

# Les maltraitances institutionnelles

**S'il arrive que des violences au sein d'institutions soient révélées, elles restent mal connues. L'organisation, le mode de fonctionnement et un contrôle de la qualité de la prise en charge peuvent garantir la protection des usagers.**

**Michèle Créoff**  
Inspecteur principal  
des Affaires sani-  
taires et sociales  
chargée du dossier  
enfance maltraitée,  
direction de l'Action  
sociale, ministère de  
l'Emploi et de la Soli-  
darité

Le constat de l'existence des violences dans les structures d'accueil et de soins ne date pas d'hier. Déjà, Saint Vincent de Paul dénonçait les conditions de recueil des orphelins et des enfants abandonnés qui entraînaient une mortalité de plus de 90 %. De la description de l'hospitalisme chez le jeune enfant à la critique de la psychiatrie asilaire, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les analyses et les mouvements de pensée ont mis en lumière les facteurs de carence dans les institutions. Avec la mise en évidence des mauvais traitements à enfant s'est développée la reconnaissance des processus de violence au sein des institutions chargées de les soigner et de les protéger. Cette notion de violence institutionnelle a été présentée en 1982, à l'occasion des travaux menés par Stanislaw Tomkiewicz et Pascal Vivet [24] au 4<sup>e</sup> Congrès international des enfants maltraités et négligés.

Depuis, la connaissance et l'analyse des violences institutionnelles s'affinent, l'action des pouvoirs publics se confirme dans ce domaine.

## Une tentative de définition et d'appréhension des violences en institutions

La question de la définition des violences en institution est centrale et permet de définir un acte ou un comportement comme tolérable ou non. Cette définition est nécessairement évolutive en fonction de la mission de l'institution et de la tolérance générale du droit et de la société vis-à-vis des différentes contraintes supportées par l'individu. Les auteurs de « aimer mal, châtier bien » parlent de violences légitimes et de violences illégitimes au regard de l'évolution sociale et législative.

Actuellement la violence en institution est généralement définie par ses conséquences, pour la personne qui

la subit, en termes de souffrance et d'entrave à son développement, son bien-être.

« *J'appelle violence institutionnelle* » écrit Stanislaw Tomkiewicz, « *toute action commise dans ou par une institution, ou toute absence d'action qui cause à l'enfant une souffrance physique ou psychologique inutile et/ou qui entrave son évolution ultérieure* ».

Éliane Corbet [5] élargit encore cette définition de la violence institutionnelle à « *tout ce qui donne prééminence aux intérêts de l'institution sur les intérêts de l'enfant* ».

La violence institutionnelle recouvre donc un champ large, comportant aussi bien des actions que des omissions, elle se définit par ses conséquences sur le bien-être de la personne accueillie dans l'établissement. Elle vise aussi bien les violences en « creux », les discontinuités et les mini ruptures de la vie quotidienne que les brutalités avérées.

Les connaissances actuelles résultant de l'analyse de la vie institutionnelle permettent de concevoir que faute d'inscrire son action dans la recherche de qualité, incluant une dimension thérapeutique, toute institution ne peut être que maltraitante.

De plus la dimension supposée éducative ou thérapeutique d'actes ou de comportements contraignant et/ou violents ne permet plus de justifier des pratiques professionnelles. Ainsi la chambre criminelle de la Cour de cassation dans un arrêt du 2 décembre 1998 considère que des traitements dégradants imposés à des êtres humains ne peuvent être considérés comme des mesures éducatives. En l'espèce, les traitements visés consistaient en privation de repas, enfermement dans un placard, douche froide, obligation de ramassage d'excréments que subissaient des adultes autistes dans un établissement spécialisé.

Les juridictions précédemment saisies avaient considéré que de tels traitements étaient justifiés dans la gestion des crises, en réponse au comportement des adultes handicapés. La décision de la cour de cassation s'oppose résolument à de telles justifications et redéfinit les violences en institution au regard de la notion de traitements dégradants et d'atteinte à la dignité de la personne humaine.

On peut ainsi supposer que des pratiques professionnelles comme par exemple des contentions ou des maintiens prolongés dans les lits, dans des fauteuils, des manques de soins d'hygiène etc. suite à des insuffisances d'effectifs ou des qualifications des personnels recevraient la même qualification.

La violence en institution recouvre également le passage à l'acte isolé commis par des professionnels ou d'autres résidents dans l'institution, sans que nécessairement le fonctionnement de l'établissement puisse être mis en cause.

Le recensement des violences en institution est quasiment inexistant, les chiffres relatifs à la maltraitance et aux violences subies par les mineurs et les personnes vulnérables ne distinguent pas cette catégorie particulière ni en termes d'auteurs présumés des violences ni en termes de caractéristiques des infractions commises.

Le service national d'accueil téléphonique à l'enfance maltraitée recense cependant que 3 % des auteurs de mauvais traitements signalés à ce service appartiennent à des institutions à vocation éducative ou de santé dans lesquelles l'enfant est accueilli.

Deux initiatives récentes permettent un recensement systématique des violences commises au sein des structures scolaires et dans les établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des mineurs présentant des handicaps ou des inadaptations.

En effet suite à l'instruction ministérielle concernant les violences sexuelles du 6 août 1997 du ministère de l'Éducation nationale, il a été recensé au cours de l'année scolaire 1998-1999, 115 affaires de violences sexuelles dans le cadre scolaire, 61 agents ont été suspendus, 75 personnels ont été condamnés pénalement.

La circulaire du 5 mai 1998 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité demande aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales d'informer l'administration centrale de toutes les affaires de violences commises dans les institutions sociales et médico-sociales accueillant des mineurs handicapés.

En 1998, 81 affaires ont ainsi été recensées dans 44 départements et dans 62 établissements, soit près de 3 % des établissements du secteur concerné. Les deux tiers des agressions sont à caractère sexuel. Les victimes de la maltraitance en institution sont majoritairement les garçons mineurs (53 %). Les auteurs présumés sont majoritairement les professionnels (62 %). Dans 70 % des cas, les Ddass relèvent des dysfonctionnements institutionnels en matière d'organisation, d'effectif ou de qualification du personnel.

Cette première ébauche d'observatoire des violences

en institution dans le secteur social et médico-social, doit être relativisée. En effet le dispositif de protection de l'enfance échappe totalement à cette observation, puisque les établissements et les placements familiaux concernés relèvent soit des conseils généraux, soit de la protection judiciaire de la jeunesse.

Par ailleurs, les situations signalées aux Ddass sont des actes relativement graves, constitutifs le plus souvent d'infractions pénales. Les violences quotidiennes constituées d'abus et de négligences moindres, de pratiques professionnelles inadaptées ne sont pas encore ressenties et analysées comme des violences avérées et signalées à ce titre aux autorités de tutelle. De plus la pression de la loi du silence est encore à l'œuvre.

Il est ainsi évident qu'un chiffre noir existe et que les recensements récents sont loin d'être exhaustifs. Ils sont cependant suffisamment symptomatiques pour nous alerter sur le phénomène des violences en institution.

### Acteurs et processus en jeu

Pour cerner les contours et les risques liés à la vie institutionnelle, il convient d'analyser les processus en jeu dans la production des violences. Ainsi les facteurs relatifs à la personne accueillie dans la structure, aux professionnels qui prennent soin d'elle, à l'organisation de l'institution vont principalement concourir à l'émergence de la violence.

La personne accueillie, enfant, jeune, adulte handicapé, personne âgée va présenter une vulnérabilité particulière. Ses troubles, sa souffrance la rend plus dépendante du professionnel. Les soins corporels, l'accompagnement affectif induisent un investissement plus intime des soignants et des éducateurs. La vulnérabilité du résident va également le rendre moins acteur de sa propre protection : difficulté à comprendre, à dire, à trouver la personne secourable.

Dans certains cas, la personne accueillie va remettre en scène dans l'institution, un passé souvent fait de souffrance, parfois de violence et d'exclusion. Ces crises vont solliciter en retour la violence du personnel dans une tentative de reproduire un fonctionnement antérieur qui est son seul repère.

Face à ces difficultés de prise en charge, il devient tentant d'analyser le handicap, les troubles, le comportement, l'âge, voire la violence du résident comme un obstacle insurmontable. Mais lorsque le sujet est résumé à ses symptômes, qu'il est à ce point déshumanisé dans la représentation du professionnel, la prise en charge peut se figer dans des actes de gardiennage ou de routine. Dans ce contexte, le risque de production des violences est majeur, le discours professionnel se construit autour de l'ineffectivité des actions entreprises, de l'absence de toute sensation voire de sentiment. On peut ainsi attacher la personne, la peigner violemment, la gaver, la recoudre à vif etc. puisqu'elle ne sent rien.

Le fait de s'occuper d'enfants, de personnes adultes

L'intégralité de la circulaire du 5 mai 1998 est reproduite en annexe p. 65.

vulnérables met en jeu une dimension émotionnelle particulière chez le professionnel. Celui-ci va devoir négocier entre sa position professionnelle et son implication affective renforcée par la souffrance et la dépendance de la personne accueillie.

Ces particularités du travail social, éducatif et psychologique nécessitent que l'institution soit extrêmement vigilante aux régulations de toutes ces interférences, pour éviter l'envahissement personnel et institutionnel ainsi qu'en réaction, une trop grande distance émotionnelle, qui abandonne à sa solitude et son désarroi la personne accueillie.

L'organisation institutionnelle est également un facteur important dans l'analyse des violences en institution.

L'institution est souvent constituée à partir de principes fondateurs faisant référence. Ce mythe fondateur, utile

en soi pour donner un sens à la vie institutionnelle, peut devenir un dogme intangible qui ne permet plus l'évolution de l'institution en fonction de la réalité des besoins de la personne accueillie. Ces dérives liées à l'utilisation dogmatique d'un cadre théorique peuvent devenir source de grande violence.

L'organisation de l'institution s'inscrit dans le concept du projet d'établissement et du projet individuel. Une trop grande contradiction entre ces deux projets constitue une violence certaine ainsi que la trop grande distorsion entre les moyens attribués et les objectifs à atteindre. L'indifférenciation des publics ne permet pas d'adapter les moyens existants aux besoins de chacun. De même un projet d'établissement trop strict n'autorise pas l'aménagement nécessaire des services à la situation individuelle.

## Un guide pour lutter contre les violences en institution

### *Présentation du guide **Prévenir, repérer et traiter les violences à l'encontre des enfants et des jeunes, dans les institutions sociales et médico-sociales.***

**D**ans le cadre de la vigilance à l'encontre des violences en institution, la direction de l'Action sociale a confié à un groupe de travail l'élaboration d'un guide méthodologique.

Le guide « Prévenir, repérer et traiter les violences à l'encontre des enfants et des jeunes, dans les institutions sociales et médico-sociales » est l'aboutissement d'un an de travail de ce groupe piloté par la Das.

Ce groupe de travail sur les violences en institution a réuni des représentants des Ddass (médecins inspecteur, inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, conseillères techniques en travail social), des représentants de l'administration centrale, des sous-directions concernées, des directeurs d'établissements, un représentant de l'École nationale de la santé publique (ENSP), des experts reconnus pour leur travaux de recherche, d'analyse sur l'organisation et le fonctionnement des institutions.

Ce livret s'organise autour de trois chapitres.

#### ● **Le champ institutionnel**

Ce chapitre présente l'évolution du champ institutionnel visé qui, depuis près d'un

siècle, tente d'introduire de plus en plus d'humanité dans les structures chargées de soigner, rééduquer, accompagner les enfants et les jeunes.

Les institutions sociales et médico-sociales accueillant des enfants et des jeunes en dehors de leur milieu familial sont plus particulièrement étudiées dans le cadre de ce guide.

La prise en charge, à temps complet, d'un enfant, d'un jeune implique que s'y exercent des fonctions habituellement assurées par les parents.

La mise en œuvre de cette suppléance familiale induit un investissement émotionnel des professionnels, qui les renvoie à leur propre enfance et à leur propre parentalité. Ce concept de suppléance familiale est au cœur de l'organisation institutionnelle. Ce guide se propose d'analyser ce concept et ses traductions dans la réalité pour repérer comment l'exercice de cette suppléance influe sur l'organisation de l'établissement et du service, pouvant y générer des tensions, des confusions, voire des violences. La suppléance familiale doit donc être particulièrement reconnue et organisée en lien avec les missions de soins et d'éducation, pour éviter la survenue de violences.

La violence en institution sera définie par rapport à ses conséquences au regard de l'enfant comme toute action ou omission qui cause à l'enfant une souffrance physique et psychologique et qui entrave son évolution ultérieure.

Dans ce champ ainsi délimité, des acteurs et des processus vont interagir nécessitant des régulations, des élaborations.

Les jeunes accueillis présentent une vulnérabilité due à leur trouble, leur souffrance, à la séparation de leur milieu familial. Ils vont être particulièrement dépendants du professionnel. Ils vont parfois être violents, remettant en scène dans l'établissement, les violences subies.

Du côté des professionnels, cette vulnérabilité, cette souffrance va provoquer une implication affective complexe et parfois ambivalente.

Enfin l'organisation de l'institution va également intervenir fortement dans ces interactions, au niveau de la mise en œuvre des projets d'établissement et des projets individuels, du respect des enfants accueillis dans l'organisation collective, de l'ouverture de l'établissement vers l'extérieur.

L'internat doit donc tenir compte de ces processus pour rompre le huit clos institutionnel générateur de violences.

#### ● **Les bases légales du contrôle des établissements et services**

Le guide rappelle les textes fondant l'intervention des Ddass dans le contrôle et le suivi des établissements. Deux types de contrôle sont prévus. La surveillance habituelle des établissements et services, qui s'exerce dans le cadre des procédures d'autorisation et de tarifica-

Le « tout institué » induit une violence institutionnelle dès lors qu'il n'offre qu'un moule unique à des sujets accueillis tous différents.

L'organisation institutionnelle va également se confronter au respect de l'intimité de la personne accueillie. Si tout se déroule au vu et au su de tous, le milieu d'accueil s'approprie tout le sujet, le chosifie. Paradoxalement, l'organisation de la vie quotidienne doit cependant éviter que des abus, des mises en danger se produisent, parce que réalisés à l'insu des professionnels responsables. Le juste équilibre entre le respect de l'intimité et le nécessaire suivi quotidien de la personne accueillie est difficile à trouver et en constante négociation.

La dynamique institutionnelle se traduit par la vie du groupe qui intègre et dépasse les projections individuelles. Elle nécessite un travail constant de régulation des

tensions et de définition des fonctions. La clarification des rôles de chacun est primordiale. Sinon, la dynamique institutionnelle s'inscrit dans la confusion des places, source de violence.

De même, la tendance naturelle des établissements à privilégier un fonctionnement autarcique qui paraît *a priori* plus commode et pragmatique, peut rapidement dériver vers un huis clos institutionnel. Les pratiques professionnelles ne sont alors évaluées que par ceux qui les mettent en œuvre et la règle institutionnelle remplace peu à peu la loi. L'institution va fonctionner dans des démarches d'exclusion et de repli. Dans certaines situations extrêmes, ce huis clos institutionnel peut se transformer en huis clos « incestuel » et favoriser toutes les dérives.

La capacité d'ouverture de l'institution vers l'extérieur,

tion. Ce suivi doit être l'occasion d'une véritable prévention des violences en institution, en instaurant un dialogue continu avec les établissements et services sur leur fonctionnement. Le deuxième contrôle, est celui de l'Ordre public.

Les Ddass interviennent alors, missionnées par le Préfet, lorsque la santé, la sécurité, la moralité, l'éducation des enfants et des jeunes accueillis sont menacées. Cette mission de contrôle pourra se conclure par la fermeture de l'établissement et du service, si la sécurité des enfants et des jeunes le nécessite.

#### ● La mise en œuvre de la mission d'inspection

Ce chapitre détaille les questionnements nécessaires pour analyser le fonctionnement de l'établissement. Ainsi l'accueil de l'enfant et du jeune devra être respectueux de son information, de son accompagnement. L'organisation des lieux d'accueil, en respectant la nécessaire intimité, la mise en œuvre d'un vrai projet individuel, la participation de l'enfant à la vie collective, la prise en compte de son expression personnelle, de la vie du groupe d'enfants seront autant de critères de qualité de la prise en charge.

La place des professionnels, leur rôle, leur compétence, l'organisation du travail vont être un autre critère dont il faudra questionner l'application pour évaluer la qualité de l'accueil et du suivi de l'enfant.

Enfin l'organisation institutionnelle, doit garantir un accueil de qualité, et la réalisation de ses missions de soins, d'éducation, de réadaptation dans un contexte respectueux et compétent vis-à-vis de l'enfant. L'organisation devra être interrogée dans toutes ses composantes (projets, organisation des fonctions, de l'emploi du temps des professionnels, de son organigramme, de ses règlements, de sa capacité d'ouverture) pour vérifier que l'intérêt de l'enfant et du jeune est bien au centre des choix organisationnels.

La mission d'inspection sera également mise en œuvre dans les situations de crise lorsque des violences ont été perpétuées. Ce guide détaille, comment identifier la crise, quels sont les signaux concordants qui annoncent ou signent la crise.

Il propose également un protocole d'intervention dans ce contexte de crise qui permette à la mission d'inspection d'observer et d'analyser avec professionnalisme et le plus d'objectivité possible le fonctionnement institutionnel. Un traitement de la crise est décrit, permettant un accompagnement de la communauté des enfants, des professionnels, une information régulière des parents.

Dans le cas d'une agression caractérisée, l'éloignement de l'agresseur présumé est recommandé, afin que le ou les enfants agressés soient reconnus et protégés.

La fermeture de l'établissement sera

prononcée dès lors que la sécurité et la santé des enfants ne sont plus assurées. Cette fermeture doit s'accompagner de toutes les mesures nécessaires pour assurer la continuité de la prise en charge des enfants et des jeunes et éviter ainsi que ne se constitue une nouvelle violence par la rupture brutale de repères et de liens établis.

En conclusion, ce guide confirme que le contrôle des établissements et services, rappelé dans l'article 3 de la Convention Internationale des droits de l'enfant, procède d'un fonctionnement démocratique d'une société qui doit garantir la sécurité des citoyens face à des pouvoirs institutionnels qui peuvent être arbitraires et violents.

Il s'agit d'une mission fondamentale des Ddass qui ont en charge le suivi et le contrôle des institutions accueillant des personnes particulièrement dépendantes et vulnérables.

Cette mission doit s'élaborer dans une démarche de partenariat avec les autres instances de contrôle, avec les établissements. Des principes d'actions doivent ainsi être définis à partir d'objectifs et d'analyses communs dans la mise en œuvre d'une véritable « Clinique » de l'inspection. ■

*Prévenir, repérer et traiter les violences à l'encontre des enfants et des jeunes dans les institutions sociales et médico-sociales.*  
Rennes : Éditions ENSP, 90 F

à l'altérité, va être significative de sa capacité à remettre en cause ce huis clos. La venue dans l'institution de personnes extérieures, l'organisation d'activités extérieures, la capacité de liaison avec les partenaires, la richesse de la vie associative, seront des antidotes efficaces à cette clôture institutionnelle.

## L'action des pouvoirs publics

L'action des pouvoirs publics, État, collectivités locales, organismes sociaux, va mettre en œuvre trois niveaux d'intervention pour lutter contre les violences en institution ; la prévention, la protection des usagers, la répression des délits et crimes commis dans les institutions et par les institutions

Le contrôle des institutions procède d'un fonctionnement démocratique d'une société qui doit garantir la sécurité des citoyens face à des pouvoirs institutionnels qui peuvent être arbitraires et violents. Le suivi des institutions est d'autant plus nécessaire que les personnes accueillies peuvent difficilement conquérir seules leurs droits et garantir leur sécurité. C'est une protection pour les institutions elles-mêmes, confrontées à des processus internes, générateurs de violence.

C'est donc prioritairement par le biais de ce contrôle que les pouvoirs publics vont impulser la politique de lutte contre les violences en institution.

Dans le cadre de son champ habituel de contrôle, l'administration doit instaurer une vigilance et un dialogue continu avec les établissements et services. Cette démarche d'accompagnement et de contrôle constitue une prévention et un dispositif de repérage des risques de violence. Ceci suppose que le contrôle ne se polarise pas sur les seuls aspects budgétaires ou de planification mais s'intéresse au plus près à la qualité de la prise en charge. L'analyse de celle-ci doit prioritairement être axée sur la place de la personne accueillie, les professionnels et l'organisation institutionnelle. Chaque étape du suivi de la structure, de la demande d'ouverture à la campagne budgétaire annuelle devrait permettre de questionner le fonctionnement institutionnel.

La protection des usagers sera assurée par le contrôle au titre de l'ordre public, qui intervient lorsque « la santé, la sécurité, la moralité, le bien être moral et physique » de la personne accueillie sont menacés. Le préfet exerce à ce titre des pouvoirs importants, assurant la protection de la personne, en permettant que l'état de danger ne soit pas initié ou prenne fin. Ainsi les pouvoirs publics peuvent s'opposer à l'ouverture d'un établissement. De même, par le biais des injonctions, les autorités publiques peuvent exiger les modifications nécessaires pour assurer la sécurité des résidents. Ces injonctions s'accompagnent d'un délai impératif d'exécution.

Enfin la fermeture de l'établissement pourra être prononcée dès lors que la santé, la sécurité, ou le bien être physique ou moral des usagers sont compromis ou menacés par les conditions d'organisation ou de fonctionnement de l'établissement ou du service.

En parallèle à cette mission de protection, un certain

nombre de dispositions légales organisent la saisine de l'autorité judiciaire également dans un objectif de répression des crimes et des délits.

Ainsi l'article 434-2 du nouveau Code pénal, prévoit des peines d'emprisonnement et d'amende pour toute personne qui n'informe pas les autorités judiciaires ou administratives, des mauvais traitements ou privations infligés à un mineur de 15 ans ou à une personne vulnérable, en raison de son âge, de son handicap, de sa maladie, de son état de grossesse. Les personnes tenues au secret professionnel sont dispensées de cette obligation. Mais elles peuvent cependant se libérer de leur secret professionnel pour remplir cette obligation, en vertu de l'article 226-14 du Code pénal. Cette levée du secret professionnel, qui est donc autorisée, sera souvent le seul moyen de remplir l'obligation d'assistance à personne en danger, sous peine de poursuite pour non assistance au titre de l'article 223-6 du Code pénal. L'articulation de ces trois dispositions du Code pénal infléchit fortement la commande sociale vers l'obligation de signalement à l'autorité judiciaire. Cette tendance est renforcée par l'application de deux autres dispositions.

L'article 40 du Code de procédure pénale prévoit que tout fonctionnaire qui a connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en informer sans délai le procureur de la République. Ainsi les autorités de tutelle des établissements et services doivent systématiquement saisir l'autorité judiciaire lorsque des violences commises dans des structures peuvent constituer des crimes ou des délits.

Au niveau de la législation sociale, l'article 69 du Code de la Famille et de l'Aide sociale prévoit l'obligation pour le président du conseil général, qui doit mettre en place un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités, d'aviser sans délai l'autorité judiciaire de ces situations

De même, la répression pénale est aggravée, lorsque la victime est un mineur ou une personne particulièrement vulnérable. Lorsque l'auteur de la violence est une personne qui abuse de son autorité que lui confère ses fonctions, la peine prévue par le Code pénal est également plus lourde.

Le domaine d'application de ces deux dispositions cumulées concerne particulièrement les violences commises dans les institutions ainsi que dans les familles.

L'évolution de l'action des pouvoirs publics dans la lutte contre les violences en institution s'inscrit dans un mouvement général de revendication du droit de l'individu, du sujet face aux pesanteurs, aux archaïsmes, aux contraintes et à l'arbitraire des organisations sociales. Et ce, dans un contexte européen et international, où la primauté des droits les plus fondamentaux de l'homme et de l'enfant commence, dans les discours et dans les instruments juridiques, à être reconnue. ■