versées par l'employeur pour les assurances sociales de la pupille. Enfin, un emplacement est réservé à l'inscription des congés payés : le patron doit en préciser les dates et le lieu de déroulement. Le pupille est en droit de les refuser, alors la raison devra être indiquée.

À la sortie de la pupille du service, des extraits de compte de tutelle sont établis afin de lui remettre son argent mis de côté lorsqu'elle touchait un salaire. Une notification de compte de tutelle lui est adressée, et la pupille doit approuver ou contester les chiffres.

La typologie de documents présente en plus grand nombre est sans conteste la correspondance. Les personnes voulant accueillir un ou une pupille commencent par en adresser la demande écrite à l'inspecteur, qui leur répond nominativement. Les employeurs de la pupille sont tenus de tenir celui-ci au courant de tout événement tel qu'une maladie ou une absence à l'école. S'ils ne le font pas, ils sont rappelés à l'ordre par l'inspecteur. Dans notre cas, la plupart des lettres des employeurs sont dans le but de se plaindre à son tuteur du comportement de la pupille, qui n'en fait qu'à sa tête. Ils lui relatent sa fugue par exemple. La lettre est suivie d'un télégramme daté du lendemain pour prévenir du retour de son retour.

Élise ayant été accueillie dans une maison de repos tenue par des religieuses à la suite d'une opération médicale, la Mère Supérieure correspond avec l'inspecteur comme le ferait une gardienne. Elle se plaint elle aussi du mauvais comportement de la jeune fille qui fait preuve d'une « attitude provocante envers les garçons qui viennent siffler sous sa fenêtre, trois nuits de suite » en dépit de son état. En effet, dans une lettre précédente de la Mère Supérieure à l'inspecteur, on croit comprendre à mots voilés que la jeune fille est enceinte d'un mois et demi.

On trouve aussi dans le dossier des lettres qui étaient adressées à la pupille. Du fait de leur présence, on peut suggérer qu'elles n'ont jamais été remises à leur destinataire. Il s'agit ici de trois lettres, la première d'une amie de la pupille lui demandant de ses nouvelles, et les deux autres d'une de ses sœurs.

La plupart de la correspondance prend la forme de lettres entre Élise et l'inspecteur. Celui-ci la tutoie et l'appelle sa « chère pupille ». Il n'hésite pas à la rappeler à l'ordre lorsque celle-ci lui adresse une liste de vêtements qu'elle éprouve le besoin d'avoir, en lui faisant remarquer que sa lettre ressemble à une liste qu'on enverrait à un fournisseur. Tous les ans, Élise lui envoie ses meilleurs vœux. Elle fait toujours référence au fait que l'inspecteur est très bon pour elle, et que ses décisions la rendent heureuse. Dans chacune des lettres, on sent un lien d'affection entre ces deux protagonistes. Lorsque Élise l'invite à son mariage, l'inspecteur lui répond qu'il fera son possible pour venir car, le pays étant au sortir de la guerre, l'essence se fait rare. Néanmoins, il sera présent à la noce, comme il le lui annonce quelques jours plus tard dans une autre lettre.

Avant de fréquenter une pupille, un prétendant doit obligatoirement en demander l'autorisation écrite à l'inspecteur. C'est ce que fit le fiancé d'Élise, et l'inspecteur lui répond qu'il va étudier sa demande. Celle-ci étant tombée enceinte quelques mois après, il écrit à nouveau à l'inspecteur pour lui demander sa main.

Le Conseil de famille a produit deux documents qui figurent dans le dossier. Un procès-verbal d'une séance rappelle qu'il a statué sur le mariage d'Élise et qu'il lui a donné son consentement. Un an plus tard, un nouveau procès-verbal accorde une dot à l'ancienne pupille. Il résume la situation des époux, leur niveau de vie et leurs possessions. La réglementation prévoit que s'ils sont considérés comme méritants et dans le besoin, le conseil de famille peut accorder une dot au couple.

Le dernier feuillet du dossier est daté de mai 1951. Il s'agit d'une lettre de l'inspecteur à Élise. Étant mariée, il la vouvoie désormais et lui confirme le versement de sa dot. Cependant, de façon étrange, la deuxième partie de cette missive enjoint Élise à rejoindre l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles du département de façon identique à une autre lettre qu'il lui avait envoyée quelques mois plus tôt et à laquelle elle avait répondu positivement. Nous pouvons nous interroger sur la mesure dans laquelle les liens entre inspecteur et pupille deviennent ténus à sa sortie du service puisqu'il lui a répondu avec une lettre pré-formatée, ce qui n'était jamais arrivé auparavant.

La possibilité de retracer les grandes étapes de la vie d'un enfant accueilli est intéressante d'un point de vue social et anthropologique, pour étudier le parcours des enfants de l'Aide sociale à l'enfance. S'il est plutôt simple d'y parvenir pour les dossiers se situant entre 1920 et 1950 grâce à la masse d'informations contenues surtout dans les documents épistolaires, il est pratiquement impossible d'arriver aux mêmes conclusions pour un dossier postérieur : les seuls documents utilisables sont alors les rapports sociaux où la vie personnelle de l'enfant est mise en évidence.

L'évolution du nombre de documents contenus dans les dossiers est en lien avec les changements de typologies et la mutation de la société. Les pratiques changent mais le dossier se doit d'être toujours tenu et renseigné, encore plus depuis 1978. Nous allons maintenant nous intéresser aux personnes qui gravitent autour du dossier personnel d'enfant.

2 Les acteurs de la vie du dossier

Le dossier doit regrouper les documents relatifs à la prise en charge de l'enfant et à son accompagnement. Dès l'instant où il est créé, deux entités sont amenées à le compléter : les référents d'Aide sociale à l'enfance qui suivent l'enfant de façon effective et les personnels administratifs qui gèrent le dossier. Il faut ajouter à la typologie le contenu des documents, c'est-à-dire les données qu'ils comportent, puisqu'ils ont désormais vocation à être consultés.

2.1. La charge de « faire-vivre le dossier »

Un questionnaire adressé aux référents et un entretien avec des gestionnaires ont permis de connaître leurs missions et leurs rapports aux documents et aux dossiers qu'ils traitent.

2.1.1. *La création du dossier : l'origine du placement*

Un dossier est créé au siège du conseil général à partir du moment où un enfant est pris en charge par le service. Il y a deux voies d'admission : une décision judiciaire suite à un signalement ou un contrat signé entre le service et la famille de l'enfant qui décide de le confier à une institution à la suite de difficultés qui l'empêche de l'éduquer dans des conditions optimales.

L'origine du placement peut être un signalement. Il émane de toute personne ayant connaissance d'un enfant dans une telle situation. Elle a l'obligation légale de le signaler, soit par courrier à destination des services compétents en indiquant les nom et prénoms de l'enfant ainsi que les siens et sa profession, soit par téléphone en appelant le 119 ou le service compétent. Afin de traiter l'information dans les meilleurs délais et conditions, la personne à l'origine du signalement doit fournir des informations sur l'enfant et sa situation parentale ainsi que des informations sur les faits qui déclenchent ce signalement : cela peut être des faits constatés, auquel cas il faut en préciser la date et le lieu, ou des paroles inquiétantes prononcées par l'enfant. Cette personne peut être un travailleur social qui aurait connaissance de la famille à la suite d'autres difficultés et qui aurait constaté des manquements ou des violences envers l'enfant, de l'école où il est scolarisé qui aurait remarqué des comportements sujets à inquiétude ou recueilli ses propos, des services hospitaliers en cas d'examens pratiqués qui auraient révélé des suspicions...

Le signalement est transmis au service d'Aide sociale à l'enfance du département et est traité par l'unité Enfance en danger, qui analyse la situation. Si le danger est avéré, des mesures sont proposées. Les informations préoccupantes sont envoyées au Procureur de la République qui peut décider de mettre en œuvre des mesures de protection judiciaire. Lorsque l'enfant est confié sur information préoccupante, le parquet décide de son placement immédiat par ordonnance pour une durée de six mois maximum. Le procureur saisit le juge des enfants qui auditionne la famille et rend une nouvelle ordonnance de six mois à partir de la date de l'audition. En général, le placement est valable pour une année, ce qui amène le juge à réviser annuellement la situation.

Dans le cas d'un placement administratif, l'inspecteur signe un contrat d'accueil provisoire avec la famille pour une durée d'un an dans la plupart des cas, mais qui peut être aussi pour une durée plus courte de trois ou six mois. Lorsque les parents sont très peu présents dans la vie de l'enfant et qu'il n'y a pas de retour à domicile envisageable, le placement est prévu pour deux ans.

Que l'origine du placement soit judiciaire ou administrative, l'enfant confié se voit assigner un référent basé dans une des Maisons des Solidarités du département.

2.1.2. *Les référents en Maison des Solidarités*

L'enfant, le temps de sa prise en charge par le conseil général, est suivi par un référent. Celui-ci travaille dans une des Maisons des solidarités du Maine-et-Loire. Il y en a 13 dans le département avec un nombre variable de référents : 6 dans la circonscription d'Angers centre, 7 à Angers-ouest, 7 à Angers-est, 9 à Angers-sud, 5 à

Angers-couronne nord, 4 à Angers-couronne sud, 8 à Baugé, 4 à Doué-la-fontaine, 6 à Cholet-est, 8 à Cholet-ouest, 5 aux Mauges, 8 à Saumur et 7 à Segré, ce qui fait un total de 84 référents ASE dans la totalité du département.

Les référents sont chargés de suivre l'enfant, et font le lien entre les parents, l'enfant, le lieu de placement et les gestionnaires au siège du conseil général. Ils sont amenés à rencontrer le mineur ou le jeune majeur assez fréquemment, et ce sont eux qui produisent des pièces à ajouter au dossier. Afin de mieux connaître les pratiques de ces référents, un questionnaire en ligne leur a été adressé. Il a été impossible de les contacter directement : nous avons donc adressé une demande par mail aux responsables adjoints de chacune des Maisons des Solidarités pour leur exposer notre démarche et notre étude, et ainsi leur demander de diffuser ce questionnaire aux référents de leur circonscription. Il est impossible de savoir avec précision quels sont les responsables qui l'ont diffusé de façon effective, de même qu'il n'est pas possible de contraindre les référents à y répondre. Néanmoins, après une prise de renseignements, nous pouvons établir que huit Maisons des solidarités ont effectué la transmission du questionnaire.

23 référents ont accepté de répondre, ce qui représente un peu plus d'un quart du public visé. Les profils sont diversifiés : on y trouve de jeunes diplômés dont il s'agit du premier poste et des personnes déjà dotées d'expérience dans le Maine-et-Loire ou ailleurs¹²⁰. Ils sont tous issus d'une formation d'assistant de service social ou d'éducateur spécialisé¹²¹. Leur « portefeuille » d'enfants accompagnés se chiffre entre 20 et 30 enfants : deux avancent le chiffre précis de 28.

En Maison des Solidarités, le dossier de l'enfant est jaune. Il est rangé dans le bureau du référent ou dans celui de la secrétaire ASE. Il est aussi possible qu'il soit conservé dans une salle de stockage dédiée¹²². Il convient de distinguer le dossier en lui-même, qui est composé de copies des documents qui sont envoyés au conseil général, et les notes personnelles des référents.

Le dossier en lui même est archivé dans les locaux de la Maison des Solidarités. Concernant les notes personnelles du référent, elles connaissent selon les cas un sort différent à la clôture du dossier. Dans les trois-quarts des cas, elles sont archivées, sinon elles sont détruites via une broyeuse ou une déchiqueteuse afin d'en garantir la confidentialité.

Chaque référent a des façons de procéder différentes. En plus du dossier de Maison des Solidarités et de ses notes de travail, il peut avoir des pratiques personnelles, comme le fait de copier certains documents officiels et les conserver dans un dossier personnel afin d'y accéder rapidement. Ces documents sont très souvent des

¹²⁰ Se reporter pages 111-112 : réponses aux questions 1, 2, 3 et 4.

¹²¹ Se reporter page 112 : réponses à la question 5.

¹²² Se reporter page 113 : réponses à la question 8.

ordonnances, mais aussi des calendriers de rendez-vous et les notes de travail, essentielles pour y faire référence en cas de besoin. 61 % des répondants annoncent avoir adopté une organisation qui leur est propre pour classer leurs documents personnels, à l'exemple d'une organisation thématique : types de mesures ; courriers et calendriers ; notes et rapports ; santé ; scolarité ; divers.

En effet, le référent est aussi un producteur de documentation. Il ajoute au dossier des documents judiciaires, médicaux, scolaires, de la correspondance, mais aussi les calendriers de visites et des photographies¹²³. Cet ajout est hebdomadaire ou mensuel, parfois trimestriel¹²⁴.

Le dossier de Maison des Solidarités comporte une version informatique, et la consultation des documents par le référent se fait beaucoup par ce biais.

Les originaux des documents produits par les référents sont envoyés au siège du conseil général, rue de Brissac à Angers. C'est, dans ces locaux, que des gestionnaires sont chargés d'organiser le dossier de l'enfant et de le conserver.

2.1.3. *Le rôle des personnels administratifs*

Les référents sont les interlocuteurs privilégiés de l'enfant placé, mais les personnes chargées de faire « vivre le dossier » administratif, qui sera conservé définitivement, sont les personnels administratifs. Répartis en six unités comprenant trois ou quatre gestionnaires, un inspecteur et un adjoint, ils sont une trentaine à gérer les dossiers des enfants.

Les gestionnaires ont leurs bureaux au sein du siège du conseil général, rue de Brissac à Angers. Ils s'occupent de tout ce qui concerne le suivi administratif du dossier, de sa création à sa clôture. Ils intègrent les documents relatifs au placement, sur support papier mais aussi informatiquement. Tout document créé par le service est, à l'instar de l'impression, sauvegardé informatiquement. Le conseil général dispose d'un logiciel de sauvegarde qui ne comprend pas l'intégralité des documents, mais dont l'intégration est prévue.

Chaque administratif s'occupe d'un « portefeuille » d'enfants, à la manière des référents. Un gestionnaire administratif est en charge des dossiers d'une Maison des Solidarités. Cependant, certaines sont moins conséquentes que d'autres, alors un gestionnaire prend un certain nombre de dossiers de son collègue afin que chacun se retrouve avec un effectif équitable et gérable. Le nombre de dossiers à suivre fluctue puisque les enfants entrent et sortent du service. La sortie se fait par la remise aux parents ou à la majorité de l'enfant. Il arrive qu'un

¹²³ Se reporter page 113 : réponses à la question 10.

¹²⁴ Se reporter page 113 : réponses à la question 9.

gestionnaire en perde une dizaine en quelques mois et qu'il s'en voit attribuer tout autant quelques temps plus tard suite à l'admission de nouveaux enfants, ou à un renouvellement du placement d'un jeune qui avait été remis.

Le dossier est créé dès l'officialisation du placement. Comme nous l'avons dit, il est administratif ou judiciaire. L'état civil de l'enfant est indiqué puisqu'il s'agit d'une donnée primordiale, ainsi que le nom des parents, s'ils sont connus.

Le gestionnaire administratif adopte la méthode de classement du conseil général qui a été décrite précédemment. Il dispose de tous les originaux des documents que lui transmet le référent. Ceux-ci communiquent quasi-exclusivement par mail. C'est une méthode bien plus fiable que la voie téléphonique, qui était utilisée il y a moins d'une dizaine d'années. Le téléphone présentait, en effet, de nombreuses contraintes puisque le gestionnaire devait prendre en notes les propos du référent pour les retranscrire par la suite. Cela était susceptible d'impacter le contenu du document puisqu'il n'était pas certain que les expressions du référent soient présentées dans leur intégralité et leur originalité, alors que le langage et le sens des mots choisis sont très importants. Grâce aux courriers électroniques, les gestionnaires gardent une trace des propos des référents. Cette méthode représente aussi un gain de temps considérable puisqu'ils ne sont plus sans cesse dérangés par les sollicitations téléphoniques. Chaque mail est imprimé et classé dans la pochette « notes manuscrites ». Pour un enfant placé sur une longue période, ce sous-dossier est assez conséquent et prend de la place dans les armoires de stockage ; cependant, à l'archivage, cette pochette est retirée et détruite.

À l'instar de la tenue du dossier, le gestionnaire administratif produit des documents puisqu'il fait le lien entre référents, inspecteur et juge des enfants. Il transmet à ce dernier les rapports sociaux qui ont été préalablement vus par l'inspecteur, et insère dans le dossier les documents produits par le juge ou par le Tribunal.

Il peut arriver que des parents envoient des courriers à leurs enfants par l'intermédiaire du siège de l'Aide sociale à l'enfance plutôt que par le référent. Dans ce cas, les lettres sont lues par l'inspecteur qui peut décider ou non de la remise à l'enfant. Si cette deuxième option est retenue, le courrier est versé au dossier.

En théorie, il n'y a jamais de contact visuel entre le gestionnaire et l'enfant qu'il suit. Il arrive que l'enfant et l'administratif se croisent dans les couloirs, lorsqu'il a un rendez-vous avec l'inspecteur, mais il s'agit de la seule occasion. Certains développent des pratiques personnelles : ils placent une photographie en tête du dossier dans le but de l'humaniser. Ils disposent de la photographie de la carte vitale, puisque, depuis avril 2000 et la création de la CMU de base et complémentaire, les enfants placés sont affiliés par le service auprès de la CPAM, sauf en cas de refus des parents.

Cette absence de contact ne réduit pourtant pas l'enfant à des documents. Pour le gestionnaire, il ne s'agit pas seulement de dossiers, mais d'une situation à part entière correspondant à un individu. Il connaît l'histoire

familiale, le déroulement des placements et l'évolution de par les rapports des travailleurs sociaux, et ne peut pas être imperméable à ces éléments.

Les dossiers en cours sont rangés dans de grandes armoires dans les bureaux du gestionnaire. Lorsqu'ils sont clos, ils sont préparés pour l'archivage puis déplacés dans un local de stockage. Ils restent cependant accessibles facilement quelques années après leur clôture dans le cas où l'enfant a été rendu à ses parents afin qu'il puisse être repris si l'enfant est replacé par la suite. Au siège du conseil général se trouvent les dossiers postérieurs à 1990, les précédents ont fait l'objet d'un versement aux Archives départementales.

Les référents et les gestionnaires sont les principaux acteurs qui gravitent autour du dossier d'enfant, le temps de la prise en charge de celui-ci. Ils sont les liens entre les différentes institutions et entre les protagonistes, les premiers en ajoutant des pièces originales aux dossiers et en permettant de rendre compte de la situation de l'enfant grâce à leurs rapports ; les seconds en assurant le dialogue avec l'inspecteur et en classant le dossier de manière à ce que chaque étape de la vie de l'enfant placé soit référencée.

En dehors de leur aspect formel et de leur typologie, le contenu des documents et les données qui y ont été inscrites ont leur part d'importance, puisque s'il est admis de nos jours que l'utilisateur a un droit d'accès à son dossier, cela n'a pas toujours été le cas au siècle précédent.

2.2. Le contenu des documents

La manière d'écrire dans les dossiers est extrêmement importante : le langage et les expressions employées peuvent en dire long sur la pensée de celui qui écrit. Il est intéressant de recenser des expressions dénichées dans les dossiers sur une période de 1900 à 1995, et de se demander dans quelle mesure les personnes qui participent à la rédaction des documents ont conscience que le choix de leurs expressions sont primordiales.

2.2.1. *Les jugements de valeur et les données délicates*

Au début du XX^e siècle, les enfants pris en charge pouvaient être placés dans des familles nourricières ou gagés chez des particuliers. Cette dernière option permettait à l'employeur de disposer d'une main d'œuvre jeune qu'il était susceptible d'échanger si son pupille ne se montrait pas assez docile. Afin d'évaluer l'état des placements et le traitement des enfants, les inspecteurs effectuaient des tournées. À l'époque, ces évaluations se présentaient sous forme de notes sur une petite fiche et n'étaient pas formalisées. Les tournées concernaient les pupilles de tous

âges mais bien souvent, un inspecteur qui visitait un enfant de plus de quatorze ans se contentait d'indiquer la mention « vu » suivi de la date. Pour ceux âgés de moins de quatorze ans et qui allaient encore à l'école, les notes étaient plus précises car la préoccupation de l'Assistance publique étant de donner des moyens d'éducation aux enfants, leur présence en classe était vérifiée.

Les inspecteurs ne se préoccupaient pas du choix des termes qu'ils utilisaient pour qualifier ce qu'ils voyaient et usaient de termes élogieux ou péjoratifs selon les cas, ce qui est compréhensif puisque leurs notes n'étaient destinées qu'à leur travail personnel et réduite à leur consultation exclusive. Nous avons évoqué dans la première partie de ce mémoire la présence de jugements de valeurs dans les rapports et l'importance de formaliser l'écriture, et nous pouvons nous appuyer sur des exemples trouvés dans les dossiers faisant partie de l'échantillon évoqué précédemment.

De façon globale, les inspecteurs émettent des jugements sur les parents lorsqu'il y en a, sur le placement et sur l'éducation donnée à l'enfant par sa famille nourricière. Ils les observent au sein de celle-ci où lors d'un jour d'école. Il faut noter que les documents qu'ils ont à remplir les poussent à administrer des jugements de valeurs, tout comme il est demandé aux maîtres d'école de remplir des formulaires pour qualifier de « médiocre », « moyenne », « bonne » ou « très bonne » l'intelligence d'un pupille. Les instituteurs ont pour mission chaque année d'indiquer l'avenir du pupille comme il le voit, dans le but d'aider l'inspecteur à prendre des décisions pour son avenir professionnel. On remarque dans plusieurs cas que l'instituteur se réfère au même métier pour les enfants pupilles : ouvrier pour les garçons, domestique pour les jeunes filles¹²⁵.

Ainsi, dans les dossiers de la fin des années 1930, les capacités scolaires des enfants sont décrites. « *Insuffisant* », « *peu intelligente* », « *fait de grands efforts sans résultats* », « *progrès désespérants : il faudra certainement arrêter les études* » ou encore « *enfant qui a vraiment peu de ressources, fera difficilement un bon ouvrier* » qualifie les élèves ayant des difficultés à l'école. Bien entendu, d'autres notes sur des enfants présentant de meilleures capacités scolaires louent leurs bons résultats. La teneur des notes peut évoluer de façon croissante : d'abord décrite comme une « *gentille enfant, aimable* », cette pupille devient une « *enfant bien retardée comme intelligence [sic], qui serait chapardeuse* » aux yeux d'un inspecteur différent puis « *sale mais pas vicieuse : a un air hébété, fermé, rien à en tirer* ». Cette dernière assertion est un jugement personnel sur le caractère de l'enfant. Dans un dossier des années 1940, au sujet d'un enfant qui doit être orienté à ses quatorze ans, l'inspecteur écrit qu'il « *aime beaucoup faire le ménage...* » en insistant sur les trois points de suspension. Nous pouvons nous demander dans quelle mesure l'inspecteur considère le ménage comme une activité « normale » pour un garçon de cet âge.

¹²⁵ Le lecteur pourra se reporter pour plus d'informations à l'analyse très complète de Martine Fauconnier-Chabalier dans *Les destins croisés des pupilles et de leurs familles (1914-1939)*, Rennes, Presses de l'École des Hautes Études en Santé Publique, 2009, p. 60.

La scolarité n'est pas le seul domaine jugé : le physique entre aussi en ligne de compte, de même que les qualités morales. Une note de 1943 décrit une jeune pupille de quinze ans comme étant une « *vraie souillon* », qui « *confirme avec arrogance* » ses relations avec un soldat allemand lorsque l'inspecteur lui demande des comptes. Une autre est accusée d'avoir un comportement volage mais est demandée en mariage par un « *jeune homme de bonne famille, extrêmement sérieux et travailleur* » ; « *il semble que ce soit une chance pour la jeune fille dont la conduite n'est pas toujours irréprochable* », écrit une assistante sociale dans un rapport à destination de l'inspecteur. « *Le jeune homme semble la prendre en connaissance de cause et s'attacher à la protéger contre elle-même ; sa gardienne a eu maille à partir avec elle ayant rencontré la jeune fille en compagnie de Tunisiens* ». On ressent, dans ces phrases, la prise de position de l'assistante sociale qui concède à mots voilés que ce mariage est la meilleure chose pouvant arriver à la pupille, et qu'elle partage l'avis de la gardienne de la pupille au sujet de ses fréquentations.

Dans les années 1960, la police a été prévenue, par les voisins, de l'abandon d'un jeune garçon dans un appartement alors que ses parents étaient descendus au bar. Une assistante sociale s'est aussi rendue sur les lieux : elle dresse un rapport de la situation. Ainsi, elle décrit la mère du bébé comme « *assez lamentable, d'une saleté invraisemblable* », mais qui « *semble néanmoins aimer son enfant* ». Elle fait aussi mention du passé de celle-ci, sur lequel elle s'est renseignée grâce à des rumeurs : « *à l'école, elle n'est pas inintelligente, mais lymphatique et opposée à tout effort réel* ». La grand-mère est aussi évoquée dans le rapport : « *elle a eu un enfant depuis son veuvage et dans son ancien entourage, nous croyons deviner qu'elle ne jouit pas d'une très bonne réputation : on est très récalcitrant à fournir des renseignements* », et « *on déplore une tendance à boire et un comportement parfois léger avec l'entourage* ». L'assistante sociale livre ses conclusions : « *les parents ne semblent pas avoir conscience de leur rôle mais sont peut-être éducatibles* ».

Le verbe « sembler » est utilisé deux fois, ce qui traduit une incertitude et un jugement basé sur des attitudes visuelles.

Les jugements de valeur ne sont pas l'exclusivité du XX^e siècle. S'ils ne sont pas autant présents et pas exprimés de façon aussi directe, les tournures utilisant le verbe « sembler » restent prégnantes. Ainsi, dans les années 2000, un rapport social relate le propos d'une mère qui accueille les week-end son fils placé pendant la semaine. Ceux-ci ont des problèmes relationnels, mais la mère annonce que son adolescent est « *immature et mature en même temps mais qui range bien sa chambre* ». « *Cela semble lui suffire* », ajoute l'éducateur, laissant entendre que la mère n'est pas assez exigeante sur le comportement de son fils.

L'usage de ces termes pose la question de la conscience de la lecture éventuelle de l'utilisateur. S'il est admis qu'avant la loi de 1978 la société était sous le régime du secret, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce mémoire, l'administratif ou le référent à notre époque est tout à fait informé de la question de l'accès de la personne accueillie à ses informations.

2.2.2. *La conscience de la lecture future par l'utilisateur*

La manière de rédiger les documents a muté au fil des années, et ce afin que l'utilisateur ne puisse pas se retourner vers le rédacteur d'un rapport pour lui reprocher les propos qui lui ont été relatés.

Les référents qui ont accepté de répondre à l'étude de cas sont unanimes : ils ont tous admis avoir conscience que la personne accueillie est susceptible de lire les documents qu'ils adjoignent au dossier¹²⁶. Cependant, ils n'en tiennent pas forcément compte lors de la rédaction de leurs rapports : si 82 % des répondants affirment prendre cette option en considération, ce n'est pas le cas pour 9 % d'entre-eux. Pour 9 autres %, les référents essaient d'en tenir compte, mais la démarche n'est pas toujours aboutie par manque de temps¹²⁷.

Il est possible que la réponse soit subjective. Le fait que la totalité admette avoir conscience de la lecture éventuelle de l'utilisateur induit, probablement, de façon implicite l'utilisation de certains termes dans la rédaction des rapports, ou de leur non-utilisation. Cette réponse négative ne peut pas être imputée à l'âge du référent puisque les deux personnes ayant donné cette réponse sont réparties sur les tranches 25-35 ans et 45-55 ans.

Les gestionnaires, quant à eux, savent que l'utilisateur est susceptible de consulter son dossier. S'ils en ont bien conscience, ils admettent ne pas y penser à outrance et font au mieux. De la même façon que pour les référents, les gestionnaires connaissant cette possibilité, on peut donc avancer l'hypothèse d'une formalisation inconsciente.

Dès les années 1990, on observe une évolution dans les rapports sociaux et dans les documents administratifs qui illustre bien une mutation dans les écrits. On ne désigne plus les parents de l'enfant comme « la mère » ou « le père », mais comme « Madame » et « Monsieur ». Cette nuance est à mettre en adéquation avec plusieurs facteurs, comme celui de la mutation de la société et d'un respect plus marqué envers les parents, qui sont rarement déçus de l'autorité parentale. Ils sont, par ce biais, bien présents dans la vie de l'enfant. Il faut aussi envisager le facteur de la lecture éventuelle par l'utilisateur puisque ce changement de termes intervient dans les années qui suivent l'amélioration de la prise en compte de l'accueilli.

¹²⁶ Se reporter page 115 : réponses à la question 16.

¹²⁷ Se reporter page 115 : réponses à la question 17.

La clôture du dossier est synonyme de fin de mission pour le service d'Aide sociale à l'enfance. Il doit néanmoins être conservé définitivement, afin que chaque usager qui le désire puisse en prendre un jour connaissance à sa convenance.

3 Les enjeux de la conservation du dossier et sa consultation par l'utilisateur

La finalité du dossier est sa conservation ; c'est aussi sa consultation. Ainsi, il peut être demandé par les usagers et des pièces peuvent leur être transmises par voie postale. Ils ont aussi le choix de l'accompagnement pour une consultation au sein du service.

3.1. Les modalités d'accès au dossier

Le dossier d'Aide sociale à l'enfance « vit » tant que l'enfant est pris en charge. Lorsqu'il sort du service à sa majorité ou quand il est rendu à ses parents, la mission de l'institution se termine et le dossier se clôt. Les documents restent accessibles dans les bureaux quelques années après le départ de l'utilisateur, surtout dans les cas de retour à domicile puisqu'il peut arriver que l'enfant soit remplacé ultérieurement. En attendant, les dossiers antérieurs à 1990 ont déjà fait l'objet d'un versement aux Archives départementales. Les dossiers postérieurs sont conservés dans une salle de stockage dédiée, rue de Brissac.

3.1.1. L'archivage en Archives départementales à la sortie du service de l'utilisateur

Fréquemment, les dossiers des usagers ayant quitté le service sont envoyés aux Archives départementales de Maine-et-Loire. À chaque demande de consultation ou de transmission de document, le service fait appel aux Archives départementales qui se doivent d'être très réactives.

Les Archives départementales de Maine-et-Loire accueillent les documents du conseil général, et par conséquent, les dossiers des usagers sortis du service d'Aide sociale à l'enfance à leur majorité. La réglementation préconise que le versement des dossiers doit se faire aux 80 ans de l'utilisateur. Cependant, les conditions matérielles et les capacités de stockage des locaux du conseil général ont donné lieu à une convention : les dossiers sont versés aux 25 ans de l'utilisateur, et ils sont donc pré-archivés aux Archives départementales, puis conservés de manière définitive. Un tableau de gestion existe afin de trier les dossiers avant de les archiver : il a été élaboré en 1998.

Les Archives départementales et le service d'Aide sociale à l'enfance sont amenés à collaborer de façon extrêmement régulière du fait des demandes des usagers, qu'il s'agisse de consultations ou de simples demandes de communication de documents administratifs. Une rencontre en décembre 2013 a eu lieu entre les principaux acteurs de ces échanges de ces deux services, afin de recaler les relations et d'identifier physiquement les interlocuteurs.

Lorsque le service de consultation de dossiers a besoin d'un document, il effectue une demande précise avec le nom, le prénom et la date de naissance de l'usager. La demande s'effectue par mail. Le correspondant des Archives, qui est la même personne depuis plusieurs années, établit une fiche récapitulative qui est envoyée avec le dossier et dont le fantôme est placé dans la boîte, à son emplacement. Cette méthode évite une perte du dossier puisque l'on peut ainsi toujours le localiser. Le service réclame des dossiers toutes les semaines, et ceux-ci sont acheminés assez rapidement, puisqu'ils arrivent dans le service entre 24 et 72 heures après la demande (2 jours en moyenne). Les Archives départementales disposent d'outils de recherche pour localiser le versement correspondant aux dossiers : elles ont des registres contenant la liste des noms des enfants accueillis par année de naissance et classés par ordre alphabétique.

En 2013, le conseil général s'est adressé aux Archives départementales pour un total de 183 demandes de communications, ce qui correspond à 418 dossiers, tous services confondus. Parmi elles, 38 demandes émanaient du service d'Aide sociale à l'enfance, pour un total de 151 dossiers.

Les dossiers ainsi prêtés au service qui en est propriétaire le sont pour une durée réglementaire de deux mois. Néanmoins, il peut arriver que les documents soient utilisés pendant trois ou quatre mois, au vu des délais de consultation et le temps de trier les dossiers. Cela ne pose pas de problème aux agents du service des Archives départementales qui ne les réclament pas, puisqu'ils connaissent leur localisation, font confiance au personnel du service de consultation de dossiers pour ne pas les perdre et savent que les dossiers seront retournés.

Le versement des documents de l'Aide sociale à l'enfance, autrefois Assistance publique puis DDASS, ne s'est pas fait de manière régulière. Un premier versement de documents datés du début du XIX^e siècle a été effectué dans les années 1920, mais il n'a pas été conservé : on ne peut pas connaître avec certitude la nature de ces premiers documents versés car on ne dispose d'aucune trace ni des bordereaux de versement, ni des documents en eux-même. Les premiers bordereaux disponibles, datés du 6 et du 13 avril 1933, font état du versement de registres comptables.

Le 15 mars 1943, 8 registres de tutelle et 117 liasses de dossiers individuels ont fait l'objet d'un troisième versement, accompagné d'un bordereau de versement identifiant ces documents comme étant des « dossiers d'enfants confiés temporairement », et « papiers divers ». Cependant, les dossiers antérieurs à 1880 sont résiduels. Seuls les dossiers des 20 dernières années du XIX^e siècle sont solides.

Depuis la Seconde Guerre Mondiale, la DDASS effectue chaque année un versement des dossiers des pupilles majeurs. En 1983, après la loi de décentralisation et le transfert des compétences de protection de l'enfance au conseil général, les versements restent épisodiques. La circulaire AD 98-6 du 6 juillet 1998 sur le traitement des activités produites dans le cadre de l'aide sociale en faveur des mineurs coïncide avec le début d'une mission d'archivage dans le Maine-et-Loire qui donne le point de départ d'une collaboration poussée entre les Archives départementales et les services de l'Aide sociale à l'enfance¹²⁸.

Les dossiers antérieurs à 1940 sont classés dans la série Alpha, ce qui correspond aux Archives départementales de Maine-et-Loire à des versements de documents antérieurs à 1940, devant être reclassés dans leur série d'origine ; le versement de la DDASS contenant les dossiers de l'Assistance publique est le 66 Alpha. Les suivants sont classés en série W.

Actuellement, on compte 33 versements de dossiers d'enfants, auxquels il faut ajouter un versement fictif. En effet, lorsqu'un dossier est demandé pour consultation, il arrive qu'il soit retourné plus épais qu'à l'origine puisqu'il est possible que des documents lui aient été ajoutés afin de le compléter. C'est le cas d'un ou deux dossiers sur une dizaine communiquée. Cette augmentation de l'épaisseur des dossiers a pour conséquence qu'ils ne peuvent plus être rangés dans leur boîte d'origine : le versement est vivant et il faut les stocker ailleurs. Pour pallier ce problème, il a été créé récemment un versement fictif pour ces dossiers revenus trop conséquents. Il s'agit d'une trentaine de boîtes, contenant entre 60 et 70 dossiers.

Il n'y a eu aucun versement de dossiers entre 2002 et 2007, mais en 2012, il y en a eu 6 en l'espace d'un an. Les dossiers des Maisons des Solidarités sont versés aussi : il y a donc deux exemplaires conservés, plus un qui se situe au Village Saint-Exupéry¹²⁹. Les raisons du placement ne se trouvent pas toujours dans le dossier d'Aide sociale à l'enfance, il peut donc être nécessaire de se référer au dossier de Maison des Solidarités.

Outre cette mesure de versement fictif, les Archives départementales ont entrepris le reconditionnement de 15 mètres linéaires de dossiers, ce qui correspond à environ 6000 dossiers. Ceux-ci sont ainsi équipés de chemises neutres, de boîtes neutres et sont démétallisés pour assurer une meilleure conservation. Il est fréquent, dans les dossiers du XX^e siècle, de retrouver des morceaux d'élastique ou des

¹²⁸ Pour plus d'informations sur l'histoire des versements archivistiques dans le Maine-et-Loire, le lecteur pourra consulter l'intervention d'Élisabeth Verry dans *La protection de l'enfance : écrits protégés, écrits ignorés : les dossiers individuels de mineurs et de jeunes majeurs sous main de justice. Actes des journées d'étude de Paris, Archives nationales, 10 janvier 2007 puis Angers, archives départementales du Maine-et-Loire, 28 et 29 juin 2007*, Paris, La Documentation Française, 2010.

¹²⁹ Le Village Saint-Exupéry est le Foyer de l'enfance de Maine-et-Loire, financé par le département. C'est un foyer d'accueil d'urgence. Il accueille les mineurs confiés par leurs parents ou par un jugement. Après une période d'observation, le mineur est placé dans un foyer, dans un centre spécialisé ou dans une famille d'accueil, dans l'intérêt de l'enfant et pour préparer son avenir socio-professionnel ou un éventuel retour dans sa famille.

épingles pour tenir les documents ensemble. Les Archives départementales ont aussi vocation à regrouper les versements à un même endroit du dépôt afin de faciliter les communications.

Il est possible qu'un dossier fasse l'objet d'une demande de communication et qu'il ne soit pas retrouvé dans le dépôt, tout comme un dossier bien présent peut ne pas être répertorié. Ces lacunes sont dues à une erreur humaine. Les versements pouvant prendre la forme de 400 ou 500 boîtes quand il contient plusieurs années, il est statistiquement difficile pour la personne établissant le bordereau de versement de ne pas commettre d'erreur et de ne pas oublier de lister un dossier. De même, il peut y avoir des coquilles dans le nom de l'enfant ou dans sa date de naissance, ou le document peut être mal rangé : ceci explique sa « disparition ». Il est important de souligner que d'après la jurisprudence de la CADA, le conseil général ne saurait être mis en cause en cas de « perte » d'un dossier car s'il n'y a pas de preuve que le dossier a été réellement égaré, et le conseil général ne méconnaît alors pas la loi de 1978¹³⁰.

Un travail conjoint entre l'assistante administrative du service de consultation de dossiers et son interlocuteur au sein des Archives départementales a débuté récemment. Il consiste à reprendre un par un les dossiers et à les recouper avec les listes existantes, afin d'en pointer les lacunes et les erreurs.

Le délai de consultation de base des dossiers d'Aide sociale à l'enfance est de 50 ans. Il peut être de 25 ans après le décès de l'utilisateur ou 120 ans après sa naissance si sa date de décès n'est pas connue dans le cas de la présence de documents médicaux. Est considéré ainsi tout document émanant d'un corps médical. La communication d'un dossier est ouverte à l'utilisateur lui-même, à ses descendants s'il est décédé et ne s'est pas opposé de son vivant à la communication, ou aux titulaires de l'autorité parentale s'il est mineur. Il est cependant possible d'obtenir une dérogation pour pouvoir consulter un dossier sans faire partie de ces catégories : la demande de dérogation est alors examinée par le Directeur des Archives départementales puis par le SIAF (Service Interministériel des Archives de France), après recueil de l'avis du service versant. C'est le cas de figure qui s'est présenté pour cette étude, afin d'avoir l'autorisation de consulter des dossiers dont le délai légal court toujours.

Il peut arriver que des personnes se rendent directement aux Archives départementales pour consulter un dossier, sans passer par le service consultation du conseil général. Il leur est conseillé de différer leur visite, car la vérification du dossier en question afin de disjointer les documents ou d'occulter les mentions non-communicables peut prendre du temps, et cela peut être une source d'incompréhension des consultants qui sont susceptibles de penser que quelque chose leur est dissimulé. Ce n'est cependant pas arrivé depuis 2004.

Tant pour l'archiviste qui reçoit une demande de communication que pour le personnel du service consultation de dossiers, le problème des mentions à disjointer ou à occulter se pose, d'autant plus lorsqu'il est

¹³⁰ TA de Poitiers, 24 janvier 2008, Mme T.

question de documents mettant en cause la vie privée des personnes. Il s'agit avant tout d'un cas de conscience qui ne peut être résolu que par une réflexion personnelle qui se veut objective mais qui ne parvient pas toujours à l'être.

3.1.2. La problématique du tri : un travail long et conséquent encadré par des règles juridiques floues

Le Code du Patrimoine édicte des règles concernant la communicabilité des documents mais il n'est pas appliqué spécifiquement au service de l'Aide sociale à l'enfance, ce qui pose parfois des problèmes quant à la communicabilité de certaines données qu'il faut ou non retirer du dossier.

Une loi est fondamentale pour traiter les données dans les dossiers : 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 », dite « loi CADA ». La loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives est importante sur le plan de la réduction des délais légaux, puisqu'ils passent de 60 ans à compter de la date du document le plus récent à 50 ans pour les dossiers contenant des informations mettant en cause la vie privée, et de 150 ans à compter de la date de naissance à 120 ans, ou 20 ans après la date de décès pour les documents médicaux. Ces nouveaux délais sont définis dans les articles L 213-1 à L 213-8 du Code du Patrimoine.

Le problème se pose pour l'archiviste lorsqu'un tiers demande à consulter un dossier qui contient différentes typologies de documents, dont les délais de communication ne sont pas les mêmes. Il a alors le choix entre appliquer le délai le plus long, qui est souvent le délai médical, à l'ensemble des documents, et choisir de rendre le dossier communicable à la condition de disjoindre les informations en cause. C'est d'ailleurs ce que préconise la loi de 1978 : « lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions ».

La vérification éventuelle de chaque document prend du temps et le service d'archives publiques n'en a pas forcément à consacrer à cette tâche. La subjectivité de l'archiviste peut donc être un problème. Il y a quelques années, aux Archives départementales de Maine-et-Loire, une communication d'un dossier personnel a eu lieu, et des documents ont été disjoints à l'appréciation de l'archiviste chargé du tri. Cependant, le lecteur revenu consulter le dossier une deuxième fois a été surpris de ne pas retrouver un document qui, pourtant, lui avait été communiqué la première fois. L'archiviste ayant trié le dossier cette seconde fois a considéré que les informations que comportait ce document n'avaient pas vocation à être connues du lecteur, et il l'a retiré. Les archivistes se sont donc retrouvés face à un lecteur mécontent, ce qui est compréhensible au vu de ces deux communications différentes.

Se pose aussi le problème de la communication de son dossier à l'utilisateur. Conformément à la loi, ses propres données médicales lui sont communicables sans restriction sauf si elles mettent en cause des tiers, de même que les autres typologies de documents qui peuvent comporter des données qui portent atteinte à la vie privée des personnes. La loi protège ces intrusions et recommande d'être soucieux de ne pas mettre en difficulté un tiers. Dans un dossier d'enfant placé, il y a beaucoup d'informations sur son entourage, sa famille, ses frères et sœurs s'il y en a, et celles-ci ne concernent en aucun cas l'utilisateur. Il y a donc une double problématique dans le tri des dossiers : apporter le plus de précisions possibles à la personne en quête d'informations sur son placement tout en protégeant la vie privée d'autrui.

Comme nous l'avons dit, il faut occulter les données concernant les frères et sœurs car la méthode de classement du conseil général fait que les informations principales sont contenues dans le dossier du plus jeune de la fratrie, si tant est qu'il y est plusieurs enfants placés. Il faut aussi disjoindre les documents qui signalent nominativement un fait grave, sauf si la situation a donné lieu à un procès, auquel cas le nom de la personne incriminée peut être laissé. Pour prendre un exemple, il peut se trouver dans le dossier un document relatant une suspicion de maltraitance, ou d'abus sexuel. Les référents en Maison des Solidarités envoient l'information au juge des enfants. Si les faits sont avérés, qu'un procès a eu lieu et que la personne a été condamnée, cela a donné lieu à un acte juridique public et immédiatement communicable. Au contraire, s'il n'y a pas eu de procès ou que la véracité des faits n'a pas été prouvée, il faut occulter le nom de la personne incriminée. Le laisser porterait atteinte à sa dignité et initierait un jugement sur cette personne, alors qu'elle était éventuellement innocente, uniquement sur la base d'une suspicion.

En revanche, la décision de retrait du juge des enfants doit toujours être motivée, et comme il s'agit d'un acte juridique, elle est communicable. Les données présentes dans cette décision sont sous la responsabilité du juge. Elle n'est donc pas disjointe du dossier et communiquée si besoin.

La réflexion reste le principal outil de travail des personnes chargées de trier le dossier. Un élément important dans l'histoire du placement de l'enfant peut-être sujet à des questionnements sur la possibilité de laisser l'information accessible sans pour autant porter préjudice à un tiers. Dans ces cas-là, la psychologue et l'adjointe administrative du service de consultation des dossiers en débattent avec leur responsable afin de choisir la meilleure option. Il y a quelques mois s'est posée la question de l'occultation ou non d'une mention relatant la contraction du VIH par une mère dont les enfants avaient été placés. Cette contraction avait eu lieu bien après le placement des enfants et n'avait aucun rapport avec cette situation. L'information portant atteinte à la vie privée de la mère, il a été choisi de l'occulter bien qu'il y ait eu matière à réflexion.

Le travail de tri est très long. Recouper les documents avec ceux d'une fratrie, vérifier la communicabilité des données, veiller à ce que les données incluses soient compréhensibles, représente une dizaine d'heures de travail en moyenne. C'est deux à trois fois plus long que la consultation en elle-même dans le Maine-et-Loire. Consultation comprise, le travail sur un dossier est estimé à plus d'une douzaine d'heures. Ceci peut expliquer que les dossiers soient rendus dans un délai supérieur à deux mois. Il est cependant primordial que les documents, après tri, permettent d'apporter des informations consistantes à l'utilisateur.

3.1.3. *La volonté d'avoir des données à présenter*

Il peut arriver qu'un dossier, à l'ouverture, soit presque vide ou dénué de documents expliquant le placement. La priorité du service est cependant de reconstituer l'histoire de celui-ci.

L'utilisateur qui serait confronté à son dossier vide pourrait se trouver très déçu, et éprouver de la colère face au silence de l'administration. Ainsi, lorsqu'un document est demandé, c'est l'ensemble des dossiers de la fratrie qui est sorti des Archives départementales. Cela sous-entend néanmoins que plusieurs enfants d'une même famille ont été placés. Comme nous l'avons évoqué, la méthode de classement fait que les documents importants sur le placement sont rangés dans le dossier du plus jeune de la fratrie.

L'histoire du placement est reconstituée au mieux grâce aux documents glanés. Cela entraîne l'ajout de documents dans le dossier du demandeur et explique la raison pour laquelle il revient plus épais aux Archives départementales.

Le classement qui est effectué par les services dans les dossiers est loin d'être optimal car il n'est pas fait dans le but d'être ouvert un jour. Si c'était indéniablement le cas il y a cinquante ans, le problème est toujours de mise car il n'y a pas de logique évidente qui permettrait de retracer l'histoire du placement, qui est pourtant la réponse principale aux questions que les usagers viennent chercher en demandant la consultation de leur dossier. Le problème majeur est l'absence du signalement qui est classé à part. De même, des documents présents dans le dossier sont archivés et destinés à être conservés alors qu'ils sont inutiles dans l'histoire de la prise en charge de l'enfant. Les notes manuscrites, les post-it, les mails ne sont pas systématiquement retirés. Les feuillets de prise en charge taxi représentent parfois une masse documentaire importante et n'intéressent pas l'utilisateur car ils ne vont pas l'aider à comprendre son placement.

L'occultation des mentions sur les frères et les sœurs ne devrait plus être systématique puisqu'elles sont vouées à disparaître. En effet, le dossier administratif est individuel et il n'est pas normal que des données concernant les frères et les sœurs de l'enfant pris en charge soient présentes dans des documents qui lui sont

personnels. C'est cependant souvent le cas dans les rapports sociaux où les éducateurs relatent l'évolution de tous les enfants placés de la famille.

Un travail en ce sens a débuté depuis quelques temps au conseil général. Bien qu'il soit trop tard pour les dossiers archivés, le but est de faire que le dossier destiné à la conservation soit directement communicable grâce aux mesures évoquées ci-dessus. Ce travail ne sera pas profitable au personnel pour les années à venir mais est indispensable pour les générations futures.

3.2. La consultation du dossier : de l'envoi postal au rendez-vous sur place

Les usagers disposent donc de plusieurs moyens d'accès aux informations de leurs dossiers. Depuis 2012, dans le Maine-et-Loire, les demandes de communications se sont réparties comme suit :

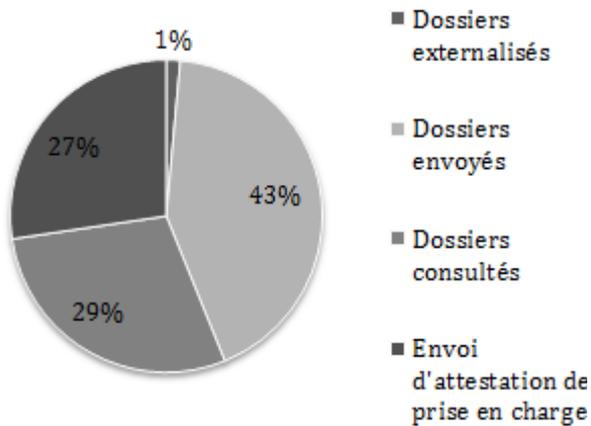
	2012	2013	2014
Dossiers externalisés	2	2	
Dossiers envoyés	59	42	24
Dossiers consultés	40	40	20
Envoi d'attestation de prise en charge	38	60	31
Total	139	144	75

Tableau 1: Communications des dossiers du 1er janvier 2012 au 26 mai 2014

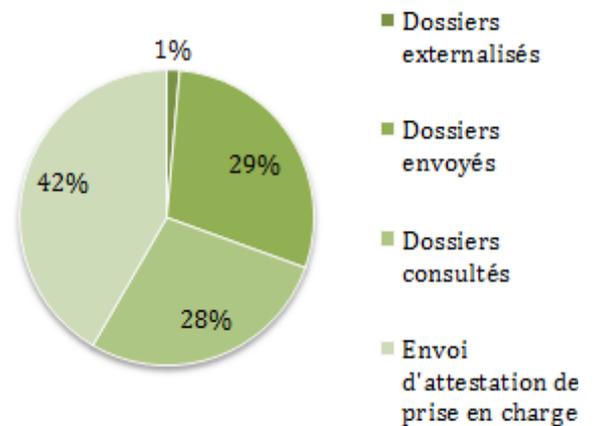
Il n'a pas été possible de disposer des données statistiques des années précédentes du fait du rattachement au service Adoption qui n'a pas été en mesure de nous communiquer les chiffres.

On constate que, dans plus de la moitié des cas, les documents demandés par les usagers ont été communiqués par voie postale. Il est possible qu'ils aient demandé la communication de quelques pièces pour en faire un usage administratif ou alors du dossier dans sa totalité et qu'ils n'aient pas souhaité le consulter en compagnie d'un psychologue. Les demandes d'envoi d'attestations de prise en charge forment une large part des communications.

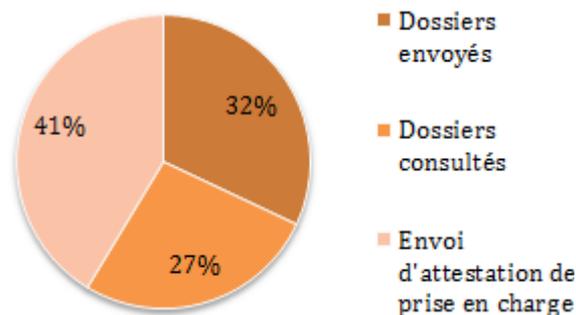
Les dossiers externalisés, c'est à dire envoyés à un autre conseil général ou au CNAOP sont minoritaires.



Graphique 2: Demandes de communications de dossiers en 2012



Graphique 3: Demandes de communications de dossiers en 2013



Graphique 4: Demandes de communications de dossiers en 2014
(jusqu'au 26 mai 2014)

3.2.1. L'envoi de la photocopie à l'utilisateur

Une demande de consultation de dossiers ou de pièces peut être adressée au service par téléphone ou mail, mais il est demandé de faire une demande écrite afin d'en avoir une trace sous forme papier, accompagnée d'une pièce d'identité. L'assistante administrative accuse réception afin que les délais de traitement, parfois supérieurs à deux mois, ne s'apparentent pas à un refus tacite et que l'utilisateur sache que sa demande a été prise en compte.

Le dossier dans son ensemble, ou des pièces administratives particulière comme une attestation de prise en charge par exemple, sont envoyées par courrier si l'utilisateur en exprime la demande. Dans ce cas, c'est l'adjointe administrative du service de consultation qui se charge de trier les documents.

À partir du moment où elle ouvre le dossier, elle est tenue de restituer les « éléments personnels » si elle en trouve. Ces éléments sont tout ce qui n'est pas administratif mais qui figure dans le dossier par rapport à sa prise en charge. Les cahiers et les bulletins scolaires, les photos, les lettres personnelles sont envoyées avec les pièces que l'utilisateur a expressément demandées, de même que les éléments d'état civil, les certificats de baptême ou de naissance certifiés conformes. Parfois les éléments personnels prennent la forme d'objet, comme un petit ours en peluche qui avait été adressé par la mère à l'enfant dont le père a la garde, et cela par l'intermédiaire du service qui ne le lui avait pas transmis.

Ces restitutions sont souvent vecteurs d'émotions. Ainsi, un homme à qui avaient été renvoyés ses cahiers d'école a téléphoné au service pour adresser ses remerciements. En effet, il ne disposait d'aucun document de sa petite enfance et avait été très ému de revoir des documents de sa jeunesse.

Il est très important pour le service que les usagers puissent jouir de leurs documents personnels, car le moindre élément est capital pour quelqu'un qui n'a pu rien conserver de son enfance.

L'envoi postal est la première possibilité de communication, la deuxième étant le transfert à un autre conseil général.

3.2.2. *Le transfert à un autre conseil général et la réception de dossiers d'autres provenances*

L'utilisateur ayant déménagé peut faire une demande de consultation de son dossier au conseil général de son nouveau département.

Dans le cas où le demandeur aurait été accueilli par le service du conseil général du Maine-et-Loire, celui du nouveau lieu d'installation adresse une demande de transfert du dossier. Cette possibilité permet à l'utilisateur de ne pas se déplacer jusqu'au conseil général de son département d'accueil qui peut être très éloigné géographiquement.

Le conseil général récupère le dossier aux Archives départementales suite à la requête de l'assistante administrative du service, qui se charge de trier le dossier, de le rendre communicable, puis d'en faire une copie. Contrairement aux pratiques d'autres conseils généraux qui transmettent des originaux, aucun document authentique ne sort du service : il s'agit exclusivement de photocopies.

Lorsque le service reçoit un usager d'un autre département pour une consultation, c'est la psychologue qui se charge de préparer le dossier si cela n'a pas été effectué en amont. À l'issue du rendez-vous, le dossier, s'il est original, est ré-expédié.

Après avoir évoqué les deux précédentes modalités de communication, nous devons nous intéresser à la dernière : la consultation sur place.

3.2.3. *Le rendez-vous au sein du service et le choix de l'accompagnement*

Comme nous l'avons spécifié, le service de consultation de dossiers est récent. La psychologue chargée de cette mission est prêtée par une circonscription, et ce à mi-temps. Auparavant, le poste d'assistant administratif sur la consultation des dossiers était rattaché au service de l'adoption, et en juin 2012, le retard accumulé dans le traitement des demandes était de deux ans. Le détachement du service de consultation des dossiers a permis d'éponger progressivement ce retard : désormais, les délais d'attente sont de quatre à cinq mois, malgré les demandes croissantes de communications.

En effet, la mise en place du poste entraîne une demande plus importante. À l'heure d'internet, les informations circulent plus facilement. Le bouche à oreille fait aussi son œuvre. En général, lorsqu'un membre d'une famille souhaite consulter son dossier et demande un rendez-vous, ses proches qui ont aussi été pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance effectuent la même démarche. Dans le cas de personnes plus âgées qui ne sont pas au courant de la possibilité de consulter leur dossier, il arrive souvent que ce soit leurs enfants qui les en informent et les poussent à effectuer une demande de communication.

Lorsque l'usager fait sa demande de consultation, c'est très souvent au terme d'une longue réflexion. Ils sont prêts et se heurtent aux délais d'attente, qui, bien qu'ils aient été considérablement raccourcis ces deux dernières années, sont encore considérables. Les usagers peuvent donc se trouver dans une situation inconfortable, surtout dans le cas où leur réflexion a duré une dizaine ou une vingtaine d'années.

Il n'y a pas de profil-type dans les demandeurs. Il y en a de toutes générations et de tous âges. La personne la plus âgée qui a effectué une demande avait dans les 80 ans. Il y a cependant une majorité de femmes : 70 % contre 30 % de demandes émanant d'hommes. Pour la psychologue du service, cela peut s'expliquer par le fait que les femmes s'expriment davantage et parlent plus facilement de ce qu'elles ont vécu, au contraire des hommes qui se murent dans leur douleur et ne souhaitent pas en parler.

Le rendez-vous de consultation du dossier ne doit pas s'apparenter à un suivi. Ce n'est en fait qu'un moment où l'usager bénéficie d'un accompagnement lors de la lecture de son dossier. En aucun cas n'est entamé un

suivi psychologique dans le service, car il s'agit seulement d'une administration qui ouvre l'accès à ses documents. Il est cependant possible que les usagers utilisent la lecture de leur dossier et entament une thérapie.

Il peut arriver que des usagers prennent un rendez-vous qu'ils n'honorent finalement pas. Ce fut le cas deux fois depuis juin 2012 : dans l'un des cas, la personne n'est jamais venue et n'a jamais répondu aux relances. Dans le second cas, l'utilisateur a annulé son rendez-vous, avant d'en reprendre un et de l'annuler définitivement. Les raisons de ces changements d'avis peuvent être diverses, mais la plus probable est la peur du demandeur de se retrouver face à des documents qui le concernent. Il pensait probablement être prêt au moment de sa demande, mais la réduction des délais d'attente ont peut-être fait que le rendez-vous arrive trop rapidement.

Du fait de la mise à disposition d'un psychologue pour la consultation des dossiers, l'administration du Maine-et-Loire est considérée comme particulièrement précautionneuse du bien-être de ses usagers. Certains départements ne proposent pas d'accompagnement et se contentent d'ouvrir leurs dossiers. Cependant, ce rendez-vous n'est pas une psychothérapie même s'il peut être tentant de s'engager sur cette pente : lors d'une consultation, on ne parle que du vécu de l'utilisateur et une grande part est faite au non-dits et à leur histoire non-écrite. Bien entendu, si le dossier est conséquent, un rendez-vous de trois heures ne suffit pas pour tout lire. Un second rendez-vous peut-être proposé à l'utilisateur, selon le besoin qu'il en ressent.

3.3. L'entretien de consultation du dossier par l'utilisateur

Dans l'exemple de ce département, le rendez-vous se déroule en tête-à-tête avec la psychologue et éventuellement en présence d'un accompagnateur choisi par l'utilisateur.

3.3.1. Le déroulement de l'entretien et la consultation des documents

Pour la psychologue chargée de la consultation des documents et de l'accompagnement des usagers, il n'y a pas vraiment de rituel. Elle s'adapte de façon primordiale à chaque personne qu'elle reçoit, et c'est exclusivement elle qui fait les consultations. Les usagers viennent dans le but de « lire leur histoire », ce qui ne veut pas dire grand chose, et ce qui ne se borne pas simplement à une simple lecture. Il faut savoir, pour le psychologue, écouter les différentes demandes.

Le seul point commun qui pourrait être trouvé entre tous les rendez-vous est l'importance de montrer le dossier à l'intéressé, physiquement parlant. Les usagers sont toujours émus de se retrouver face à un ensemble de

documents qui les concernent de façon exclusive, et sur la couverture duquel se trouvent leurs noms et leur date de naissance. Ils prennent conscience que ce dossier est, en quelque sorte, à eux. Ils accordent beaucoup d'importance à cette couverture nominative.

La psychologue décortique les différentes sous-chemises qui composent le dossier. Elle attire leur attention sur le fait qu'une fois qu'ils ont été retirés de chez leurs parents, quelqu'un a pris le relais dans leur prise en charge, en la personne de l'administration, et plus précisément du juge et de l'inspecteur qui sont garants de leurs soins pendant tout le temps de leur enfance. Elle montre bien les intitulés des différentes sous-chemises : elle explique que pour la chemise « santé », par exemple, l'administration a recueilli toutes les informations sur leur santé, comme tout parent le ferait. Il en est de même pour la sous-chemise qui contient les documents de leur scolarité. Les usagers sont émus de retrouver des bulletins scolaires qu'ils ne pensaient pas forcément trouver ici.

La partie contenant les rapports est mise en évidence. C'est en général ce que les demandeurs viennent principalement chercher. Il peut arriver qu'ils aient, en arrivant au rendez-vous, le sentiment que l'administration va leur cacher quelque chose d'important sur leur placement. La mission de la psychologue est alors de leur montrer qu'il n'en est rien, et que le dossier est complètement là. Elle leur explique qu'afin de compléter leurs dossiers, elle a pu être amenée à consulter ceux de leurs frères et sœurs s'ils en ont, dans le but de reconstituer au mieux l'histoire du placement. De même, elle justifie les mentions qui ont pu être occultées car elle concernait un tiers. Le fait d'expliquer les « blancs » dans les documents permet d'ôter au demandeur la suspicion qu'on lui ait caché une information qui le concernait. Par exemple, pour une mention qui concernait un frère, la psychologue annonce à l'usager que ce qui se trouvait à la place du « blanc » concernait son évolution scolaire, et qu'il n'avait donc pas à connaître le contenu de ce paragraphe.

En dehors de ce rapport au dossier, il n'y a pas de construction dans le déroulement du rendez-vous. Chaque usager a une demande différente. C'est principalement un travail d'écoute, car en plus de ce que le demandeur va dire, il faut entendre ce qu'il ne dit pas par ses silences. La plupart du temps, les personnes savent ce qu'il y a d'écrit dans leur dossier, mais ils amènent leurs questions et aussi leurs non-questions. Il est d'ailleurs possible que les usagers se soient réinventé une histoire grâce à leurs souvenirs : il est important de la remettre à plat. Nous pouvons prendre l'exemple d'un homme qui avait demandé à consulter son dossier en circonscription, il y a une dizaine d'années. Il était persuadé d'être né d'un viol, alors qu'il n'en avait jamais eu confirmation d'aucune sorte : au fil des années, le mystère autour de sa naissance était devenu une certitude. La consultation en circonscription lui a appris le contraire, et il s'est trouvé beaucoup plus perturbé encore par cette vérité que par l'idée d'être le fruit d'un viol.

Depuis la création du service de consultation de dossiers, il n'est jamais arrivé qu'une personne se présente pour un entretien et refuse de consulter les documents. Cependant, cela s'est produit lorsque les consultations

étaient faites par les psychologues de circonscriptions. Lors de ces rendez-vous, les personnes voulaient parler de la façon dont elles avaient vécu leur placement plus que voir les documents. D'autres prenaient ce rendez-vous pour vérifier qu'ils en avaient bien le droit et si l'administration comptait leur cacher quelque chose. Certains, encore, souhaitaient exclusivement connaître le contenu des passages qui les concernaient, et ne pas lire les informations sur les parents ; dans ce cas de lecture partielle, la psychologue se contentait de lire les passages parlant de l'enfant et ne disait pas un mot sur l'état civil des parents, ni sur leur lieu d'habitation, ni sur les raisons du placement.

Les usagers sont sujets à des émotions et réactions diverses lors d'un rendez-vous. Il peut être intéressant de se pencher sur les ressentis de la personne chargée de les recevoir.

3.3.2. *Le ressenti de la psychologue*

Être amenée à côtoyer des personnes au passé douloureux et qui ont été susceptibles d'avoir subi des maltraitances peut provoquer ou non des émotions chez la personne qui écoute.

Pour la psychologue du service, il s'agit avant tout d'un travail, qu'elle exerce puisque les gens l'intéressent. Cela ne signifie pas qu'elle n'éprouve pas d'empathie mais uniquement sur un plan extrêmement général : elle n'est pas touchée de façon personnelle. Il s'agit d'un travail d'analyse bien plus que d'une question de ressenti sur les propos que la personne tient en face. Il faut se concentrer plutôt sur ce qu'elle dit ou ce qu'elle ne dit pas et tenter de comprendre ses réactions, qui peuvent être diverses : agressivité, mutisme, chagrin... Et ainsi pouvoir, par cette réflexion, renvoyer quelque chose à la personne pour qu'elle puisse rebondir dessus. C'est un échange dans un but de profitabilité pour l'usager et pour qu'il puisse avancer dans son histoire.

Ceux-ci ont des attentes : vérifier leur histoire sous la pression d'enfants, de petits-enfants ou de conjoints, comprendre leur placement, demander des comptes. Très souvent, leurs attentes sont comblées mais il peut subsister des zones d'ombres. Le service leur demande de remplir un très court questionnaire à l'issue du rendez-vous.

3.3.3. Attentes et réactions des usagers suite à la consultation : une réussite, un échec ?¹³¹

Le service de consultation demande à la personne venue lire son dossier de remplir un très court questionnaire. On ne peut pas dire qu'il s'agisse d'un questionnaire de « satisfaction », même s'il sert aux membres du service pour évaluer le bénéfice de la consultation et l'état d'esprit des personnes ainsi que leurs attentes et réactions. Il lui est demandé son nom, prénoms, adresse, l'identité de la personne qui l'a accompagnée s'il y en a eu une, les renseignements qu'elle recherchait, les événements qui ont provoqué la recherche, les apports de la consultation et si elle a trouvé ou non les informations qu'elle souhaitait connaître. C'est donc aussi un outil fait pour l'utilisateur car le document original est placé dans son dossier et il pourra le redécouvrir s'il revient plusieurs années après : cela lui permettra de se souvenir de l'état d'esprit dans lequel il était lors de sa première consultation et de pouvoir en déduire les évolutions.

De façon générale, les usagers acceptent de remplir ce document, bien que cela ne soit pas toujours le cas. Cependant cela peut s'avérer compliqué, car il leur est demandé de le compléter juste après leur consultation, durant laquelle ils ont potentiellement reçu beaucoup d'informations et beaucoup d'émotions. Ils ont parfois du mal à trouver des mots pour décrire leur ressenti. La psychologue peut être alors amenée à écrire à leur place.

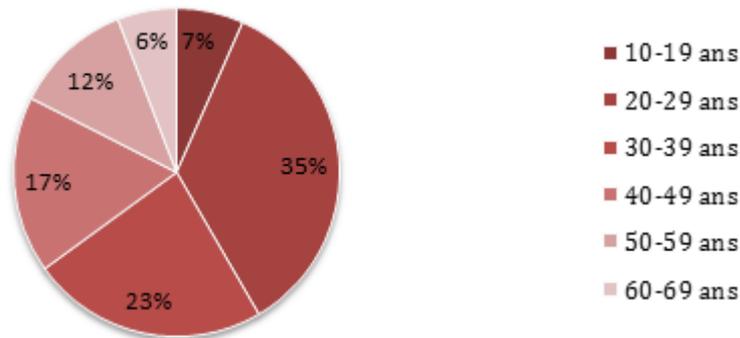
Depuis juillet 2013, 17 des personnes qui sont venues consulter leur dossier ont accepté de remplir ce questionnaire qui va servir de base pour étudier les attentes. Leurs profils selon leur âge et leur sexe sont résumés dans le tableau et le graphique suivants :

Tranche d'âge	Femmes	Hommes	Total	Répartition des âges des consultants (en %)
10-19 ans	1		1	7
20-29 ans	5	1	6	35
30-39 ans	4		4	24
40-49 ans	1	2	3	18
50-59 ans	2		2	12
60-69 ans	1		1	6
Total	14	3	17	100

Tableau 2: Répartition des âges des consultants entre juillet 2013 et mai 2014

¹³¹ Les prénoms dans ce paragraphe ont tous été modifiés par souci de confidentialité.

Répartition des âges des consultants entre juillet 2013 et mai 2014



Graphique 5 : Répartition des âges des consultants entre juillet 2013 et mai 2014

On constate que les consultants sont en grande majorité des femmes âgées de moins de 40 ans. Ces profils confirment les propos de la psychologue du service qui ont été relatés plus haut et qui mettaient en avant le fait que les femmes soient plus demandeuses et que les hommes préfèrent se murer dans leur douleur.

Les attentes des usagers sont en grande partie les mêmes. Ils les expriment avec des mots différents : Jérémie veut connaître « l'histoire de son passé », Marie souhaite savoir « pourquoi » elle a été placée, Linda voudrait « connaître mieux son passé », Frédérique recherche son « histoire » et celle de ses parents, Laura veut avoir des « réponses à ses questions », Catheline espère se « remémorer son passé et combler les trous de sa mémoire ».

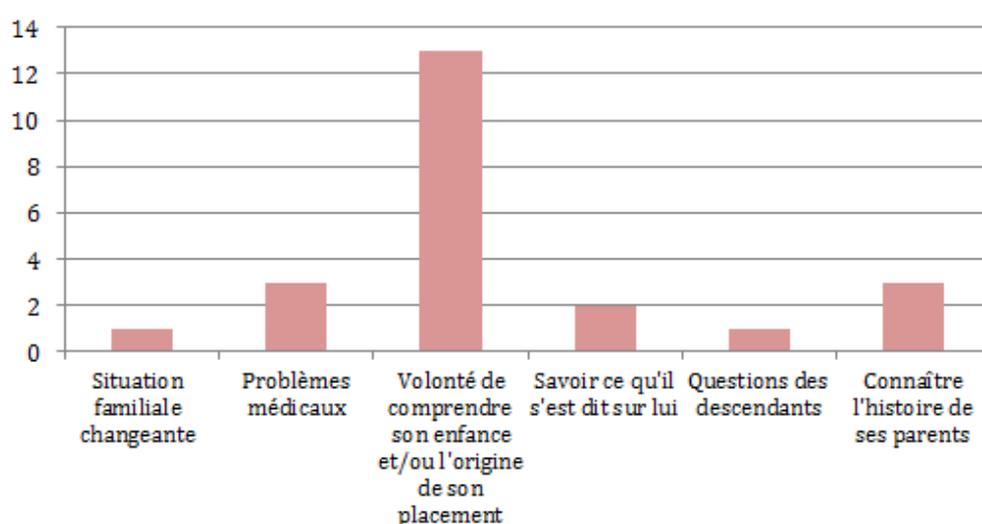
D'autres ont des questions bien plus précises d'ordre médical par exemple. Si l'utilisateur développe des maladies, qu'elles soient physiques ou psychiques, il peut être amené à se renseigner sur l'hérédité de ses maux. Il fait donc la démarche de consulter son dossier pour savoir si les troubles proviennent de sa famille ou seraient en lien avec un événement de leur enfance. C'est le cas d'Angélique, qui souhaite lire son dossier car elle est victime d'une malformation du dos et espère trouver des informations à ce sujet. C'est aussi la situation d'Émeline qui s'est subitement trouvée sujette à des maladies et à la dépression. Selon ses médecins, son passé l'a rattrapée, et elle a souhaité en connaître les tenants et aboutissants.

Certains s'adressent au service à l'occasion d'un changement dans leur vie, un mariage, une naissance ou simplement après la demande de descendants. La plupart viennent accompagnés, d'un proche ou de leur ex-éducateur.

Dans le tableau ci-dessous se trouvent les raisons qui ont été indiquées par les consultants et qui ont déclenché leurs démarches. Chaque élément déclencheur est comptabilisé, et il peut arriver qu'il y en ait plusieurs pour une même demande :

Éléments déclencheurs	Femmes	Hommes	Total
Situation familiale changeante	1		1
Problèmes médicaux	2	1	3
Volonté de comprendre son enfance et/ou l'origine de son placement	10	3	13
Savoir ce qu'il s'est dit sur lui	2		2
Questions des descendants		1	1
Connaître l'histoire de ses parents	2	1	3
Total	17	6	23

Tableau 3: Éléments déclencheurs dans les consultations entre juillet 2013 et mai 2014



Graphique 6: Éléments déclencheurs de la consultation

Lors de l'entretien, les demandeurs peuvent être sujets à beaucoup de manifestations d'émotions, très variées. Certains vont être dans l'échange, dans l'émotion : ils ne vont pas hésiter à pleurer. D'autres sont barricadés et ne laissent pas leurs émotions filtrer. Il arrive qu'ils demandent des comptes, ce qui est compréhensible puisqu'ils sont face à une psychologue qui représente l'administration qui les a éventuellement retirés à leur famille. Dans ce cas, leurs ressentiments leur sont expliqués pour leur permettre de mieux comprendre la situation. Il n'y a jamais de forte agressivité comme cela peut être le cas en circonscription.

De façon générale, les usagers sont satisfaits de l'issue de la consultation de leur dossier. Il n'est jamais arrivé qu'une personne compare sa démarche à une erreur et signifie qu'il n'aurait jamais dû venir. Par contre, ils sont susceptibles de manifester qu'ils n'ont pas trouvé ce qu'ils cherchaient de façon optimale, qu'il y a encore des questions sans réponse.

Dans l'ensemble, les usagers décrivent leur consultation comme leur ayant permis de se remémorer leur passé et de combler leurs trous de mémoire. Cela peut prendre la forme d'un soulagement, d'une libération et

même d'un réconfort par rapport à ce dont ils se souvenaient, ou d'une déculpabilisation par rapport aux événements de leur enfance. S'ils avaient des idées préjugées sur un de leur proche, ils en sont confortés ou au contraire, ils en ont une autre vision. Par ailleurs, il peut arriver qu'ils soient complètement en désaccord avec les propos tenus dans les rapports sociaux ou qu'ils ne retrouvent pas mention dans leurs dossiers de faits qu'ils ont pourtant vécus.

La consultation peut aussi leur permettre d'identifier les manques dans leur dossier et ainsi initier de nouvelles démarches : Laure signale ainsi qu'elle tient à demander à consulter son dossier au tribunal.

L'entretien de consultation du dossier est destiné à accompagner l'utilisateur dans sa démarche de lecture. La mise à disposition d'un psychologue permet au consultant, qui a des questions sur son passé et l'origine de son placement, d'échanger sur les faits et d'avoir une discussion avec une personne qui est en connaissance du dossier, puisque le professionnel le trie et le lit, par la même occasion.

*

* *

Les dossiers des enfants de l'Aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire ont subi une évolution dans leur composition, dans leur masse, dans leur traitement. Ces changements sont dus au transfert des compétences de protection de l'enfance au cours du siècle derniers : elles sont passées de l'Assistance publique, sous l'égide du préfet, à l'Aide sociale à l'enfance, sous la responsabilité du conseil général. Ce changement de responsabilité n'est pas le seul facteur de mutation documentaire dans les dossiers : la société a subi une évolution dans les années 1980. Les enfants sont de moins en moins abandonnés à la naissance : grâce au développement des moyens de contraception, les grossesses non-désirées se font plus rares. Les parents gardent un lien avec l'enfant et ne sont plus déchus de l'autorité parentale, ce qui était quasi-automatique au début du siècle dernier. De même, on passe dans une société où les formalités sont multipliées : les documents relatifs à des autorisations parentales, qui doivent être renouvelées à chaque jugement confirmant le placement, sont présent en grand nombre dans les dossiers.

Les dossiers sont actuellement sous la responsabilité de plusieurs acteurs : les référents dans les Maisons des Solidarités, qui suivent l'enfant et écrivent des rapports ; les personnels administratifs, qui classent les pièces originales dans les dossiers au siège du conseil général ; les Archives départementales, puisque lorsque le dossier

est clos depuis plusieurs années, il est transféré pour être conservé de façon définitive ; et enfin, le service de consultation des dossiers, lorsque les usagers s'adressent au conseil général pour demander la communication de pièces, ou du dossier dans son intégralité. Tous ces acteurs travaillent en collaboration. Néanmoins, nous avons mis en évidence le fait que les dossiers ne sont pas encore constitués de manière à être directement communicables. Corriger ce problème est une volonté du service d'Aide sociale à l'enfance.

Il est admis, pour les acteurs qui gèrent le dossier pendant la période où l'enfant est pris en charge, que le dossier est susceptible d'être consulté des années après par l'usager. La création du service de consultation de dossier montre bien la volonté du conseil général de se mettre à sa disposition, en lui proposant un accompagnement adéquat couplé à l'ouverture de ses documents administratifs. Les usagers sont de plus en plus nombreux à solliciter le service, car la possibilité de consulter son dossier est de plus en plus connue grâce aux moyens de communication développés de notre société.

CONCLUSION

Cette étude a permis de décrire les documents contenus dans les dossiers dans le secteur social, médico-social et médical, et d'en établir les modalités d'accès par l'utilisateur ou par une tierce personne, qu'elle soit professionnelle ou ayant-droit d'un défunt. Cet état des lieux des pratiques a été illustré par un cas particulier, celui des dossiers d'Aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire.

Nous avons pu établir et constater que d'une part, les administrations ont éprouvé des difficultés à appliquer la loi de 1978 et à ouvrir l'accès à leurs documents. D'autre part, les établissements médico-sociaux ne disposent pas de législation claire et uniforme pour définir le contenu de leurs dossiers et les modalités d'accès. Une uniformisation est voulue afin d'harmoniser l'ensemble et de pouvoir garantir à l'utilisateur des informations complètes et formalisées.

Le conseil général de Maine-et-Loire est partisan d'un accès de l'utilisateur à ses propres données nominatives dans les meilleures conditions possibles. La mise en place du service de consultation de dossier le prouve. Ce n'est cependant pas le cas dans tous les départements : on retrouve sur les forums en ligne des témoignages d'utilisateurs qui relatent une consultation de dossier qui s'est très mal déroulée. Il arrive que même que le service de consultation de dossier n'existe factuellement pas.

Si les manières de traiter les documents composant les dossiers d'Aide sociale à l'enfance semblent uniformes dans chaque département, malgré l'existence certaine de quelques variantes (comme l'envoi de documents originaux lors de l'externalisation de dossiers), il serait intéressant de considérer le déroulement des consultations dans d'autres circonscriptions, sur le plan du personnel mis à disposition, par exemple.

Bien que dans le Maine-et-Loire, le service ne rencontre pas de difficultés d'ordre technique, il peut surgir des interrogations d'ordre éthique ou moral, telles que la communication ou non d'une information sur un tiers, pourtant nécessaire à la compréhension du placement. La législation non-spécifique à l'Aide sociale à l'enfance laisse des zones d'ombre sur ce point. La rédaction de Recommandations de Bonnes Pratiques (RPB) serait bénéfique et utile à l'usage du service, qu'elles soient sur les instructions de tri avant consultation ou sur le bon déroulement de celles-ci. La HAS en a d'ores et déjà édicté pour la consultation des dossiers médicaux. Ce travail pourrait faire l'objet d'un volume complet, c'est pourquoi nous n'avons abordé que superficiellement la question dans ce mémoire. Ces RPB auraient pour but de proposer des modalités d'action qui soient idéales pour la

personne, mais aussi pour le service. Elles concerneraient le déroulement des consultations, leurs localisations physiques, les échanges directs ou indirects entre le service et la personne ; de telles recommandations pourraient se déduire d'une enquête menée auprès de personnes ayant déjà consulté leur dossier au sein d'un conseil général afin d'en recenser leurs ressentis.

De plus, une étude sur la répartition documentaire dans les dossiers au cours du siècle dernier gagnerait à être fondée sur un corpus plus solide que celui dont nous avons disposé dans notre analyse, afin de la rendre plus précise et plus proche de la réalité, en effectuant des moyennes sur des dossiers pris dans les mêmes tranches d'années.

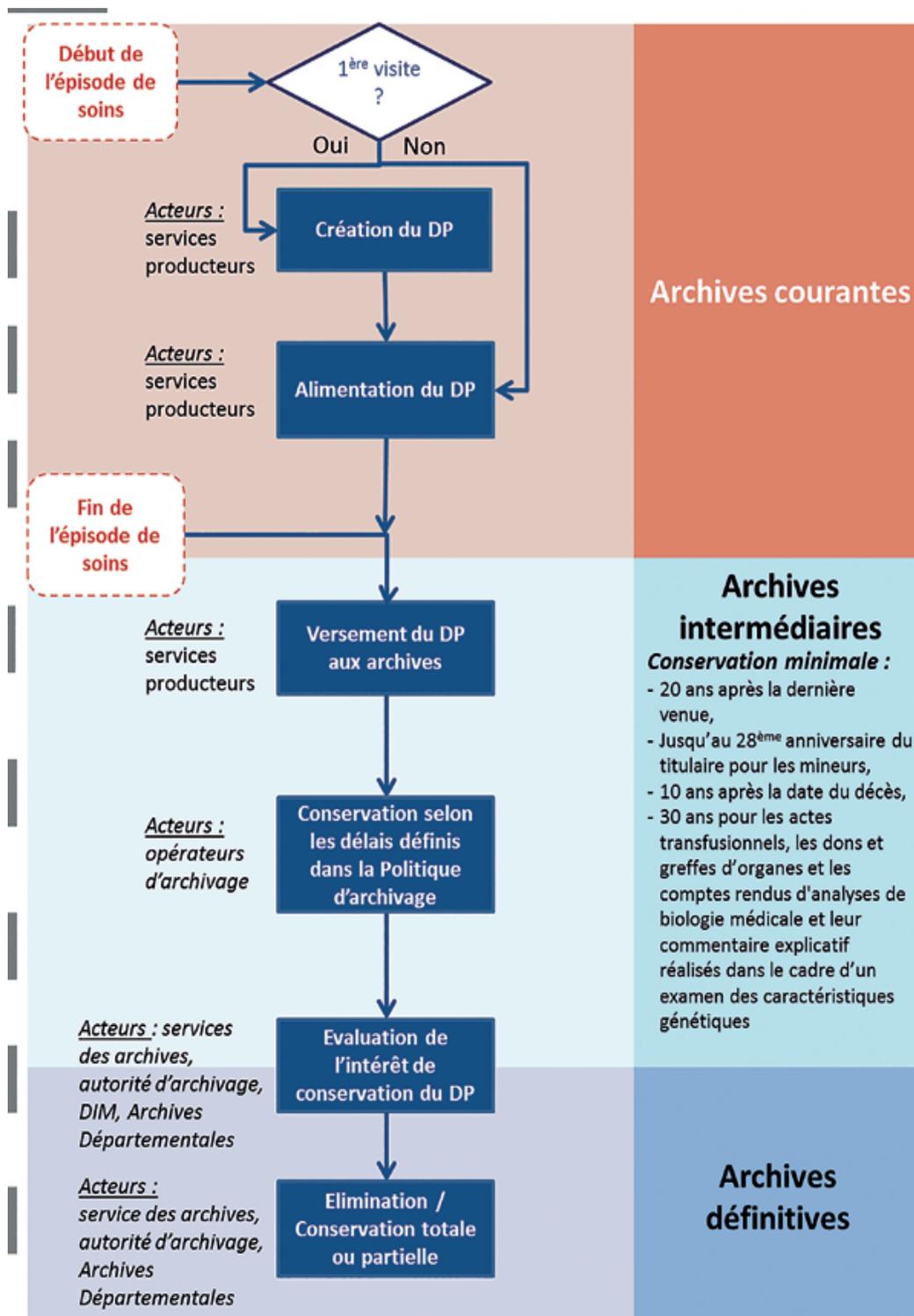
ANNEXES

ANNEXE 1 : CYCLE DE VIE DU DOSSIER PATIENT.....	101
ANNEXE 2 : MODÈLES DE LETTRES.....	102
Demande de dossier médical d'un parent décédé par ses ayant-droits.....	102
Demande de son propre dossier médical à un établissement de santé public ou privé.....	104
Saisine de la CADA.....	106
ANNEXE 3 : AUTORISATION DU CONSEIL GÉNÉRAL POUR EFFECTUER DES RECHERCHES.....	107
ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE À DESTINATION DES RÉFÉRENTS DANS LES MAISONS DES SOLIDARITÉS DE MAINE-ET-LOIRE.....	108
Formulaire.....	108
Réponses.....	111
<i>Réponses à la question 1 : Part d'hommes et de femmes ayant participé à l'enquête.....</i>	<i>111</i>
<i>Réponses à la question 2 : Tranches d'âge des répondants.....</i>	<i>111</i>
<i>Réponses à la question 3 : Nombre d'années au poste de référent ASE au conseil général de Maine-et-Loire.....</i>	<i>111</i>
<i>Réponses à la question 4 : Part des répondants dont il s'agit du premier poste.....</i>	<i>112</i>
<i>Réponses à la question 5 : Études poursuivies.....</i>	<i>112</i>
<i>Réponses à la question 6 : « Portefeuille » d'enfants suivis.....</i>	<i>112</i>
<i>Réponses à la question 7 : Effectif d'enfants accompagnés depuis la prise de poste du répondant.....</i>	<i>112</i>
<i>Réponses à la question 8 : Localisation physique du dossier.....</i>	<i>113</i>
<i>Réponses à la question 9 : Fréquence d'ajout de documents à un dossier.....</i>	<i>113</i>
<i>Réponses à la question 10 : Typologies de documents ajoutées au dossier.....</i>	<i>113</i>
<i>Réponses à la question 11 : Estimation de la masse documentaire ajoutée annuellement à un dossier.....</i>	<i>114</i>
<i>Réponses à la question 12 : Adoption d'une organisation documentaire personnelle.....</i>	<i>114</i>
<i>Réponses à la question 13 : Sort des documents personnels à la clôture du dossier.....</i>	<i>114</i>
<i>Réponses à la question 14 : Effectifs des parents venus consulter le dossier de leur enfant au cours de l'année 2013.....</i>	<i>115</i>
<i>Réponses à la question 15 : Pratiques personnelles adoptées.....</i>	<i>115</i>

Réponses à la question 16 : Conscience de la lecture future éventuelle de l'utilisateur.....115
*Réponses à la question 17 : Prise en compte de la lecture éventuelle de l'utilisateur dans la rédaction
ou l'insertion des documents..... 115*

ANNEXE 5 : GUIDES D'ENTRETIENS..... 116

Annexe 1 : Cycle de vie du dossier patient



Source : ANAP, *L'archivage du dossier patient. Enjeux et principes de mise en œuvre*, septembre 2013.

Annexe 2 : Modèles de lettres

Demande de dossier médical d'un parent décédé par ses ayant-droits

NOM Prénom	Nom de l'établissement
Adresse complète	Madame la Directrice/Monsieur le Directeur
	Adresse de l'établissement
	Ou
	Nom du professionnel de santé
	Adresse du professionnel de santé

Date et lieu,

Objet: Demande de communication du dossier médical en tant qu'ayant droit de Madame ou Monsieur

.....

Pièces jointes : - une photocopie recto verso de ma pièce d'identité

- une photocopie du livret de famille et/ou du certificat d'hérédité et/ou de l'extrait de naissance et/ou de l'acte de notoriété

Madame la Directrice/Monsieur le Directeur/Dr/Mme/M.,

Madame ou Monsieur a été hospitalisé(e) dans votre établissement en date du jusqu'au dans le service du Docteur/Professeur/a été suivi(e) dans votre cabinet du ... au .../depuis ...

Conformément aux articles L1111-7 et L1110-4 du Code de la Santé publique, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir que me soient communiquées directement, **sous huitaine***, les pièces listées ci-dessous du dossier médical de Madame ou Monsieur

(* ou dans un délai de 2 mois pour les informations datant de plus de 5 ans)

Je souhaite (au choix) :

- consulter les documents sur place

ou - que soient mises à ma disposition les copies des documents demandés que je viendrai chercher

ou - que les documents demandés soient expédiés à mon domicile

Les éléments communiqués devront comporter (au choix) :

- l'intégralité des documents en votre possession

ou - les pièces suivantes : (exemples)

* les bulletins d'entrée et de sortie de votre établissement ;

* le compte rendu d'hospitalisation ;

* le compte rendu opératoire ;

- * l'ensemble des examens de laboratoire préopératoires et postopératoires, les résultats des examens anatomopathologiques, bactériologiques et antibiogrammes ;
- * l'ensemble des radiographies et des examens spécialisés (échographies, scanner, I.R.M., scintigraphies....) qui ont été pratiqués ;
- * les dossiers infirmiers ;
- * le compte rendu de sortie ;
- * le document attestant du consentement écrit de Madame ou Monsieur pour le type d'intervention et d'anesthésie pratiqué ;
- * les documents de suivi postopératoire (tels que les feuilles d'anesthésie et de réanimation, les examens biologiques postopératoires) ;
- * les feuilles de température et de soins infirmiers journaliers ;
- * le double du cahier de transmissions des consignes thérapeutiques ;
- * Toute la correspondance qui a été échangée avec le médecin traitant de Madame ou Monsieur ou d'autres spécialistes,
- *les prescriptions.

Suivant l'article L1110-4 alinéa 7 du Code de la Santé publique, cette demande est motivée par (*au choix*) : la volonté de **connaître les causes du décès** ou la nécessité de **faire valoir mes droits** ou de **défendre la mémoire du défunt**.

Conformément à l'article L1111-7 alinéa 7 du Code de la Santé publique, je suis prêt(e) à prendre en charge les frais de reproduction et d'expédition du dossier médical de Madame ou Monsieur Je vous en réglerai le montant dès réception de votre facture (en cas de demande de copie ou d'envoi).

Vous trouverez ci-joint une photocopie de ma carte d'identité et le document permettant de justifier ma qualité d'ayant droit.

Dans cette attente, veuillez agréer, Madame la Directrice/Monsieur le Directeur/Dr/Mme/M., mes salutations distinguées.

Signature

Source : CISS, *Collectif Inter-associatif sur la Santé*, [en ligne], disponible sur <http://www.leciss.org/> (consulté le 28 avril 2014).

Demande de son propre dossier médical à un établissement de santé public ou privé

NOM Prénom
Adresse complète

Nom de l'établissement
Madame la Directrice/Monsieur le Directeur
Adresse de l'établissement
Ou
Nom du professionnel de santé
Adresse du professionnel de santé

Date et lieu,

Objet : Demande de communication de mon dossier médical

Pièce jointe : une photocopie recto verso de ma pièce d'identité

Madame la Directrice/Monsieur le Directeur/Dr/Mme/M.

J'ai été hospitalisé(e) dans votre établissement en date du jusqu'au dans le service du Docteur/Professeur// J'ai été suivi(e) dans votre cabinet du ... au .../depuis ...

Conformément à l'article L1111-7 du Code de la Santé publique, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir que me soient communiquées directement, **sous huitaine***, les pièces listées ci-dessous de mon dossier médical.

(ou dans un délai de 2 mois pour les informations datant de plus de 5 ans)*

Je souhaite (*au choix*) :

- consulter les documents sur place

ou - que soient mises à ma disposition les copies des documents demandés que je viendrai chercher

ou - que les documents demandés soient expédiés à mon domicile

Les éléments communiqués devront comporter (*au choix*) :

- l'intégralité des documents en votre possession

ou - **les pièces suivantes** : (*exemples*)

** les bulletins d'entrée et de sortie de votre établissement,*

** le compte rendu d'hospitalisation,*

** le compte rendu opératoire,*

- * l'ensemble des examens de laboratoire préopératoires et postopératoires, les résultats des examens anatomopathologiques, bactériologiques et antibiogrammes,*
- * l'ensemble des radiographies et des examens spécialisés (échographies, scanner, I.R.M., scintigraphies....) qui ont été pratiqués,*
- * les dossiers infirmiers,*
- * le compte rendu de sortie,*
- * le document attestant de mon consentement écrit pour le type d'intervention et d'anesthésie pratiqué,*
- * les documents de suivi postopératoire (tels que les feuilles d'anesthésie et de réanimation, les examens biologiques postopératoires),*
- * les feuilles de température et de soins infirmiers journaliers,*
- * le double du cahier de transmissions des consignes thérapeutiques,*
- * toute la correspondance qui a été échangée avec mon médecin traitant ou d'autres spécialistes,*
- * les prescriptions.*

Conformément à l'article L1111-7 alinéa 7 du Code de la Santé publique, je suis prêt(e) à prendre en charge les frais de reproduction et d'expédition de mon dossier. Je vous en réglerai le montant dès réception de votre facture (en cas de demande de copie ou d'envoi).

Vous trouverez ci-joint une photocopie de ma pièce d'identité.

Dans cette attente, veuillez agréer, Madame la Directrice/Monsieur le Directeur/Dr/Mme/M., mes salutations distinguées.

Signature

Source : CISS, *Collectif Inter-associatif sur la Santé*, [en ligne], disponible sur <http://www.leciss.org/> (consulté le 28 avril 2014).

Saisine de la CADA

Civilité / Nom / Prénom

Adresse

Code postal/ ville

Adresse courriel

Monsieur le Président
CADA
35, rue Saint-Dominique
75700 PARIS 07 SP

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de saisir votre Commission d'une demande d'avis sur le refus opposé par

_____ (autorité administrative sollicitée)

à ma demande de communication du document suivant :

_____ (document demandé ou liste des documents demandés)

Vous trouverez, jointe à la présente lettre :

* la copie de ma demande de communication de document (*restée sans réponse pendant plus d'un mois*) ;
et (*le cas échéant*)

* la lettre qui m'a été opposée par Monsieur le _____, le _____.

Dans l'attente de l'avis de votre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Date

Signature

Source : CADA, *Commission d'accès aux documents administratifs*, [en ligne], disponible sur <http://www.cada.fr/>, (consulté le 28 avril 2014).

Annexe 3 : autorisation du conseil général pour effectuer des recherches



DGA-DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET SOLIDARITÉ
SECRETARIAT GENERAL
SERVICE COMMUNICATION ET RESSOURCES HUMAINES

Réf. à rappeler : PS/SB
Affaire suivie par Monsieur SIRIOT
Téléphone : 02 41 81 46 69

ATTESTATION

Mademoiselle Noura BAHIDJ effectue depuis janvier 2014 un travail de recherche pour son mémoire portant sur « l'évolution de la documentation des dossiers de l'Aide Sociale à l'Enfance de 1900 à nos jours ».

A ce titre elle est autorisée à consulter les dossiers de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Mademoiselle Noura BAHIDJ s'engage cependant à ne divulguer aucune information nominative. Elle est informée que les données qu'elle traite doivent rester anonymes, et qu'il lui est interdit d'emporter des dossiers à l'extérieur des services de la DGA DSS.

Fait à Angers le 31 mars 2014

L'étudiante

Noura BAHIDJ

Pour le Président du Conseil général et par
délégation, le Responsable du service
communication et ressources humaines

Philippe SIRIOT

Copie à :
DEF- Madame ECHARD

Pour le Président du Conseil général
et par délégation,
le Responsable du service de
l'Aide Sociale à l'Enfance - M. St-Exupéry

Vlada CHARCELLAY

Toute correspondance doit être adressée de manière impersonnelle
Conseil général de Maine et Loire
DGA développement social et solidarité
SRHEC - CS 94104 - 49941 ANGERS cedex 9 - Tél 02 41 81 49 58

L'avenir pousse en Anjou ! www.cg49.fr

Annexe 4 : questionnaire à destination des référents dans les Maisons des solidarités de Maine-et-Loire

Formulaire

Temps de réponse estimé : 5 minutes.

*Obligatoire

1 - Vous êtes : *

- Un homme
- Une femme

2 - Quelle est votre tranche d'âge ? *

- 18-25 ans
- 25-35 ans
- 35-45 ans
- 45-55 ans
- 55-65 ans
- Autre :

3 - Depuis combien d'années êtes vous référent ASE dans une Maison des Solidarités du Maine et Loire ? *

- Moins d'un an
- Entre 1 et 3 ans
- Entre 3 et 5 ans
- Entre 5 et 10 ans
- Entre 10 et 20 ans
- Plus de 20 ans

4 - Est-ce votre premier poste ? *

- Oui
- Non

5 - Quelle est votre formation professionnelle ? *

Indiquez le secteur de vos études. Exemple : social, psychologie...

6 - À combien se chiffre votre "portefeuille" d'enfants suivis ? *

Si vous avez un nombre précis à indiquer, utilisez la case "Autres".

- Moins de 20
- Entre 20 et 30
- Entre 30 et 40
- Entre 40 et 50
- Entre 50 et 60
- Autre :

7 - Depuis votre arrivée au poste de référent ASE dans votre Maison des Solidarités du Maine-et-Loire, combien d'enfants avez vous accompagnés ? *

Indiquez un nombre approximatif

8 - Où est localisé physiquement les pièces du dossier de l'enfant que vous suivez ? *

- Dans votre bureau
- Dans une salle de stockage dédiée
- Autre :

9 - À quelle fréquence ajoutez-vous des pièces à un dossier d'enfant accueilli ? *

- Toutes les semaines
- Tous les mois
- Tous les deux mois
- Autre :

10 - Quelles sont les typologies de documents que vous êtes amenés à ajouter au dossier ? *

- Documents scolaires
- Documents médicaux
- Documents judiciaires
- Correspondance
- Autre :

11 - À combien estimez vous la masse documentaire ajoutée annuellement à un dossier d'enfant suivi ?*

Estimez cette donnée en mètres linéaire, c'est à dire la mesure des documents juxtaposés

- Moins de 1 cm linéaire
- Entre 1 et 2 cm linéaires
- Plus de 2 cm linéaires

12 - Avez vous adopté une organisation personnelle pour classer les copies des pièces que vous conservez ? *

- Oui
- Non

13 - Que faites vous des pièces dont vous disposez à la clôture d'un dossier, alors que l'original est au siège au conseil général ? *

14 - Au cours de l'année 2013, combien de fois des parents sont-ils venus consulter le dossier de leur enfant ? *

- Entre 1 et 10 fois
- Entre 11 et 20 fois
- Entre 21 et 30 fois
- Plus de 30 fois
- Autre :

15 - Avez-vous des pratiques personnelles par rapport aux dossiers que vous suivez ?

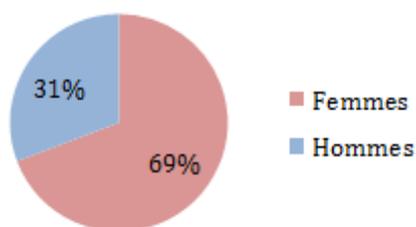
16 - Avez vous conscience que des années plus tard, le dossier pourra être consulté par l'usager ? *

Si oui, en tenez-vous compte lors de l'insertion de documents dans les dossiers ?

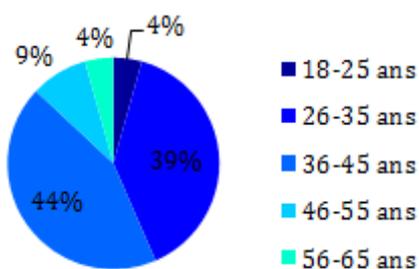
- Oui
- Non
- Autre :

Réponses

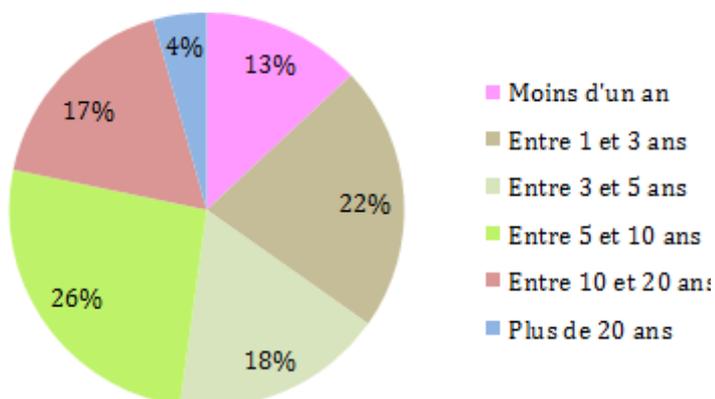
Réponses à la question 1 : **Part d'hommes et de femmes ayant participé à l'enquête.**



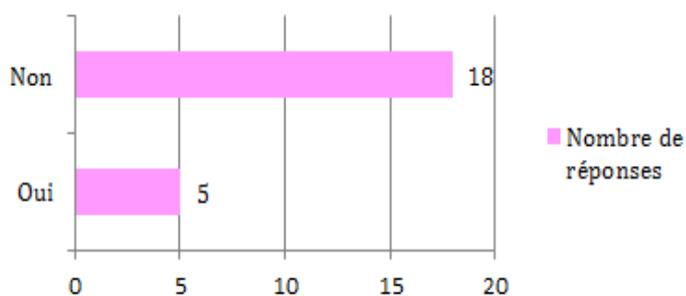
Réponses à la question 2 : **Tranches d'âge des répondants.**



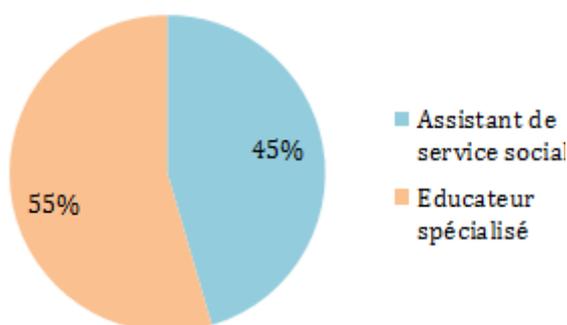
Réponses à la question 3 : **Nombre d'années au poste de référent ASE au conseil général de Maine-et-Loire.**



Réponses à la question 4 : **Part des répondants dont il s'agit du premier poste.**



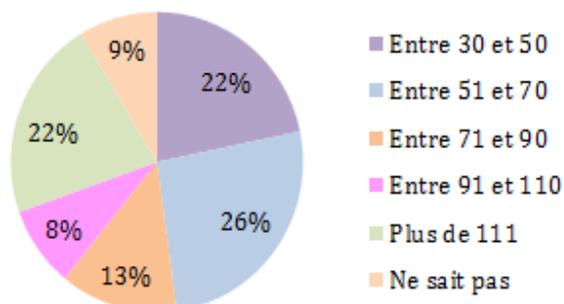
Réponses à la question 5 : **Études poursuivies.**



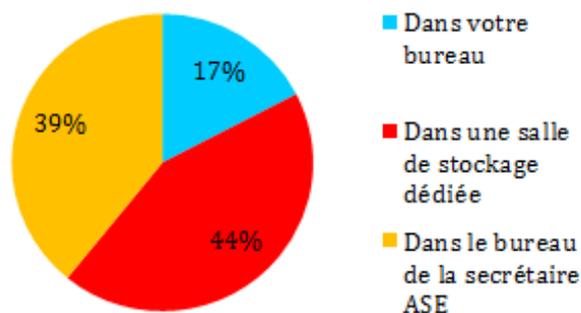
Réponses à la question 6 : **« Portefeuille » d'enfants suivis.**

Tous les répondants ont admis suivre entre 20 et 30 enfants.

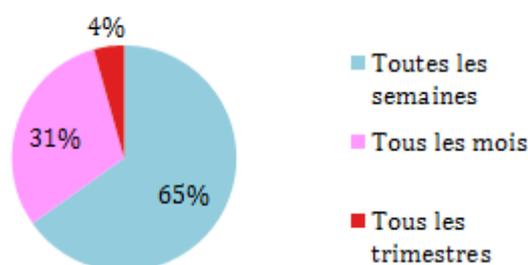
Réponses à la question 7 : **Effectif d'enfants accompagnés depuis la prise de poste du répondant.**



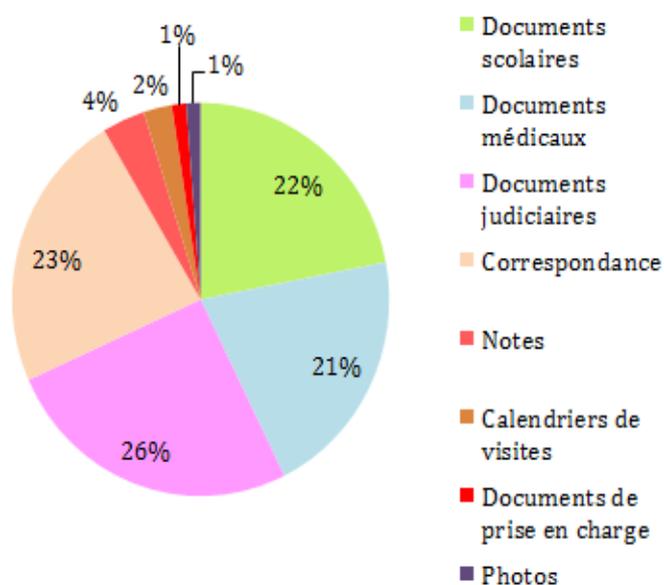
Réponses à la question 8 : **Localisation physique du dossier.**



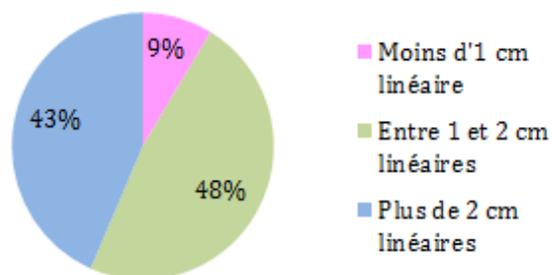
Réponses à la question 9 : **Fréquence d'ajout de documents à un dossier.**



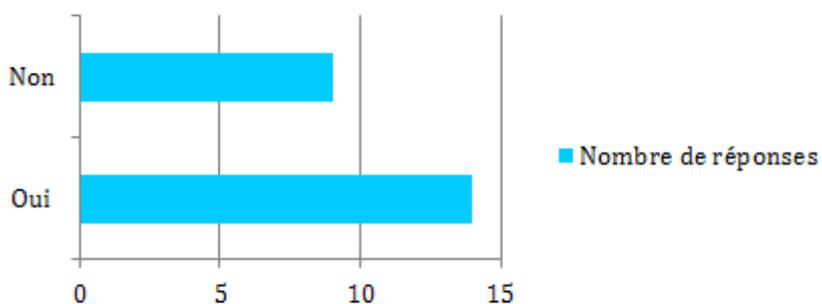
Réponses à la question 10 : **Typologies de documents ajoutées au dossier.**



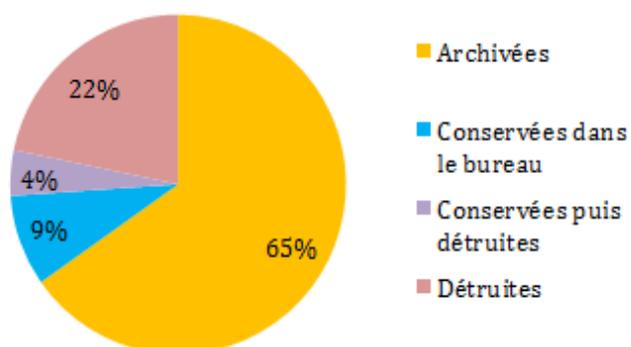
Réponses à la question 11 : **Estimation de la masse documentaire ajoutée annuellement à un dossier.**



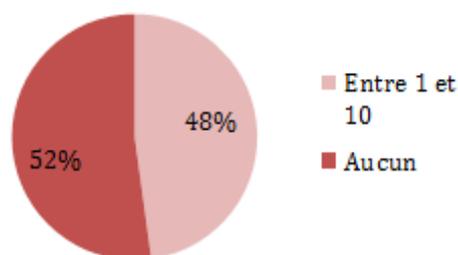
Réponses à la question 12 : **Adoption d'une organisation documentaire personnelle.**



Réponses à la question 13 : **Sort des documents personnels à la clôture du dossier.**



Réponses à la question 14 : **Effectifs des parents venus consulter le dossier de leur enfant au cours de l'année 2013.**



Réponses à la question 15 : **Pratiques personnelles adoptées.**

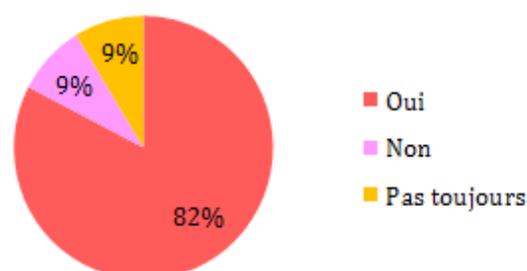
Les pratiques évoquées ici sont :

- Lecture des rapports avant chaque échéance (3)
- Conservation d'une copie des documents importants dans un dossier personnel dans le bureau du référent (4)
- Aucune pratique (16)

Réponses à la question 16 : **Conscience de la lecture future éventuelle de l'utilisateur.**

Tous les répondants ont admis en avoir conscience.

Réponses à la question 17 : **Prise en compte de la lecture éventuelle de l'utilisateur dans la rédaction ou l'insertion des documents.**



Annexe 5 : Guides d'entretiens

Annonce : « Nous sommes le 19/02/2014, il est 9 heures, en présence de Noura Bahidj, étudiante en Master 1 Histoire et Document parcours Archives et Métiers des archives à l'Université d'Angers, pour recueillir le témoignage de Madame ... , assistante administrative, et de Madame ... , psychologue. »

	I - Présentation	
	A - Informations générales	
	Date, lieu de naissance	
	Etudes suivies	
	B - Parcours professionnel	
	Différents postes occupés	
	Date d'entrée dans le service et contexte	
	Missions au sein du service	Responsabilités
	Description de la mission	
	II - Les documents	
	A- Tri des documents	
	Contenu des dossiers	
	Modalités	
	Législation	Lois de référence
	Problèmes rencontrés	Conflits dans les documents à enlever ou pas
	Exemples ?	
	B - Relations avec les AD	
	Modalités de demande du dossier	Temps, délai
	Fréquence	
	Relations avec les archivistes	
	Problèmes ?	
	C- Relations avec autres Cg/ institutions	
	Modalités de transfert de dossier ?	Délai, qui s'en occupe
	CNAOP	Fréquence des demandes, référents
	III - Accueil des usagers	
	A- Avant	
	Prise de contact	

	Fixer le RDV	
	Cas de RDV non honorés	
	Accompagnateurs ?	
	Cas des personnes nées sous X, prévenues de l'éventuelle carence de renseignements ?	
	B- Pendant	
	Personnes qui n'acceptent pas de suivi ?	
	Déroulement de l'entretien	Rituel précis de déroulement ?
	Place du dossier sur table/bureau	
	Réaction face au dossier s'il est relativement fin	
	Durée moyenne de l'entretien	
	Relation usagers/dossier	Le prennent ou pas
	Etat moral de l'utilisateur	Emu, ou pas...
	Exemples	
	Ressenti personnel au moment M	Sentiment de gêne ?
	Point de vue sur les conditions d'entretien	
	C- Après	
	Fin de l'entretien	
	Photocopie de dossier ?	Remise à l'utilisateur ou pas
	Documents rendus	Sentiment de l'utilisateur
	Questionnaires de « satisfaction »	Rempli ou non ?
	Ratio satisfaits/non-satisfaits	
	Utilisateur a-t-il le sentiment que l'entretien a été utile ?	
	Nouveau RDV ultérieur	
	D - Ressenti du personnel	
	Empathie ?	Face à une personne dont on sait qu'elle a souffert
	Sensibilité qui évolue avec le temps ?	
	IV- Ouverture	
	Choses à améliorer	

Fin : « Je vous remercie de vos témoignages, il est ...h... ».

Annonce : « Nous sommes le 08/04/2014, il est 14 heures, en présence de Noura Bahidj, étudiante en Master 1 Histoire et Document parcours Archives et Métiers des archives à l'Université d'Angers, pour recueillir le témoignage de trois gestionnaires du dossier d'ASE. »

I - Présentation			
A - Personnelle	Parcours universitaire		
	Etudes suivies		
B - Professionnelle	Postes occupés avant		
	Activités exercées		
	Poste au CG depuis ?		
	Différentes missions exercées ici		
II - Travail sur le dossier ASE			
A - La création du dossier	Contexte		
	Modalités ?		
	Nombre de dossiers par mois		
	Documents, composition du dossier à sa création, insertion des chemises de couleur ?		
	Exemplaires informatiques ou papier ?		
B - Vie du nouveau dossier	Copies ?		
	Transmission du dossier à		
	Personnes chargées de suivre le dossier		
	Problèmes ?		
III - Perceptions personnelles sur le dossier ASE	Émotions par rapport aux documents qu'on peut lire ?		
	Conscience de la lecture du dossier future par l'utilisateur		
	Améliorations / remarques ?		

Fin : « Je vous remercie de vos témoignages, il est ...h... ».

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Répartition documentaire dans les dossiers d'Aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire entre 1900 et 1995.....	61
Graphique 2: Demandes de communications de dossiers en 2012.....	86
Graphique 3: Demandes de communications de dossiers en 2013.....	86
Graphique 4: Demandes de communications de dossiers en 2014 (jusqu'au 26 mai 2014).....	86
Graphique 5 : Répartition des âges des consultants entre juillet 2013 et mai 2014.....	93
Graphique 6: Éléments déclencheurs de la consultation.....	94

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	5
INTRODUCTION.....	7
LES DOSSIERS PERSONNELS NOMINATIFS : SECRET ET ACCÈS DANS LE SECTEUR SOCIAL, MÉDICO-SOCIAL ET MÉDICAL.	9
1 - Le dossier personnel, un regroupement de documents liés au secret et à la vie privée de la personne.....	10
1.1. Les pratiques de traitement du dossier dans les établissements sociaux, médicaux et médico-sociaux.....	10
1.1.1. Typologies des dossiers personnels.....	10
a) Le dossier médical.....	10
b) Le dossier social et médico-social.....	14
1.1.2. De grandes divergences dans le traitement des documents selon les établissements.....	16
1.1.3. La volonté d'uniformisation voulue par le gouvernement.....	18
1.2. Le dossier personnel, entre données confidentielles sur la vie privée et documents formalisés ou non.....	20
1.2.1. L'importance de formaliser les écrits.....	20
1.2.2. Le secret professionnel et le partage des données privées.....	22
1.2.3. Le DMP (Dossier Médical Personnel) informatisé.....	23
1.3. Le rapport entre l'usager et son dossier dans le secteur social.....	25
1.3.1. Trouver une réponse.....	25
1.3.2. Rechercher ses origines : l'exemple de la consultation des dossiers d'Aide sociale à l'enfance.....	26
1.3.3. Le cas des enfants nés sous X : le Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP).....	29
2 - Vers une évolution de la prise en compte du droit des usagers.....	31
2.1. Le droit d'accès de l'usager à son dossier.....	32
2.1.1. L'accès aux documents administratifs : une révolution et une évolution.....	32
2.1.2. L'accès d'une tierce personne au dossier.....	34
2.1.3. La demande de communication à l'administration.....	36

2.2. La réponse de l'administration.....	38
2.2.1. L'exercice du droit d'accès.....	38
2.2.2. Le refus de l'administration.....	40
2.2.3. Saisine de la CADA : contexte, procédure, suite à donner à l'avis.....	41
 BIBLIOGRAPHIE.....	 44
 ÉTAT DES SOURCES.....	 49
 LE CAS DES DOSSIERS PERSONNELS DES ENFANTS DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE DE MAINE-ET-LOIRE (1900-2014).....	 53
1 - Le dossier d'Aide sociale à l'enfance : histoire et contenu.....	54
1.1. Histoire administrative des services de l'Aide sociale à l'enfance.....	55
1.1.1. De l'Assistance publique à l'Aide sociale à l'enfance.....	55
1.1.2. L'organisation de l'Aide sociale à l'enfance en Maine-et-Loire.....	56
1.1.3. Le personnel du service de consultation de dossiers et leurs missions.....	56
1.2. Le contenu des dossiers.....	57
1.2.1. Des documents éclectiques et peu nombreux aux dossiers conséquents.....	57
1.2.2. Une organisation méthodique dans chaque dossier actuel.....	62
1.2.3. Retracer la vie d'une personne grâce à l'étude des documents contenus dans son dossier....	65
2 - Les acteurs de la vie du dossier.....	69
2.1. La charge de « faire-vivre le dossier ».....	69
2.1.1. La création du dossier : l'origine du placement.....	69
2.1.2. Les référents en Maison des Solidarités.....	70
2.1.3. Le rôle des personnels administratifs.....	72
2.2. Le contenu des documents.....	74
2.2.1. Les jugements de valeur et les données délicates.....	74
2.2.2. La conscience de la lecture future par l'utilisateur.....	77
3 - Les enjeux de la conservation du dossier et sa consultation par l'utilisateur.....	78
3.1. Les modalités d'accès au dossier.....	78
3.1.1. L'archivage en Archives départementales à la sortie du service de l'utilisateur.....	78
3.1.2. La problématique du tri : un travail long et conséquent encadré par des règles juridiques floues.....	82

3.1.3. <i>La volonté d'avoir des données à présenter</i>	84
3.2. <i>La consultation du dossier : de l'envoi postal au rendez-vous sur place</i>.....	85
3.2.1. <i>L'envoi de la photocopie à l'utilisateur</i>	86
3.2.2. <i>Le transfert à un autre conseil général et la réception de dossiers d'autres provenances</i>	87
3.2.3. <i>Le rendez-vous au sein du service et le choix de l'accompagnement</i>	88
3.3. <i>L'entretien de consultation du dossier par l'utilisateur</i>.....	89
3.3.1. <i>Le déroulement de l'entretien et la consultation des documents</i>	89
3.3.2. <i>Le ressenti de la psychologue</i>	91
3.3.3. <i>Attentes et réactions des usagers suite à la consultation : une réussite, un échec ?</i>	92
 CONCLUSION.....	 97
 ANNEXES.....	 99
 TABLE DES GRAPHIQUES.....	 119
 TABLE DES MATIÈRES.....	 120

RÉSUMÉ

La possibilité d'accéder aux dossiers personnels détenus par les administrations existe depuis une trentaine d'années. Les usagers sont de plus en plus nombreux à souhaiter consulter ces documents les concernant, que les dossiers soient sociaux, médicaux-sociaux, ou médicaux.

L'illustration de cet accès aux dossiers s'est portée, dans cette étude, sur l'exemple des dossiers des enfants de l'Aide sociale à l'enfance du Maine-et-Loire. Grâce à une enquête par questionnaire, à un recueil de témoignages, et à l'analyse d'un échantillon de dossiers sur une période allant de 1900 à 1995, il a été possible de reconstituer la « vie courante » d'un dossier, de sa création à sa clôture, ainsi qu'à son archivage et à sa consultation éventuelle par l'utilisateur. L'étude met ainsi en avant les documents contenus dans les dossiers, mais aussi le travail et les ressentis de toutes les personnes qui gravitent autour d'eux, y compris les réactions des usagers venus consulter les documents qui les concernent.

mots-clés : accès aux dossiers, Aide sociale à l'enfance, archivage des dossiers, données nominatives, dossiers médicaux, dossiers personnels, Maine-et-Loire, secret professionnel, usagers.

ABSTRACT

The ability to access at administrative's personal dossiers exists since almost thirty years. Users who wish to consult their dossiers are more and more numerous. That dossiers could be about medical, medico-social or social.

To exemplify that access, this report is about children personal files of Children Welfare in Maine-et-Loire. Due to a survey by questionnaire, a collection of testimonies, and an analyze of a little part of 1900 to 1995's dossiers, it has been possible to retrace the « current life » of a dossier, from its creation to its closing, its archiving and its possible consultation by the user. That survey shows which documents are constituting the files, but also the work and feelings of all people who have a link with those, including reactions of the users about their nominative files.

keywords : Children welfare, dossier access, dossier archiving, Maine-et-Loire, medical files, nominative datas, personal dossiers, professional confidentiality, users.

ENGAGEMENT DE NON PLAGIAT

Je, soussignée **Noura Bahidj**

déclare être pleinement consciente que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document publiée sur toutes formes de support, y compris l'internet, constitue une violation des droits d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée.

En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources que j'ai utilisées pour écrire ce rapport ou mémoire.

signé par l'étudiante le 10 / 06 / 2014

**Cet engagement de non plagiat doit être signé et joint
à tous les rapports, dossiers, mémoires.**

Présidence de l'université
40 rue de rennes - BP 73532
49035 Angers cedex
Tél. 02 41 96 23 23 | Fax 02 41 96 23 00

