

## *Interrogations irrévérencieuses*

*Il était sans doute illusoire, voire présomptueux, d'évaluer le décret d'aide à la jeunesse cinq ans après son adoption et seulement un an et demi après sa mise en oeuvre (presque) complète. La journée d'étude du 4 mars 1996 n'aura certes pas fait le tour des questions. Il reste beaucoup à dire et plus encore à faire pour que ce décret devienne réalité et change positivement la vie des jeunes et des familles dont il entend s'occuper.*

*Il aura fallu près de trente ans pour apporter des modifications essentielles à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse alors que les premières critiques ont vu le jour en 1970. Les réflexions exprimées au Palais des congrès de Liège constituent une contribution à l'amélioration du système d'aide à la jeunesse en Communauté française.*

*A ceux qui estiment que l'évaluation était prématurée, disons que les mauvaises habitudes se prennent vite. Nombreuses sont celles qui ont été pointées à Liège. Les anciennes ornières guident déjà une pratique qui se voulait révolutionnaire.*

*Le nombre de placements n'a pas diminué. La rupture entre le social et le judiciaire reste théorique. Les droits sont parfois des coquilles vides. Les services sociaux ne travaillent pas mieux. Pire, certains d'entre eux sont rentrés dans une logique de déresponsabilisation en renvoyant les demandes vers les conseillers dès qu'elles sont un tant soit peu complexes (sous de vagues prétextes de mandat et d'autorité).*

*C'est à coup "d'interrogations irrévérencieuses" que l'on secoue l'establishment. Puisse ce numéro spécial du "Journal du droit des jeunes" servir d'inspiration le jour où le décret sera remis en chantier. Mais surtout, qu'il puisse, en attendant, faire réfléchir tous les praticiens de l'aide à la jeunesse.*

*Benoît Van Keirsbilck*

## Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse

# Ce qui voulait être fait ?

## Ou les intentions du législateur

Marc Preumont \*

*multiples ambitions que celles de cette journée d'étude et d'évaluation du Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, cinq ans plus tard, le 4 mars 1996 : rappeler ce que le législateur communautaire voulait faire, constater ce qu'il a fait et dire, autant que faire se peut, ce qu'il aurait dû faire ou ce qu'il faudrait faire à l'avenir ...*

*Ne voulant en aucun cas empiéter sur les plates-bandes des autres intervenants (un tel empiètement de compétences n'irait sans doute pas jusqu'à me valoir les foudres de la Cour d'Arbitrage mais la crainte que j'ai de celles des organisateurs du colloque suffit à me faire rester à ma place), mon propos se limitera donc à rappeler ce que l'on voulait faire ...*

*Il s'agit donc simplement ici de rafraîchir les mémoires, replacer la réforme dans son contexte, rappeler de façon synthétique ce qui fut longuement exposé, il y a cinq ans, au moment de la naissance du décret du 4 mars 1991, pour permettre aujourd'hui la confrontation des intentions avec les réalités du moment et pour permettre aussi, ensuite, une réflexion prospective.*

*C'est donc dire que mon propos manquera singulièrement d'originalité. Il s'agit en effet simplement de «re-dire» et l'intérêt de la présente communication est essentiellement d'ordre pratique : elle vise à ouvrir la voie à ce qui va suivre et qui sera certainement plus interpellant.*

### Le contexte

Dès le début des années 1970, la réforme de l'Etat annonce une réorganisation du secteur de la protection de la jeunesse. Celle-ci figure en effet parmi les «matières personnalisables», c'est-à-dire parmi les matières étroitement liées à la vie de la personne dans la Communauté.

Un premier jalon est posé dans la loi du 8 août 1980 (loi spéciale de réformes institutionnelles). Viennent ensuite l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 30 juin 1988 à propos du décret flamand de 1985 et la deuxième loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988.

En septembre 1988, au lendemain de cette loi qui a bien redéfini les compétences de la Communauté en la matière, les orientations du futur décret sont présentées par le pouvoir politique. Il s'agira de déjudiciariser autant que possible la protection de la jeunesse, de décentraliser le secteur en mettant en place des structures proches du citoyen, de donner la priorité à la prévention ainsi qu'à l'aide et la prise en charge dans le milieu de vie, d'assurer des garanties quant aux droits des jeunes et des familles, de réserver en priorité au secteur public l'application des mesures sécuritaires et, enfin, de réserver la contrainte exclusivement au pouvoir judiciaire.

Un texte est ensuite élaboré qui sera rendu public au mois de juin 1989. Viennent alors les critiques, les concertations pour aboutir à l'avant-projet de décret approuvé par l'Exécutif le 5 février 1990, texte qui fera ensuite l'objet d'un avis de la part du Conseil d'Etat le 25 juillet 1990 et qui, après des modifications subséquentes à cet avis, deviendra le projet de décret approuvé par l'Exécutif le 15 octobre 1990.

De novembre 1990 à janvier 1991, ce projet sera discuté en Commission de la santé, des affaires sociales et de la protection de la jeunesse du Conseil de la Communauté française.

Le vote interviendra le 20 février 1991 et la sanction et la promulgation le 4 mars 1991.

Après avoir ainsi brièvement rappelé les étapes d'élaboration de la norme, il nous paraît important de souligner que cette élaboration s'est déroulée en même temps que l'apparition et la mise en oeuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'assemblée générale de l'O.N.U. le 20 novembre 1989, signée par la Belgique le 26 janvier 1990, entrée en vigueur dans l'ordre juridique international le 2 septembre 1990, approuvée par décret de la Communauté française du 18 juin 1991 et, au niveau fédéral, par la loi belge du 25 novembre 1991.

### Les intentions

La première intention du législateur communautaire fut, nous paraît-il, de veiller, pour les domaines qu'il pouvait régir, pour les questions qui relevaient de sa compétence, à être «en règle» avec les obligations de droit international découlant de la Convention sur les droits de l'enfant précitée.

\* Avocat, Maître de conférence à l'ULB

## Il est évident que la déjudiciarisation ne pouvait être absolue

La volonté du législateur communautaire de respecter les droits de l'enfant, les droits des jeunes, les droits des familles est clairement affirmée : l'enfant, le jeune doit avoir un authentique statut de sujet de droit et l'aide spécialisée à la jeunesse doit être envisagée comme un droit en tant que tel. Indépendamment de cette intention générale, qui s'inscrit dans la marche en faveur des droits de l'enfant qui a caractérisé la matière de la protection de l'enfance et de la jeunesse depuis le début du siècle (loi de 1912 sur la protection de l'enfance, déclaration de Genève de 1924 sur les droits de l'enfant, déclaration internationale des droits de l'enfant en 1959 au niveau de l'O.N.U., année internationale de l'enfant en 1979, ...), les intentions du législateur ont été clairement définies dans l'exposé des motifs du décret du 4 mars 1991.

Cet exposé des motifs établit le cadre général dans lequel s'inscrit l'exercice des compétences de la Communauté française en matière de protection de la jeunesse et d'aide à la jeunesse.

Neuf principes y sont affirmés. Il nous paraît indispensable de les rappeler sommairement ici.

### 1 - Complémentarité et caractère supplétif de l'aide spécialisée par rapport à l'aide sociale en général :

- orienter les demandeurs d'aide vers les services appropriés;
- coordonner les actions entreprises.

#### Les effets souhaités étaient de :

- limiter les prises en charge individuelles par les services d'aide à la jeunesse;
- réduire les interventions des tribunaux de la jeunesse.

### 2 - La déjudiciarisation

Il s'agissait de réagir par rapport à la situation résultant de l'application de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse qui, déjà, avait voulu limiter l'intervention des tribunaux aux seuls cas où la protection sociale n'avait pu jouer son rôle. Or, l'application de cette loi de 1965 avait révélé un accroissement considérable et incessant des interventions judiciaires.

C'est ce qui a amené le législateur communautaire à vouloir mettre en place un

système d'aide impliquant une participation du jeune et un respect des droits fondamentaux de celui-ci plutôt que d'organiser une politique globale de protection de la jeunesse.

La Communauté française met ainsi en évidence sa volonté de prendre en charge les situations des jeunes confrontés à des problèmes d'ordre social.

Il ne s'agissait pas de se méfier du pouvoir judiciaire, ni de s'opposer à lui mais de rendre à chacun les missions lui étant propres.

### 3 - Compétence exclusive du pouvoir judiciaire en matière d'aide imposée et en ce qui concerne le placement en régime éducatif fermé

Il est évident que la déjudiciarisation ne pouvait être absolue et qu'un minimum de réalisme conduisait à considérer que la contrainte resterait nécessaire dans un certain nombre de cas, malheureusement.

Dès le moment où la contrainte ne pouvait être définitivement exclue, il fallait au moins admettre que sa mise en oeuvre nécessitait des garanties ainsi que le respect des droits de la défense.

C'est tout le domaine de l'articulation entre le social et le judiciaire.

### 4 - Priorité de la prévention

Plusieurs soucis sont épinglés :

- éviter la marginalisation des jeunes;
- éviter toute forme d'intervention des structures sociales spécialisées, des structures sociales contraignantes et, bien entendu, des tribunaux;
- accentuer le rôle des structures spécifiques de prévention dans le secteur de l'aide sociale spécialisée;
- encourager l'action visant à assurer l'autonomie des jeunes et leur prise de responsabilité.

Cette priorité donnée à la prévention est liée aux deux premiers principes ci-avant évoqués : la complémentarité de l'aide spécialisée et la déjudiciarisation.

### 5 - Priorité de l'aide donnée dans le milieu de vie

Une insistance très nette est marquée sur la nécessité de régler d'abord les dysfonc-

tionnements familiaux au sein de la famille. Le placement doit être l'exception.

Quand celui-ci est malheureusement avéré inévitable, il faut, le plus rapidement possible, le reconsidérer et envisager d'y mettre fin.

### 6 - Droit à l'aide spécialisée et respect des droits fondamentaux des jeunes et des familles

Le décret reconnaît des droits aux jeunes : tout son titre II y est consacré.

Le but est de les responsabiliser, de les intégrer dans la société à laquelle ils vont devoir participer lorsqu'ils seront majeurs, de les préparer à être des citoyens actifs plutôt que des assistés sociaux.

### 7 - Adéquation des services agréés ou publics et du groupe des I.P.P.J. aux besoins reconnus en matière de délinquance juvénile

L'adéquation doit être qualitative et quantitative. Pour y parvenir, une concertation régulière devra avoir lieu entre les autorités compétentes.

### 8 - Coordination et concertation entre les différents secteurs de la protection de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse ; information et formation du personnel de ces secteurs, qu'ils soient publics ou privés

Deux projets s'inscrivent sous ce principe :

- mise en place d'une politique concertée d'aide à la jeunesse avec l'ensemble du système social et institutionnel appelé à intervenir auprès des jeunes;
- veiller à la qualité des services, qu'ils soient organisés par le pouvoir public ou subsidiés par lui.

### 9 - Information en matière de protection de la jeunesse et d'aide aux jeunes

C'est l'information du public qui est ici visée.

\* \* \*

## Le non-respect des droits est d'autant plus pernicieux qu'il n'est guère visible

Pour la mise en oeuvre de ces neuf principes, certaines intentions étaient proclamées :

- adapter l'infrastructure alors existante;
- mieux répartir les moyens selon les besoins;
- développer le milieu ouvert et l'action sociale dans le milieu de vie en ce compris au départ des homes, ces derniers étant encouragés à s'ouvrir vers l'extérieur;
- profiter des effets de l'abaissement de la majorité à 18 ans pour consacrer de nouveaux moyens budgétaires aux secteurs apparaissant comme prioritaires

(services qui oeuvrent à maintenir les jeunes dans leur milieu de vie, groupes des I.P.P.J., ...).

Enfin, les dernières intentions particulières du législateur communautaire de 1991 méritent d'être rappelées : il s'agit de l'attention particulière à consacrer aux enfants abandonnés ou maltraités.

En les rappelant ainsi, nous ne pouvons que redire que les intentions du législateur communautaire de 1991 étaient bonnes.

Ce sont de telles intentions qui pavent l'enfer, dit-on.

Le présent texte étant mis au point postérieurement à la journée d'étude d'évaluation du 4 mars 1996, je dois bien dire que j'ai eu le sentiment, en entendant certaines communications postérieures à la mienne, de sentir l'enfer s'ouvrir sous nos pas ou, en tout cas, sous les propos que je venais de tenir juste avant.

Ce ne fut pas le moindre mérite de cette journée que d'ouvrir les yeux de l'assistance nombreuse qui y participait sur des réalités terribles qui nous amènent à conclure qu'il faudra encore, dans cette matière, comme dans tant d'autres, beaucoup, beaucoup, beaucoup travailler.

### Les droits des jeunes

# L'or de Robinson

Jacques Fierens \*

## I. Les droits des jeunes à travers un sondage

Le Titre II du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse s'intitule «*Les droits des jeunes*». Ce titre se subdivise en deux chapitres, «*Les garanties quant au respect des droits des jeunes*» et «*Les garanties quant au respect des droits des jeunes qui font l'objet d'un placement*». Ce sont les articles 3 à 19.

Selon l'exposé des motifs (1), «*(le décret) met sur pied une série de garanties quant au respect des droits de la défense du jeune de plus de quatorze ans et de sa famille impliqués dans un processus d'octroi de l'aide spécialisée à la jeunesse; ces garanties concernent notamment le droit d'être informé, d'être entendu, de donner son point de vue personnel et de voir respecter ses convictions philosophiques, politiques et religieuses.*

*(...) Il est particulièrement attentif à la situation des jeunes faisant l'objet d'un placement et organise en leur faveur - y compris les jeunes délinquants - une série de garanties qui sont d'autant plus strictes que leur hébergement revêt un caractère fermé.*

*La reconnaissance de ces droits aux jeunes est un moyen de les responsabiliser et de les intégrer dans la société à laquelle ils seront appelés à participer à part entière à leur majorité, autrement dit, un moyen de les préparer à être des citoyens actifs et non des assistés sociaux.*

*(...) Le respect des droits fondamentaux des jeunes qui bénéficient de l'aide spécialisée est une des clés de voûte du projet. Il est temps en effet de rencontrer une des critiques faites le plus fréquemment à l'encontre de la loi du 8 avril 1965, à savoir que le mineur n'y est pas suffisamment considéré comme sujet de droit.»*

Le propos, ici, tente d'évaluer, cinq ans après le vote du décret, comment les droits

fondamentaux des jeunes sont exercés sur le terrain. L'entreprise est redoutable, puisqu'il s'agit de savoir ce qui se passe, ou surtout ce qui ne se passe pas, à des moments-clés par hypothèse souvent discrets et rapides.

Quand les droits sont violés, - on s'apercevra vite qu'ils le sont fréquemment - il ne s'agit pas la plupart du temps de violations spectaculaires comme la maltraitance ou la prostitution des enfants, ou encore de leur détention en prison. Le non-respect des droits dont il sera question est d'autant plus pernicieux qu'il n'est guère visible, mais il vide de son sens toute la philosophie du décret, comme un moteur qui perd son huile goutte à goutte jusqu'à ce que plus rien ne fonctionne.

\* Chargé de cours aux F.U.N.D.P., avocat au barreau de Bruxelles

(1) Doc., n° 165/1, 1990-1991, p. 6. Dans la suite du texte, les passages en italique sont extraits de l'exposé des motifs.

## À une quasi unanimité, les jeunes se considèrent comme non informés

Un sondage a été réalisé par quatre étudiantes auprès d'une centaine de jeunes. Christine Delhaize a réalisé une enquête dans la province de Namur, Isabelle Dogne dans la province de Liège, Isabelle Mestdagh dans la région de Mons et Isabelle Sayette dans la région de Charleroi. Ce n'est encore qu'un sondage, en attendant de recevoir les moyens d'une enquête plus approfondie. Il n'a pas de prétention statistique, mais permet d'évaluer globalement l'effectivité du décret et de pointer les problèmes majeurs.

Le nombre total de personnes des deux sexes interrogées est de 106, dont 86 jeunes en institution, 10 en autonomie ou semi-autonomie, et quelques-uns en famille. L'âge est compris entre 13 et 19 ans.

## II. Panorama

### 1) Information au sujet des droits et des obligations, audition des intéressés, motivation des propositions, accord des jeunes de plus de 14 ans (articles 5, 6 et 7 du décret)

L'article 5, qui est un de ceux qui «*chapeaute*» les autres, est d'une importance majeure : il consacre le droit de connaître ses droits. En son alinéa 1er, il précise : «*Le conseiller ou, le cas échéant, le directeur, informent les personnes visées à l'article 1er, 1° à 5° (c'est-à-dire les jeunes, les enfants, la famille, les familiers et les parents d'accueil), qui bénéficient de l'aide, de leurs droits et de leurs obligations.*» L'alinéa 2 porte «*Toute proposition du conseiller ou du directeur doit être motivée.*»

Les travaux préparatoires disent : «*L'efficacité de l'aide spécialisée est tributaire de l'accord du bénéficiaire sur le principe et les modalités de son octroi. Or, pour être valable, l'accord requis à l'article 7, alinéa 1er, doit être donné en connaissance de cause, ce qui implique que le bénéficiaire de l'aide ait été pleinement informé.*

*Une brochure explicative sera rédigée par l'administration sous le couvert du Minis-*

*tre compétent et sera mise à la disposition des conseillers et des directeurs qui la diffuseront largement auprès des personnes intéressées et la remettront en tout cas aux bénéficiaires de l'aide.*

*Il va de soi que, dans leur mission d'information, le conseiller et le directeur ne peuvent se limiter à remettre une brochure aux bénéficiaires. A chaque prise en charge, ils devront donner un bref commentaire de la brochure et la compléter par des informations propres aux particularités du cas. Cette information devra notamment porter sur le principe de l'octroi de l'aide, sur ses modalités (par exemple, suivi en milieu ouvert, placement...) et sur ses conséquences (par exemple, participation aux frais, perception réduite du montant des allocations familiales en cas de placement, respect des heures de visite dans le même cas). Elle devra également attirer l'attention des personnes intéressées sur la possibilité qu'ils ont de rejeter l'aide à tout moment ou de saisir (...) le tribunal de la jeunesse (...).*»

A une quasi unanimité, les jeunes se considèrent comme non informés.

Serait-ce purement subjectif, ou l'expression d'une frustration plus générale ? Il semble bien que non quand on découvre par exemple que la majorité ne fait pas de différence entre le conseiller et le juge. Pour les jeunes placés, le S.A.J. est l'organe qui renouvelle leur placement. Une jeune fille de quinze ans dit à propos du conseiller : «*C'est quelqu'un qui décide où on doit aller et si on peut retourner chez ses parents*». Pour une jeune fille de quatorze ans, le conseiller est «*une sorte de juge pour les jeunes*». Un garçon de treize ans : «*C'est celui qui décide ce qui est bien pour nous, pour nous aider quand mes parents se disputent*». A Liège, un seul jeune déclare que le conseiller lui a expliqué la procédure parce qu'il avait dit «*je ne comprends rien*».

Quand les jeunes s'estiment informés, les renseignements viennent plutôt des éducateurs, des travailleurs sociaux et des directeurs d'institutions, des assistantes sociales des P.M.S., des écoles auxquels les jeunes se sont, dans un premier temps, adressés.

Les jeunes placés en autonomie sont d'habitude davantage satisfaits du rôle joué par le conseiller. Mais beaucoup confondent manifestement l'explication sur leur situa-

tion et l'information sur les droits visés par le décret.

La plupart des jeunes ne savent même pas qu'ils peuvent refuser leur signature qui n'équivaut dès lors pas, dans leur esprit, à un accord. Ils pensent au mieux qu'il faut absolument «*s'arranger*», négocier devant le conseiller pour que «*quelque chose bouge*» dans leur situation. A propos du désaccord éventuel avec les propositions du conseiller, seuls deux jeunes sur trente-trois à Mons savent que seul le juge de la jeunesse peut décider d'autorité. L'«*accord*» est toujours signé comme le prévoit le décret, mais la plupart des jeunes le vivent manifestement comme quelque chose d'inéluctable. Une jeune prétend que «*dans les papiers qu'elle a signés chez le conseiller, il y en a un qu'elle n'a pu lire; lorsqu'elle a regardé ce dont il s'agissait, on a mis une main sur la feuille de telle sorte qu'elle ne sache pas lire. C'était le programme de mise en autonomie.*»

On retient surtout un sentiment de fatalité.

Beaucoup de jeunes s'estiment mal écoutés, sauf dans la région de Namur où ils considèrent en général que le conseiller leur a demandé leur avis sur le projet étudié, bref, qu'il les a fait participer à la décision qui les concerne.

### 2) Droit d'être accompagné par une personne de son choix et droit à un entretien séparé (article 8)

L'article 8, alinéa 1er dispose en substance que tout demandeur d'aide peut se faire accompagner de la personne majeure de son choix. Dans l'intérêt du jeune, un entretien séparé peut avoir lieu avec le jeune ou les personnes qui l'accompagnent.

*«Par sa nature, l'aide spécialisée s'adresse tout particulièrement aux personnes socialement défavorisées appartenant au Quart Monde. Ces personnes sont souvent démunies devant les structures et le langage administratifs; de plus, étant pour partie d'origine étrangère, le barrage de la langue est encore, pour elles, infranchissable.*

*Ces personnes, qu'il s'agisse du jeune lui-même, de ses parents ou de toute autre personne intéressée à l'aide, peuvent faire*

## Certains jeunes regrettent d'être placés alors que des grands-parents seraient selon eux prêts à les accueillir

appel tant à des parents, qu'à des tiers (assistants sociaux de CPAS), éventuellement représentant des associations sans but lucratif (services droits des jeunes, mouvements représentant le Quart-Monde ou associations d'immigrés). Ils peuvent également se faire accompagner d'un avocat, sans que cela ne soit indispensable, les démarches visées étant étrangères à la notion d'assistance judiciaire. (...)

Le but de l'entretien séparé (avec le jeune) est de permettre à la personne sollicitée (conseiller, directeur, inspecteur de l'administration compétente, personnel d'une IPPJ, etc.) de voir le jeune seul lorsque cela s'impose, par exemple hors la présence de son dealer ou du représentant de la secte dont il fait partie.»

Certains jeunes sont accompagnés, devant le conseiller, d'un éducateur ou d'une assistante sociale parce que ceux-ci les conduisaient, mais jamais parce qu'ils l'avaient demandé.

A Mons, seuls 5 jeunes sur 33 savent qu'ils possèdent le droit d'être accompagnés. En pratique, ceux-là comparaissent avec leurs parents ou un assistant social. A Charleroi, 5 jeunes sur 27 connaissent ce droit. A Liège, aucun jeune sur 26 n'était au courant, de même qu'à Namur : aucun sur 28. Les intéressés semblaient toutefois heureux d'être informés par le biais des questions posées lors du sondage.

Aucun jeune n'a bénéficié d'entretiens séparés à Liège. Quelques-uns regrettent de ne pas avoir pu s'expliquer hors de la présence des parents notamment. Une jeune fille précise ne pas avoir apprécié que le conseiller évoque ses tentatives de suicide devant sa grand-mère qui n'était pas au courant.

A Namur, des entretiens séparés ont lieu quelquefois dans les cas de maltraitance.

Les jeunes souhaiteraient être plus souvent entendus hors la présence de leurs parents.

Un jeune garçon constate que chaque fois qu'il va chez le conseiller, il se dispute beaucoup plus avec sa mère que d'habitude.

### 3) Contacts avec les familiers (article 9, alinéa 2)

Après avoir réaffirmé le principe de la priorité de l'épanouissement du jeune dans son milieu familial de vie, l'article 9, ali-

néa 2 précise que «sauf si l'intérêt du jeune s'y oppose, le service ou la personne physique qui l'héberge est tenu de veiller à ce que les contacts avec ses familiers soient maintenus, ou à tout le moins favorisés.»

Certains jeunes regrettent d'être placés alors que des grands-parents ou des oncles et tantes seraient selon eux prêts à les accueillir.

Lorsque le jeune est placé, les relations avec la famille sont souvent encouragées, tant par le S.A.J. que par le personnel des institutions. Mais la dispersion éventuelle des membres d'une même fratrie entraîne toujours des difficultés, les contacts devenant plus que sporadiques.

Beaucoup de jeunes regrettent aussi qu'on ne leur ait jamais proposé un placement en famille d'accueil. Ils sont directement dirigés vers une institution. Trop souvent, la possibilité de les héberger chez d'autres membres de la famille n'est pas envisagée.

### 4) Renouvellement de la mesure et modifications (article 10, § 1er)

Selon l'article 10, l'aide est limitée à un an maximum, et est renouvelable. Par ailleurs, toute mesure d'aide acceptée peut en tout temps être rapportée ou modifiée par le conseiller, dans l'intérêt du jeune.

«La révision annuelle de toute mesure d'aide spécialisée est une garantie essentielle des droits du jeune et de sa famille au sens le plus large. Elle assure le suivi du jeune et responsabilise à la fois sa famille, ses familiers, le conseiller, le directeur et les services.»

Quelques jeunes, surtout à Liège, ne savent pas qu'une demande de modification peut être introduite avant l'expiration du délai d'un an. Une jeune fille dit : «si j'avais su avant que je pouvais changer d'institution en le demandant quand je voulais, je n'aurais jamais fugué et tout ça ne serait jamais arrivé».

A Namur, ils estiment que le renouvellement constitue la plupart du temps une pure reconduction de l'accord précédemment obtenu, à moins que le jeune revendique lui-même un changement.

Les mesures sont parfois modifiées suite à la mauvaise conduite du jeune. La nou-

velle mesure «acceptée» ne se présente dès lors plus comme un accord.

Les demandes de mise en autonomie sont également à la base de modifications anticipées de la mesure.

Tant la famille que les jeunes se plaignent du délai d'attente imposé avant d'être reçus chez le conseiller.

### 5) Droit d'accès au dossier du conseiller ou du directeur (article 11, alinéa 2)

L'article 11 donne aux intéressés le droit de prendre connaissance personnellement des pièces qui les concernent, à l'exclusion des rapports médico-psychologiques. Les avocats peuvent prendre connaissance de toutes les pièces.

Ce droit est aussi en lien avec l'obligation de motiver les propositions d'aide spécialisée.

«Il convient de favoriser une certaine transparence de l'administration qui va de pair avec un meilleur respect des droits des individus.»

A Mons, 4 jeunes sur 33 savent qu'ils ont le droit de consulter leur dossier. Un seul l'a fait effectivement. «Je pensais, dit un jeune, que personne ne pouvait le voir à part les patrons d'usine, la police et les juges.» Plus de la moitié des personnes interrogées ignorent l'existence même d'un dossier. La question du sondage provoque l'intention d'en demander la communication.

A Liège, seuls trois jeunes sur vingt-six savent qu'ils ont un dossier.

A Charleroi, sur 27 personnes questionnées, 17 disent n'avoir pas eu accès aux informations contenues dans leur dossier. Mais sur les 10 jeunes qui savent qu'ils peuvent y avoir accès, 8 n'ont pas demandé à le voir, car ils n'en apercevaient pas l'utilité.

De même, à Namur, très peu de jeunes s'intéressent à leur dossier. La plupart pensent qu'il est constitué des documents qu'ils ont signés au S.A.J. ou de leur dossier judiciaire, et qu'il ne leur apprendra de toute façon rien de nouveau.

D'autres jeunes ont demandé à consulter leur dossier. Ils n'y ont cependant accès qu'en présence de leur «réfèrent». Si celui-ci est absent, l'accès au dossier leur est refusé.

## Tous les jeunes rencontrés reçoivent de l'argent de poche, dans des proportions et selon des systèmes de contrôle variés

### 6) Droit de communiquer avec toute personne de son choix pour les jeunes faisant l'objet d'une mesure de placement (article 12, § 1er)

Aux termes de l'article 12, § 1er, alinéa 1er du décret, tout jeune hébergé en vertu d'une mesure prise par une autorité de placement a le droit de communiquer avec toute personne de son choix. Seule une décision judiciaire peut le priver de ce droit.

*«Il peut notamment écrire ou téléphoner librement. Quant aux visites, il va de soi qu'elles sont soumises au règlement de l'établissement quant aux heures de visite, à leur localisation et à leur fréquence.»*

*Son droit à l'argent de poche prévu à l'article 14 a, entre autres, pour but de lui garantir l'exercice réel de ce droit puisqu'il lui permet notamment d'acheter des timbres ou des jetons de téléphone.»*

Les jeunes rencontrés peuvent écrire ou recevoir des lettres. Peu utilisent cependant ce moyen de communication.

Ils peuvent également donner et recevoir des communications téléphoniques. Les heures sont parfois réglementées et dans certains cas, les jeunes ne peuvent demeurer seuls lors de leurs conversations. Certaines institutions disposent d'une cabine téléphonique à l'intérieur de l'institution. D'autres donnent le droit de téléphoner gratuitement dans certaines limites. Certains doivent préciser la personne et le numéro de téléphone qu'ils souhaitent obtenir. D'autres se voient même imposer l'amplificateur pour certaines communications.

Les jeunes peuvent aller rendre visite à leurs amis à diverses occasions. Rares sont ceux qui reçoivent des amis à l'institution, même si rien ne l'interdit.

### 7) Droit d'être informé du droit de communiquer avec son avocat (article 12, § 2)

L'article 12 stipule que, dès sa prise en charge, un jeune placé doit être informé du droit de communiquer avec son avocat. Un document par lequel il déclare avoir été informé de ce droit doit être soumis à sa signature.

*«Il ne peut être satisfait à cette exigence par une simple information anodine qui n'attirerait pas l'attention du jeune.»*

Si peu de jeunes savent qu'ils peuvent se faire accompagner d'une personne majeure, un plus grand nombre sait qu'il est prévu qu'un avocat soit à leur côté au cours de la procédure devant le juge de la jeunesse.

A Mons, 16 jeunes sur 33 savent qu'ils ont le droit à l'assistance d'un avocat, mais seuls 2 en bénéficient effectivement. Un seul se souvient avoir signé le document prévu par le décret.

### 8) Visite du conseiller ou du directeur au moins deux fois l'an (article 13)

Sauf à Charleroi, les jeunes signalent que le conseiller ne se déplace pas. Ils reçoivent la visite d'une déléguée, ce qui n'est pas illégal.

Plusieurs ont déclaré que le ou la délégué(e) s'était présenté à l'institution en leur absence et s'était contenté du rapport des éducateurs.

### 9) Droit à l'argent de poche (article 14)

Selon l'article 14, le jeune placé reçoit de l'argent de poche aux conditions et selon les modalités fixées par l'Exécutif, mais le gouvernement n'a jamais pris d'arrêté en la matière.

*«Le droit du jeune placé à recevoir de l'argent de poche selon les modalités fixées par l'Exécutif est très important parce qu'il conditionne notamment l'exercice de son droit de communiquer librement. En effet, une indépendance financière, même minime, du jeune le met à l'abri d'éventuels arguments captieux tirés de considérations pécuniaires destinées à limiter son droit, sinon à l'en priver de facto.»*

Tous les jeunes rencontrés reçoivent de l'argent de poche, dans des proportions et selon des systèmes de contrôle variés. On peut observer à ce sujet qu'ils se tiennent bien au courant. Le bouche à oreille leur permet de vérifier si les montants perçus sont les mêmes d'une institution à une autre.

Normalement, il n'y a pas de retrait d'argent de poche, mais parfois, le jeune doit rembourser à l'institution. Par exemple, des enfants placés ont cassé les dents et une patte du chien du voisin. L'argent de poche a été retenu pour payer les frais de vétérinaire. On mentionne encore des retenues pour payer les amendes de ceux qui voyagent sans titres de transport. On signale aussi le cas de sanctions pécuniaires pour absentéisme scolaire.

### 10) Modalités de transfert d'un service résidentiel à un autre et les sanctions éventuelles contre le jeune (article 15)

L'article 15 régit les modalités de transfert d'un service résidentiel à un autre.

*«La ratio legis de cet article est de mettre fin à la pratique illégale de transferts disciplinaires déguisés, organisés par des services résidentiels parfois même à l'insu de l'autorité de placement.»*

*(...) Dans le respect de la personne du jeune, qu'il soit aidé ou protégé, il convenait de s'assurer qu'il soit préparé au changement de milieu de vie que suppose son transfert même lorsque celui-ci se justifie. Seule l'urgence dispense les responsables du service résidentiel que quitte le jeune de procéder à cette préparation. Toutefois, même dans ce cas, le jeune est informé des motifs de son transfert avec les précautions que requiert sa personnalité.»*

Quelques cas de transferts apparemment disciplinaires sont signalés, par exemple lorsque des jeunes d'une même institution ont des relations sexuelles.

En ce qui concerne les sanctions explicites, on signale la privation de télévision ou l'obligation d'aller dormir plus tôt.

Une éducatrice impose à un petit garçon de faire deux fois les punitions reçues à l'école. Il n'aime pas quand elle travaille, parce que les autres éducateurs n'ont pas cette exigence...

## Il ne suffit manifestement pas d'affirmer les droits des jeunes pour que ceux-ci soient exercés

### III. Conclusion provisoire

La conclusion ne saurait être que provisoire. Il conviendrait que la Communauté française donne les moyens d'une enquête plus approfondie sur le respect des droits fondamentaux des jeunes et en tire soigneusement les conséquences.

Pourquoi peut-on constater une absence inquiétante d'exercice des droits fondamentaux ? La première réponse qui vient à l'esprit est que les jeunes ne sont pas informés, et qu'il faut le reprocher aux conseillers chargés de cette information. Ce serait sans doute un peu court. Il faut se demander pourquoi l'information n'est pas donnée, et, si elle est donnée, pourquoi elle ne passe pas.

1) Y a-t-il une pédagogie des droits fondamentaux des jeunes ? Même si le mot «*pédagogie*» vise étymologiquement les enfants, il saute aux yeux que ce ne sont pas seulement les jeunes qui ne se situent pas d'emblée sur le terrain des droits. Leurs interlocuteurs sont concernés au premier chef.

Il ne suffit manifestement pas d'affirmer les droits des jeunes, comme le fait avec force le décret, pour que ceux-ci soient exercés. L'information nécessite du temps, une planification, l'inventaire des moyens, des évaluations. Il est naïf de penser que l'inscription des droits dans le décret constitue une garantie suffisante.

C'est d'une éducation aux droits de l'homme, mieux, d'une culture des droits qu'il s'agit. La commencer au moment où le jeune est confronté à l'application du décret est manifestement tardif. Pourquoi ne pas concevoir une éducation juridique de base dès l'école primaire, comme on le fait pour les mathématiques, la géographie ou l'histoire ? Même dans les facultés de droit, l'enseignement des droits de l'homme est réduit à une peau de chagrin.

2) Certains outils manquent encore : le Gouvernement de la Communauté française achève à peine le Code de déontologie destiné aux conseillers, envisagé depuis la préparation du décret. Aucun autre Code complémentaire éventuel n'a été rédigé. Ces co-

des étaient présentés comme un élément essentiel de la protection.

Aucun jeune n'a parlé de brochure qui lui aurait été remise, elle aussi mentionnée par l'exposé des motifs du décret.

Le Délégué général aux droits de l'enfant et à l'aide à la jeunesse doit accentuer son travail de dénonciation des violations.

Il y a certainement aussi matière à réflexion et à action pour les conseils d'arrondissement et pour le conseil communautaire de l'aide à la jeunesse.

3) Il y a aussi une certaine candeur à confier au pouvoir le devoir d'informer le jeune sur les droits qu'il peut exercer contre le pouvoir. On sait cela depuis que la démocratie se pense en fonction de la séparation des pouvoirs.

Une instance indépendante de l'autorité doit être chargée de l'information et de la formation aux droits fondamentaux.

La comparaison s'impose avec ce qui se passe en matière d'aide sociale générale : les CPAS sont aussi chargés par la loi d'informer les gens sur leurs droits, y compris contre le CPAS lui-même, et le même problème se pose.

4) Aucun recours direct n'existe contre la violation des droits des jeunes, a fortiori quand ils sont le fait des autorités elles-mêmes.

5) Au-delà des aménagements légaux et institutionnels nécessaires se cache sans doute un problème de fond beaucoup plus redoutable : les droits fondamentaux sont accordés dans un environnement social, culturel et juridique où ils n'ont pas l'importance que le décret leur donne de manière plutôt rhétorique. Les droits des jeunes sont consacrés de manière explicite et même solennelle par le décret. Ils ressemblent toutefois à un trésor constitué dans une monnaie qui n'a pas cours. Les droits fondamentaux ne sont pas une monnaie forte et encore moins une monnaie unique dans les rapports entre le jeune et la société.

Robinson Crusoe avait ainsi trouvé de l'or dans l'épave du bateau qui l'avait jeté sur son île :

*«Je pensais avoir parfaitement fouillé la chambre du capitaine, et je ne*

*croyais plus rien rencontrer. Je découvris pourtant un meuble garni de tiroirs, dans l'un desquels je trouvai deux ou trois rasoirs, une paire de grands ciseaux et une douzaine de bons couteaux et fourchettes; puis, dans un autre, la valeur au moins de trente-six livres sterling en espèces d'or et d'argent, soit européennes, soit brésiliennes.*

*A la vue de cet or, je souris en moi-même et m'écriais :*

*- A quoi donc es-tu bon ? Tu ne vauds rien pour moi, tu ne vauds pas la peine que je me baisse pour te prendre ! Un seul de ces couteaux est plus pour moi que cette somme. Je n'ai nul besoin de toi; demeure donc où tu es et va au fond de la mer, comme une créature qui ne mérite pas qu'on la sauve.*

*Je me ravisais cependant, je pris l'or; et, l'ayant enveloppé avec les autres objets dans un morceau de toile, je songeais à faire un nouveau radeau.» (2)*

Tout se passe comme si pour le jeune, isolé sur l'île de sa détresse, mais aussi pour ses interlocuteurs, un couteau valait plus que des droits fondamentaux, parce qu'un couteau peut servir à manger et à se battre. Bref, il semble bien que ce qui importe est d'abord de trouver une solution pratique et de donner au jeune des armes pour plus tard, plutôt de le reconnaître comme sujet de droits. Ce sera vrai tant que manger et se battre est aux yeux de l'ensemble de son environnement plus important que de fonder l'aide à la jeunesse et l'ensemble de la vie en société sur le droit. Qui croit au pouvoir fondamentalement libérateur des droits de l'homme ?

Mais Robinson a finalement, un peu par hasard et après beaucoup d'hésitation, emporté l'or qu'il avait trouvé. Il fera sa fortune après 28 ans passés sur son île.

(2) Daniel Defoe, *Aventures de Robinson Crusoe, d'après la traduction proposée par Gautier-Languerau éd., Paris, 1969, p. 59.*



# Le tribunal de la jeunesse comme chambre de recours

Thierry Moreau \*

***Depuis les lois de réforme institutionnelle des 8 août 1980 et 8 août 1988, les Communautés sont compétentes pour décider de l'aide et de la protection à apporter aux jeunes en situation problématique qui n'ont pas commis de faits qualifiés infractions.***

***C'est donc aux Communautés qu'il appartient de déterminer quelles sont les personnes qui peuvent bénéficier de quelle mesure. C'est également au législateur communautaire qu'est reconnue la compétence de choisir les autorités qui doivent appliquer ces règles, soit qu'elles confient ces compétences à des autorités déjà existantes, soit qu'elles en créent des nouvelles pour exercer spécifiquement ces compétences. Dans la mesure où les instances judiciaires se voient reconnaître l'exercice de certaines des compétences communautaires, il n'appartient cependant pas aux Communautés de déterminer les règles de procédure à respecter par ces juridictions. En effet, la procédure judiciaire est restée une compétence du législateur fédéral.***

En Communauté française, c'est le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse qui règle cette matière. Le texte des articles 37, 38 et 39 du décret reconnaît des compétences au tribunal de la jeunesse. Ces articles ne sont entrés en vigueur que le 8 décembre 1994<sup>1</sup>. Il a en effet fallu attendre que le législateur fédéral adapte les

règles de procédure applicables devant le tribunal de la jeunesse aux nouvelles compétences qui lui étaient reconnues par les Communautés. Cela a été fait par la loi du 2 février 1994 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le tribunal de la jeunesse était en première ligne de l'intervention à l'égard des jeunes en situation problématique. Il intervenait en première instance et conservait le suivi du dossier jusqu'au moment où il décidait de le clôturer. Depuis lors, en raison des principes de subsidiarité de l'aide contraignante et de déjudiciarisation sur lesquels repose notamment le décret, le tribunal de la jeunesse n'intervient plus que ponctuellement et en second rang. L'intervention à l'égard des jeunes en situation problématique est avant tout confiée aux instances sociales créées par le législateur communautaire que sont le conseiller et le directeur de l'aide à la jeunesse.

Le tribunal n'intervient que si la nécessité d'une aide contraignante s'impose. En effet, le législateur communautaire a confié exclusivement aux juridictions de la jeunesse de disposer du pouvoir de contrainte. Mais, en affirmant le principe de subsidiarité de l'aide contraignante, il a également voulu limiter l'intervention du pouvoir judiciaire aux cas graves dans lesquels une aide volontaire s'avère impossible.

L'expression « chambre de recours » évoque les anciennes juridictions administratives qui, avant la réforme de 1993, connaissaient des recours introduits contre les décisions des C.P.A.S. en matière d'aide sociale. Le tribunal de la jeunesse est-il devenu la nouvelle chambre de recours en matière d'aide sociale pour les jeunes ? Il y a un peu de cela. Il intervient en cas de contestation des décisions des autorités administratives. Il intervient également en cas d'échec de l'aide volontaire de la compétence exclusive du conseiller. Mais le terme recours n'est-il pas ambigu ? Ne signifie-t-il pas à la fois « appel à une instance supérieure » et « demander un moyen plus efficace » ?

A partir de la lecture du décret et de la jurisprudence récente<sup>2</sup>, nous voudrions étudier comment ces deux réalités recouvertes par un même mot s'interpénètrent dans la pratique et en quoi elles peuvent soutenir des logiques contradictoires.

## I. Avant l'entrée en vigueur complète du décret ?

Deux périodes peuvent être retenues avant l'entrée en vigueur des articles 37 à 39 du décret : lorsque la matière était régie dans son ensemble par la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse et lorsque, après le 4 mars 1991<sup>3</sup>, la matière était régie en partie par la loi de 1965 et en partie par le décret.

\* *Avocat au Barreau de Nivelles, Assistant aux F.U.N.D.P. de Namur*

<sup>1</sup> *Arrêté du Gouvernement de la Communauté Française fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse ayant notamment trait aux compétences du tribunal de la jeunesse, M.B., 23 nov. 1994, p. 28994.*

<sup>2</sup> *A ce propos, nous tenons à remercier le Service Droit des Jeunes qui nous a fait parvenir un nombre important de décisions inédites. Lorsque certaines d'entre elles sont citées dans la présente contribution il y est adjoint une référence du type « JDJ suivi d'un numéro » de manière à permettre aux lecteurs qui le souhaitent d'en commander le texte auprès du Journal du Droit des Jeunes. Nous tenons également à remercier tous les magistrats qui nous ont aimablement fait parvenir de nombreuses décisions.*

*Enfin, nous tenons également à remercier tout particulièrement Monsieur le Substitut Pierre RANS pour nous avoir donné la primeur de son excellente et très complète étude de jurisprudence « Recension des principales décisions judiciaires rendues au cours de la première année d'application du décret. 8 décembre 1994-15 janvier 1996 », J.D.J., 1996, pp. 51-65. Nous y ferons très souvent référence.*

<sup>3</sup> *Et plus particulièrement à dater du 24 décembre 1991, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> octobre 1991.*

## La loi de 1965 avait instauré une suprématie du judiciaire sur le social

### A. Sous l'empire de la loi du 8 avril 1965

Pour répondre au problème des mineurs qu'il qualifiait de « mineurs en danger », le législateur de 1965 avait mis en place deux systèmes : la protection sociale et la protection judiciaire. La protection sociale impliquait une collaboration des titulaires de l'autorité parentale. La protection judiciaire était contraignante. Cette dernière se divisait elle-même en deux volets : les mesures « parents » et les mesures « mineurs », suivant que la mesure était avant tout prise à l'égard des parents ou de l'enfant.

Le même critère pouvait justifier une intervention tant sociale que judiciaire et, dans le cadre de cette dernière, tant une mesure « parents » qu'une mesure « mineurs ». En effet, l'action sociale préventive du comité de protection de la jeunesse pouvait être sollicitée ou acceptée par les titulaires de l'autorité parentale ou les personnes qui assument en droit ou en fait la garde du mineur « lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur est mise en danger soit en raison du milieu où il est élevé, soit par les activités auxquelles il se livre, ou lorsque les conditions de son éducation sont compromises par le comportement des personnes qui en ont la garde » (art. 2). De même, une mesure d'assistance éducative pouvait être prononcée par le tribunal de la jeunesse « lorsque la santé, la sécurité, la moralité ou lorsque les conditions d'éducation d'un mineur sont compromises » (art. 30). Enfin, le même tribunal pouvait également prononcer une mesure mineur sur base de l'article 36, 2° à l'égard des « mineurs dont la santé, la sécurité ou la moralité sont mises en danger soit en raison du milieu où ils sont élevés, soit par les activités auxquelles ils se livrent, ou dont les conditions d'éducation sont compromises par le comportement des personnes qui en ont la garde ».

La protection sociale et la protection judiciaire étaient deux systèmes concurrents. La loi n'imposait pas de d'abord tenter une intervention sociale avant de recourir à l'intervention judiciaire contraignante. De même, la loi ne fixait pas de critère précis permettant, en cas d'intervention judiciaire, de distinguer un dossier « parents » d'un dossier « mineurs ». Au contraire, les mesures prévues aux articles 31 (assistance éducative) et 37 (mineurs en danger) étaient fort similaires.

La plaque tournante de la protection de la jeunesse était le ministère public. Parmi les dossiers qui lui étaient soumis, c'est lui qui décidait ceux qu'il classait sans suite, ceux qu'il renvoyait au comité de protection de la jeunesse en vue d'un règlement sur une base volontaire et ceux dont il saisissait le tribunal. C'est encore le ministère public qui choisissait la base sur laquelle il saisissait le tribunal de la jeunesse. Ce pouvoir d'appréciation du parquet était exercé en toute opportunité, la loi ne fixant aucun critère ni aucun principe de subsidiarité à respecter. Ainsi, il n'y avait aucune obligation de renvoyer au comité de protection de la jeunesse les dossiers où une aide volontaire pouvait s'envisager, ceux-ci pouvant directement être orientés vers le tribunal.

Le choix de l'orientation du dossier avait pourtant des conséquences fort importantes. Ainsi, au niveau des mesures qui pouvaient être prises, il faut souligner que la loi ne définissait pas les mesures « sociales » que pouvait prendre le comité de protection de la jeunesse, lui laissant de très larges possibilités d'action, à l'inverse du tribunal qui ne pouvait ordonner qu'une des mesures prévues par la loi. Le choix du parquet avait également des répercussions quant à la détermination des « parties à la cause ». Dans le cadre de l'action sociale des comités de protection de la jeunesse, les personnes assumant la garde en fait de l'enfant pouvaient intervenir, ce qui leur était refusé dans les procédures judiciaires. Par contre, le mineur n'avait aucune garantie de pouvoir s'exprimer et son accord n'était pas exigé dans le cadre de l'intervention sociale. Il n'était également pas partie à la cause dans les procédures « mesures parents ». Pourtant, dans les deux cas, il pouvait faire l'objet de mesures aux répercussions fort importantes, tel un placement.

Une fois dans la sphère de l'intervention judiciaire, le dossier ne pouvait plus en sortir que par une décision judiciaire. L'autorité de la chose jugée ne pouvait être « attaquée » que par une décision judiciaire du tribunal. Une autorité d'un autre ordre ne pouvait pas porter atteinte à la décision judiciaire. La loi avait instauré une suprématie du judiciaire sur le social. Le tribunal de la jeunesse était chargé de réaliser les investigations, de prendre la décision, de veiller à son exécution et à sa révision en fonction de l'évolution de la situation. Le tribunal pouvait prendre des mesures

de garde provisoire à l'égard du mineur pour une durée indéterminée.

La procédure applicable dans la sphère judiciaire était toujours, sauf les exceptions prévues par la loi de 1965, la procédure criminelle, à savoir une procédure de type inquisitoire où on est « poursuivi ».

### B. Le régime transitoire avec une application partielle du décret

Après le 4 mars 1991, dès le moment où les dispositions relatives aux conseillers de l'aide à la jeunesse sont entrées en vigueur, la protection sociale telle qu'elle était prévue par la loi de 1965 a disparu. Elle a été remplacée par le système d'aide à la jeunesse volontaire mis en place par le décret qui, conformément à l'article 2, s'applique *1° aux jeunes en difficultés, ainsi qu'aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales; 2° à tout enfant dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises par son comportement, celui de sa famille ou de ses familiers*.

Le décret prévoit que le conseiller ne peut intervenir qu'avec l'accord écrit du jeune de plus de 14 ans ou des personnes qui assument sa garde en fait s'il n'a pas atteint cet âge, ainsi qu'avec celui des titulaires de l'autorité parentale si le jeune est retiré de son milieu de vie (art. 7). Le décret prévoit également différentes garanties en faveur des destinataires de l'aide (information, audition, motivation, notification, assistance, accès au dossier, ... art. 3 à 11) qui n'existaient pas dans le cadre de l'intervention des comités de protection de la jeunesse.

Durant cette phase transitoire, le décret et la loi vont cohabiter de manière concurrente à l'instar des deux systèmes que la loi de 1965 avait mis en place. Ainsi, c'est donc toujours le ministère public qui oriente librement les dossiers des mineurs en danger dont il est directement saisi. En effet, le critère du mineur en danger utilisé à l'article 2 du décret et aux articles 30 et 36, 2° de la loi sont identiques<sup>4</sup>. Ainsi,

<sup>4</sup> Les dispositions du décret qui donnent une définition plus restrictive de l'état de danger; principalement les articles 38 et 39, n'étaient pas encore en vigueur durant la phase transitoire.

## Lorsqu'il est saisi sur pied de l'article 37, le tribunal a l'obligation de tenter de concilier les parties

suivant ce qu'il estime le plus opportun, le parquet soit envoie le dossier au conseiller, soit saisi directement le tribunal. La pratique a révélé que le choix du ministère public reposait souvent sur l'existence ou non d'une réelle possibilité de voir les différentes parties s'accorder devant le conseiller.

Le décret a introduit une distinction entre les mineurs en difficulté et les mineurs en danger (art. 2 cfr. ci-dessus). En ce qui concerne les mineurs en difficulté, aucune question de choix entre protection sociale ou judiciaire ne se pose. En effet, seul le conseiller est compétent pour apporter une aide au mineur en difficulté.

Comme précédemment, les conséquences du choix sont très importantes, spécialement pour le jeune de plus de 14 ans. Contrairement à ce que prévoyait la loi de 1965, il est pleinement considéré comme acteur dans le cadre de l'intervention du conseiller. Il se voit reconnaître de nombreuses garanties dont celles de prendre connaissance du dossier, de se faire assister, d'être informé et d'être entendu. Mais surtout, il doit donner son accord écrit pour que la mesure puisse se réaliser. Il est pris au sérieux et associé à la solution de son problème. C'est tout autre chose pour le mineur qui est « déféré » devant le tribunal en vue de faire l'objet d'une mesure de protection, parfois même en n'ayant même pas pu s'exprimer (mesures de garde provisoire avant la réforme de 1994 dans certains arrondissements, mesures « parents »,...).

Pour le reste, rien de ce qui a été évoqué ci-dessus à propos de la loi de 1965 n'est modifié durant la phase transitoire. La suprématie du judiciaire sur le social est maintenue. La procédure judiciaire utilisée est toujours la procédure criminelle.

## II. Le décret du 4 mars 1991

Le décret articule deux types d'aide autour du principe de subsidiarité de la contrainte: l'aide volontaire et l'aide contraignante. L'aide volontaire est de la compétence du conseiller. Elle a déjà été abordée ci-dessus. L'aide contraignante est de la compétence du tribunal de la jeunesse.

Après avoir abordé les trois hypothèses d'intervention du tribunal de la jeunesse prévue par le décret, quelques remarques seront formulées à propos du caractère subsidiaire de l'intervention du tribunal.

### L'article 37

Sur base de l'article 37 du décret, le tribunal de la jeunesse connaît des contestations relatives à l'octroi, au refus ou aux modalités d'application d'une mesure d'aide individuelle<sup>5</sup>.

Cette contestation est portée devant le tribunal « soit par le jeune âgé de plus de 14 ans, soit par une des personnes investies de l'autorité parentale ou ayant la garde du jeune en droit ou en fait ». Ainsi, au regard de cette formulation, il se pourrait que, dans certains cas, un droit de recours soit ouvert à des personnes dont l'accord n'était pas requis devant le conseiller ou le directeur en vertu de l'article 7. Par contre, le conseiller de l'aide à la jeunesse ne peut pas porter la contestation devant le tribunal. Il peut seulement, en cas d'échec de l'aide volontaire, communiquer au parquet les situations qu'il juge être des situations de danger grave et actuel ou de péril grave.

Lorsqu'il est saisi sur pied de l'article 37, le tribunal a l'obligation de tenter de concilier les parties<sup>6</sup>. S'il y parvient, l'accord met fin à l'instance<sup>7</sup>. Dans le cas contraire, le tribunal tranche le litige et décide d'une mesure contraignante. Contrairement aux articles 38 et 39, l'article 37 n'énumère

pas de manière limitative les mesures que peut imposer le tribunal de la jeunesse.

Même si les mesures décidées sont de nature « protectionnelle », les règles de procédure qui trouvent à s'appliquer sont les règles de procédure civile, c'est-à-dire, sauf les exceptions prévues par la loi de 1965, les règles du Code judiciaire (cfr. art. 62 de la loi de 1965). Il ne s'agit en effet pas d'une action publique puisqu'elle n'est pas introduite par le ministère public.

Le tribunal est saisi par la requête déposée par la partie qui introduit le recours (art. 63 *ter*, b de la loi de 1965). Cette requête est transmise par le greffier aux autres parties et en copie au ministère public (même article). La requête doit être conforme aux articles 1034 *bis* et suivants du Code judiciaire. Le décret ne prévoit pas de délai dans lequel le recours doit être introduit. Outre le ministre communautaire ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions<sup>8</sup>, le requérant doit mettre à la cause toutes les personnes dont l'accord était requis devant le conseiller ou le directeur ainsi que le jeune si, dans l'intervalle, il a atteint l'âge de 14 ans.

Le caractère civil de la procédure justifie qu'une des parties saisisse le président du tribunal de première instance statuant en référé pour autant que le demandeur justifie de l'urgence<sup>9</sup>.

Conformément aux dispositions du Code judiciaire, le tribunal de la jeunesse peut, avant dire droit, ordonner des mesures d'investigations telle la production de pié-

<sup>5</sup> Il a notamment été jugé que, par mesure d'aide individuelle, il faut entendre, par analogie avec l'assistance éducative de la loi de 1965, une mesure qui a pour objet d'aider des parents à exercer leurs responsabilités mais non l'attribution de l'exercice de l'autorité parentale à l'un ou l'autre parent (T.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., 30 juin 1995, R.R. 19/17.047).

<sup>6</sup> Le tribunal peut être amené à remettre la cause à une date ultérieure en invitant le conseiller à comparaître personnellement pour permettre la tentative de conciliation, ce qui ne saurait être fait en son absence (T.J. Charleroi, 16<sup>ème</sup> Ch., 29 mai 1995, RR 19/17028 (JDJ 109), T.J. Nivelles, 29 juin 1995, rep. 315, (JDJ 261)). Il semble que les tribunaux ne soient pas enclins à considérer que le défaut de comparaître des conseillers doit s'interpréter comme un refus de se concilier. Une décision (T.J. Charleroi, 16<sup>ème</sup> Ch., 29 mai 1995, RR

19/17028 (JDJ 109)) relève que l'on peut comprendre l'indisponibilité des conseillers dans le contexte de surcharge de travail actuel.

<sup>7</sup> Si le tribunal constate l'accord des parties, il ne prend donc pas de décision (T.J. Charleroi, 14<sup>ème</sup> Ch., 29 mai 1995, RR 19/17015 (JDJ 180)). Certains tribunaux reprennent dans le dispositif de leur décision le texte complet de l'accord qui a été obtenu devant eux (T.J. Mons, 8<sup>ème</sup> Ch., 17 janv. 1995, rep. 115, (JDJ 265)). Voir également P. RANS, op. cit., p. 63.

<sup>8</sup> Selon la Cour d'appel de Mons, le ministre et le conseiller sont toujours parties à la cause, même si le conseiller ne peut lui-même introduire l'action. Ils ne doivent donc pas faire intervention volontaire (Mons, Ch. Jeun., 7 juillet 1995, 1995/44 (JDJ 115)).

<sup>9</sup> Ref. Charleroi, 16 octobre 1995, RG 95/ref/974.

## L'action fondée sur l'article 38 est une action publique que seul le ministère public peut mettre en mouvement

ces<sup>10</sup>, la comparution personnelle des parties<sup>11</sup> ou la désignation d'un expert<sup>12</sup>. Il peut également, par jugement avant dire droit, aménager provisoirement la situation<sup>13</sup>, notamment pour attendre la fin des investigations<sup>14</sup>.

Le tribunal de la jeunesse n'est pas chargé de l'exécution de la mesure qu'il décide. C'est la partie la plus diligente qui y veillera.

L'article 37, al. 3, précise qu'une décision du tribunal ne fait pas obstacle à la conclusion et à la mise en œuvre d'un accord dérogeant à la décision judiciaire, ultérieurement intervenu entre les parties. Il s'agit d'une atteinte très nette au principe de l'autorité de la chose jugée puisqu'une décision de justice peut être mise à néant sans intervention judiciaire. Il n'est, à la lecture de l'article 37, al. 3, *in fine*, même pas obligatoire que les parties communiquent cet accord au tribunal.

### L'article 38

Le champ d'application de l'article 38 s'étend à toutes les situations où « intégrité physique ou psychique d'un enfant visé à l'article 2, al. 1er, 2° (c'est-à-dire un enfant en danger et non simplement en difficulté) est actuellement et gravement compromise. L'intégrité physique ou psychique est considérée comme gravement compromise soit lorsque l'enfant adopte de manière habituelle ou répétée des comportements qui la compromettent réellement et directement, soit lorsque l'enfant est victime de négligences graves, de mauvais traitements, d'abus d'autorité ou d'abus sexuels la menaçant directement et réellement » (art. 38, § 1er et 2).

L'action fondée sur l'article 38 est une action publique que seul le ministère public peut mettre en mouvement. C'est donc la procédure criminelle qui est appliquée, sauf les dérogations introduites par la loi de 1965 (art. 62 de la loi de 1965). Il s'agit d'une action au fond qui ne permet pas, à l'inverse de ce que prévoyait la loi de 1965, une phase préparatoire durant laquelle des mesures de garde provisoire pouvaient être décidées par ordonnance de cabinet. Dans le cadre de l'article 38, toute la procédure se déroule en audience publique.

Cette action ne peut être mise en œuvre par le ministère public que lorsqu'il est établi qu'une des personnes investies de

l'autorité parentale ou ayant la garde de l'enfant en droit ou en fait refuse l'aide du conseiller ou néglige de la mettre en œuvre<sup>15</sup>. A défaut, l'affaire doit préalablement être soumise au conseiller par le tribunal de la jeunesse.

Le tribunal de la jeunesse, après avoir constaté que la situation rentrait dans le champ d'application de l'article 38 et qu'une aide volontaire était refusée, doit encore vérifier qu'il est nécessaire de recourir à la contrainte (art. 38, § 3, al. 1er). On peut en déduire que le tribunal doit d'abord tenter d'obtenir une collaboration de la part des personnes déférées devant lui. Mais cela signifie également que le tribunal, même s'il constate la réalité et l'actualité d'un danger grave pour l'enfant, n'est pas contraint de nécessairement prononcer une mesure soit en décidant définitivement de ne plus intervenir, soit en laissant la situation en état, en vue de voir comment elle évolue (p. ex. reprise de contact avec le conseiller, mise en œuvre de l'aide du conseiller,...).

S'il y a nécessité de recourir à la contrainte, le tribunal de la jeunesse peut, sans en avoir l'obligation, imposer une ou plusieurs<sup>16</sup> mesures prévues à l'article 38, § 3, al. 1er. Il peut notamment ne pas prononcer de mesure s'il estime que les mesures dont l'inventaire est fixé de manière limitative par le décret ne sont pas adéquates. Par contre, s'il ordonne des mesures, celles-ci sont contraignantes.

Contrairement au système en vigueur sous l'empire de la loi de 1965, le tribunal de la jeunesse ne conserve pas le suivi du dossier dont il a été saisi. L'exécution des mesures est confiée au directeur de l'aide à la jeunesse qui appartient au secteur social (art. 38, § 3, al. 2). La circulaire du 9 novembre 1994 précise que « par mise en œuvre des mesures d'aide contrainte, il faut entendre tout ce qui, dans l'application d'une mesure décidée par le magistrat, relève des décisions dites administratives. En vertu de l'article 38, § 3, il appartient au juge de la jeunesse de prendre la décision de principe quant à la mesure. Il revient au directeur de choisir, en fonction et dans les limites du cadre ainsi fixé par le magistrat, le service ou l'institution qui prendra l'enfant en charge, et d'en changer si besoin est »<sup>17</sup>.

Le directeur doit associer l'enfant et ses familiers à la mesure qu'il met en œuvre (art. 7, al. 2). Il doit donc rechercher la manière d'exécuter la mesure qui suscite au mieux la collaboration des destinataires de l'aide, même s'il n'est pas tenu de recueillir leur consentement (art. 38, § 4, al. 1er). Si les intéressés ne sont pas d'accord avec les choix du directeur dans l'exécution des mesures, tout comme pour les mesures d'aide volontaire proposées par le conseiller, ils peuvent recourir à l'arbitrage du tribunal de la jeunesse sur base de l'article 37 du décret<sup>18</sup>.

<sup>10</sup> Ainsi, un tribunal a estimé qu'il pouvait ordonner la réouverture des débats pour permettre au conseiller de déposer les pièces de son dossier dont les avocats, et a fortiori le tribunal, peuvent prendre connaissance conformément à l'article 11, § 1er du décret, afin de vérifier si la requérante avait qualité pour agir et si les conditions d'application de l'article 37 étaient réunies (T.J. Charleroi, Ch. Vac., 5 juillet 1995, 19/17028 (JDJ 114)). Parfois, le tribunal se contente de ne demander que le texte de l'accord (T.J. Charleroi, 16ème Ch., 29 mai 1995, RR 19/17028 (JDJ 109)).

Le dépôt de pièces par le conseiller a également été justifié par l'article 36, 4° du décret qui prévoit que le conseiller coordonne l'action des différents services amenés à intervenir dans l'intérêt du jeune, en ce compris à l'égard du service public judiciaire, ce qui nécessite le transfert d'information (T.J. Mons, 8ème Ch., 6 avril 1995, 62D, (JDJ 262)).

<sup>11</sup> T.J. Charleroi, Ch. Vac., 5 juillet 1995, 19/17028 (JDJ 114), T.J. Charleroi, 16ème Ch., 29 mai 1995, RR 19/17028 (JDJ 109), T.J. Nivelles, 29 juin 1995, rep. 315, (JDJ 261).

<sup>12</sup> T.J. Charleroi, 13ème Ch., 1<sup>er</sup> déc. 1995, 20/17625 (JDJ 293).

<sup>13</sup> T.J. Nivelles, 29 juin 1995, rep. 315, (JDJ 261).

<sup>14</sup> T.J. Mons, 8ème Ch., 6 avril 1995, 62D, (JDJ 262).

<sup>15</sup> Selon la Cour d'appel de Bruxelles, cette condition doit être constatée uniquement au stade de l'intervention sociale. (Bruxelles, Ch. Jeun., 6 juin 1995, J.D.J., 1996, p. 90 et 29 mai 1995, J.D.J., 1996, p. 90). Par contre, si en cours d'instance, les parties retournent chez le conseiller et qu'un nouvel accord est conclu, le recours devient sans objet (Mons, Ch. Jeun., 2 octobre 1995, n° 525, (JDJ 119)).

<sup>16</sup> Il s'agit le plus souvent d'un placement associé à un accompagnement éducatif (voir les décisions citées par P. RANS, op. cit., p. 57).

<sup>17</sup> Circulaire du Ministère de la culture et des affaires sociales de la Communauté française du 9 novembre 1994 relative à l'aide à la jeunesse, M.B., 23 novembre 1994, p. 29005.

<sup>18</sup> Voir la circulaire du 9 novembre 1994, op. cit., p. 29003.

## Le caractère subsidiaire de l'aide contraignante est un des principes fondamentaux du décret

Enfin, le directeur et les parties intéressées peuvent à tout moment convenir d'une mesure nouvelle, différente de la mesure imposée par le tribunal de la jeunesse (art. 38, § 4, al. 2). Cet accord doit être reçu selon la même procédure que celle applicable devant le conseiller (voit notamment les articles 3 à 11). L'accord doit faire l'objet d'une homologation par le tribunal de la jeunesse, mais celle-ci ne peut être refusée que si l'accord est contraire à l'ordre public. C'est cette homologation qui met fin aux effets de la décision judiciaire. La nouvelle mesure est mise en oeuvre par le conseiller. C'est donc le système d'aide volontaire qui se remet en place.

### L'article 39

En vertu de l'article 39, le tribunal de la jeunesse peut, sur réquisition du parquet, ordonner de manière contraignante une mesure provisoire de placement lorsqu'il existe une « nécessité urgente de pourvoir au placement d'un enfant dont l'intégrité physique ou psychique est exposé directement et actuellement à un péril grave » (art. 39, al. 1er).

Le champ d'application de cette disposition est limité à la catégorie très restreinte de mineur en danger visé à l'article 38 soumis en sus à un péril grave. La notion de péril grave souligne le caractère très exceptionnel de cette procédure qui est encore renforcé par l'exigence d'urgence. Seul le ministère public peut saisir le tribunal de la jeunesse sur base de l'article 39. Il s'agit donc d'une action publique soumise à la procédure criminelle comme celle fondée sur l'article 38. Néanmoins, à l'inverse de cette dernière, l'action fondée sur l'article 39 n'est pas une action au fond. Le tribunal n'en connaît donc pas en audience publique. L'article 63 *quater* de la loi de 1965 prévoit que la procédure applicable est la même que celle qui est suivie lorsque le tribunal prononce des mesures de garde provisoire à l'égard des mineurs délinquants. Le juge de la jeunesse est donc saisi par simple réquisition du ministère public et statue par voie d'ordonnance de cabinet (voir les articles 52 *bis* et 52 *ter* de la loi de 1965). Il échet cependant de rappeler que le délai d'appel est de 48 heures à dater de la remise de l'ordonnance ou de sa notification et que la cour d'appel doit statuer dans les 15

jours ouvrables (art. 52 *quater*, al. 6 et 7 de la loi de 1965).

Pour que le tribunal puisse ordonner une mesure de placement selon cette procédure, il faut que le parquet justifie de l'urgence<sup>19</sup>. Cette exigence est notamment justifiée par le fait que le tribunal n'a pas l'obligation d'entendre les parties avant de statuer, à l'exception du mineur âgé de plus de 12 ans (art. 52 *ter* de la loi de 1965).

Néanmoins, l'article 39, al. 1er, impose au tribunal de vérifier qu'il n'y a pas d'accord de la part des personnes visées à l'article 7, al. 1er, du décret, c'est-à-dire non seulement le jeune de plus de 14 ans, mais également les personnes qui assurent la garde en fait du jeune et les titulaires de l'autorité parentale. Il appartient donc au tribunal de tout mettre en oeuvre pour rencontrer au plus vite ces personnes afin de connaître leur opinion.

Contrairement à ce qui était prévu sous l'empire de la loi de 1965, une seule mesure provisoire peut être ordonnée : le placement pour une durée de 14 jours. Même s'il constate l'existence d'un péril grave, de l'urgence et du défaut d'accord, le tribunal n'a aucune obligation d'ordonner le placement.

Le placement doit se faire en priorité chez un familial de l'enfant digne de confiance et étranger au péril grave, sinon dans un service résidentiel agréé (art. 39, al. 2).

L'application de ces mesures provisoires ne revient pas au directeur, mais bien, selon le cas, au juge de la jeunesse et au parquet ou au conseiller si le juge l'y autorise. En effet, à l'égard des enfants de moins de 14 ans, le tribunal peut ne pas placer lui-même l'enfant, mais autoriser le conseiller à le faire lui-même (art. 39, al. 1er).

Dans tous les cas, la décision est notifiée au conseiller. L'article 39, al. 3 lui impose, pendant toute la durée du placement, de s'attacher à recueillir les accords nécessaires pour mettre en oeuvre une aide volontaire par le biais d'un accord avec les personnes visées à l'article 7, al. 1er. S'il y parvient, il notifie l'accord au tribunal qui doit l'homologuer s'il n'est pas contraire à l'ordre public. Dès l'homologation, il peut alors exécuter l'accord. A partir de ce moment, le système d'aide volontaire se met en place.

Si à l'expiration de la période de 14 jours aucun accord n'est encore intervenu, le tribunal de la jeunesse peut, pour autant

qu'il constate que toutes les conditions d'application de l'article 39 sont encore réunies<sup>20</sup>, prolonger la mesure de placement pour un délai supplémentaire qui ne peut dépasser 60 jours. C'est la même procédure que celle suivie pour la décision initiale qui trouve à s'appliquer.

Ainsi, après un délai de maximum 74 jours, si soit une aide volontaire, soit une aide imposée sur pied de l'article 38 n'est pas décidée, l'intervention sur base de l'article 39 prend fin, l'urgence ne se justifiant plus.

Si les conditions d'application de l'article 39 viennent à disparaître durant la mesure de placement, le juge de la jeunesse peut faire application de l'article 60 de la loi du 8 avril 1965 et mettre fin à la mesure<sup>21</sup>.

### Le caractère subsidiaire de l'intervention du tribunal de la jeunesse

A l'inverse de la loi du 8 avril 1965, le décret ne fixe plus des critères d'intervention identiques pour les différentes instances. L'aide volontaire peut être accordée à toutes les personnes visées à l'article 2, c'est-à-dire les mineurs en difficulté et les mineurs en danger ainsi qu'à leurs parents. Celles-ci peuvent solliciter l'intervention contraignante du tribunal de la jeunesse sur base de l'article 37. Par contre, l'intervention du tribunal de la jeunesse sur base de l'article 38 ne peut s'appliquer qu'à l'égard des mineurs en danger dont l'intégrité physique ou psychique est gravement compromise. Le tribunal ne peut intervenir sur base de l'article 39 que si, en plus, l'enfant est soumis à un péril grave.

Le caractère subsidiaire de l'aide contraignante est un des principes fondamentaux du décret. Il est étroitement lié à la déjudiciarisation de la protection de la jeunesse voulue par le législateur communautaire<sup>22</sup>. Ce principe impose au tribunal de la jeunesse, seul titulaire du pouvoir de

<sup>19</sup> Il a été jugé que l'impossibilité matérielle de contacter le conseiller pouvait justifier l'urgence à placer l'enfant (J.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., ordonnance du 15 avril 1995 (JDJ 107)).

<sup>20</sup> Voir les décisions citées par P. RANS, op. cit., p. 61.

<sup>21</sup> J.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., ordonnance du 18 avril 1995.

<sup>22</sup> Voir la circulaire du 9 novembre 1994, op. cit., p. 28995.

## « Plus ça change, plus c'est la même chose ? »

contrainte, l'obligation, avant de se déclarer compétent pour connaître d'une cause, de vérifier qu'une aide volontaire ne peut pas être mise en oeuvre (art. 37, al.1 in fine, art. 38, § 1er, art. 39, al.1). Il ne peut donc y avoir intervention judiciaire qu'après qu'une action sociale volontaire a été tentée et qu'elle a échoué.

Ainsi, contrairement au système de la loi de 1965, le décret impose lui-même le parcours que doit suivre le dossier. Le ministère public voit d'autant diminuer son pouvoir d'orientation. Il ne conserve que le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'introduire ou non une action sur base de l'art. 38 ou 39 après que l'intervention sociale a échoué.

Toujours en raison du caractère subsidiaire de l'aide contraignante et du principe de déjudiciarisation, le décret met en place des mécanismes pour que les dossiers puissent quitter au plus vite la sphère du judiciaire. C'est la raison pour laquelle l'exécution des mesures prises en vertu des articles 37 et 38 et le suivi de ces dossiers n'appartient pas au tribunal mais, suivant les cas, au conseiller ou au directeur qui sont des instances sociales. De même, quelle que soit la base légale sur pied de laquelle le tribunal est saisi, il est toujours possible de mettre fin à l'intervention judiciaire par la conclusion d'un accord d'aide volontaire devant l'instance sociale compétente.

Toujours en application de ces principes, il est possible d'attaquer le principe de l'autorité de la chose jugée par la conclusion d'un accord devant le conseiller ou le directeur. Si cet accord doit faire l'objet d'une homologation dans le cadre des articles 38 et 39, tel n'est cependant pas le cas dans le cadre de l'article 37.

La procédure applicable dans la sphère judiciaire est tantôt la procédure civile, tantôt la procédure criminelle. La détermination de la procédure applicable dépend de la personne qui porte l'affaire devant les autorités judiciaires. Dans tous les cas, cependant, les mesures ordonnées sont des mesures protectionnelles.

### III. Les facteurs de mise en péril de la

## déjudiciarisation et du principe de subsidiarité

De ce qui a été développé ci-dessus, il ressort que le législateur communautaire a voulu avant tout que ce soit les instances sociales qui prennent en charge les problèmes rencontrés par les jeunes en difficulté et les mineurs en danger, et ce principalement en raison du fait que ces problèmes sont de nature sociale.

Pourtant, la pratique révèle que, déjà, les principes de subsidiarité de l'intervention contraignante et de déjudiciarisation sont mis en péril, et ce pour diverses raisons. Certaines sont d'ordre matériel : manque de personnes et de moyens, manque d'information, ... Elles peuvent justifier que les conseillers se déchargent de situations trop compliquées vers les tribunaux, alors que s'ils disposaient du temps et des moyens nécessaires, une solution négociée pourrait peut-être être trouvée. Une autre raison réside dans la manière dont le décret est interprété dans la jurisprudence, encore fort récente, des cours et tribunaux de la jeunesse, spécialement dans l'application de l'article 38.

Seuls les facteurs de mise en péril provenant de la jurisprudence relative à l'application de l'article 38 vont être développés ci-après. Ils sont au nombre de trois : l'appréciation extensive des conditions d'intervention, les mesures provisoires ordonnées et les mesures ordonnées au fond.

#### A. L'appréciation extensive des conditions d'intervention

Avant de pouvoir prendre une décision sur base de l'article 38, le décret impose au tribunal de vérifier que deux conditions principales sont remplies : les mineurs doivent rentrer dans la catégorie des mineurs en danger pour lesquels le tribunal est compétent et une aide volontaire du conseiller doit être impossible.

La jurisprudence laisse apparaître certaines tendances à interpréter ces conditions de manière fort large réduisant d'autant la portée des principes de subsidiarité et de déjudiciarisation.

#### a. Les mineurs en danger pour lesquels le tribunal de la jeunesse est compétent :

Le législateur communautaire a voulu donner une définition plus restrictive des mineurs en danger pouvant faire l'objet d'une intervention contraignante du tribunal que le concept flou de «mineur en danger» de la loi du 8 avril 1965. C'est la raison pour laquelle il a précisé à l'article 38 que le tribunal ne pouvait connaître que des situations relatives à des mineurs en danger dont l'intégrité physique ou psychique de l'enfant est actuellement et gravement compromise. Il a également précisé que l'intégrité physique ou psychique est considérée comme gravement compromise soit lorsque l'enfant adopte de manière habituelle ou répétée des comportements qui la compromettent réellement et directement, soit lorsque l'enfant est victime de négligences graves, de mauvais traitements, d'abus d'autorité ou d'abus sexuels la menaçant directement et réellement.

Malgré cette volonté de l'auteur du texte, la pratique récente laisse penser qu'en réalité ces nouvelles notions ne sont pas vraiment moins floues et qu'elles n'ont pas pour effet de restreindre le champ d'intervention du tribunal par rapport à ce qu'il était avant la réforme : « plus ça change, plus c'est la même chose ? »

#### 1. La notion « d'actualité du danger » :

L'utilisation de l'adverbe «actuellement» indique que l'état de danger doit être réel, c'est à dire exister *hic et nunc*. A défaut, le législateur pouvait se contenter de s'en référer à l'article 2, 2°.

Un tribunal de la jeunesse<sup>23</sup> a estimé que l'état de danger est une notion évolutive qui doit être appréciée en tenant compte du passé du jeune. Ainsi a-t-il été jugé qu'une amélioration, dans la mesure où par le passé le jeune s'est déjà montré instable, ne serait pas suffisante pour considérer qu'il n'y a plus de danger actuel. Une telle interprétation ne risque-t-elle pas de réduire l'exigence de l'actualité du danger à une «coquille vide» ? C'est sans

<sup>23</sup> T.J. Nivelles, 4 mai 1995, n° 74, cité par P. RANS, op. cit., p. 51.

## La gravité de l'état de danger fait rarement l'objet d'un constat explicite et précis

doute ce qui a conduit un autre tribunal de la jeunesse, après avoir rappelé que l'actualité du danger est une notion évolutive, à souligner que le danger devait néanmoins être bien réel d'un point de vue physique ou psychique<sup>24</sup>.

Par contre, c'est à juste titre, alors qu'une mesure de placement prise sur pied de l'article 39 était mise en oeuvre, qu'un tribunal a considéré pour l'application de l'article 38 que l'actualité de l'état de danger devait s'apprécier en considérant la situation alors qu'aucune mesure d'aide n'était prise<sup>25</sup>. A défaut, il ne serait évidemment plus jamais possible d'introduire une action sur base de l'article 38 de manière à ce que le tribunal statue avant la fin du délai prévu à l'article 39.

### 2. La notion de la « gravité du danger » :

L'analyse de la jurisprudence révèle que la gravité de l'état de danger fait rarement l'objet d'un constat explicite et précis. Elle se déduit habituellement de l'exposé de la situation par le tribunal dans la motivation de sa décision<sup>26</sup>.

Il est donc difficile d'établir des critères concrets de distinction entre le mineur dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises et celui qui connaît une telle situation mais dont en plus l'intégrité physique ou psychique est gravement compromise.

Pourtant, en faisant, à l'article 38, § 1er, explicitement référence à l'article 2, al. 2, le législateur a clairement voulu faire une distinction en fonction de la gravité. Mais existe-t-elle en réalité ? Est-il possible d'être un jeune en danger sans être dans une des situations visées par l'article 38, § 2 ?

Cela peut paraître jouer sur les mots. Néanmoins, ces mots sont des règles de droit qui doivent être appliquées. Au regard du respect des principes de subsidiarité et de déjudiciarisation, il est dangereux de considérer toute situation visée à l'article 2, 2° comme autorisant une intervention sur base de l'article 38. Au contraire, la logique sociale qui sous-tend le décret n'impose-t-elle pas un changement de mentalité ? Plutôt que de se demander comment on va pouvoir pratiquer comme auparavant dans le cadre de ce nouveau texte, ne faut-il pas se remettre en question pour

découvrir de nouvelles réalités et inventer de nouvelles manières de faire que laisse entrevoir ce texte ?

Le risque de voir s'agrandir la sphère d'action du judiciaire et donc de l'aide contrainte, peut également provenir du fait d'apprécier la gravité du danger, non en tant que tel, mais en fonction de la mesure à prendre. C'est ainsi qu'un tribunal a estimé qu'une situation n'était pas suffisamment grave pour justifier un placement mais présentait par contre une gravité suffisante pour justifier une mesure d'encadrement<sup>27</sup>.

### b. Le refus de l'aide volontaire :

Le tribunal de la jeunesse ne peut intervenir que s'il constate qu'une des personnes investies de l'autorité parentale ou ayant la garde de l'enfant en droit ou en fait refuse l'aide du conseiller ou néglige de la mettre en oeuvre.

La jurisprudence révèle que l'appréciation de la notion de refus de l'aide volontaire est fort large permettant ainsi aux cours et tribunaux d'étendre leur champ d'intervention.

### 1. Le dossier n'est pas renvoyé au conseiller malgré l'absence de refus de l'aide volontaire :

On ne peut que difficilement comprendre qu'un tribunal, ayant constaté que les parties n'avaient pas été valablement convoquées par le conseiller (ce qui expliquait leur non comparution devant cette instance et l'introduction d'une procédure sur pied de l'article 38), considère qu'il n'y a pas lieu de préalablement renvoyer le dossier au conseiller au motif qu'aucun accord n'aurait pu être finalisé d'après ce qu'il a pu constater à l'audience<sup>28</sup>, le tribunal justifiant sa position par le fait que la complexité de la procédure ne peut nuire à la famille.

Outre le fait de violer la lettre de l'article 38, c'est oublier que l'action sociale répond à une logique d'intervention tout à fait différente de celle qui préside à l'action judiciaire. Il paraît difficile de se prononcer sur le résultat d'une action sociale sans l'entamer. Ne s'agit-il pas, en effet, d'un processus dont il n'est pas possible de prévoir l'évolution à l'avance ?

Dans une toute autre optique, un tribunal<sup>29</sup> a remis l'affaire en continuation pour permettre aux parties de se rendre chez le conseiller. Après avoir constaté qu'un accord avait été conclu, il a mis fin à son intervention.

Dans une autre espèce<sup>30</sup>, les parents rapportent n'avoir rien compris de l'intervention du conseiller et à ce qu'il proposait. Le tribunal estime qu'on ne sait pas accepter ce qui n'a pas été compris et considère qu'il y a eu un refus de l'aide.

Mais, à l'inverse, peut-on refuser ce qu'on n'a pas compris ? En vertu des principes de subsidiarité et de déjudiciarisation qui visent à éviter la contrainte chaque fois que c'est possible, n'est-ce pas cette dernière interprétation qui aurait dû prévaloir ? Par ailleurs, le manquement intervenu aux articles 5 et 6 (droit d'être informé et d'être entendu) n'aurait-il pas justifié que le tribunal renvoie le dossier au conseiller ?

### 2. L'appréciation de la notion d'accord :

Plusieurs tribunaux ont ordonné des mesures contraignantes malgré que les personnes citées ont déclaré être d'accord avec le conseiller sur les mesures à prendre. Dans toutes ces décisions est présente l'idée que l'accord exprimé ne dépasse pas le stade formel et qu'il ne correspond pas à une réalité dans le chef des destinataires de l'aide qui autoriserait le tribunal à leur faire confiance sur ce point.

Comme l'a déjà très bien relevé le Substitut P. RANS<sup>31</sup>, les motivations de ces décisions sont notamment les suivantes :

- les personnes acceptent car elles n'ont plus d'autre alternative<sup>32</sup>;

<sup>24</sup> T.J. Namur, 17 octobre 1995, (JDJ 253).

<sup>25</sup> T.J. Arlon, 3 mai 1995, n° 114, (JDJ 281).

<sup>26</sup> Voir les décisions citées par P. RANS, op. cit., p. 51-52.

<sup>27</sup> T.J. Namur, 2 mars 1995, (JDJ 227).

<sup>28</sup> T.J. Charleroi, 16<sup>ème</sup> Ch., 30 octobre 1995, n° 531 (JDJ 266).

<sup>29</sup> T.J. Namur, 6 juin 1995, (JDJ 298).

<sup>30</sup> T.J. Marche-en-Famenne, 11 avril 1995, n° 14/95 (JDJ 287).

<sup>31</sup> P. RANS, op. cit., p. 52-53.

<sup>32</sup> T.J. Nivelles, 9 mars 1995, n° 39, (JDJ 279).

## Bien souvent, l'accord donné par le destinataire de l'aide traduit une volonté réelle dans son chef

- la faible capacité des parents à comprendre les difficultés de leurs enfants<sup>33</sup>;
- les dissensions entre les parents envahissent leur vécu et ne leur permettent plus de discerner ce qui va dans l'intérêt de l'enfant<sup>34</sup>;
- les dénégations d'un père soupçonné d'abus ne permettent pas de considérer qu'il va collaborer volontairement avec le conseiller<sup>35</sup>;
- l'état psychologique des parents ne permet pas de considérer qu'il existe un accord<sup>36</sup>.

Si en principe un accord qui n'est suivi d'aucune collaboration justifie que le tribunal soit saisi sur base de l'article 38, il faut néanmoins vérifier que l'attitude de non collaboration est réelle et pas seulement la supposer ou la déduire *a priori* d'autres éléments de la cause.

En effet, peu de destinataires d'aide peuvent être soupçonnés de manipulations qui consisteraient à donner un accord formel pour éviter une intervention contraignante. La suspicion ou la méfiance ne gagnent-elles pas trop vite les esprits, prêtant ainsi aux personnes concernées des intentions qu'elles n'ont pas ?

Au contraire, il semble que, bien souvent, l'accord donné par le destinataire de l'aide traduit une volonté réelle dans son chef. Par contre, ce sont régulièrement les moyens de progressivement mettre l'accord en œuvre qui font défaut. Que font concrètement les instances compétentes pour permettre que l'accord « formel » devienne un accord « réel » ? Car celui qui exprime son accord devient par là même demandeur d'aide. Une part de cette aide consiste notamment à le soutenir dans la réalisation de ce qui a été convenu. L'esprit du décret n'est-il pas avant tout de « donner une chance à l'accord » ?

Une interprétation trop souple de la notion de « refus de l'aide volontaire » risque d'avoir pour conséquence l'extension du champ de la contrainte à tous les cas où sont présents des problèmes importants, la collaboration n'étant jugée possible que dans les problèmes mineurs. Le critère de l'utilisation de la contrainte glisserait « des situations de refus de l'aide volontaire » vers les situations où « c'est tellement profond et compliqué que les personnes concernées n'ont pas les capacités pour prendre conscience de leur situation et vouloir en sortir ». Cette dernière manière d'en-

visager les choses ne correspond cependant pas au choix du législateur communautaire qui a voulu privilégier les réponses de type social à des problèmes de nature sociale, quelle que soit l'importance et la gravité de ceux-ci, l'aide contraignante ne « sanctionnant » les acteurs qui pratiquent volontairement le contre-jeu que dans des cas particulièrement graves.

### 3. Lorsque le refus émane du seul jeune :

L'article 38, § 1er, précise que le refus de l'aide volontaire doit être le fait d'une des personnes investies de l'autorité parentale ou ayant la garde en droit ou en fait du mineur. Il ne vise pas l'hypothèse où les parents ont marqué leur accord sur l'aide proposée, celle-ci étant cependant refusée par le jeune de plus de 14 ans.

La jurisprudence révèle que les praticiens se sont interrogés sur le point de savoir si le fait de ne pas avoir prévu cette hypothèse correspondait à un choix délibéré du législateur communautaire ou si, au contraire, il s'agissait d'un oubli.

Comme l'a relevé le Substitut P. RANS<sup>37</sup>, certains tribunaux ont jugé que cette situation résultait d'une omission du législateur et ont ainsi considéré qu'ils pouvaient intervenir en se fondant sur la cohérence des textes et l'objectif du décret qui est de protéger l'enfant.

D'autres tribunaux<sup>38</sup> n'ont pas réellement répondu à la question de savoir si cette hypothèse correspondait ou non à un oubli du législateur. Ils ont seulement constaté que l'hypothèse n'était pas prévue par le texte et ont estimé devoir se déclarer incompétents. Ont été invoqués à l'appui de ces décisions l'article 12 nouveau de la Constitution<sup>39</sup> qui garantit que la liberté individuelle ne peut être limitée que par une loi, et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme<sup>40</sup> en vertu duquel il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans la vie privée et familiale que pour autant que celle-ci soit prévue par une loi.

La Cour d'appel de Bruxelles<sup>41</sup> a adopté une position originale. Selon elle, le juge peut intervenir car, même s'il ne l'a pas écrit expressément, le législateur communautaire a prévu cette hypothèse. Il s'agit donc d'une fausse question. En effet, pour la Cour, l'expression « néglige de mettre en œuvre l'aide du conseiller » de l'arti-

cle 38, § 1er, recouvre également l'impossibilité pour les personnes investies de l'autorité parentale d'imposer leur volonté à leur enfant, cette impossibilité se manifestant à travers le refus de l'enfant.

La Cour laisse ainsi sous-entendre qu'une collaboration effective à la recherche de l'intérêt de l'enfant passe, pour les titulaires de l'autorité parentale, par l'obligation de saisir le tribunal de la jeunesse sur base de l'article 37 lorsqu'ils ne parviennent pas à imposer leur volonté à leur enfant en vue de mettre en œuvre l'aide que leur apporte le conseiller. A défaut pour eux d'introduire ce recours dans un délai raisonnable, il faut considérer qu'ils négligent de mettre en œuvre l'aide du conseiller et permettent au ministère public d'agir sur base de l'article 38.

Même si dans les deux cas l'affaire est finalement soumise au tribunal de la jeunesse, elle l'est de manière très différente (v. *infra*) : les acteurs ne se situent pas de la même manière (requérants ou poursuivis), conseiller présent ou non, tentative de conciliation obligatoire ou non, ... C'est sans doute à travers ces différents éléments que peut apparaître le caractère novateur du décret par rapport à l'esprit qui présidait au système antérieur dont l'article 38 se rapproche peut-être plus.

L'interprétation de la Cour d'appel de Bruxelles semble donc correspondre à l'esprit du décret puisqu'elle privilégie avant tout le rôle parental. En effet, par hypothèse, les parents sont collaborateurs. Il faut soutenir cette collaboration avant d'envisager de suite de passer au-dessus de l'autorité et la responsabilité parentale par une décision de justice qui s'impose à tous et où, ne fusse que symboliquement, les parents sont mis sur le même pied que

<sup>33</sup> T.J. Nivelles, 9 mars 1995, n° 39, (JDJ 279), T.J. Nivelles, 26 juillet 1995, n° 115.

<sup>34</sup> T.J. Nivelles, 9 février 1995, n° 9 (JDJ 283).

<sup>35</sup> T.J. Nivelles, 23 février 1995, n° 24 (JDJ 285).

<sup>36</sup> T.J. Nivelles, 18 mai 1995, n° 88 (JDJ 273), T.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., 7 février 1995, n° 45 (JDJ 100), T.J. Nivelles, ordonnance du 17 mars 1995, dos. 82.D.95 (JDJ 312).

<sup>37</sup> P. RANS, op. cit., p. 53-54.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> T.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., 14 février 1995, n° 63 (JDJ 280).

<sup>40</sup> T.J. Nivelles, 6 avril 1995, n° 65 (JDJ 263).

<sup>41</sup> Bruxelles, 6 juin 1995, J.D.J., 1996, p. 90.



## On ne peut reprocher à des parents de négliger de mettre en œuvre un recours s'ils n'en connaissent pas l'existence

l'enfant, étant poursuivis pour ne pas mettre en œuvre une aide que pourtant ils ont dit désirer.

Mais, si cette interprétation paraît fort judicieuse, encore convient-il que concrètement les parents soient réellement informés et soutenus par le conseiller dans la mise en œuvre de l'introduction du recours prévu à l'article 37. On ne peut en effet pas reprocher à des parents, souvent bien démunis, de volontairement négliger de mettre en œuvre un recours s'ils n'en connaissent pas l'existence et la manière de l'introduire. À défaut, la motivation de la Cour et la volonté de privilégier la fonction parentale qu'elle sous-tend, ne constituent qu'une justification formelle pour appliquer l'article 38 à des cas non prévus par le décret.

### B. Les mesures provisoires

L'analyse de la jurisprudence fait apparaître que régulièrement les tribunaux font procéder à des mesures d'investigations avant de statuer sur base de l'article 38 et, le plus souvent, en raison du caractère succinct des informations transmises par le conseiller au tribunal par l'intermédiaire du ministère public<sup>42</sup>.

Durant le temps nécessaire pour réaliser ces investigations, certains tribunaux de la jeunesse ont admis la possibilité d'ordonner des mesures provisoires alors, pourtant, que ce n'est pas expressément prévu par l'article 38.

La Cour d'appel de Liège<sup>43</sup> a néanmoins reconnu que de telles mesures étaient légales. Elle considère que si l'article 38 empêche le tribunal de la jeunesse de prendre des mesures par voie d'ordonnance de cabinet, rien ne l'empêche, en application de l'article 19 du Code judiciaire d'aménager provisoirement la situation dans l'attente de la décision définitive.

Néanmoins, contrairement à ce que soutient la Cour, on peut douter que l'article 19 du Code judiciaire s'applique dans le cadre de l'article 38 du décret. Comme le précise l'article 62 de la loi du 8 avril 1965, les règles de procédure applicables dans le cadre de l'article 38 sont les règles applicables en matière correctionnelle qui ne permettent pas que des mesures provisoires soient ordonnées, même sur base de l'article 19 du Code judiciaire. Il est par ailleurs difficile d'accepter la motivation

d'une décision<sup>44</sup> qui, pour écarter cette objection qu'elle reconnaît implicitement, considère que les règles applicables en matière correctionnelle doivent cependant être compatibles avec la finalité qui est poursuivie où d'une part l'enfant et ses parents ne sont pas des prévenus et où d'autre part les décisions prononcées sont des mesures à visée protectrice et non des peines.

En se reconnaissant le droit de prononcer des mesures provisoires dans le cadre de l'article 38, ces juridictions semblent passer outre la loi de 1965 qui, pourtant, règle explicitement la procédure devant les tribunaux de la jeunesse, même dans les matières de la compétence des communautés. Elles donnent ainsi l'impression de vouloir se rapprocher le plus possible de ce qui se pratiquait sous l'empire de la loi de 1965 plutôt que de respecter l'esprit et la lettre du décret.

En effet, le législateur communautaire n'a prévu qu'une seule hypothèse dans laquelle le tribunal de la jeunesse pouvait ordonner une mesure provisoire. Il s'agit de l'hypothèse visée à l'article 39 qui n'autorise qu'une mesure de placement limitée dans le temps.

En ordonnant des mesures provisoires dans le cadre de l'article 38, les juridictions de la jeunesse contournent les exigences de l'article 39 et augmentent d'autant la sphère d'intervention du judiciaire. Elles peuvent ainsi prononcer une mesure provisoire à l'égard d'un jeune qui n'est pas soumis à un péril grave. Elles peuvent ordonner une autre mesure qu'un placement. Elles ne sont pas tenues par la condition d'urgence. Enfin, la mesure peut se prolonger au-delà du délai strict prévu à l'article 39.

En ce qui concerne l'exécution et la mise en œuvre de la mesure provisoire qu'ils avaient décidée, certains tribunaux<sup>45</sup> l'ont confiée au directeur, conformément à ce qui est prévu à l'article 38 pour les mesures définitives. Par contre, d'autres juridictions ne l'ont pas indiqué dans leur décision et semblent donc avoir, en sus, pris en charge la mise en œuvre de la mesure provisoire et assuré le suivi du dossier. Une fois encore, il s'agit d'une extension de la sphère d'intervention du judiciaire peu compatible avec l'esprit du décret.

### C. Les mesures

Comme expliqué ci-avant, l'intention du législateur communautaire était de voir le tribunal ne prendre qu'une décision de principe en choisissant une ou plusieurs des mesures prévues à l'article 38, la mise en œuvre de ces mesures étant laissée à l'instance sociale qu'est le directeur.

La circulaire du 9 novembre 1994 prévoit que le tribunal doit veiller à ne pas paralyser le directeur par des directives trop strictes qui l'empêcheraient de tenir compte de l'évolution d'une situation<sup>46</sup>.

Pourtant, certains tribunaux de la jeunesse prennent de nombreuses décisions relatives à la mise en œuvre des mesures qui s'imposent alors au directeur. Ainsi, dans le cadre des mesures prévues à l'article 38, § 3, 1°, des juridictions de la jeunesse<sup>47</sup> ont décidé quelles sont les directives éducatives à imposer et le type d'accompagnement qui doit être mis en œuvre, le directeur n'ayant plus comme seule fonction que de déterminer le service qui appliquera la mesure. En matière de placement, certains tribunaux<sup>48</sup> estiment que le choix du type de placement (institution, famille d'accueil,...) ne relève pas d'une mesure administrative mais bien de la décision judiciaire contraignante. Dans ce cas, la mission du directeur se réduit également à désigner le service qui recevra l'enfant. Toujours en matière de placement, plusieurs juges<sup>49</sup> estiment devoir indiquer dans leur jugement qu'ils constatent que l'enfant est adéquatement placé dans le lieu où il se trouve au moment de la décision, notamment lorsque la décision rendue sur base de l'article 38 suit une intervention où le tribunal a décidé du placement sur base de l'article 39. Dans ce cas, le directeur ne peut même plus choisir le service compétent.

<sup>42</sup> Sur la question des mesures d'investigation, voir P. RANS, op. cit., p. 55-56.

<sup>43</sup> Liège, Ch. Jeun., 22 juin 1995, J.62 (JDJ 251).

<sup>44</sup> T.J. Nivelles, 12 octobre 1995, n° 140, (JDJ 254).

<sup>45</sup> T.J. Nivelles, 28 décembre 1995, n° 179 (JDJ 292).

<sup>46</sup> Circulaire du 9 novembre 1994, op. cit., p. 29005.

<sup>47</sup> T.J. Nivelles, 9 février 1995, n° 9, (JDJ 283), T.J. Liège, 17<sup>ème</sup> Ch., 15 mars 1995, n° 394, T.J. Liège, 16<sup>ème</sup> Ch., 31 janvier 1995, n° 133, T.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., 11 avril 1995, n° 190, (JDJ 106).

<sup>48</sup> T.J. Huy, 27 avril 1995, n° 32 (JDJ 277).

<sup>49</sup> T.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., 14 février 1995, n° 62 ; T.J. Namur, 14 septembre 1995, (JDJ 240), T.J. Namur, 21 septembre 1995, (JDJ 241), T.J. Namur, 12 octobre 1995, (JDJ 245).

## Le juge est seul à pouvoir imposer son aide par la contrainte

En déterminant les mesures avec autant de précision, les tribunaux contribuent à augmenter la sphère d'intervention du judiciaire. En effet, plus la mesure est détaillée dans la décision judiciaire et plus le rôle du directeur est limité. Chaque fois que ce dernier constatera qu'une modification de la situation est nécessaire en vertu de l'évolution du cas il ne pourra pas intervenir comme il peut le faire lorsque le tribunal se contente de décider de la mesure de principe. En effet, ce qui est décidé par voie judiciaire ne peut être modifié que par une décision judiciaire. Ainsi, le dossier risque de devoir être soumis au tribunal chaque fois qu'il faut adapter la mesure à l'évolution de la situation, ce qui revient pour lui à assurer le suivi du dossier comme il le faisait dans le cadre de la loi de 1965.

### IV. Le tribunal de la jeunesse est-il une chambre de recours ?

L'expression «recours» peut avoir deux sens. Dans son sens juridique, le recours est le procédé destiné à obtenir d'une juridiction le nouvel examen d'une question litigieuse pour demander l'annulation ou la modification d'un acte administratif ou d'une décision de justice. Dans son sens plus usuel, le recours est l'action de s'adresser à quelqu'un pour lui demander quelque chose, un moyen plus efficace, en l'espèce, l'utilisation de la contrainte.

En s'interrogeant sur le rôle du tribunal de la jeunesse lorsqu'il intervient dans le cadre du décret, il faut en réalité se poser une double question : le tribunal de la jeunesse est-il le juge de l'intervention sociale ou est-il un intervenant social qui peut utiliser un outil d'intervention, la contrainte, que les autres ne peuvent pas employer ? Les deux conceptions semblent se côtoyer dans les textes.

#### A. Le tribunal comme juge de l'intervention sociale

Envisagé comme permettant de critiquer la manière dont sont intervenus le con-

seiller ou le directeur, le recours au judiciaire se présente comme une garantie de *fair trial* : toute décision administrative qui touche aux droits personnels doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Dans cette conception la contrainte liée à l'intervention du juge n'est pas considérée comme un outil d'intervention sociale mais plutôt comme la garantie qui accompagne toute décision de justice.

Cette conception peut surtout se développer dans le cadre de l'article 37. En effet, c'est la seule disposition qui permet aux destinataires de l'aide de saisir eux-mêmes directement le tribunal de la jeunesse. Car, même s'ils peuvent faire valoir certains des points développés ci-dessous dans leur défense dans les procédures mues sur base des articles 38 et 39, il ne s'agit seulement que d'une défense et non d'une possibilité pour les destinataires de l'aide d'en appeler d'initiative au juge.

Ils peuvent tout d'abord saisir le tribunal au motif que l'autorité administrative n'a pas respecté la procédure selon laquelle doit se décider une mesure d'aide volontaire : par exemple, certaines personnes n'ont pas été convoquées ou entendues<sup>50</sup>, l'accord n'a pas fait l'objet d'un écrit<sup>51</sup>, la proposition n'était pas motivée<sup>52</sup>,...

L'analyse de la jurisprudence démontre que, bien souvent, dans ce cas le tribunal de la jeunesse intervient comme un « juge de la légalité ». Si le recours est fondé, le tribunal « annule » la décision faisant l'objet du recours, mais n'évoque pas l'affaire et ne prend donc pas une nouvelle décision<sup>53</sup>.

Les destinataires de l'aide peuvent également contester les décisions de refus ou d'octroi d'aide volontaire ainsi que les décisions relatives aux modalités d'aide volontaire ou contrainte. Dans ce cas, le recours touche au fond de l'affaire. Le tribunal va apprécier le travail du conseiller ou du directeur à l'inverse des procédures fondées sur les articles 38 et 39 où ce travail ne doit pas nécessairement lui être connu. Il faut remarquer en passant que le caractère contraignant des décisions du directeur donne pleinement au recours son sens « d'appel à une juridiction supérieure ».

S'il ne parvient pas à concilier les parties, le tribunal rend une décision contraignante réglant la situation au fond qui s'impose tant au demandeur d'aide qu'au conseiller ou au directeur.

Le fait que le recours soit introduit pas les destinataires de l'aide démontre leur volonté de maintenir le lien avec le processus d'aide. Ils pourraient, en effet, se contenter de marquer leur désaccord en refusant de collaborer, ce qui contraindrait le parquet à envisager une action sur base des articles 38 ou 39 pour autant que les conditions d'application de ces dispositions soient réunies.

Le caractère contradictoire de la procédure civile renforce le rôle de «juge de l'intervention sociale» du tribunal de la jeunesse. En effet, c'est le conseiller lui-même qui va comparaître pour venir s'expliquer en présence des autres parties. Les parties ont le sentiment qu'il y a une égalité des armes et qu'elles sont sur le même pied que lui. Par ailleurs, après la décision, les parties restent «en relation» pour l'exécution de la mesure.

#### B. Le tribunal comme seul utilisateur de la contrainte

Lorsqu'il est demandé au juge de faire usage de l'outil d'intervention qu'est la contrainte dont il peut seul user, le recours au judiciaire est envisagé comme un transfert du dossier du social vers le judiciaire. Ce qui est donc recherché dans ce passage d'un secteur vers l'autre, c'est la possibilité d'user de la contrainte comme mode de résolution de problèmes de nature sociale.

La contrainte est donc un mode d'intervention sociale. Son utilisation est justifiée par la défense de certaines valeurs sociales et de certains intérêts déterminés par le législateur communautaire.

Dans cette conception, le juge est considéré comme un intervenant social d'un type unique : il est le seul à pouvoir imposer son aide par la contrainte. Cela lui donne une place prépondérante par rapport aux autres intervenants. Il est le seul à pouvoir se faire respecter par la « force ».

Il ressort des travaux préparatoires que si le tribunal de la jeunesse a été jugé comme

<sup>50</sup> T.J. Nivelles, 29 juin 1995, n° 315, (JDJ 261).

<sup>51</sup> T.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., 22 septembre 1995, n° 19/17090 (JDJ 118).

<sup>52</sup> T.J. Mons, 8<sup>ème</sup> Ch., 6 avril 1995, n° 62D, (JDJ 262).

<sup>53</sup> T.J. Charleroi, 13<sup>ème</sup> Ch., 27 octobre 1995, 19/17.539, (JDJ 122).

## Suffit-il d'être compétent pour organiser un « débat équitable » ?

le plus apte à utiliser le pouvoir de contrainte, et par là-même occuper une position dominante à l'égard des autres intervenants, c'est en raison du fait que « le conseiller et son service d'aide spécialisée à la jeunesse étant des organes administratifs à compétence purement sociale il ne pouvait être question, toujours dans le respect des droits des personnes, de lui donner comme tel le pouvoir d'imposer des mesures à des particuliers. Seule l'autorité judiciaire est habilitée à exercer ce pouvoir, en raison des garanties qu'elle présente quant au respect de ces droits »<sup>54</sup>.

Il convient cependant de s'interroger sur le choix ainsi fait par le législateur communautaire. Car suffit-il d'être compétent pour organiser un « débat équitable » pour devenir un spécialiste de l'utilisation de la contrainte comme outil d'intervention sociale ?

### 1. Le tribunal est un spécialiste de la technique du débat équitable :

L'intention du législateur communautaire a manifestement été de confier la matière de l'aide contrainte au tribunal de la jeunesse en raison du fait que c'est le pouvoir judiciaire qui garantit au mieux les libertés individuelles de chacun, et notamment les droits de la défense.

Il est incontestable que l'intervention contraignante porte atteinte aux droits et libertés individuels garantis par les différents textes internationaux, la constitution, les lois et le décret. Il est également incontestable que les règles de procédure, civile ou criminelle, offrent de très sérieuses garanties de procès équitable, c'est-à-dire de débat équitable. C'est d'ailleurs leur objectif premier.

En considérant le juge comme un spécialiste du débat équitable, cela signifie qu'on est en droit d'attendre de lui de pouvoir faire respecter les règles de procédure par les parties et de les utiliser pour instaurer un débat de qualité qui permettra d'approcher au mieux la solution qui s'impose.

Ainsi, la performance sur laquelle doit être évalué le juge est la qualité du débat institué et non ses performances dans le réel familial ou social<sup>55</sup>. Il n'est donc plus attendu du juge une performance directe par rapport à l'action à mener à l'égard du jeune et de sa famille. Au contraire, en lui demandant de mettre en place un débat

équitable entre les acteurs de l'aide sociale, le juge n'est plus un intervenant de première ligne ni l'homme orchestre autour de qui s'articulent les diverses formes d'intervention. En privilégiant son rôle de spécialiste du débat équitable, le tribunal de la jeunesse s'écarte donc de la figure du juge du modèle de Jupiter décrit par F. Ost<sup>56</sup> qui applique la loi à l'espèce, et de celle du juge du modèle d'Hercule sorte de juge-providence qui fait la loi en fonction des intérêts à protéger. Il se rapproche par contre du juge du modèle d'Hermès, dieu messager qui se situe dans l'entre-deux choses, dieu des marchands qui préside aux échanges et dieu des navigateurs qui force les passages inconnus.

En relevant que le pouvoir judiciaire est le meilleur garant des droits de la défense, le législateur communautaire sollicite avant tout du tribunal de la jeunesse qu'il assure une performance indirecte qui consiste à créer l'échange entre les différents acteurs. Cette fonction convient assurément bien au pouvoir judiciaire.

### 2. Le tribunal a-t-il les moyens de déterminer l'intervention contraignante adéquate ?

Il faut reconnaître que dans notre pays la justice a été la promotrice et l'initiatrice de l'aide aux mineurs en danger. Souvent les magistrats, en raison du pouvoir de contrainte qui est attaché à leur décision, ont pu faire bouger les choses et faire en sorte que des situations d'enfant en danger puissent d'abord être dénoncées et, par la suite, traitées. Mais, il faut également reconnaître qu'avec le développement des sciences sociales et de l'éducation, les diverses institutions sociales, composées maintenant de professionnels formés et non plus de bénévoles animés par un esprit caritatif, sont actuellement souvent plus à même de prendre le relais. Il ne s'agit bien entendu pas de faire preuve de méfiance à l'égard de la justice, mais plutôt de reconnaître que le développement des services sociaux leur permet maintenant d'assurer les tâches qui leur reviennent, sans que la justice ne doive, comme autrefois, se substituer à leur défaillance.

Cette présence des professionnels du secteur de l'aide permet aujourd'hui de poser la question de savoir si c'est bien le tribunal de la jeunesse qui, même s'il s'agit

d'une juridiction spécialisée, est l'instance la plus indiquée pour déterminer quelle est la mesure qui doit être appliquée de manière contraignante.

En effet, n'étant pas un professionnel de l'intervention sociale ni de l'éducation, n'ayant aucune formation particulière dans ce domaine, n'ayant aucune connaissance particulière du milieu de vie de leurs « clients », n'étant pas tenu de se plier aux exigences professionnelles du secteur (p. ex. l'exigence de supervision, de formation continue, etc.), comment le juge peut-il choisir parmi les différentes mesures celle qu'il convient d'imposer pour « éduquer » au mieux l'enfant. Or, c'est bien ce qui est demandé au tribunal de la jeunesse dans le cadre de l'article 38 notamment. Il ne doit pas « rendre la justice », c'est-à-dire décider ce qui fait droit entre différentes parties, mais il doit déterminer la mesure sociale la plus adéquate en vue « d'éduquer » un enfant en danger. Le tribunal de la jeunesse est ainsi amené à prendre des décisions capitales pour la vie des personnes qui en font l'objet sans cependant que d'une quelconque manière il soit formé pour ce faire.

Il est incontestable qu'imposer une mesure éducative par la contrainte est une atteinte à la liberté individuelle des personnes concernées. Il est donc justifié de tout mettre en place pour garantir les droits de ces personnes. Mais il est tout aussi fondamental pour l'avenir de ces personnes que la mesure concrète puisse être déterminée avec le plus de sérieux professionnel possible. La pratique révèle fréquemment les conséquences catastrophiques d'une mesure inadaptée pour les destinataires de celle-ci.

<sup>54</sup> Conseil de la Communauté française, session 1990-1991, 24 octobre 1990, 165, n° 1, p. 28.

<sup>55</sup> A. GARAPON, « Justice rituelle, justice informelle, justice décentralisée », in La justice des mineurs. Evolution d'un modèle, sous la direction de A. GARAPON et D. SALAS, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 146-147.

<sup>56</sup> F. OST, « Jupiter, Hercule ou Hermès. Quel modèle pour un droit post-moderne? », Journ. Proc., n° 179, 5 oct. 1990, p. 14 et suiv. ; F. OST, « Juge-pacificateur, juge-arbitre, juge-entraîneur. Trois modèles de justice », in Fonction de juger et pouvoir judiciaire, Fac. Univ. St. Louis, Bxl, 1985, p. 1 et suiv.

## L'aide la plus adéquate possible

Or, dans l'état actuel des choses, il est légitime de craindre que trop de décisions reposent avant tout sur l'expérience de vie personnelle du magistrat<sup>57</sup> et sur sa vision de la vie en société, de la vie familiale, de l'intérêt de l'enfant, ... Est-ce encore acceptable à l'heure où l'intervention sociale est un secteur entièrement professionnalisé avec toutes les exigences de qualité qui y sont liées ? Peut-il dès lors encore se concevoir qu'une mesure concrète soit déterminée sans qu'au moins un professionnel du secteur figure parmi les décideurs ou soit partie à la cause ?

### Conclusion : pourquoi ne pas généraliser l'article 37 ?

Comme nous l'avons vu, la déjudiciarisation et le caractère subsidiaire de l'intervention judiciaire sont des principes fondamentaux du décret. Certaines interprétations qui sont faites de l'article 38 réduisent sensiblement la portée de ces principes.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse de l'article 37 que l'utilisation de la procédure civile participe à l'esprit du décret qui veut privilégier le dialogue entre les instances sociales et les destinataires de l'aide. L'utilisation de cette procédure induit un tout autre rapport au juge et à la justice. Les parties lui demandent de créer les conditions d'un débat équitable et de trancher entre les deux thèses en présence. Il n'est pas d'abord demandé au tribunal de se substituer à l'instance d'aide.

Il en va tout autrement lorsqu'est utilisée la procédure criminelle de type inquisitoire comme c'est le cas dans le cadre de l'article 38. Les justiciables sont « poursuivis ». Ils ont tout à perdre et rien à gagner. Ils ne peuvent que se défendre face au ministère public à l'encontre duquel ils ne se sentent pas sur pied d'égalité. L'instance sociale est absente. La relation est coupée. Par ailleurs, il se dégage un parfum de mystère par le fait que le conseiller a transmis certaines informations au parquet sans que jamais les justiciables ne puissent avoir la certitude de les connaître toutes ni exiger que le conseiller fournisse des

éléments supplémentaires figurant dans son dossier. La situation est d'autant plus grave pour les intéressés que, dans le cadre de l'article 38, le tribunal a pour mission de se substituer à l'instance d'aide et de déterminer concrètement quelle est la mesure éducative qu'il faut leur imposer. Or, comme nous l'avons vu ci-dessus, il n'est pas certain que c'est le tribunal qui, actuellement, offre le plus de garantie quant à ce choix.

Sans avoir la prétention d'apporter une solution « miracle », nous voudrions soumettre à la réflexion la proposition de généraliser le système de recours organisé par l'article 37 aux hypothèses visées à l'article 38. Sans vouloir rentrer dans tous les détails que soulève une telle suggestion, on peut notamment relever les points suivants.

Lorsqu'il n'a pas pu obtenir l'accord des personnes concernées, le conseiller saisirait lui-même le tribunal lorsqu'il estime que le mineur rentre dans le champ d'application de l'actuel article 38. La pratique a révélé que c'était une illusion de croire qu'en ne permettant pas au conseiller de saisir le tribunal, on renforçait la confiance que les intéressés avaient en lui. Au contraire, bien souvent, le conseiller avertit d'entrée de jeu que le fait de ne pas collaborer peut fort probablement entraîner un signalement au parquet. Par ailleurs, la suspicion des intéressés à l'égard de toutes les instances, et pas seulement du conseiller, s'accroît en raison du fait que, lors du signalement, tout se passe dans le secret et dans « leur dos ». Dès lors, si on veut favoriser la confiance, il vaut mieux jouer « carte sur table » et permettre au conseiller de saisir le tribunal.

Dans ces conditions, il appartient au conseiller de démontrer l'état de danger grave et actuel devant le tribunal et les intéressés. La présence du conseiller permet d'éviter de longues discussions à propos de questions telles que le refus de l'aide volontaire, la notion d'accord, ... Son audition permet d'obtenir toutes les nuances nécessaires. Bien souvent, en raison de sa présence, le conseiller sera plus enclin à donner des informations supplémentaires contenues dans son dossier puisqu'il pourra vérifier par lui-même l'usage qui en est fait.

Par le fait qu'ils sont tous mis sur le même pied, l'organisation d'un débat de qualité entre le conseiller et les parties favorise

au mieux la conciliation, ce qui est conforme à l'esprit du décret.

Par contre, si aucune conciliation n'intervient, la détermination de l'éventuelle mesure adéquate est le fruit d'un débat entre les parties. Le conseiller y défend son programme d'aide et les parties leur point de vue. Le tribunal tranche entre les thèses en présence mais ne tient pas avant tout le rôle d'un super éducateur.

Au contraire, la présence à l'audience du conseiller établit un équilibre entre les exigences du débat équitable garanti par le tribunal et les exigences de l'approche sociale garantie par le conseiller. Car, même si le conseiller est partie à la cause, son objectif premier n'est bien entendu pas de « gagner », mais de participer à la mise en place de l'aide la plus adéquate possible.

Dans l'hypothèse où le tribunal prononce une mesure contraignante, on peut se demander s'il n'est pas opportun de continuer à prévoir que c'est le directeur qui la met en œuvre. Cela permettrait que le conseiller reste le personnage de l'aide volontaire. Il faut renforcer son autorité et sa crédibilité en lui donnant le pouvoir d'introduire le recours, mais il ne faut pas l'amener à agir sur le terrain de manière contraignante. A défaut, on en reviendrait à la situation connue sous l'empire de la loi de 1965 où les comités de protection de la jeunesse étaient avant tout devenus des organes d'exécution du tribunal de la jeunesse.

Cette suggestion de généraliser le principe de l'article 37 nous semble constituer une réponse relativement simple à mettre en œuvre aux deux principaux problèmes développés dans notre contribution. Elle participe à éviter que les principes de subsidiarité et de déjudiciarisation ne soient battus en brèche. Elle permet un équilibre entre les exigences du débat équitable et celles du secteur social.

<sup>57</sup> M.Th. MAZEROL, « Impact de la personnalité du juge des enfants sur ces décisions », in *De quel droit ? De l'intérêt... aux droits de l'enfant sous la direction de F. BAILLEAU et M. GUEISSAZ, Cahier du CRIV n° 4, Vaucresson, 1988, p. 47 et suiv.*

# Rôles respectifs et conflits de compétence

Jean-François Servais

## Introduction

La question des conflits que suscite, entre les C.P.A.S. et les institutions de la protection de la jeunesse, l'octroi d'une aide aux mineurs d'âge n'est pas nouvelle.

Jean Marie Berger, examinant la jurisprudence des six années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi du 07 juillet 1976 organique des C.P.A.S., notait déjà : «*il est impossible de ne pas rapprocher les dispositions légales régissant la mission des C.P.A.S. en faveur des mineurs de celles qui régissent les Comités de Protection de la Jeunesse tant la part des conflits de compétence entre ces deux organismes font l'objet de différends sanctionnés par les Chambres de Recours*». (1)

Les causes du conflit, portant notamment sur la prise en charge des placements, étaient doubles :

d'une part, la rencontre sur le même terrain de deux subsidiarités; celle des C.P.A.S., inscrite dans la loi, celle des institutions de protection de la jeunesse, issue de la fonction même de juger pour ce qui est du tribunal, des règles de subventionnements pour ce qui est du C.P.J.;

d'autre part, et celle-ci est sans doute à l'origine de la première, la volonté de voir supporter par l'autre le coût d'une aide dont le besoin est en fait rarement contesté (2).

A la lecture du décret ainsi que de l'exposé des motifs, il est manifeste que le législateur de 1991 a voulu tenir compte de ce problème et a cherché à mettre en place, dans le nouveau cadre légal, un système qui devait éviter que ne ressurgissent de tels conflits.

- C'est à l'examen de ce système que sera consacrée la première partie du présent article, par un rapprochement de deux textes, le décret du 4 mars 1991 et la loi du 8 juillet 1976.
- La seconde partie traitera de quelques remarques et questions sur la mise en application du décret.

Avant de les aborder, un rappel préliminaire mais essentiel pour la suite de l'exposé : titulaires du droit à l'aide sociale, les mineurs d'âge sont, suite notamment à un Arrêt du Conseil d'Etat de 1988, reconnus capables de mettre en oeuvre ce droit y compris devant les juridictions.

Cette jurisprudence est actuellement suivie par les juridictions du travail.

## I. Compétence respective et principe de subsidiarité

### 1. Compétence respective quant aux personnes

Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse s'applique :

- 1) aux jeunes en difficulté (quelles que soient la nature et l'importance de leurs difficultés), ainsi qu'aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales;
- 2) à tout enfant dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises par son comportement, celui de sa famille ou de ses familiers (art. 2, al. 1 du décret).

La loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'Aide sociale s'applique à toute personne (art. 1) et donc aux jeunes visés par le décret, hormis ceux dont la situation de séjour est visée par l'article 57 § 2 de la loi organique.

### 2. But de l'aide

Le décret prévoit, en son article 3, que tout jeune, c'est-à-dire la personne âgée de moins de 18 ans ou celle de moins de 20

ans pour laquelle l'aide est sollicitée avant l'âge de 18 ans (art. 1, 1° du décret), a droit à l'aide spécialisée organisée dans le cadre de ce texte.

Il précise que «*cette aide tend à lui permettre de se développer dans des conditions d'égalité de chances en vue de son accession à une vie conforme à la dignité humaine*».

La loi organique prévoit, en son article 1, que «*toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine*».

Les deux types d'aide ayant le même objectif, accéder ou mener une vie conforme à la dignité humaine, et s'adressant pour partie à la même population, se pose logiquement la question du chevauchement des compétences.

Le Conseil d'Etat, appelé à donner son avis sur le projet de décret, notait d'ailleurs, à propos de l'article 3 : «*Il convient d'éviter tout double emploi avec l'aide prévue à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'Aide sociale*» (3).

Le législateur répond à cette préoccupation en instaurant de manière explicite, dans l'article 36 du décret, un principe de subsidiarité entre l'aide octroyée par le C.P.A.S., prioritaire, et celle octroyée par le conseiller de l'aide à la jeunesse, complémentaire et supplétive.

### 3. Compétence matérielle respective et principe de subsidiarité

- (1) *Le Droit à l'Aide sociale, Mythes et Réalités, par Jean-Marie Berger, 1977-1983, Union des Villes et des Communes, p. 112*
- (2) *Décret relatif à l'Aide à la Jeunesse - Fin des conflits C.P.A.S. - O.P.J., Christian NOIRET, in J.D.J. no 106, juin 1991, p. 4)*
- (3) *Avis du Conseil d'Etat, Observations particulières, art. 3, in Protection de la Jeunesse et Aide à la Jeunesse, Recueil de textes légaux et réglementaires, A.S.B.L. Jeunesse & Droit, Annexes, P. 39*

Ce principe de subsidiarité existait déjà précédemment pour les Comités de Protection de la Jeunesse qui ne pouvaient engager des dépenses à charge du ministre de la justice (Communauté française aujourd'hui), qu'après avoir «*au préalable recherché ou provoqué l'intervention d'institutions publiques ou privées ou de toute personne physique ou morale susceptibles de couvrir ces dépenses en tout ou en partie*» (4).

Le législateur de 1991 rappelle d'ailleurs que «plus encore que pour les Comités de Protection de la Jeunesse dont c'était déjà une caractéristique, il convenait d'insister sur le caractère supplétif de la prise en charge du jeune par le conseiller lui-même» (5).

### a. Caractéristique de l'aide spécialisée

Afin de comprendre comment cette subsidiarité est organisée par le décret, il est utile de rappeler ce qui caractérise l'aide spécialisée auquel le jeune a droit.

Selon l'exposé des motifs, «*par aide spécialisée, le décret entend toute forme d'aide distincte de celle organisée par d'autres législations comme, par exemple, la loi du 08 juillet 1976 organique des C.P.A.S.*» (6)

Il y est encore précisé qu'«*elle peut revêtir toute forme que le Conseiller entend lui donner et qui emporte l'accord du jeune et de sa famille, par ex. la forme d'une aide financière comme le paiement d'un séjour en classe verte ou encore la forme d'un hébergement en institution ou en famille d'accueil ou également la forme d'une assistance du jeune en ses démarches envers un service administratif, pour autant que ces formes d'aide ne puissent être prises en application d'aucune autre législation que le décret.*» (7)

Pour mieux cerner cette notion d'«aide spécialisée», il est donc nécessaire d'examiner les missions qui ont été confiées aux Centres Publics d'Aide Sociale, et partant les formes d'aide que ceux-ci sont habilités à octroyer.

On peut cependant dès à présent quelque peu s'étonner des trois exemples ci-dessus, pris par le législateur de 1991, car il s'agit justement de trois situations où le C.P.A.S. peut, voire doit, intervenir.

### b. Aide octroyée par les C.P.A.S. (loi du 8 juillet 1976)

A la simple lecture de la loi organique des C.P.A.S., il est clair d'une part que l'aide qu'ils ont pour mission d'octroyer est globale et d'autre part qu'elle peut prendre les formes les plus variées qui soient.

Il n'existe pas, a priori, de forme d'aide pour laquelle le C.P.A.S. ne serait pas compétent.

#### I - Les formes

«*Leur mission est d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.*»

«*Ils assurent non seulement une aide palliative ou curative mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique*» (art. 57 § 1).

S'agissant spécifiquement de mineurs d'âge, «*le centre exerce la tutelle ou à tout le moins assure la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge, lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou les organismes publics*» (art. 57 § 3).

Dans ce cadre, un accord peut ainsi être pris entre des parents, le C.P.A.S. et une institution.

En outre, «*tout mineur d'âge à l'égard duquel personne n'est investi de l'autorité parentale ou n'exerce la tutelle ou la garde matérielle est confié au Centre public d'Aide sociale de la commune où il se trouve*» (art. 63 et svts). Ce peut être le cas d'enfants mineurs de nationalité étrangère se retrouvant seuls sur le territoire belge (sauf exception de l'article 57 § 2 de la loi organique).

Cette même loi prévoit également que «*le centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère*» (art. 60 § 2), par exemple, en matière de législation sociale.

Il assure en respectant le libre choix de l'intéressé la guidance psycho-sociale, morale ou éducative.

Il tient compte de la guidance déjà effectuée et de la possibilité de faire continuer celle-ci par le service auquel l'intéressé a déjà fait confiance (art. 60 § 4).

#### II - La méthode

Sa mission, le C.P.A.S. doit la remplir «en suivant les méthodes de travail social les plus adaptées et dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des intéressés» (art. 59).

Son intervention est en outre, «s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y parvenir» (art. 60 § 1).

#### III - Les moyens

Si le C.P.A.S. peut apporter tout type et forme d'aide, il n'est bien évidemment pas tenu de tout assumer directement. Il peut recourir à des collaborations :

«le C.P.A.S. crée là où cela s'avère nécessaire et, le cas échéant, dans le cadre d'une programmation existante, des établissements ou services à caractère social, curatif ou préventif, les étend et les gère» (art. 60 § 6).

Mais il peut «*recourir à la collaboration de personnes, d'établissements ou de services qui, créés soit par les pouvoirs publics soit par l'initiative privée, disposent des moyens nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent, en respectant le libre choix de l'intéressé.*»

«*Le centre peut supporter les frais éventuels de cette collaboration s'ils ne sont pas couverts en exécution d'une autre loi, d'un règlement, d'un contrat, ou d'une décision judiciaire*» (art. 61).

Il dispose aussi de la possibilité de créer des comités de coordination (art. 62).

#### IV - Les limites de l'aide

Les limites de l'intervention du C.P.A.S. ne se situent dès lors pas au moment où il est nécessaire de recourir à l'intervention d'un service agréé dans le cadre du décret du 04 mars 1991 ou à une forme d'aide offerte par ces services.

(4) Article 3 de l'Arrêté royal du 02 juillet 1966 déterminant les conditions dans lesquelles les Comités de Protection de la Jeunesse peuvent engager des dépenses.

(5) Exposé des motifs, in Protection de la Jeunesse et Aide à la Jeunesse, Recueil de textes légaux et réglementaires, A.S.B.L. Jeunesse & Droit, Annexes, p. 26.

(6) Ibidem, p. 10

(7) Ibidem

- Rien n'empêche, en effet, le C.P.A.S., non seulement de créer, mais aussi de solliciter la collaboration des services agréés ou non dans le cadre du décret.

Parmi les services agréés, et hormis l'hypothèse où leurs statuts excluraient toute collaboration avec le C.P.A.S., seuls, en effet, les Centres d'orientation éducative (C.O.E.) ne pourraient répondre positivement (8).

En fait, la seule limite d'intervention du C.P.A.S. est déterminée par la question suivante : l'aide est-elle nécessaire pour que le demandeur puisse mener une vie conforme à la dignité humaine ?

Si le système mis en place en première ligne fonctionne adéquatement et si les services créés à ce niveau disposent de moyens suffisants et des collaborations nécessaires pour réaliser leurs missions, on peut se demander si, en fait, ils ne sont pas compétents pour répondre à toutes les demandes d'aide, quel que soit le type de difficulté rencontrée par le jeune ou/et sa famille.

En outre, service de proximité, le C.P.A.S. permet de bien rencontrer une autre priorité clairement mise en avant par le décret : l'aide dans le milieu de vie.

### c. Aide octroyée par le Conseiller de l'Aide à la Jeunesse (décret du 04 mars 1991)

I. Si l'on cherche, à partir de ce constat, à situer le principe de subsidiarité établi par le décret en son article 36, on remarque que la mission première du Conseiller de l'Aide à la jeunesse est de veiller à ce que les particuliers reçoivent des institutions, administrations et autres services, dont le C.P.A.S., l'aide que ceux-ci ont mission d'octroyer.

Après avoir examiné la demande et, s'il y a lieu, établi avec les intéressés un diagnostic, il est en effet chargé d'orienter les intéressés vers tout particulier ou service approprié, agréé ou non dans le cadre du présent décret, dont notamment le Centre public d'aide sociale compétent et de seconder les intéressés dans l'accomplissement de leurs démarches en vue d'obtenir l'aide sollicitée (art. 36 § 1 et § 2).

L'objectif est clair (obtenir l'aide sollicitée) et inclut donc logiquement, si besoin est, tant les démarches amiables que les recours administratifs ou judiciaires.

Le conseiller peut bien évidemment proposer aux particuliers, en vue d'atteindre cet objectif, la collaboration de services, voire d'avocats.

Il pourrait ainsi, s'il estimait avec le jeune ou la famille l'aide accordée par le C.P.A.S. non appropriée, seconder les intéressés pour obtenir l'aide adéquate, y compris devant les juridictions du travail.

Toujours dans le cadre de cette mission prioritaire, il est chargé d'autoriser, s'il échet, conformément à l'art. 56, le remboursement des frais exposés par le C.P.A.S. (art. 36 § 2).

Cette disposition n'est cependant toujours pas d'application, ce qui, dans la pratique, est source de conflits.

C'est toujours dans le même objectif précité que le Conseiller a une mission de coordination et d'interpellation et qu'il peut demander l'intervention d'une équipe spécialisée.

II. Cette première application du principe de subsidiarité est complétée par une seconde qui autorise le conseiller à confier le soin d'apporter l'aide appropriée aux services de l'aide à la jeunesse et aux particuliers et services qui concourent à l'application du décret à quatre conditions :

- lorsque les services non agréés dans le cadre du décret ne sont pas en mesure, lors de la demande, d'apporter une aide appropriée (9);
- de manière exceptionnelle et provisoire;
- dans l'attente de l'aboutissement des démarches permettant d'obtenir l'aide de ces services;
- et ce, uniquement pendant le temps nécessaire (art. 36 § 6).

Ce peut être le cas notamment lorsque l'aide sollicitée est urgente (ex. d'un jeune sans ressources et sans résidence) et que la réponse du C.P.A.S. tarde ou est négative et qu'un recours s'impose.

Ce peut être également le cas lorsque, in concreto, il n'existe pas un service dont la mission serait de répondre à la demande formulée.

Lorsque le conseiller intervient sur base de l'article 36 § 6, deux hypothèses sont donc essentiellement visées :

- la première lorsque la forme d'aide à octroyer est prévue par une autre législation que le décret (ex. la loi organique des C.P.A.S.) mais qu'il n'est

pas possible d'en faire bénéficier les intéressés dans un délai utile.

Dans ce cas, le conseiller peut faire intervenir le Service d'Aide à la Jeunesse et les particuliers et services qui concourent à l'application du décret, le temps nécessaire pour obtenir, en secondant les intéressés, l'aide sollicitée.

- la seconde lorsque la forme d'aide à octroyer n'est pas prévue par une autre législation.

## II. Quelques remarques à propos de la mise en application du décret

Il est évident que derrière les problèmes relatifs à l'application et à l'interprétation des textes, des enjeux financiers et politiques perturbent le bon fonctionnement du système voulu par le législateur.

Chercher à faire supporter par l'autre la charge financière de l'aide octroyée aux mineurs d'âge reste une question d'actualité.

Il n'est pas sans intérêt de le rappeler avant d'aborder la question des éventuels dysfonctionnements.

L'examen de cette question sera lui-même précédé de trois remarques relatives à l'incidence sur le principe de subsidiarité, de l'article 57 § 2 de la loi organique des C.P.A.S., de la nécessité d'un accord des parents devant le conseiller dans le cas où cet accord est obligatoire, de la non entrée en vigueur de l'article 56 du décret du 04 mars 1991.

### - Première remarque : incidence du nouvel article 57 § 2 de la loi organique des CPAS.

(8) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 07 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, article 3, 3o, a.

(9) L'exposé des motifs (ibidem (5) p.2) précise par ailleurs que, du fait de son caractère supplétif, «l'aide spécialisée ne doit être dispensée que dans les cas où les services dits de première ligne n'ont pas pu apporter l'aide de manière adéquate», ce qui implique normalement qu'il faut s'y être adressé.

Depuis le 19 janvier 1993, en application de l'article 57 § 2 évoqué précédemment, les C.P.A.S. ne peuvent plus accorder de l'aide strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays :

1) à l'étranger qui s'est déclaré réfugié, a demandé à être reconnu en cette qualité, n'est pas autorisé à séjourner dans le Royaume en cette qualité et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié;

2) à l'étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié.

Cette disposition vise indistinctement les majeurs et les mineurs (10).

Il n'est pas nié, par ailleurs, que le logement, la nourriture, les vêtements, la scolarisation notamment sont nécessaires pour accéder à une vie conforme à la dignité humaine, critère retenu non seulement par la loi organique des C.P.A.S. mais également par le décret.

Le décret, lorsqu'il définit son champ d'application, ne fait aucune distinction entre le jeune qui se trouve en séjour légal et celui qui se trouve en séjour illégal.

Or, actuellement, des candidats réfugiés visés par cette article 57 § 2 de la loi organique, qui ne bénéficient plus de l'aide du C.P.A.S. depuis plusieurs mois et vivent parfois dans des conditions extrêmement précaires sans titre de location, sans chauffage, sans eau chaude, sans ressources, sinon les colis de la Croix Rouge, en arrivent à demander que leurs enfants mineurs, souvent très jeunes, soient, eux au moins, logés dans un endroit chauffé, correctement nourris et scolarisés.

Si une telle demande lui est adressée, le conseiller constatera probablement qu'aucun service ou particulier n'est en mesure, au moment de la demande, d'apporter au jeune l'aide appropriée.

S'il y a accord sur une mesure, il pourra intervenir sur base de l'article 36 § 6 du décret (10a).

Sans en discuter ici le caractère directement applicable ou non, on peut rappeler à propos de cette question que l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, prévoit que les Etats Parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toute forme de discrimination ou de sanction motivée par la situation juridique de ses parents, représentants légaux ou des membres de sa famille.

**- Deuxième remarque : limite de certaines interventions du conseiller par rapport à celles du C.P.A.S. : l'accord nécessaire des parents - hypothèse de réorientation manifestement erronée.**

Lorsque les demandes d'aide proviennent directement de jeunes qui se trouvent hors de leur milieu familial ou estiment ne plus pouvoir rester dans ce milieu, le conseiller est tenu de recueillir l'accord des parents car la mesure porte sur un «retrait du milieu familial» ou son maintien hors de celui-ci.

Ce n'est pas le cas du C.P.A.S.

Même en cas d'opposition des parents à l'octroi d'une aide, s'il constate que le mineur, demandeur, est bien dans un état de besoin ne lui permettant pas de mener une vie conforme à la dignité humaine, il rentre dans ses missions de lui fournir l'aide la plus appropriée pour y répondre.

Un important arrêt du Conseil d'Etat du 19 octobre 1988 (11) rappelle que le droit à l'aide sociale peut être exercé par toute personne qui se trouve dans un état de besoin. Il précise ensuite :

- ce droit appartient aussi, à titre personnel, au mineur qui ayant quitté, à tort ou à raison, sa famille se trouve dans un état de besoin.

- Il appartiendra au C.P.A.S. et à sa suite à la chambre des recours (actuellement au tribunal du travail), d'apprécier si l'état des relations du mineur avec ses représentants légaux a une incidence sur l'opportunité d'accorder une aide.

Dans ces hypothèses, qui ne sont pas rares, c'est donc doublement à tort que le C.P.A.S. renvoie au Conseiller de l'aide à la jeunesse du fait, d'une part, de l'existence du principe de subsidiarité et, d'autre part, de l'absence d'accord des parents.

Ces derniers peuvent, de leur côté, s'adresser au Conseiller de l'aide à la jeunesse

indiquant qu'ils éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales (art. 2, 1° du décret).

Le Conseiller peut néanmoins estimer que c'est bien le service approprié, à savoir le C.P.A.S. qui est intervenu, et d'une manière adéquate.

**- Troisième remarque : absence de mise en vigueur de l'article 56 du décret.**

La question de la prise en charge financière de l'aide aux mineurs d'âge, on l'a déjà dit, est sous-jacente au conflit de compétence entre le C.P.A.S. et le Conseiller de l'aide à la jeunesse (12).

I. L'article 56 du décret prévoit le remboursement par la Communauté française des frais exposés par le C.P.A.S. à raison d'un pourcentage établi suivant les critères et les normes fixés par l'Exécutif.

Le fait qu'à ce jour, cet article ne soit pas encore entré en vigueur est bien évidemment critiquable, car il était une pièce importante du système mis en place.

Si l'on souhaite un fonctionnement efficace des services intervenant en matière d'aide à la jeunesse, la situation actuelle, source de conflit, ne peut être maintenue.

Il est nécessaire dans les meilleurs délais soit de mettre cet article en vigueur, soit de l'abroger.

II. Il faut néanmoins rappeler que les missions du C.P.A.S. ne sont pas modifiées par le décret.

Elles restent celles prévues par la loi organique.

Le motif financier ne peut, ni en ce cas, ni en d'autres, être valablement invoqué pour refuser l'aide, ce qu'ont, à différentes reprises, rappelé les juridictions appelées à statuer en cette matière.

(10) Il faut rappeler qu'actuellement, malgré le principe affirmé dans l'article 118 de l'Arrêté Royal du 8 octobre 1981 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il n'est pas rare que des Ordres de Quitter le Territoire soient délivrés à des mineurs d'âge.

On considère, par ailleurs, que l'Ordre de Quitter le Territoire délivré au parent s'applique également à ses enfants mineurs qui vivent avec lui.

(10 a) Alors que l'état de besoin n'était pas contesté, certaines demandes de ce type ont déjà été refusées ou n'ont pas reçu de réponse du conseiller.

Un recours sur base de l'article 37 du décret peut être envisagé.

(11) Cet arrêt a été publié dans le J.D.J. n° 9, novembre 1988, p. 24. Voir aussi sur la recevabilité d'un recours introduit par un mineur, Appel travail Liège, 19 octobre 1993, in JDJ, n° 130, décembre 1993, p.32

(12) Il n'est cependant pas possible d'évaluer si, depuis 1991, le montant de l'aide sociale consacré par les C.P.A.S. aux mineurs d'âge a augmenté significativement.

La section C.P.A.S. de l'Union des Villes et des Communes, consultée, précise en effet que les montants de l'aide sociale étant globalisés, il n'existe pas de statistiques d'intervention à l'égard des mineurs d'âge comme c'est le cas pour le minime.



Ceci est vrai même si la tendance actuelle de faire supporter par les C.P.A.S. les déficiences des différents systèmes d'allocations sociales, notamment en matière de chômage, peut apparaître critiquable au regard du caractère résiduaire de l'intervention du C.P.A.S. par rapport à ces interventions.

- III.** Le décret prévoit, en son article 32 § 2, qui lui est d'application, que le Conseiller «décide, dans les limites fixées par l'Exécutif, des dépenses exposées en vue de l'aide individuelle octroyée en application du présent décret...».

Cet article, dans l'attente de la mise en vigueur de l'article 56, n'autorise-t-il pas le remboursement de l'aide prise en charge par les C.P.A.S.?

C'est en tout cas ce qui est pratiqué indirectement lorsque par rapport à une situation donnée, le C.P.A.S. et la Communauté française se partagent les frais de l'aide.

On peut douter cependant qu'il s'agisse d'une application correcte du principe de subsidiarité.

**- Quatrième remarque : les dysfonctionnements.**

N'assiste-t-on pas dans les faits à un glissement, peut-être plus net dans certains arrondissements judiciaires que dans d'autres, où le conseiller de l'aide à la jeunesse devient en quelque sorte le service de première ligne, les autres services étant résiduaire ?

- I.** De plus en plus de services, d'instances ou de professionnels orientent très rapidement voire directement les particuliers vers les «Services de l'Aide à la Jeunesse».

Certains C.P.A.S. participent à ce mouvement en s'estimant résiduaire par rapport au Conseiller de l'Aide à la Jeunesse .

- Exemple de décision à cet égard «...le Comité Spécial de l'Aide Sociale a (...) ajourné sa décision relative à votre demande d'aide sociale, compte tenu que vous devez au préalable solliciter l'aide du Service d'Aide à la Jeunesse».

- D'autres s'estiment tout simplement incompétents à l'égard d'un mineur d'âge (13).

- Dans d'autres cas, le conseiller est amené à devoir délivrer au jeune une attestation indiquant qu'il n'a pas besoin d'aide spécialisée afin que celui-

ci obtienne plus rapidement une aide sociale ou l'obtienne sans devoir aller en recours (13).

Les juridictions du travail, notamment à Namur, ont pourtant rappelé très clairement la subsidiarité de l'aide octroyée par le conseiller par rapport à celle octroyée par le C.P.A.S. (14).

- La pratique est tout aussi peu cohérente lorsqu'il s'agit de jeunes à l'égard desquels la mesure prise par le tribunal de la jeunesse ou celle établie devant le conseiller a pris fin.

Lorsqu'ils se présentent auprès de certains C.P.A.S., ceux-ci les renvoient devant ces mêmes instances qui, par la clôture du dossier, ont pourtant clairement indiqué que leur intervention, subsidiaire, n'était plus nécessaire.

La réorientation très rapide de certains intervenants, non imposée légalement, est également révélatrice d'une tendance à utiliser le Conseiller de l'Aide à la Jeunesse comme «parapluie» dès qu'un problème se pose ou qu'une situation apparaît quelque peu compliquée .

- II.** Le législateur décrétaient voulait manifestement revaloriser les missions des services de première ligne, C.P.A.S., centres P.M.S., centres de guidances, .... et donner aux conseillers, à cet égard, un rôle probablement difficile mais essentiel.

Mission impossible ?

Ils ont, on l'a rappelé, une mission de réorientation, d'interpellation et de coordination.

Cette réorientation est-elle suffisamment assurée et de manière suffisamment «active» ?

Les conseillers de l'Aide à la Jeunesse ne prennent-ils pas directement en charge des problématiques pour lesquelles il existe des services de première ligne compétents ?

La quasi-inexistence d'une jurisprudence dans cette matière alors que l'on connaît la position très restrictive de nombre de C.P.A.S. est à cet égard étonnante.

- III.** On assiste ainsi à un double dysfonctionnement. Dans ce cadre, le jeune se trouve être la «balle de ping pong» du jeu inter-institutionnel, ce qui signifie régulièrement pour lui des difficultés accrues pour obtenir l'aide sollicitée (discours contradictoires des différents intervenants, recours en justice nécessaire,...).

Il n'est pas rare d'ailleurs, alors même que son état de besoin n'est pas contesté, qu'il doive recourir à un troisième service ou un avocat pour obtenir l'aide qu'il demande.

- IV.** Il est clair enfin que si le Conseiller doit intervenir dans l'attente de l'aboutissement des démarches permettant d'obtenir l'aide (art. 36, § 6), par exemple du C.P.A.S., le principe de subsidiarité n'est pas efficace si le délai pour obtenir l'aide devant le conseiller est aussi long, voire plus long que devant le C.P.A.S.

## Conclusion

Doit-on considérer qu'à nouveau, le législateur se montre généreux en termes d'objectifs et d'intentions mais peu cohérent en termes de moyens mis en place pour réaliser ces objectifs ?

L'absence de mise en vigueur de l'article 58 du décret du 04 mars 1996 peut le laisser penser.

On ne peut néanmoins admettre, quelles qu'en soient les explications, que ce soit non pas le manque de services mais bien la pluralité de services qui constitue l'obstacle à ce qu'une personne demandeuse d'aide reçoive celle-ci.

On ne peut de même admettre, quelles qu'en soient les explications, que des services publics prennent des décisions qu'ils savent manifestement illégales; moins encore s'il s'agit de permettre à une personne, dont l'état de besoin n'est pas contesté, de vivre conformément à la dignité humaine.

Il faut souhaiter que chaque instance intervenant assume pleinement les missions dont elle est investie et ne fasse pas supporter par les particuliers et, en l'espèce les jeunes, d'éventuels désaccords dans une matière qui touche directement aux droits de l'homme.

Il faut notamment pour cela une volonté d'appliquer les textes en vigueur.

(13) Pour un exemple : Tribunal du Travail de Namur, 9ème Chambre, 28 juillet 1995, in J.D.J. no 149, novembre 1995, p. 412

(14) Ibidem - Voir également Tribunal Travail de Namur, 10 novembre 1995, in J.D.J. no 153, mars 1996, p. 130

## Diminution du nombre d'institutions d'hébergement et d'enfants accueillis dans de telles institutions en Flandre

# Mythe ou réalité ?

Walter Hellinckx & Benedikte Van den Briel

*Une des conclusions les plus importantes de notre étude récente *Suppléance familiale en Europe*, rédigée en collaboration avec le Dr. M. Colton de l'Université de Swansea et dont l'adaptation française a été faite par le Dr. M. Corbillon de l'Université de Paris X-Nanterre, est que dans l'ensemble des pays de l'Union européenne une diminution du nombre d'institutions d'hébergement peut être observée. Cette tendance peut d'ailleurs être constatée aussi dans un nombre d'autres pays européens et aux Etats-Unis.*

*Dans ce texte, nous examinons d'abord la diminution du nombre d'institutions et d'enfants accueillis en institution dans divers pays. Ensuite nous essaierons de donner une réponse aux questions suivantes :*

### **1. Tendances internationale : diminution du nombre d'institutions et d'enfants accueillis en institution**

La baisse du nombre des enfants placés en institution n'est pas aussi forte dans tous les pays. En général nous pouvons partir de l'hypothèse qu'il diminue graduellement du nord vers le sud. Nous nous limitons aux pays où la réduction est extrêmement grande et dont nous avons des données suffisantes.

En Suède, par exemple, dans certaines régions, toutes les institutions ont été supprimées et les éducateurs se sont engagés intensivement dans l'intervention auprès des enfants au sein des familles mêmes. Dans un certain nombre de cas, cette in-

*tervention s'avérerait être insuffisante et un nombre de petites institutions spécialisées ont été fondées, mais sur une échelle très limitée (Müller-Scholl, 1982).*

*Se présente-t-il en Flandre, comme dans beaucoup d'autres pays, une diminution du nombre de placements dans les institutions de l'aide spéciale à la jeunesse ?*

*Cette diminution est-elle réelle ?*

*Quels sont les facteurs pouvant expliquer cette diminution ?*

*Quelles alternatives sont disponibles pour le placement en institution ?*

*Ce texte est centré sur les placements d'enfants et d'adolescents qui ont des difficultés d'ordre social ou psychosocial, ce qui comprend les placements de type judiciaire, mais exclut les institutions scolaires et les placements liés aux seuls handicaps physiques ou mentaux.*

tervention s'avérerait être insuffisante et un nombre de petites institutions spécialisées ont été fondées, mais sur une échelle très limitée (Müller-Scholl, 1982).

Au Royaume-Uni aussi la baisse du nombre de placements en institution est très prononcée. Les chiffres pour l'Angleterre et le Pays de Galles sont frappants. La diminution du nombre des placements en institution entre 1975 et 1990 y était dramatique (Note de la rédaction : ne faudrait-il pas lire drastique ?). En 1975, il y avait encore quelque 37.000 enfants en institution. En 1987, ce nombre était réduit à environ 15.000 (Cliffe & Berridge, 1991). Cette baisse persiste selon Bullock (1993), le nombre de placements résidentiels a chuté de deux tiers depuis 1980. On a dit que le déclin du nombre de placements

institutionnels a fait accroître les cas de renvoi sur d'autres institutions, mais ce fait s'est avéré difficile à confirmer. L'enquête la plus récente estime qu'en Grande-Bretagne environ six jeunes pour mille, de 0 à 18 ans, vivent dans un type de structure institutionnelle, ce qui est égal à une diminution d'un quart depuis 1970 (Parker, 1988). Certaines autorités locales comme celle de Warwickshire, ont cessé de proposer des services institutionnels pour l'aide sociale à l'enfance. D'une part, un nombre de mesures préventives ont été prises, d'autre part, si un placement était nécessaire, il était effectué dans une famille d'accueil uniquement (Bullock, 1993; Cliffe & Berridge, 1991).

Aux Pays-Bas aussi, le nombre de placements en institution a diminué entre 1970 et 1993 d'une bonne quarantaine de pour cent. En 1970, la capacité des institutions était de 16 337 (Van der Ploeg, 1986). En 1993, elle était de 9550 (Van der Ploeg, 1993).

Dans un nombre d'autres pays, comme la France (la métropole), le nombre de placements en institution a diminué depuis 1980 (1). Le Professeur Whittaker affirme qu'entre 1980 et 1990, les Etats-Unis aussi ont connu une diminution importante du nombre de placements en institution. En même temps, il indique que des chiffres valides et dignes de foi pour les Etats-Unis dans leur entièreté font défaut, ce qui d'ailleurs a entraîné beaucoup de discussions entre les responsables politiques (2).

### **2. Baisse importante du nombre d'enfants placés en institution en Flandre**

Cela n'a pas été une sinécure que de recueillir ces chiffres. Les chiffres souvent

(1) Information fournie par le Dr. M. Corbillon, Maître de Conférences en Sciences de l'éducation à l'université Paris X-Nanterre et responsable du Groupe de recherche sur la reproduction et l'innovation sociales (GERIS).

(2) Information fournie par le Prof. J. Whittaker, University of Social Work, Seattle, Etats-Unis.

diffèrent suivant les sources et le moment auquel ils ont été obtenus.

Tous ces chiffres, même ceux d'avant la réforme institutionnelle, se rapportent à ce qu'on appelle maintenant «*la Communauté flamande*». Ces chiffres concernent exclu-

sivement les enfants qui ont été placés en institution privée dans le cadre de l'aide spéciale à la jeunesse. Les établissements publics de la Communauté flamande (3), les institutions scolaires et les placements liés aux seuls handicaps physiques ou

mentaux (les instituts médico-pédagogiques) sont exclus.

Le tableau suivant donne l'évolution du nombre d'enfants accueillis en institution en Flandre.

Année	Nombre des enfants placés	Enfants/jeunes de moins de 20 ans dans la Région flamande (4)	Proportion pour mille
1978	5828 (5)	1 779 000	3,3
1981	4228 (6)	1 719 000	2,5
1982	4270	1 695 000	2,5
1983	4196	1 668 000	2,5
1984	4155	1 640 000	2,5
1985	3820	1 609 000	2,4
1986	3773	1 575 000	2,4
1987	3853	1 548 000	2,5
1988	3661	1 526 000	2,4
1989	3505	1 510 000	2,3
1990	3369 (7)	1 496 000	2,3
1991	3072	1 488 000	2,1
1992	3035	1 480 000	2,1
1993	2915	1 474 000	2
1994	3011	1 469 000	2
1995	2787		(1,9) (8)

Ce tableau démontre une forte baisse du nombre d'enfants placés en institution. Le nombre des mineurs d'âge qui sont placés au jour d'aujourd'hui (2787), n'atteint même pas la moitié (47,8 %) du nombre relevé en 1978 (5828).

Aussi la capacité résidentielle en Flandre a diminué considérablement. En 1978, 1987 et en 1995 elle était respectivement 7367 (9), 5307 (10) (- 28 %) et 3244 (11) (- 56 %) (12).

### 3. S'agit-il d'une diminution réelle ?

Il est souhaitable d'analyser ces données plus en profondeur. Est-ce que les placements en Flandre sont vraiment devenus moins fréquents, ou est-ce que cette baisse peut être expliquée par la dénatalité depuis 1965, par la révision de la loi relative aux mineurs d'âge, ou est-ce que ces enfants sont placés dans d'autres institutions ? Nous examinerons ces trois possibilités.

### 3.1. L'effet de la baisse de la natalité après 1965

L'explication la plus évidente de la diminution du nombre des jeunes placés en institution est le nombre décroissant des naissances depuis 1965. Cet argument ne suffit pas pour expliquer la baisse; la preuve se trouve dans la quatrième colonne

du tableau 1. Dans ce tableau est inscrit le nombre des mineurs d'âge placés sur mille jeunes en dessous de vingt ans en Flandre. De la colonne 4 il s'avère que la proportion des jeunes en-dessous de vingt ans placés en institution, est en baisse progressive. Le nombre de mineurs d'âge de moins de vingt ans placés, était en 1978 3,3 pour mille et en 1995 1,9 pour mille

(3) Ces établissements sont conçus comme complémentaires aux initiatives privées d'accueil de jeunes. Leur position spécifique est due notamment à l'obligation de prendre en charge les mineurs qui en général ont commis un fait qualifié d'infraction ou qui risquent de fuir (Administration de la famille et de l'aide sociale, Division de l'assistance spéciale à la jeunesse, 1994).

(4) Source : Service des études de la population et de la famille (Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies) (CBGS).

Nous avons été obligés de fixer la limite d'âge à 20 ans des enfants et jeunes de la Région flamande et non de la Communauté flamande à cause de l'information fournie.

(5) Estimation fondée sur les données de Lammertyn et al. (1978).

(6) Source pour la période 1981-1989 : Lammertyn & Antoons (1990) (chaque année le 31/12).

(7) Source pour la période 1990-1995 : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande) (chaque année le 31/3).

(8) Puisque nous ne disposons pas des données concernant le nombre d'enfants et de jeunes de moins de 20 ans en 1995, nous nous sommes basés sur le nombre total d'enfants et de jeunes de moins de 20 ans en 1994.

(9) Source : Lammertyn et al. (1978).

(10) Source : Hellinckx & De Munter (1990).

(11) Source : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande). (1/6/1995).

(12) Les pourcentages ont été calculés par rapport au total de 7367.

seulement. Nous avons déjà signalé par ailleurs que pour la période 1978 à 1995, la population des institutions d'hébergement a baissé de plus de 50 %, tandis que le nombre de jeunes en-dessous de vingt ans n'a diminué que de 17,4 % (de 1.779 000 en 1978 à 1.469 000 en 1994 (cf. tableau 1)).

### 3.2. La révision de la loi relative à la majorité du 19 janvier 1990

La réduction de l'âge de majorité en 1990 a eu un effet sur le nombre des jeunes placés, puisqu'«*en principe*» - les mesures de transition en Flandre ont laissé la possibilité aux jeunes ayant passé l'âge de 18 ans, de prolonger leur séjour, sous certaines conditions (13) - le groupe des jeunes entre 18 et 21 ans a disparu des institutions. Le nombre de jeunes qui profitent de cette mesure est en baisse progressive. En 1992, ils étaient encore 406 (14), fin 1994, ils n'étaient pas plus que 130 (15).

L'écart entre 1990 et 1991 que l'on peut observer dans la colonne 4 du premier tableau, peut être expliqué, pour une partie en tout cas, par cette révision de loi.

### 3.3. Le placement dans d'autres institutions

Dans ce contexte, nous examinons le nombre d'accueils en institution pour les enfants de 0 à 3 ans de Kind en Gezin (l'équivalent de l'Office de la naissance et de l'enfance), les institutions publiques de la Communauté flamande et les centres médico-psycho-pédagogiques.

Un facteur qui a influencé le nombre des placements résidentiels dans l'aide spéciale à la jeunesse, est le transfert en 1991 des institutions pour enfants en-dessous de trois ans à la charge de Kind en Gezin (l'équivalent de l'Office de la naissance et de l'enfance). Puisque ce groupe en 1986 ne représentait que 2,8 % (16) des enfants placés, l'effet de cette intervention sur la baisse est très limité.

La baisse ne peut certainement pas être expliquée par un accroissement du nombre de jeunes qui sont admis dans les institutions de la Communauté. Le nombre de jeunes dans les institutions communautaires dans la première moitié des années quatre-vingt oscillait autour des 200 (Lammertyn & Antoons, 1990). A partir de 1986, une légère baisse se manifestait, fin 1995, le nombre était de 175 (17).

Étant donné que la recherche a révélé que bon nombre (un tiers) de mineurs d'âge dans l'aide spéciale à la jeunesse sont peu doués ou même handicapés mentaux lé-

gers (Hellinckx & De Munter, 1990), on pourrait se demander si le nombre de placements dans des Centres médico-psycho-pédagogiques pour des handicapés mentaux légers a augmenté. Cette thèse ne tient pas debout non plus, parce qu'entre 1981 et 1989, le nombre d'enfants accueillis en Centres médico-psycho-pédagogiques pour handicapés mentaux légers, a baissé de 33,3 % (de 7.500 à 5.000) (Lammertyn et al., 1992).

Nous pouvons donc avancer que dans les vingt dernières années, en Flandre comme dans un nombre d'autres régions ou pays en Europe, le nombre de placements résidentiels de mineurs d'âge a fortement baissé.

Un concours de facteurs a engendré la conviction que le placement résidentiel n'est plus une évidence, même dans des situations d'éducation sévèrement problématique. Dans la plupart des régions ou pays voisins où le nombre des enfants en institution a baissé, les mêmes facteurs ont joué, à savoir les résultats négatifs de la recherche scientifique, les nouvelles théories sur les problèmes comportementaux et les mesures politiques.

## 4. Recherche scientifique

La recherche scientifique a certainement mené à cette réflexion critique sur la prise en charge en institution d'hébergement, même s'il est exagéré d'affirmer que ceci a été le moteur du changement. Nous nous attarderons sommairement successivement sur l'effet de la recherche du camp psychologique et psychiatrique, du point de vue de la sociologie et des sciences pédagogiques.

### 4.1. Psychologie et psychiatrie

Des études du camp psychologique et psychiatrique comme d'A. Freud, Bowlby (1951), Pringle & Bossio (1967) et d'autres, qui ont été menées à partir des années cinquante, ont démontré que le développement de la cognition et de la personnalité chez les enfants placés peut être sérieusement menacé. Ces études ont certainement incité les experts à réfléchir sur le sens et l'absurdité des placements résidentiels.

### 4.2. Sociologie

Les études sociologiques de Goffman (1961) et ses disciples, comme King, Raynes & Tizard (1971) ont laissé une impression forte. Goffman a peint l'institution d'hébergement comme «*a total institution*», dont la caractéristique cen-

trale était l'isolement du monde extérieur et l'aspect exhaustif. Il a accentué le caractère dépersonnalisant et mortifiant des institutions. Le concept de Goffman a été utilisé par d'autres chercheurs d'une manière plus analytique, comme source d'inspiration de leurs études sur les institutions d'hébergement. Des analyses comparables, parfois destructives pour ces institutions, ont proposé des arguments en faveur d'institutions sur une petite échelle avec suffisamment d'éducateurs qualifiés.

### 4.3. Sciences pédagogiques

Dans la pédagogie sociale, en Allemagne (la pédagogie appliquée dans le secteur résidentiel en fait partie), les institutions ont été critiquées, dans le sillage des mouvements contestataires de 1968, d'une façon plus fondamentale. La critique de «*l'emanzipatorische Pädagogik*» visait l'institutionnalisation de l'hébergement résidentiel comme un instrument de la classe dominante pour conserver l'inégalité sociale existante (Brosch, 1971; Meinhof, 1971; Eckensberger, 1971; Roth, 1973; Mollenhauer, 1973).

## 5. Nouvelles théories

Sans l'apparition de nouvelles théories sur la prise en charge dans les années soixante, il n'y aurait pas eu question de baisse du nombre de placements résidentiels en Flandre. Ces nouvelles théories, la pensée systémique et l'orthopédagogie ont constitué le terreau des développements suivants.

### 5.1. La théorie systémique

L'influence de la théorie systémique (par exemple Boszormeny-Nagy & Spark, 1984; Boszormeny-Nagy & Krasner, 1986; de la Marche, 1985), qui depuis les années soixante a donné le ton dans l'aide spéciale à la jeunesse en Flandre, ne peut être sous-estimée. Toute forme d'intervention et thérapie intrapsychique visant les enfants, a petit à petit perdu du terrain. La

(13) C'est-à-dire sur demande formelle et volontaire.

(14) C'est la moyenne de l'année.

(15) Il faut tenir compte du fait que dans ces chiffres sont inclus les jeunes dans des appartements supervisés.

Source : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande).

(16) Source : Hellinckx & De Munter (1990).

(17) Source : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande).

pensée systémique et la décision de placer un enfant sont antinomiques.

## 5.2. L'orthopédagogie

Dans le cadre de ce texte, il nous est impossible de nous arrêter longtemps sur l'effet de l'orthopédagogie qui a été développée en tant que discipline scientifique dans les universités flamandes. L'orthopédagogie a comme objet les situations d'éducation problématique et elle situe les problèmes au niveau des interactions entre parents et enfants.

Le terme «orthopédagogie» est, pour ainsi dire, la traduction pédagogique de la théorie systémique, c'est-à-dire que ce n'est pas seulement l'enfant qui fait l'objet de l'accueil et du suivi, mais tout autant les parents et tout le contexte où se joue l'éducation. Ce terme est repris dans le décret relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse de la Communauté flamande et il est directif pour tout document officiel. L'orthopédagogie considère l'institution d'hébergement comme un mal nécessaire, qui ne peut être envisagée qu'après avoir examiné toute autre solution (Ter Horst, 1970; Kok, 1973; De Ruyter, 1983).

## 6. La politique en matière d'aide spéciale à la jeunesse de la Communauté flamande

Dans quelques régions ou pays voisins (par exemple les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède), les autorités ont très brutalement arrêté la prise en charge résidentielle, en fermant nombre d'institutions (cf.1). En Flandre, on a opté pour une politique de la circonspection et de la concertation, à cause de la vive opposition des fédérations des institutions. On s'est décidé en faveur de la transformation au lieu de la suppression.

Dans la suite de cette partie, nous examinerons les étapes qui ont mené à cette situation (18).

### 6.1. La Communauté flamande : nouvelles options politiques

Le premier Ministre de la famille et de l'aide sociale de la Communauté flamande, Madame Rika Steyaert, a été confrontée, au début des années quatre-vingt, aussi bien au mécontentement du secteur résidentiel même, qui exigeait plus de personnel et plus de moyens, qu'à la critique sur le travail en institution. Cette critique était interne (de la part des jeunes placés et des éducateurs) comme externe (particulièrement du camp orthopédagogique et

criminologique) (Hellinckx & Van den Bruel, 1993; Hellinckx, Van den Bruel & Geeraert, 1996).

Au début des années quatre-vingt, feu Madame Steyaert a installé un groupe de travail qui devait élaborer les options politiques en matière de l'aide spéciale à la jeunesse. Une des premières résolutions de ce groupe était de stimuler les formes ambulatoires et semi-résidentielles de la prise en charge. Le groupe en outre insiste sur le fait que le placement doit être évité, s'il reste une solution moins radicale (Werkgroep Jeugdbescherming, 1982). La ministre, confortée dans son point de vue par son conseiller, hanté par un budget toujours croissant dans ce secteur, a pris dans ses périodes de gouvernement suivantes, les premières initiatives pour des formes d'aide alternatives et - comme par hasard - aussi moins chères. Ce que le Pfr. Van der Ploeg (1991) a déclaré concernant les Pays-Bas, s'applique incontestablement aussi à la Flandre : La nécessité de restreindre la poussée des frais dans le secteur a apparemment été le moteur du renouveau pédagogique.

### 6.2. Agrément des services d'appartement supervisé

Le premier pas structurel dans l'élaboration d'alternatives pour la prise en charge en institution était l'arrêté du 11 mai 1983 (19), qui prévoyait des subventions pour les services autonomes aussi bien que pour les services ayant leur base dans une institution. Ceci offrait à ces dernières la possibilité de transformer un nombre de places résidentielles en appartements supervisés.

### 6.3. Circulaire 44

L'étape suivante était une circulaire ministérielle du 13 mai 1983, dite circulaire 44, encourageant les institutions à utiliser une partie de leurs moyens pour la transformation de leur capacité résidentielle en aide semi-résidentielle et ambulatoire. La circulaire introduisait un arrêté de l'embauche dans les institutions et stipulait de nouvelles modalités pour l'embauche de personnel additionnel : il ne serait subventionné qu'à condition qu'il soit engagé dans l'aide semi-résidentielle et ambulatoire.

Presqu'un an après, le 18 mai 1984, une note détaillée de la main du Ministre Steyaert sur la politique à suivre parut, apportant des précisions sur les principes de base et les modalités de transformation.

La circulaire 44 a créé la possibilité pour les institutions de signer à partir de 1985, un accord, dit convention, pour réaliser

une des formes suivantes de prise en charge ambulatoire à titre expérimental :

- intervention au sein de la famille pendant le suivi du placement;
- services d'appartement supervisé
- centres de jour (20)

Ces initiatives n'étaient pas accueillies avec des applaudissements par le secteur et ses fédérations, d'autant que l'élaboration concrète n'était pas toujours aussi claire. Les responsables du secteur résidentiel se sentaient mal compris : pendant des années, ils avaient travaillé dans des conditions souvent difficiles, avec beaucoup d'idéalisme; ils avaient demandé plus de moyens et plus de personnel pour un fonctionnement plus professionnel, et au lieu de cela, on leur présente ces mesures-là. Dans la première moitié des années quatre-vingt, les praticiens dans les institutions étaient peu ouverts aux initiatives ministérielles : le ministre et son cabinet n'étaient pas à la fête. En plus le ministre a commandé une enquête de grande envergure sur la qualité de l'aide offerte par les institutions d'hébergement. La partie pédagogique a été confiée à notre équipe de la section d'Orthopédagogie de la Faculté des sciences psychologiques et de l'éducation de l'université de Leuven (21); l'expertise comptable et organisatrice à Arthur Andersen & Co (22). Nous étions chargés d'élaborer un plan maître pour l'avenir du secteur. Le secteur, qui avait été obligé par le ministre à y prêter sa collaboration, le ressentait comme une censure. Ceci suscitait beaucoup d'opposition.

(18) Cette partie est basée sur les ouvrages réalisés par Lammertyn & Antoons (1990) et par Durnez (1993) et à partir d'informations fournies par Mme. D. Dewolfs (Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse, Ministère de la Communauté flamande) et Mr. J. Bosmans (Caritas Catholica, Flandre).

(19) Cet arrêté est un complément de l'Arrêté Royal du 30 mars 1973 relatif à l'agrément et au subventionnement des établissements pour les mineurs et handicapés placés à la charge des autorités publiques (Lammertyn & Antoons, 1990).

(20) Le principe des centres de jour nous est venu des Pays-Bas, où au début de ce siècle déjà de tels centres ont été créés. Ces centres accueillent des enfants pour quelques heures après la classe. Ils s'appliquent aux problèmes individuels de l'enfant, à son fonctionnement dans le groupe et on l'aide à faire ses devoirs. On s'applique tout spécialement à l'intervention au sein de la famille. L'expérience pédagogique qu'on acquiert est passée aux parents. De temps en temps des sessions sont organisées pour les parents (Hellinckx, Van den Bruel & Geeraert, 1996).

(21) Le rapport final de cette étude a fait l'objet d'une publication (Hellinckx & De Munter, 1990).

(22) Pour le rapport final sur cette étude nous renvoyons à Andersen & co (1988).

Ce n'est que grâce à une concertation poussée entre chercheurs et dirigeants des fédérations, qu'on a pu convaincre les institutions à collaborer à la réforme.

#### 6.4. Arrêtés relatifs à l'agrément et au subventionnement des établissements privés

Entre-temps, plusieurs décrets ont paru relatifs à l'assistance spéciale à la jeunesse : le décret du 27 juin 1985 et le décret complémentaire du 28 mars 1990 qui furent

coordonnés par le Gouvernement flamand le 4 avril 1990 (23). L'approbation de ces décrets a apporté certaines modifications importantes à la Loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse. Ces décrets ont une fois de plus relevé l'importance d'une aide sémi-résidentielle et ambulatoire (Lammertyn & Antoons, 1990; Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'assistance spéciale à la jeunesse, 1994). Ces décrets prévoient que «*toute personne physique ou morale ayant l'intention d'assurer l'accueil ou l'encadrement de mineurs dans le cadre des décrets coordonnés*» est soumise à l'agrément

du Gouvernement flamand. Le Gouvernement flamand a successivement adopté plusieurs arrêtés relatifs à l'agrément et au subventionnement des établissements privés (Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'assistance spéciale à la jeunesse, 1994).

L'arrêté de coordination du 20 décembre 1989 fixe les conditions (concernent par exemple le personnel, l'infrastructure matérielle, l'organisation, le fonctionnement) que doivent remplir toutes les catégories des établissements privés, y compris les services d'appartement supervisés, les centres de jour (autonomes ou organisés par

**Tableau 2 : L'accueil ou l'encadrement par des établissements privés dans le cadre de l'assistance spéciale à la jeunesse (Flandre, 1995)**

Etablissements	Nombre des établissements (25)	Capacité (26)	Nombre des enfants/jeunes (27)
Maisons d'hébergement (28)	97	2490	
Maisons familiales (29)	19	145	
Centres d'accueil, d'orientation et d'observation (30)	14	189	
<b>Placements en institution</b>		<b>2824</b>	<b>2787</b>
Services de placement en famille d'accueil (31)	16		2227
Centres de jour (32)	45	570	461
Services d'encadrement de familles (interventions au domicile de la famille) (33)	29	492	414
Services d'appartement supervisé (34) (autonomes + organisés par l'institution)	12 (autonomes)	181 (aut.)+420(int.)	167 (aut.)+151(int.)

(23) Les principes dominants de ces décrets sont (Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse, 1994) :

- la séparation formelle de l'aide volontaire et de l'aide judiciaire
- l'extension des droits des jeunes
- les principes de subsidiarité
- la différenciation de l'aide proposée
- la focalisation sur la famille

(24) Cette partie sur les services d'encadrement de familles est basée sur le texte de Hellinckx, Van den Bruel & Geeraert (1996).

(25) Source : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande) (1/6/1995).

(26) Source : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande) (1/6/1995).

La capacité maximale pour les services de placement en famille d'accueil n'est pas mentionnée.

(27) Source : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande) (31/3/1995).

Nous ne savons pas quelle est la distribution des placements en internat selon le type d'accueil.

(28) «Elles assurent l'accueil exclusivement résidentiel de mineurs et de jeunes» (Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse, 1994, p. 32).

(29) «Elles prennent en charge, outre leurs propres enfants, des mineurs et des jeunes en vue de leur offrir un cadre familial» (Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse, 1994, p. 32).

(30) «Pour une partie de leur capacité, ils accueillent des mineurs pour observation, pour l'autre partie ils recueillent, à toute heure du jour ou de la nuit, des mineurs arrêtés par la police et qui ne peuvent être ramenés immédiatement aux personnes qui en ont la garde, ni emmenés tout de suite au le tribunal.

- Ils prennent en charge des mineurs qui doivent être écartés de leur milieu pendant un certain

temps ou pour qui des mesures appropriées sont recherchées.

- Ils prennent en charge des mineurs qui provisoirement ne peuvent être accueillis dans un établissement déterminé» (Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse, 1994, p. 32).

(31) «Ils assurent l'encadrement de mineurs et de leurs familles» (Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse, 1994, p. 33).

(32) Voir note 20.

(33) Cf. 6.4.

(34) «Ces services assurent l'encadrement ambulatoire des mineurs et des jeunes en logement supervisé» (Administration de la famille et de l'aide sociale. Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse, 1994, p. 33).

l'institution) et les institutions qui proposent un suivi au sein de la famille après le placement.

La confrontation aux résultats de l'expertise pédagogique et comptable/organisationnelle et les recommandations du Vlaamse Welzijncongres (Conférence sur la politique sociale en Flandre) ont une fois de plus relevé l'importance d'une aide sémi-résidentielle et ambulatoire bien organisée et ont contribué à un changement de mentalité dans le secteur résidentiel même. Ceci a emmené les institutions plutôt grandes à se différencier et à se transformer en centres de service social. En outre le nombre des enfants placés dans des maisons familiales a baissé de plus de 50 % dans les années quatre-vingt-dix. Dans la période de 1981 à 1989 la population a diminué de 378 à 154 (Lammertyn & Antoons, 1990).

Cette tendance était renforcée par un nouvel arrêté du 22 mai 1991, qui fixe l'agrément et le subventionnement des services d'encadrement de familles.

Les actions au domicile de la famille (24) qui sont assurées par ces services se situent à l'opposé du placement. Selon un rythme hebdomadaire déterminé, les membres de la famille reçoivent une formation concernant les aspects matériels pratiques et sociaux de la vie en famille. L'intervention est centrée sur le processus parental dans son ensemble - sous l'influence de la pensée systémique - plutôt que sur les membres de la famille pris individuellement.

Cette intervention est tenace, très intensive et au début aussi très fréquente. L'équipe d'intervention est constituée d'un éducateur/intervenant à plein-temps, d'un orthopédagogue ou psychologue à plein-temps et d'une fonction administrative à mi-temps pour huit familles.

Cette forme d'aide originaire des Etats-Unis est développée aux Pays-Bas depuis quelques années. La politique n'a pas imposé de modalités strictes, qu'enfants et familles doivent suivre afin d'être pris en considération pour l'intervention à domicile. Les services sont obligés d'intervenir auprès des familles qui leur sont renvoyées par les comités d'aide spéciale à la jeunesse ou les juges de la jeunesse. Ils doivent en outre organiser un service de garde.

Une étude du fonctionnement pédagogique des interventions à domicile, a démontré que la chance de réussite d'une intervention auprès de familles où les parents ont des problèmes psychiatriques sérieux où l'enfant est en difficulté, est plutôt mince (Verbeure, 1995).

Dans le nouvel arrêté du 13 juillet 1994 les choses ont été confirmées dans l'esprit des développements précédents. Le tableau

suivant prouve que l'aide spéciale à la jeunesse inclut un éventail de types d'aide. L'aide résidentielle tient toujours une place importante, mais en outre il y a une quantité de services d'accueil familial et centres de jour, et d'aide ambulatoire, c'est-à-dire l'intervention à domicile de la famille, assurée par les services d'encadrement de famille.

## 7. Conclusions

Pour terminer, nous voulons souligner les dispositions suivantes :

### 7.1. Baisse du nombre des enfants placés en institution

En Flandre, le nombre des enfants en institution a baissé constamment pendant les quinze dernières années. Cette baisse ne peut en premier lieu être attribuée à la dénatalité et à la réduction de l'âge de la majorité, mais plutôt à une politique de stimulation de la transformation de places ré-

sidentielles en places semi-résidentielles et ambulatoires.

### 7.2. Mobiles plutôt financiers que pédagogiques

Ces mesures politiques ont été dictées par des mobiles plutôt financiers que pédagogiques. Le tableau suivant donnant un aperçu du prix de revient, le prouve. Pour un enfant de plus de huit ans, le prix de revient par an pour un placement résidentiel est trois fois plus grand que celui de l'intervention au domicile de la famille.

La question est : peut-on continuer à réduire le nombre de placements résidentiels, compte tenu des moyens limités qui sont accordés à l'intervention à domicile ? Des études à l'étranger démontrent qu'une intervention à domicile de haute qualité coûte autant qu'un placement résidentiel (Hayes & Joseph, 1985; Hennepin County Community services, 1980; Rosenberg et al., 1982; Yuan et al., 1990). Ce prix augmentera vraisemblablement dans la mesure où l'on s'adressera à une clientèle de plus en plus exigeante.

**Tableau 3 : Prix de revient des différents types d'aide (septembre 1995) (35)**

Types d'aide	Prix de revient (par enfant par an)
Intervention au domicile	503 000 FB
Placement résidentiel (< 8 ans)	1 244 000 FB
Placement résidentiel (> 8 ans)	1 514 000 FB

### 7.3. La diminution du nombre de placements n'est pas extrême

Bien qu'en Flandre le nombre de placements résidentiels ait fortement baissé, ceci ne veut pas dire que le nombre de placements dans son ensemble (c'est-à-dire placements résidentiels et placements en accueil familial) ait diminué. Comme le démontre le tableau suivant, la diminution du total est plutôt limitée.

Comme le démontre le tableau 5, ceci est dû à l'augmentation du nombre de placements en accueil familial. Sous l'effet du rapport récent sur la pauvreté, rédigé à la demande du Ministre Santkin, le placement en soi est de plus en plus discuté

(Algemeen Verslag van de Armoede van de Koning Boudewijnstichting, 1994).

### 7.4. Pas de suppression de la prise en charge résidentielle

La suppression progressive de l'aide résidentielle en Flandre peut probablement être intensifiée au profit de l'aide semi-résidentielle et ambulatoire, bien que les développements à l'étranger démontrent qu'on ne peut envisager la suppression quasi totale de l'aide résidentielle. Les expériences suédoises et anglo-saxonnes le prouvent. L'aide résidentielle doit rester une partie de l'éventail de la sécurité sociale. Pour chaque situation d'éducation problématique, il doit y avoir une solution sur mesure.

(35) Source : Division de l'Assistance spéciale à la jeunesse (Communauté flamande).

(36) Voir note 4.

(37) Voir note 6.

(38) Voir note 7.

(39) Voir note 8.

(40) Voir note 4.

(41) Voir note 6.

(42) Voir note 7.

(43) Voir note 8.

N.B. Le Professeur Hellinckx a, lors de la rédaction de ce travail, constitué une abondante bibliographie qui est disponible sur simple demande à la rédaction du Journal.

**Tableau 4 : L'évolution du nombre d'enfants placés (en institution ou en famille d'accueil) en Flandre**

Année	Nombre des enfants placés	Enfants/jeunes de moins de 20 ans dans la Région flamande (36)	Proportion pour mille
1981	6178 (37)	1 719 000	3.6
1982	6268	1 695 000	3.7
1983	6295	1 668 000	3.8
1984	6328	1 640 000	3.8
1985	6009	1 609 000	3.8
1986	5987	1 575 000	3.8
1987	6046	1 548 000	3.9
1988	5832	1 526 000	3.8
1989	5671	1 510 000	3.7
1990	5494 (38)	1 496 000	3.7
1991	5139	1 488 000	3.5
1992	5210	1 480 000	3.6
1993	5156	1 474 000	3.5
1994	5308	1 469 000	3.6
1995	5014		(3.4) (39)

**Tableau 5 : L'évolution du nombre d'enfants placés en famille d'accueil en Flandre**

Année	Nombre des enfants placés	Enfants/jeunes de moins de 20 ans dans la Région flamande (40)	Proportion pour mille
1981	1950 (41)	1 719 000	1.1
1982	1998	1 695 000	1.2
1983	2099	1 668 000	1.3
1984	2173	1 640 000	1.3
1985	2189	1 609 000	1.4
1986	2214	1 575 000	1.4
1987	2193	1 548 000	1.4
1988	2171	1 526 000	1.4
1989	2166	1 510 000	1.4
1990	2125 (42)	1 496 000	1.4
1991	2067	1 488 000	1.4
1992	2175	1 480 000	1.5
1993	2241	1 474 000	1.5



## Atelier 1

# Droits de l'enfant et des familles

### A. Préalables

#### 1. Introduction de P. Charlier, président.

Constat : l'absence des jeunes eux-mêmes à cette journée... N'aurait-on pas dû les inviter à un débat qui les concerne en priorité ?

#### 2. Pistes lancées par Benoît Van Keirsbilck

- question : intérêt des jeunes et droits des jeunes sont-elles deux notions complémentaires, identiques ou incompatibles ?
- pourquoi faut-il des droits ? Renvoi à la notion de respect de « l'intérêt supérieur des jeunes »... souci déjà présent en 1965.
- la question du contenu de ces droits est capitale : cela renvoie directement à la Convention des droits de l'homme et à celle des enfants, plus récente.

Exemples de notions posant question :

- le droit à l'instruction : quid du jeune qui passe trois mois en IPPJ ?
- le droit à une prise en charge de qualité : quand on enlève la fonction d'éducation aux parents, c'est en principe pour trouver mieux...
- le droit au respect de la vie privée : ex. courrier, chambre, téléphone...
- le droit à garder des contacts avec le monde extérieur en cas de placement.
- le problème de l'accès aux droits : question autant culturelle que juridique.. les beaux textes cachent souvent du non-respect dans le concret.

Il faut d'abord bien appliquer les textes existants avant d'en pondre de nouveaux.

### B. Le débat

L'accès aux droits est aussi une question d'âge : c'est beau de parler du « librement consenti » mais cela ne peut évidemment pas s'appliquer aux enfants en bas âge. Le problème des tout petits est trop souvent négligé. Quels seraient les critères définissant l'intérêt des moins de 8 ans ? L'intégration sociale de ceux-ci ne peut être négligée.

Ne faudrait-il pas une fois pour toutes poser le problème de la carence des cours d'éducation civique dans les écoles ? On peut se poser la question du danger d'un

cours spécifique; ne vaudrait-il pas mieux retrouver cette question de manière transversale dans tous les cours ?

Tâche ambitieuse...

Il faudrait songer d'abord à « éduquer » les enseignants (sens large).

On met souvent en avant l'aspect « offensif » du droit des jeunes : le droit de se défendre quand on a des problèmes. On n'insiste pas assez sur l'aspect défensif : la connaissance effective de ses droits pour pouvoir les exercer. Cela rejoint à nouveau la question de l'éducation. Il faut absolument dépasser le simple cadre de la sanction pour responsabiliser le jeune par rapport à ses actes... et c'est le rôle de tous (parents, éducateurs, juges, conseillers, ...).

Le décret a multiplié le nombre des intervenants et cela crée souvent un malaise dans les familles tout comme dans la tête du jeune qui ne comprend pas toujours bien le rôle respectif de chacun.

Le va-et-vient du dossier crée également un sentiment d'incompréhension.

Les familles ont souvent l'impression que l'on traite de leurs affaires dans leur dos. Il est important de les associer à ce qui se fait mais en prenant garde à son secret professionnel.

Il est important de noter également l'intérêt évident qu'il y ait une collaboration entre ces différents intervenants. Le rôle du SAJ, par exemple, est encore mal compris par beaucoup.

Il faut prendre garde à ce que « toute cette aventure » ne « casse » pas les familles, le

### Atelier 2bis

## Notion d'accord et participation à la décision

La notion d'accord peut être définie comme un contrat de confiance impliquant des droits et des obligations pour chaque partie (enfant et parent au sens large du terme). Ce contrat (écrit, signé par chaque partie) qui réglera provisoirement une situation familiale conflictuelle doit être revu en fonction de l'évolution de l'enfant et de la prise en compte de son intérêt par rapport au changement de la situation.

Ce contrat est donc de par son objet d'ordre dynamique. Cette dynamique impose

droit du jeune ne se retourne-t-il pas parfois contre la famille ? La confrontation entre l'aspect individuel et la famille peut créer un réel problème dans certains cas.

Le monde d'aujourd'hui nous demande de réfléchir également de manière globale; beaucoup de jeunes n'ont plus accès à certains droits dits fondamentaux : se nourrir, se loger, ... la pauvreté gagne sans cesse du terrain et les enfants sont souvent les premières victimes de cette fracture sociale.

On peut ajouter à cela le choc culturel pour les immigrés qui se retrouvent face à un système dont ils ne comprennent pas grand chose.

Le placement pour cause de pauvreté (sens large), cela existe aussi... et ce phénomène s'accroît sans cesse.

Réflexion sur la notion de placement et la variété de situations que peut recouper ce terme. Il faut être plus que jamais conscient de la difficulté morale énorme du placement sur beaucoup de parents (et a fortiori sur les enfants).

La difficulté de l'exercice régulier du droit de visite (parfois dans les deux sens) est également un problème dont il faut avoir conscience. Le système lui-même ne favorise pas toujours la venue de la famille (ex. la distance entre l'Institution et le domicile familial).

Il est important de ne pas culpabiliser plus les parents que ce qu'ils ne sont déjà.

Il est nécessaire de faire ces constats de carence... mais il est encore plus utile de trouver des solutions concrètes à ces nombreux dysfonctionnements. Il faudrait faire des audits ou créer un observatoire permanent de l'aide à la jeunesse.

**Bertrand de Buisseret, avocat**

de responsabilité ? Mais, les missions d'aide et de contrôle ne sont-elles pas antagonistes et difficiles à tenir par les mêmes personnes ?

Plus de disponibilité, plus de responsabilité mais pas plus de moyens ! ...

Toute discussion autour de la table ronde doit aboutir à la rédaction d'un accord qui est souvent de l'ordre du compromis. Cette politique de l'accord à tout prix nous plonge en tant qu'observateur parfois dans un espace de manipulation, de chantage. Faut-il aboutir à un accord à tout prix ? Au risque de balayer certaines inquiétudes ?

A défaut d'accord la situation sera judiciairisée. Or, les différentes parties concernées dans les situations présentées au conseiller sont souvent issues de milieux peu favorisés et ont dès lors des difficultés à s'exprimer clairement et posément.

D'où la nécessité de garantir l'égalité des armes, l'égalité des statuts, le respect des droits de la défense.

La question de ces différentes garanties a été largement débattue mais sous un seul

aspect, à savoir la présence ou non de l'avocat. Dans la mesure où ce thème a été abordé par l'atelier n° 5, je ne m'y attarderai pas sauf à dire que certains estiment que si l'enfant a d'office son avocat, les autres parties devraient également être assistées. Dans de telles conditions, ne s'écarte-t-on pas de l'un des objectifs du décret, à savoir la déjudiciarisation.

La question de la signature du jeune de plus de 14 ans avait été soulevée dans ce qu'elle peut parfois disqualifier l'autorité parentale, ne serait-il pas plus judicieux de différencier la position du jeune dans son adhésion à l'accord, de la position de responsabilité des parents impliquant leur accord ?

En termes de conclusions, l'accord peut être défini comme un contrat dynamique dont le contenu doit constamment être réadapté en fonction de l'évolution de la situation de l'enfant. Si la notion d'accord est une des notions clés du Décret, cela ne doit pas être au détriment de l'égalité des armes.

Anne-Marie Zahner, avocate

la plupart des arrondissements judiciaires, contrairement aux notifications et convocations dans la sphère du judiciaire.

De manière générale, tout le monde s'accordait à dire que la complexité du système, le jargon technique utilisé et l'ambiguïté du rôle du conseiller (laissant souvent à penser qu'il est «un nouveau juge») est un obstacle majeur pour la défense du mineur et nécessite une assistance de qualité, formée pour éviter le piège de l'abus de droit ou du non-droit.

### Qui doit assister le mineur ?

Chaque intervenant a sans doute ses qualités et ses défauts que l'échange de vue va mettre en lumière.

### L'avocat tout d'abord

Il semble le plus formé au rôle de défenseur de par son expérience professionnelle dans d'autres secteurs du droit et de par sa formation. Mais est-il suffisamment formé dans cette matière précise et complexe ? Il semble que des efforts soient faits pour assurer cette formation mais que les choses ne sont pas encore parfaites. L'avocat a également le désavantage d'être perçu par le conseiller et le directeur comme un acteur du «judiciaire», alors que le décret veut «déjudiciariser». L'avocat est-il, dans l'esprit du mineur, cette personne de confiance qui l'assiste ? La confiance ne peut résulter que du dialogue entre le mineur et son avocat, tout en sachant que le mineur est «impressionné» par l'avocat de par l'image qu'il véhicule. L'avocat a-t-il les moyens de rencontrer le mineur avant les différentes réunions chez le conseiller ?

Il semble que l'avocat soit le mieux à même de retransmettre la parole du mineur quand celui-ci est doué de discernement sans la déformer ou sans imposer un nouveau point de vue qui ne serait pas le souhait du mineur. Les règles déontologiques de l'avocat sont une garantie contre ce danger.

### L'intervenant social ensuite

Les travailleurs sociaux présents reconnaissent volontiers ne pas maîtriser la complexité juridique du système mis en place par le décret. Ils reconnaissent également que lorsqu'ils sont intervenus aux côtés d'un mineur, ils ne lui ont pas proposé un autre choix, ils ne lui ont pas dit simplement que le mineur pouvait faire le choix de son assistance. Leur intervention est-elle suffisamment indépendante par rapport à la direction de l'établissement qui les emploie ? Tout le monde semble penser que le travailleur social peut aider efficacement un mineur parce que le connaissant généralement bien mais qu'il ne sem-

## Atelier 5

# Assistance au mineur

La loi impose l'assistance d'un avocat. Le décret prévoit que le mineur peut être assisté de toute personne de son choix. Quels sont leur rôle et leur mission ?

Comment s'assurer qu'elles ne soient pas des intervenants supplémentaires qui imposent leur vision au mineur ?

Mme Françoise Dorange, présidente l'atelier, introduit le débat en cernant l'hypothèse de travail à savoir : «qu'est-il réellement advenu de l'article 8 du décret du 4 mars 1991 ?»

Quelle place les conseillers et les directeurs de l'aide à la jeunesse ont-ils accordé dans les faits à l'assistance du mineur ? La pratique professionnelle des participants a-t-elle révélé des situations où le mineur ne fut pas assisté ? Qui assiste le mineur ? Un familial, un membre du réseau social, un avocat, une personne de son choix, une personne imposée ?

Quelle est la place de l'avocat dans l'assistance du mineur ? Ce professionnel de la défense s'impose-t-il auprès du mineur ? Apporte-t-il le plus de garantie au respect des droits du mineur ? Quelles sont les qualités requises pour celui ou celle qui doit assister un mineur ?

Le débat va dans un premier temps mettre en évidence les problèmes rencontrés dans

les SAJ et dans les SPJ par rapport à la défense des droits des mineurs.

Il révélera notamment que certains conseillers deviennent, dans un même dossier et par le jeu de la substitution de fonction, le directeur qui mettra en oeuvre l'accord intervenu devant lui. Cette double casquette amplifie encore les difficultés de compréhension réelle du système d'aide compliqué par le mineur et sa famille.

Il révélera aussi les graves lacunes dans la communication du dossier au mineur à son conseil et le hiatus légal existant entre l'avocat qui devrait avoir accès à l'ensemble du dossier, en ce compris les études sociales, psychologiques, et l'«assistant» du mineur, qu'il soit un membre de la famille ou un travailleur social qui n'a pas droit à ce dossier complet. Comment assurer valablement la défense de quelqu'un sans connaître l'ensemble des pièces de son dossier ?

Les échanges vont également mettre en évidence que le problème majeur rencontré actuellement auprès des conseillers est le temps. Sans pouvoir prendre le temps, tout accord devient «extirpé», «volé», «forcé». Enfin, un problème majeur rencontré par l'avocat désigné ou choisi pour défendre un mineur est qu'il n'est pas convoqué par le conseiller ou le directeur dans

ble pas à même de maîtriser le côté juridique du décret. Un dialogue entre le travailleur social et l'avocat, une collaboration pourraient assurer au mineur une assistance de qualité.

### Les autres intervenants

Qu'elle soit un oncle, un cousin, un ami, un petit ami, un dealer, etc., tout le monde s'accorde à rejeter cette forme d'assistance. Son manque de recul, son ignorance du décret font de cet accompagnement une non-assistance préjudiciable au mineur.

Les propositions ou les esquisses de solution sont les suivantes :

- un service multidisciplinaire du type québécois associant le barreau et les intervenants sociaux qui, selon le dossier, pourrait faire assister le mineur par une personne compétente et appropriée;

- uniquement le barreau mais en proposant des avocats formés à cette matière;
- une formule hybride à savoir : les intervenants sociaux en première ligne et, si le besoin s'en fait sentir, le barreau pour sa compétence juridique. Mais ne serait-il pas déjà trop tard ?

Une seule certitude dans l'auditoire, tant chez les avocats présents que chez les travailleurs sociaux, il est capital d'informer le mineur de la possibilité de se faire assister par une personne de son choix, cette information devant lui être prodiguée en amont du conseiller, par un service indépendant et multidisciplinaire. Il est indispensable que s'établissent une franche collaboration et un dialogue constructif entre le monde social et les avocats.

**Françoise Dorange, avocat**

La principale critique qui a surgi est le flou qui entoure la notion de «*personne de son choix*».

La personne choisie risque d'être partielle, de manquer de recul, d'être liée affectivement, d'influencer négativement le débat (par exemple : grand-parent qui revit le conflit qu'il a eu avec son propre enfant par l'intermédiaire de son petit-enfant).

### Aurait-il fallu établir des critères qui limiteraient ce choix ?

1° Certains prônent la nécessité de limiter le choix aux personnes «*informées*» «*ayant un certain recul*».

2° Pour d'autres, la présence de l'avocat devrait être imposée soit durant toute la procédure (en amont) soit uniquement au moment de la conclusion de l'accord.

En effet, il ne faut pas qu'il y ait un hiatus entre la procédure judiciaire et administrative.

Dans ces deux procédures, l'avocat est le seul à pouvoir remplir les garanties d'écoute, d'observateur du respect des droits fondamentaux et de la procédure.

3° Enfin, pour certains SAJ (Namur par exemple), le contact entre le barreau est excellent.

Le Barreau et le SAJ travaillent "main dans la main".

Dans des dossiers délicats, le SAJ fait appel à des avocats pour assister le mineur (ex. maltraitance sexuelle, mineur qui n'est pas en âge de raison), et en contrepartie, convoque également l'avocat des parents.

Seulement, l'avocat qui assiste le mineur n'est par partie à l'accord.

Dans les autres cas, par exemple, quand le mineur se fait accompagner d'un assistant social ou d'un éducateur, cela se passe très bien sans l'avocat.

Les partisans de la thèse selon laquelle l'avocat n'est pas indispensable à la procédure devant le SAJ soutiennent également que l'article 8 du décret doit être lu au regard de l'article 6 qui souligne que toute personne intéressée à l'aide doit être convoquée et entendue.

Le risque que le mineur choisisse quelqu'un d'inadéquat est alors estompé.

**Cédric Namurois, avocat**

## Atelier 5bis

# Assistance du mineur

### I. Assistance du mineur devant le juge

La présence de l'avocat est obligatoire devant le tribunal de la jeunesse.

Cette obligation entraîne deux questions.

#### L'avocat du mineur étant désigné «*d'office*», quel est son mandat ?

Les points de vue sont partagés :

- 1° Il est le garant de la qualité et de la légalité du débat judiciaire.
- 2° Il interprète l'intérêt du mineur. Alors ne serait-il pas qu'un intervenant de plus ?
- 3° Il est le porte-parole du mineur. Le mineur doit être assisté de quelqu'un qui l'aidera à formuler ce qu'il a à dire.
- 4° Il est celui qui informe. Le mineur est perdu parmi tous les intervenants. Comme les avocats n'informent pas toujours le mineur de ses droits et obligations, ce sont parfois les AMO qui doivent s'en charger.

même du décret, la formation de l'avocat du mineur est de plus en plus nécessaire car le juge de la jeunesse ne connaît plus que des dossiers les plus difficiles (ex. 36.2).

- 2° L'avocat du mineur n'est pas toujours formé à l'écoute (ex. entretien à tendance directive). La parole du mineur n'est pas nécessairement ce qu'il veut exprimer.

#### Des solutions existent.

- 1° Les avocats stagiaires peuvent recevoir la formation adéquate au sein de la permanence «*jeunesse*» organisée au sein du barreau et qui mêlent avocats expérimentés et novices.
- 2° La nouvelle loi sur l'aide légale répartit la charge de l'assistance judiciaire parmi tous les membres du barreau.
- 3° Une formation à l'entretien psychologique et social imposée ou proposée pourrait pallier des carences dans la qualité de la consultation.

### II. Assistance du mineur ailleurs (SAJ, ...)

La discussion a surtout porté sur l'article 8, alinéa 1er, du décret selon lequel tout demandeur d'aide peut se faire accompagner de la «*personne majeure de son choix*».

#### L'avocat du mineur est-il suffisamment formé ?

Cette question de la formation de l'avocat du mineur est problématique.

- 1° Ce sont souvent des avocats stagiaires qui sont les seuls à être désignés à cette fonction. Ils manquent d'expérience et ignorent parfois le contenu

## Atelier 6bis

# La déjudiciarisation : rapports Justice conseillers-directeurs

### Introduction

Maître F. Ureel : Le nouveau rôle donné par le décret au tribunal de la jeunesse et qui en fait un pivot entre les différentes institutions qu'il crée présente des avantages et des dangers juridiques qui ont été clairement exposés par T. Moreau dans la matinée. Cet atelier porte sur l'articulation de ces institutions.

Monsieur G. Lobet : Le décret a été perçu très positivement par les juges de la jeunesse car il existait une distorsion flagrante entre le nombre de dossiers gérés par les C.P.J. et les tribunaux.

La déjudiciarisation a permis de rétablir le tribunal dans son rôle de juge et non d'assistance sociale. En effet, le C.P.J. était un système lourd qui ne permettait pas le rapport direct et étroit entre le directeur du C.P.J. et les bénéficiaires de l'aide. Le décret établit une autorité socialement responsable qui pourra être interpellée directement et en premier lieu. Cette création est un des points les plus importants du nouveau système.

Des problèmes peuvent apparaître par la coexistence des acteurs sociaux notamment entre le CPAS et le conseiller. Cependant, le conseiller a une spécificité, une spécialisation en matière d'aide à la jeunesse qui fait qu'il ne peut se décharger entièrement d'un dossier sur le CPAS et qu'il devrait toujours vérifier l'adéquation de l'aide apportée par le CPAS.

La déjudiciarisation permet aussi au magistrat, moins attaché aux problèmes pratiques et quotidiens, de prendre plus de distance, de recul dans la gestion d'un dossier. Il pourra par là rencontrer un des griefs les plus importants qui lui était fait, à savoir le défaut de motivation de ses décisions. La prise de distance lui permet également de préserver son autorité. Il peut travailler dans la proximité sans se compromettre par la promiscuité.

La déjudiciarisation peut toutefois se révéler négative lorsque l'on constate que la contrainte est nécessaire face à une famille qui ne veut pas collaborer avec les intervenants. Seul le juge possède le pouvoir de contrainte et le renvoi rapide à un conseiller peut être inopportun.

La difficulté de la déjudiciarisation réside aussi dans le fait que le justiciable peut être déconcerté par le fait de ne plus pouvoir s'adresser au magistrat dès que le jugement est rendu et se trouver face à une succession d'intervenants.

Monsieur G. De Clercq : La volonté de la Communauté française est de prendre en charge les problèmes sociaux et familiaux des jeunes dans une logique d'aide acceptée ou d'aide contrainte. Une structure complète a été élaborée pour cela.

L'intervention du judiciaire devient limitée à des circonstances particulières telles l'état de danger, l'urgence ou la contestation des décisions et ponctuelle. Le directeur de l'aide à la jeunesse devrait assumer un rôle important dans ce sens car c'est lui qui devrait faire que la contrainte ne soit plus nécessaire.

L'articulation entre les différentes institutions dépend du respect par chacun de sa mission et la clarification des rôles, dans leur complémentarité.

Il est essentiel, dans le programme mis en place, de ne pas négliger l'aspect préventif du décret. Une véritable déjudiciarisation doit permettre d'éviter l'intervention des autorités. Le décret crée un conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse dont le rôle est essentiellement préventif. Il s'agit d'une instance qui peut interpellier les institutions publiques et privées et dont il ne faudra pas négliger le rôle.

Il y a lieu d'éviter l'engorgement des services d'aide à la jeunesse largement sollicités par les services de premières lignes (PMS, ...). La prise en charge par le S.A.J. de tout problème pourrait avoir un effet pervers de judiciarisation puisque la procédure peut aboutir au judiciaire (art. 37).

En fait, le S.A.J. renvoie vers des services de première ligne plus appropriés, ce qui présente un double intérêt : accompagnement et pédagogie de l'intervention. Le renvoi permet la prise de conscience de l'existence d'un réseau varié de services de compétences diverses.

### Débats

**1. Participant (médecin, pédopsychiatre) :** Comment l'intervenant de première ligne doit-il réagir lorsque se présente une situation de danger et qu'il pense avoir tout tenté, face à une famille qui oppose une résistance à toute proposition ? Doit-il s'adresser directement au Parquet ou au conseiller ?

Monsieur Lobet : L'intervention du Parquet n'est nécessaire que dans les situations extrêmement urgentes où l'intervention du juge est nécessaire (art. 39). Il faut privilégier le conseiller qui est une autorité recon-

nue, « visible » et qui va pouvoir s'impliquer dans la situation. Il est une « autorité sociale », ainsi qu'un coordinateur qui va pouvoir réorienter la situation avant d'en déférer au judiciaire.

Participant : Il se peut cependant que l'intervenant soit convaincu que toutes les démarches possibles ont été faites et que la contrainte est devenue nécessaire. De plus, l'intervenant de première ligne peut être tenu au secret professionnel dont il ne pourra se délier qu'au Parquet.

Maître F. Ureel : Le Parquet ne pourra que faire suivre au conseiller s'il n'y a pas de péril grave ou d'infraction.

Participant (psychologue) : La contrainte est perçue négativement par le décret alors qu'il s'agit généralement d'une notion structurante pour les familles qui nécessitent une intervention. Le rapport à la loi est plus significatif quand la famille est confrontée au juge plutôt qu'au conseiller.

Cette confrontation est souvent nécessaire dans ces familles où la référence à la loi est une notion protectrice et structurante pour l'enfant. Le conseiller n'est pas perçu comme représentant de la loi et cela pose d'autant plus problème que ces familles ont des difficultés à se situer par rapport à cette valeur.

Monsieur De Clercq : Il n'est pas si évident de lier la référence à la loi et la référence au judiciaire. Le problème ne se situe-t-il pas au niveau du réexamen par le conseiller de l'évaluation qui a déjà été faite par les intervenants de première ligne ?

Participant (substitut du Procureur) : Il est vrai que beaucoup d'intervenants interpellent le Parquet parce que la compréhension ou l'accueil du conseiller n'est pas adéquat.

Participant (espace-rencontre) : La Communauté française donne l'impression d'être plus préoccupée de problèmes budgétaires que de trouver une réponse adéquate dans la mesure où l'on oblige à travailler avec le conseiller alors que l'on constate un état de danger patent.

Maître F. Ureel : La question posée par tout ceci est donc de savoir si l'expérience actuelle aboutit à un soutien ou à une dévalorisation du rôle du conseiller.

Monsieur Lobet : Il existe une volonté politique de cadenciser le judiciaire car le conseiller ne pourra assumer sa fonction et prendre la place qui lui revient si on laisse au pouvoir judiciaire un pouvoir d'appréciation. La situation doit donc d'abord être portée devant le conseiller, qui est maître de renvoyer ou non sauf cas d'urgence. Cependant, on constate que certains conseillers émettent des rapports où ils font le bilan de ce qui a été fait par les intervenants en constatant qu'ils ne pourraient faire mieux et transmettent donc le dossier au judiciaire. Il y a lieu de travailler en souplesse, en respectant la nouvelle procédure.

Participant (psychologue) : L'important n'est pas de valoriser le social ou le judiciaire mais d'articuler les deux sans confusion des rôles. La difficulté actuelle résulte peut-être de cette confusion.

Maître F. Ureel : Le principe de la subsidiarité du judiciaire au social est légal. Il n'existe pas de choix pour le justiciable.

Participant (éducateur) : Ce principe entraîne des effets pervers car lorsque le jeune a besoin de la contrainte pour éviter une situation de danger, il faudra qu'il soit mis dans cette situation pour accéder au juge.

Monsieur De Clerck : Pourquoi des jeunes, qui le plus souvent sont des victimes, devraient-ils être pris en charge par le judiciaire ? Même si le jeune est lui-même devenu un délinquant, une mesure de type social peut être plus adéquate qu'une mesure judiciaire.

Il est important de bien maîtriser l'article 37 et d'inculquer aux jeunes leur droit de recourir au judiciaire, après le social.

Monsieur Lobet : L'article 37 est cependant trop restrictif dans la mesure où les familiers du jeune ne peuvent pas introduire de recours. Cela aboutit à une utilisation plus fréquente de l'article 38.

2. Participant (S.A.J.) : Le problème est parfois d'agir au niveau du responsable, de l'adulte et non de l'enfant, par exemple en cas d'abus sexuel. Quid de l'angle pénal vis-à-vis de l'adulte ?

Participant (substitut du Procureur) : Les dossiers sont dissociés au niveau du Parquet. Rien n'empêche un traitement social du dossier de l'enfant. Il faut voir si la situation présente un caractère d'urgence ou non.

3. Participant (pédopsychiatre) : Il existe un profond malaise dans le fait que la déjudiciarisation est présentée comme reposant sur l'accord alors que la solution proposée par le conseiller est le plus souvent présentée comme un chantage. De plus, on obtient parfois un accord, alors qu'il vaudrait mieux recourir au juge. La question cruciale est celle de la dérive d'une recherche de l'accord à tout prix en perdant de vue l'intérêt de l'enfant.

Monsieur De Clerck : Le conseiller ne doit judiciariser une situation que si le refus de l'aide ou de l'orientation aboutit à une situation de danger. En dehors de cela, c'est le droit des personnes de refuser. Le conseiller n'est pas un dénonciateur. Il peut classer un dossier qui a abouti à un refus.

Participant (avocat SOS-Enfants) : Le problème de la collaboration du judiciaire et du psychosocial vient du peu de connaissance mutuelle. La complexité de la législation et des compétences respectives perd également et les justiciables et les professionnels.

Nicole Decabooter, avocate

## Atelier 7

# Désinstitutionnalisation et travail en milieu ouvert

*« Sans nier la nécessité et l'efficacité des mesures d'hébergement dans certains cas, les auteurs du projet de décret, tenant pour évident que les dysfonctionnements familiaux doivent se régler d'abord au sein de la famille, entendent que le maintien du jeune dans son milieu de vie constitue la règle et que l'éloignement de ce milieu constitue l'exception »* (exposé des motifs du décret du 4 mars 1991).

On attendait beaucoup d'un atelier où aurait pu être examinée avec sérénité la question des alternatives au placement. Il eut été intéressant de savoir si l'esprit du décret s'était traduit dans le concret, si les acteurs de terrain avaient réellement comme objectif la priorité au milieu de vie, si les quelques initiatives locales nées d'esprits audacieux et pionniers pouvaient être répétées en d'autres lieux...

Il semble malheureusement que ces questions ne puissent encore être posées sans provoquer craintes et grincements de dents.

L'atelier dont question n'a pas été le lieu de grandes avancées dans la réflexion relative aux alternatives au placement. Des choses intéressantes ou significatives ont cependant été dites. Ce bref rapport tente de s'en faire l'écho. C'est là sa seule prétention.

## Où en est-on ?

Il semble acquis que l'objectif fixé par le décret en terme de placement n'ait, pour le mieux, été que partiellement atteint. S'il apparaît que la durée des placements diminue, le nombre de ceux-ci ne suit pas cette même courbe descendante.

Au contraire, selon la Cour des comptes, le principe du maintien en milieu de vie n'est pas respecté. A l'appui de cette affirmation, une simple constatation : le budget du secteur de l'hébergement n'a pas diminué.

Affirmer vouloir la désinstitutionnalisation, c'est bien, s'en donner les moyens, c'est mieux. L'argument du manque de moyens est presque unanimement soulevé.

Les CPAS se sentent compressés dans des budgets étriqués et estiment donc ne pas pouvoir jouer leur rôle d'acteurs de première ligne tant que l'article 56 du décret ne sera pas entré en vigueur.

Les AMO, dont certaines font pourtant un travail remarqué et remarquable, se disent totalement dépassées par l'ampleur du travail eu égard aux possibilités matérielles dont elles disposent.

Manque de moyens financiers mais aussi manque de moyens légaux. Ainsi, il est rap-

pelé qu'une institution d'hébergement qui souhaite effectuer un travail au sein des familles doit préalablement obtenir qu'une convention particulière soit rédigée. Les initiatives spontanées sont donc rapidement refroidies.

## Travailler les complémentarités

Dans la question des alternatives au placement, le monde de l'hébergement se sent trop montré du doigt. Il faut mettre en oeuvre des moyens qui permettent de diminuer les placements sans renforcer ce malaise.

Il existe des complémentarités évidentes entre l'institutionnel et le milieu ouvert. C'est donc celles-ci qu'il faut exploiter plutôt que de souligner les oppositions.

Il faut également éviter de transformer la question de la désinstitutionnalisation en débat sur l'emploi. Le milieu ouvert manque cruellement de personnel. Des reconversions pourraient donc être envisagées.

Si la priorité au milieu familial est clairement affirmée dans le décret, comme dans d'autres textes d'ailleurs, certains se demandent si cette affirmation est le fruit d'une réelle intention.

Il y va d'un projet de société, d'une volonté politique. Ce projet et cette volonté sont-ils présents ?

Par ailleurs, certaines autorités de placement recourent encore trop souvent à ce moyen sans s'interroger sur l'existence et la pertinence d'autres mesures. Le changement à opérer est fondamental puisqu'il s'agit d'un changement de mentalités. Le chemin serait alors encore long. Il est incontestable que le placement est parfois un moindre mal et qu'il s'impose face à certaines situations.

Dans ce cas, il est fondamental de préserver le lien familial. Le retour en famille doit rester l'objectif du placement.

S'il ne peut donc être question de mettre fin à la pratique des placements, il s'impose d'en revoir les modalités, encore trop souvent éloignées de l'esprit du décret.

En conclusion, peu de choses à dire à propos de cette réflexion du 4 mars 1996 qui manqua peut-être de globalité.

Les choses vont bouger. On le pressent. Souhaité par les uns et craint par les autres, espérons au moins que ce changement ait lieu dans un contexte qui laisse place à ce qui doit rester notre première priorité : le bien être de l'enfant et de sa famille.

Vincent Macq, avocat

# Premiers éléments d'évaluation de l'application du décret relatif à l'aide à la jeunesse

Françoise Tulkens\*

*A travers cette journée, il y a un enjeu, important à rappeler : depuis la loi du 8 août 1988, l'aide à la jeunesse est de la compétence des Communautés. C'est donc notre Communauté française qui doit élaborer une politique en cette matière. Et l'ensemble de cette journée, le bilan que l'on fait sur le décret, et de manière générale sur l'aide à la jeunesse, est une politique à laquelle nous participons. C'est la charge de la Communauté avec les exceptions que l'on connaît.*

*Il y a là une prise de conscience, bien sûr déjà réalisée, mais à développer. C'est pourquoi, je pense, qu'une journée comme celle-ci peut certainement servir de relais-bilan.*

*Si je comprends bien la construction de cette journée, je me situe entre "ce qui voulait être fait", qui a été rappelé par Marc Preumont ainsi que les différents intervenants de ce matin, et "ce qu'il faudrait faire", thème des ateliers de cet après-midi.*

## Evaluer ?

Je vais tenter de répondre alors au titre que l'on m'a donné : premiers éléments d'évaluation de l'application du décret. En fait, il fait référence à une recherche en cours à Louvain-La-Neuve, menée par Gaëlle Renault, qui porte précisément sur l'évaluation du décret.

**Evaluer ?** Si on reprend tous les sens de ce terme, il s'agit à la fois estimer, juger, arbitrer, dresser l'inventaire, calculer, chiffrer, supputer. On peut surévaluer, on peut sous-évaluer voire réévaluer. La notion même d'évaluation pose problème.

Je n'ai pas du tout envie d'idéaliser, d'angéliser ou de diaboliser. Il n'y a pas de loi parfaite. Une loi, c'est un produit humain qui doit évoluer, que l'on doit faire travailler. Dire qu'auparavant, tout était épouvantable et que l'on va arriver vers le succès absolu, est une illusion qui entraîne toujours des désillusions. Il faut plutôt voir ce qu'une loi peut apporter, à la fois ses possibilités et ses limites mais sans tomber dans ces extrêmes.

Le thème c'est l'**évaluation de l'application**. La notion d'application est aussi une

notion complexe et importante. La mise en oeuvre d'un texte n'est pas simplement une opération formelle : celui qui met en oeuvre un texte, qui l'applique, doit se le réapproprier. Il doit le reconstruire non pas comme un exécutant mais comme un acteur. D'une certaine manière, il doit susciter un état d'esprit. Le décret s'impose mais ce n'est pas lui qui nous possède, c'est vous et nous qui possédons le décret; nous et vous, parce que c'est vous qui le mettez en oeuvre.

Il me semble que cet état d'esprit doit se traduire comme suit : si effectivement on confronte ce qui a été fait à ce que l'on a voulu faire, c'est très bien, mais le «ce qu'il faudrait faire» doit à la fois combiner ce qu'ont été les intentions du législateur et la manière dont la pratique a également transformé ce texte. La pratique n'est pas simplement là pour confronter ce qu'on voulait et ce qu'il faudrait dans un monde idéal. C'est le dynamisme. Que les choses se mettent en place à travers la mise en oeuvre du décret et ses acteurs, c'est à la fois, le maintien du décret, peut-être son aménagement, mais aussi ses transformations.

## Questions critiques

Le décret a été pris à un moment donné, il ne s'impose pas de droit divin; il pourrait à un moment donné entrer lui aussi dans une zone de transformation ou d'évolution.

En ce qui concerne la recherche entreprise à Louvain, on voit apparaître évidemment des **questions critiques**. Certaines de ces questions étaient tout à fait prévisibles lors de l'élaboration du décret. J'ai le sentiment que les difficultés rencontrées aujourd'hui étaient prédéterminées par les décisions prises lors de son élaboration.

Un texte normatif est toujours l'objet de compromis, dont les intérêts en jeu, les arguments avancés, les logiques, parfois divergentes ont été pondérées, ont fait l'objet de conciliations. En d'autres termes, les problèmes qui émergent actuellement lors de la mise en oeuvre du décret sont, pour beaucoup d'entre eux, l'actualisation de conflits et de contradictions que le processus décrétoal, était censé avoir permis de dépasser.

Il y a d'autres difficultés non pressenties lors de l'élaboration du décret peut-être liées au fait que le décret a été pensé dès 1988, voté en 1991 et que l'on est en 1996. Très souvent effectivement les textes sont appliqués à des réalités qui ont déjà changé.

Et puis, il y a des lacunes qu'il est important de pointer en les rapportant aux principes directeurs qui gouvernent le décret. Même si ceux-ci fournissent des balises intéressantes, ils sont à interpréter de manière dynamique.

Pour plus de facilités, je vais tout simplement suivre l'ordre des articles du décret.

Le premier ensemble d'articles dans le décret, concerne son **champ d'application**. En ce qui concerne les personnes d'une part, les mesures d'aide sont terminées à 18 ans, sauf prolongation exceptionnelle jusque 20 ans. La question des jeunes adultes paraît vraiment poser problème. Les

\* Professeur à la faculté de droit de l'UCL

## Les droits, comme les privilèges, ça s'arrache

frontières de la majorité, même prolongée jusqu'à 20 ans, ne coïncident plus vraiment avec la situation de ces jeunes qui sont confrontés à une précarité socio-économique accrue. Evidemment, l'état d'impréparation dans lequel l'abaissement de la majorité civile s'est réalisé est partiellement responsable de ce type de situations.

Plus fondamentalement, il y a une certaine ambivalence dans la revendication des droits. L'abaissement de la majorité était une étape importante. Il ne pouvait prendre sens qu'avec un accompagnement réel et sérieux. On perçoit que la limitation de l'accès des jeunes à l'aide à 18 ans a effectivement permis des économies budgétaires. L'exposé des motifs se termine sur ce dernier principe directeur : ce sont des indications sur l'adaptation de l'infrastructure de l'aide à la jeunesse aux principes qui viennent d'être énoncés. Ensuite on voit une espèce d'alliance étrange et problématique. Il est dit : *«les effets de l'abaissement de la majorité civile à 18 ans devraient permettre de consacrer de nouveaux moyens budgétaires dans les secteurs qui apparaissent prioritaires»*.

Très bien. *«Parmi ces derniers, outre le soutien que la Communauté entend apporter à tous les services qui oeuvrent à maintenir les jeunes dans leur milieu de vie, il convient de mentionner le groupe des institutions publiques de la Communauté française, qui devra être restructuré pour permettre à la Communauté de faire face aux obligations que lui impose la loi nationale en matière d'exécution de mesures judiciaires à l'égard des jeunes délinquants»*.

Champ d'application du décret par rapport aux jeunes, champ d'application du décret aussi par rapport aux mesures. L'article 2 du décret énonce très clairement que le décret s'applique aussi à l'exécution des mesures individuelles prises aussi bien par les autorités communautaires, dans le cadre de l'aide à la jeunesse, que par les autorités judiciaires, dans le cadre de la protection de la jeunesse, c'est-à-dire les mesures à l'égard des mineurs qui ont commis des faits qualifiés infractions.

En ce qui concerne les mesures, une première question se pose : quel est l'ensemble des mesures qui ont été prises à cet égard ?

Quelle est la politique au sein de la Communauté française, par rapport à cette responsabilité qui lui incombe ? Le dévelop-

pement sur le placement de Monsieur Hellinckx, de la KUL, était très intéressant mais il serait utile d'avoir des chiffres, des tableaux, des opérations tout à fait rigoureuses et certaines pour voir quelle est cette politique au sein de la Communauté française en ce qui concerne les mesures.

Bien sûr, c'est là que se situe la question de la désinstitutionnalisation avec ses avantages et ses limites mais disposer du panorama ou de l'éventail de la politique de la Communauté dans ce domaine me semblerait vraiment important.

### Et le "rapport Cornelis" ?

Autre point au sujet de cet article 2 : la Communauté est compétente pour l'exécution des mesures d'aide mais aussi des mesures liées à la protection de la jeunesse, c'est-à-dire les mesures prises à l'égard des mineurs qui ont commis des faits qualifiés infractions. Un principe directeur du décret énonce très clairement qu'en ce qui concerne les mineurs délinquants, il faut une adéquation des services agréés et du groupe des IPPJ aux besoins reconnus en matière de délinquance juvénile. Je crois qu'il est important de clarifier la position du groupe des IPPJ comme interlocuteur, en quelque sorte privilégié, des mesures décidées par les tribunaux de la jeunesse pour les mineurs délinquants.

A partir du moment où la Communauté est responsable des mesures pour les mineurs délinquants, il faut les penser de manière tout à fait large. La Communauté ne peut pas se désintéresser aujourd'hui des mesures qui vont être prises par le pouvoir fédéral en ce qui concerne les mineurs délinquants puisqu'elle devra les exécuter. Elle doit avoir à cet égard des idées, des propositions, des limitations.

Une chose me préoccupe : contrairement à un autre principe directeur du décret qui prévoit la concertation entre les différents secteurs de la protection de la jeunesse, on ne parle pas de ce qui se prépare pour les mineurs délinquants au niveau de l'Etat fédéral. Le "rapport Cornelis" existe et je ne comprends pas comment il ne fait pas partie aujourd'hui de nos discussions, car cela rentre dans le champ d'application du décret. Il y aura évidemment une tension

entre mesures d'aide et mesures de protection de la jeunesse.

Voilà pour le champ d'application du décret.

### Les droits des jeunes

Le droit des jeunes figure de manière symbolique au fronton du décret. C'est important. J'aimais bien ce que Georges Kellens disait : 1912, autorité parentale ou puissance paternelle; 1965, protection sociale; 1991, les droits. Il faut bien comprendre : les droits sont fondamentaux, il fallait les proclamer. A cet égard, le décret a joué un rôle tout à fait important mais les droits sont plus une affirmation rhétorique qu'autre chose. Voici deux exemples : nombre de droits figurant dans le titre II ne sont pas assortis de sanctions. Un droit sans sanction est un droit relativement fragile. Dans ce titre II, le droit est affirmé mais est souvent entouré d'exceptions parfois à ce point larges, qu'il donne un peu l'impression qu'il est vidé de son contenu. L'article 9. al. 2, l'aide aux jeunes dans le milieu de vie dit ceci : *«Sauf si l'intérêt du jeune s'y oppose, le service ou la personne physique qui l'héberge est tenu de veiller à ce que les contacts avec ses familiers soient maintenus, ou à tout le moins favorisés»*. "Sauf si l'intérêt du jeune s'y oppose" : cela paraît une exception qui vide le droit de son contenu. Le droit des mineurs placés à maintenir des contacts avec la famille, fait partie du droit à la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Evidemment, l'article 8 de la Convention permet des restrictions. Ce sont des droits à protection relative mais ces restrictions doivent être strictement nécessaires et proportionnelles. La seule invocation de l'intérêt de l'enfant suffit-elle? Par qui est-elle appréciée? Avec quels recours? En fonction de quels critères? Une telle restriction est tout à fait insuffisante pour ne pas conférer à un mineur un droit fondamental. Il faut donc affirmer les droits dont l'aspect rhétorique doit encore être amélioré en ce sens qu'il faut entrer dans l'aire de l'effectivité des droits. Ce que Jacques Fierens a dit est intéressant : il y a quelque chose d'ambigu dans le fait que le

## Ce sont les délégués qui font le travail sur le terrain

pouvoir donne des droits. Les droits, comme les privilèges, ça s'arrache. Le pouvoir va donner des droits qui vont servir à contester le pouvoir : c'est un peu contre-nature. Avant même d'informer sur les droits (on a vu que l'information était déficiente), l'exigence fondamentale c'est le respect des droits, jusque dans la contradiction, et dans l'opposition à ceux qui veulent les leur donner.

Dans ce titre sur les droits des jeunes, le premier chapitre concerne de manière générale les garanties quant au respect des droits des jeunes. Nous tombons immédiatement sur la **question importante de l'accord**. Difficulté prévisible : en introduisant cette exigence, tout le monde se rendait bien compte qu'un accord peut être formel, extorqué. Obtenir un accord véritable, constituant vraiment une adhésion à une mesure, implique un travail long, attentif et vigilant. Des contradictions peuvent survenir : le jeune ne donnera pas son accord dans la mesure où précisément les parents donnent le leur. Il faut donc également tenir compte de la possibilité pour le jeune de marquer son désaccord, d'être en conflit. Etre en conflit pour un adolescent peut être d'une certaine manière une attitude positive. Comment combiner des mesures qui impliquent une réelle participation du jeune avec le respect de son droit à l'opposition ? Dans le droit, il y a aussi le contre-droit.

Enfin, outre l'ensemble des dispositions qui concernent de manière générale les garanties quant au respect des droits des jeunes, il y a une section particulière sur les garanties des jeunes qui font l'objet d'une mesure de placement. Mais les autres jeunes, qui ne font pas l'objet d'une mesure de placement doivent également bénéficier de garanties. D'autres types d'interventions doivent également être garanties par les droits. C'est dommage que le décret ait focalisé sur les jeunes placés.

La dernière partie de ce titre concerne les **garanties des jeunes qui sont placés en IPPJ**, avec un ensemble de dispositions sur lesquelles je ne voudrais pas revenir ici. Mais l'article 19 qui traite des cellules d'isolement pose problème en termes de droit. Il est urgent qu'un travail sérieux soit fait dans l'ensemble des IPPJ pour voir dans quelle mesure les mesures d'isolement ou l'accueil dans des locaux spécifiques, (toutes les périphrases sont utilisées mais reviennent toutes en fait à la même

chose), pour que cet article 19, introduit au nom du droit, soit évalué par les droits. Cela me semble fondamental.

Après le titre sur les droits, le décret met en place de nouvelles structures. Parmi lesquelles : **le conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse**.

La prévention générale, une des missions confiée par le décret à ce conseil, ne paraît pas avoir réalisé la percée que l'on attendait. La prévention générale, c'est vraiment l'Arlésienne de la protection de la jeunesse. On en parle depuis 1912, on en a reparlé en 1965, on la remet parmi les principes directeurs et les objectifs du décret et elle paraît effectivement chaque fois débordée par les mesures d'aide individuelle, les mesures urgentes, les mesures d'aide dans des situations de difficultés. Or, si on ne peut agir au niveau de la prévention générale, je ne veux pas être «*Cassandre*» en le disant, on pourra reprendre l'affirmation de ce célèbre criminologue : «*La société aura la délinquance qu'elle mérite*». Il importe d'abord d'agir en amont au niveau de la prévention générale. La prévention ne doit pas simplement lutter contre les risques de délinquance mais créer des espaces de bien-être. Une prévention offensive, pas simplement défensive. Une prévention axée sur les personnes et les structures. La question de la prévention générale, c'est la priorité des priorités.

### Le conseiller de l'aide à la jeunesse

Je vais simplement faire quelques remarques. **Premièrement** : je me demande si en focalisant sur le conseiller, on n'a pas idéalisé une fonction parce qu'en définitive, Gaëlle Renault le montrait bien dans les entretiens qu'elle a eus, ce sont les délégués qui font le travail sur le terrain. Or le décret, s'il n'a pas nié l'existence des délégués, les a un peu escamotés. Bien sûr, le conseiller est ce personnage central, responsable de la situation des jeunes, pour qu'il y ait un répondant personnalisé.

Mais les délégués réalisent l'essentiel de l'aide aux jeunes et aux familles en difficulté. Et c'est un peu choquant de voir qu'on en parle de manière tout à fait inci-

dente, à l'article 31 alinéa 2 dans lequel on dit que «*le conseiller aura pour l'assister le service d'aide à la jeunesse composé de délégués*». Est-ce que tout ça ne risque pas de créer un système un peu bureaucratique ? On ne le dit pas mais ça se lit entre les lignes : les conseillers sont parfois le «*deus ex machina*» qui interviennent en dernière instance. Il faudra voir aussi dans quelle mesure cette idée, bonne sans doute, d'avoir un personnage central n'a pas engendré une série de difficultés.

Ma seconde observation en ce qui concerne les conseillers est un peu délicate. Elle se situe sur ce qu'on pourrait qualifier de rapport de force, ou rapport de pouvoir. Dire qu'il n'existe pas, c'est peut-être un désir. Je crois qu'il existe dans toute société et nécessairement ici aussi. Entre le judiciaire et le social, entre le conseiller et les délégués et les instances judiciaires, je me demande si il y a véritablement une relation de confiance, et si il y a relation d'équivalence, d'égalité. Je n'ai pas vraiment le sentiment que les délégués se sentent l'équivalent du judiciaire. Ils ont toujours vécu en quelque sorte dans l'orbite du judiciaire ou sous les ordres du judiciaire; une reconnaissance comme partenaires égaux me paraît difficile. Je me demande dans quelle mesure il y a véritablement une bonne relation de confiance, à la fois de l'identité et de la complémentarité des rôles. Ce sont des rôles distincts, et un rôle n'a pas absorbé l'autre. C'est un choix politique à la fois de la réforme de l'Etat et du décret d'avoir le secteur de l'aide et le secteur judiciaire. Ces deux secteurs différents ne devaient pas avoir trop de liens (on y viendra). Un exemple rapporté qui me paraît tout à fait unique : dans les différents entretiens est apparu que le parquet avait parfois un rôle excessif. C'est un cas qui avait été renvoyé au conseiller par le parquet qui, quelques mois après, demande au conseiller de l'aide à la jeunesse où cela en est. Comme si le conseiller devait faire rapport au parquet de l'évolution d'une situation. On peut comprendre une relation en terme de complémentarité mais si l'un doit faire un rapport à l'autre je pense qu'on fait fausse route. On ne permet pas un développement autonome et de l'instance d'aide et de l'instance judiciaire, qui sont deux instances différentes mues par des logiques et des besoins différents.



## L'aide non contraignante est-elle idéaliste ?

### Les mesures d'aide

Le décret se poursuit alors par les mesures d'aide. Il y a tout d'abord celles qui relèvent de la compétence du conseiller. On a rappelé que l'article 36 est extrêmement complexe, si on le prend au pied de la lettre. Au terme de cet article, le conseiller intervient en dernière instance. Toute la logique de l'intervention du conseiller est de renvoyer vers les services de première ligne, c'est la logique du texte. Or parfois, on observe une demande de "couverture", par les services de première ligne, formulée directement ou indirectement, comme s'ils étaient à la recherche d'un mandat. Mais dans la logique du décret de l'aide à la jeunesse, et de cet article 36, il n'y a ni mandat ni couverture à rechercher auprès du conseiller. Le conseiller renvoie vers les services de première ligne qui tentent de régler les problèmes sur le terrain sans rapport de dépendance, de couverture ou de mandat. Ils sont bien sûr seuls et libres. C'est ça la difficulté. Dans le même ordre d'idée, se pose la question de l'expertise, qui a déjà été discutée aussi dans un autre colloque au mois de décembre dernier avec les services de santé mentale. Les services de santé mentale doivent-ils faire des rapports d'expertise à l'attention des conseillers ? Ce problème me paraissait mal posé. Ces services sont des services de première ligne. Qu'il y ait dans certains cas une expertise, je n'en disconviens pas, mais pas de rapport de mandant à mandataire avec le conseiller. Une telle situation ne répond pas à la logique du décret.

Il y a enfin les mesures d'aide qui relèvent de la compétence du tribunal de la jeunesse. Ce sont les articles 37, 38 et 39 qui font le pont entre le décret et le tribunal de la jeunesse. Thierry Moreau a très bien clarifié la situation.

L'article 37, c'est une logique de contrôle qui permet lorsqu'il y a contestation sur la mesure d'aide, qu'elle soit vidée par un juge qui tranche un conflit. C'est une logique de nature civile. Certains avocats, Thierry Moreau, Vincent Sauvage et d'autres, estiment qu'une amélioration à apporter à cet article serait de permettre au conseiller d'introduire un recours devant le juge, pour véritablement montrer que, par rapport à une mesure d'aide proposée, il y a le point de vue du jeune, du

conseiller. C'est assez normal qu'il y ait conflit ou opposition entre ces points de vue. Le juge est là pour trancher les conflits dans le respect de la règle de droit et d'égalité des parties, dans le respect de l'égalité des armes. C'est le sens de l'article 37 qui pourrait certainement être développé.

### Cet article 38 est un problème

Pour moi, l'article 37 suffisait, je ne le cache pas. Lors de l'élaboration du décret, j'étais tout à fait opposée à l'article 38. Entendant les remarques de Thierry Moreau qui suggère de le supprimer, je ne peux pas m'empêcher de le dire. On ne devait pas le voir naître il y a 5 ans. Cet article 38 est un problème; c'est une logique du transfert qui a maintenu artificiellement, et avec des difficultés potentielles énormes, une sorte de lien entre le social et le judiciaire. Il s'agissait de clarifier les fonctions des uns et des autres, on a réintroduit un élément de confusion qui en définitive ne sert rien, ni personne.

La manière dont cet article est mis en oeuvre actuellement ne fait que renforcer mes craintes de départ. Les conditions de cet article 38, on les connaît, je ne vais pas les reprendre ici. Thierry Moreau les a évoquées et on voit très bien à travers la circulaire ministérielle et à travers la pratique combien cette double condition d'intervention du tribunal de la jeunesse est intenable. La première condition, c'est refuser l'aide du conseiller ou bien négliger de la mettre en oeuvre. Négliger de mettre en oeuvre une mesure, voilà bien une notion floue. Sur ce point, la circulaire ministérielle du 9 novembre 1994 pose problème puisque lorsqu'on parle de négligence dans la mise en oeuvre de la mesure, on y assimile le manque de collaboration des intéressés, le refus implicite, ou leur inertie. Lors de l'élaboration du décret, il y avait eu concertation, et la Ligue des droits de l'homme avait souhaité que le texte précise que le refus soit exprimé de manière tout à fait claire, non équivoque. Et le Ministre a répondu ceci : «*Cet ajout n'a pas été effectué, c'est en raison de son caractère redondant, nullement pour une question de fond*». Or, on le voit bien, cet ajout était indispensable. La no-

tion de négligence, d'inertie de la mise en oeuvre, est tout à fait subjective. De même, la condition de danger grave et de menace réelle, (les adverbess se succèdent pour véritablement restreindre la situation mais pas la notion de danger) est évidemment à contenu flou et imprécise. Ce n'est pas en ajoutant des qualificatifs que l'on supprimera cette difficulté. Une interprétation extensive de la notion dans l'article 38, entraînerait le déclin du décret de l'aide à la jeunesse et de l'aide consentie. Cet article ne devrait pas subsister parce qu'il porte certainement un préjudice très grand au décret.

Parmi les mesures d'aide, il y a aussi les mesures d'aide aux enfants abandonnés dont on ne parle pas beaucoup. Il serait certainement utile de voir quel est l'état de leur mise en oeuvre.

Voilà, très rapidement mais en même temps trop longuement des premiers éléments d'évaluation. Répondre à la question : que faudrait-il faire ? Il n'y a pas une norme, une règle, une approche qui serait idéale, parfaite, exempte de toute contradiction et de toute ambiguïté. C'est une illusion. Chacun en fonction du rôle qui est le sien, de la place qu'il occupe dans le système, doit tenter d'analyser, d'évaluer et d'évacuer du système ce qui paraît le plus intolérable.

J'ai envie, en ce qui me concerne de mettre l'accent en premier lieu sur la question de la prévention, de réaccentuer cette dimension de manière fondamentale et radicale. Et puis le second point, l'aide aux jeunes mais une aide libre, ouverte, tolérante. L'aide non contraignante est-elle idéaliste ? Cette notion d'aide-contrainte de l'article 38 me semble impensable. Et puis, il faudra gérer la question pénale mais c'est un tout autre problème.

Je vous remercie beaucoup.

\* *Retranscription de l'intervention orale de Françoise Tulkens lors de la journée du 4 mars 1996*

# «Cinq ans d'aide à la jeunesse»

## Rapport de synthèse

Patrick Henry \*

Le 4 novembre 1988, à l'occasion du colloque «Dix ans... devant soi», organisé par la Commission jeunesse du barreau de Liège, le Ministre Valmy Féaux avait tracé, en quelques mots, les neuf axes du projet qui, deux ans et demi plus tard, allait devenir le décret sur l'aide à la jeunesse en Communauté française :

«Ce projet, qui est en préparation, sera ambitieux, il permettra à notre Communauté, par une réforme en profondeur, d'assumer pleinement toutes les compétences que la loi spéciale de réformes institutionnelles lui octroie. Il a été soumis à une large concertation auprès des intervenants du secteur et de différents organismes représentatifs. Le décret reposera essentiellement sur les neuf principes suivants :

- «1. la subsidiarité de l'aide spécialisée à la jeunesse par rapport à l'aide sociale en général;
- «2. la déjudiciarisation de la protection de la jeunesse;
- «3. la compétence exclusive du pouvoir judiciaire en matière d'aide imposée et plus particulièrement en ce qui concerne le placement en régime éducatif fermé;
- «4. la priorité de la prévention;
- «5. la priorité de l'aide donnée dans le milieu de vie;
- «6. le respect des droits des jeunes et des familles bénéficiaires de l'aide spécialisée;
- «7. la spécialisation du groupe des institutions publiques de la protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française pour ce qui concerne la délinquance juvénile uniquement;
- «8. la coordination et la concertation entre les différents secteurs de la protection de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, ainsi que l'information et la formation du personnel de ces secteurs, qu'ils soient privés ou publics;
- «9. la transparence en matière de protection de la jeunesse et d'aide aux jeunes» (1).

Le 25 octobre 1991, à l'occasion du colloque consacré au texte alors plus frais du décret, ces neuf axes avaient été précisés et résumés en trois affirmations fondamentales : priorité à la prévention, respect et défense des droits de l'enfant et des droits de l'homme, maintien de l'enfant dans son milieu de vie (2).

### Qu'en est-il cinq ans plus tard ?

Jeu d'échecs ? Jeu de dupes ? Jeu d'enfer ? Telles étaient les interrogations un peu irrévérencieuses auxquelles les organisateurs de ce colloque nous invitaient à réfléchir.

Les cinq intervenants de la matinée ont mis en parallèle les intentions et les réalisations. Que voulait-on faire ? Qu'a-t-on fait ?

Côté jardin, Marc Preumont retraça les grandes lignes de l'opus Valmy. Pour atteindre les grands objectifs qui sous-tendaient le décret, deux priorités devaient être dégagées : droit de la défense pour l'aide contrainte, augmentation des moyens financiers mis à disposition de l'A.M.O. (aide en milieu ouvert).

Côté cour, Jacques Fierens, Thierry Moreau, Jean-François Servais et Walter Hellinckx dessinèrent un tableau peu réjouissant.

Les jeunes ne connaissent pas leurs droits, nous expliqua le premier : sauf un, celui d'avoir de l'argent de poche (et pour la moitié d'entre eux, en second, celui d'avoir un avocat...).

Pourquoi ? Déficit des S.A.J., défaut d'une véritable - et nécessaire - structure d'information permanente (Que sont les S.D.J. et les centres d'accueil des jeunes organisés par les permanences d'avocats bruxelloise et liégeoise au regard de l'immense masse des jeunes à informer ? Avec quels moyens sont-ils contraints de travailler ?)...

Au-delà, on peut se demander si les mentalités ont changé en rapport avec les objectifs. Octroyer des droits aux jeunes,

c'est bien. Mais leur permet-on réellement de les exercer ?

Une note optimiste, quand même, pour conclure. Sur son île, Robinson n'avait que faire de l'or qu'il avait trouvé dans la comode du capitaine. Mais c'est quand même sur celui-ci qu'il a assis sa richesse quand il réintégra la civilisation ! Apprendre aux jeunes leurs droits n'est donc peut-être pas tout à fait peine perdue.

Thierry Moreau commença par un constat : l'esprit du décret est mis à mal, surtout en raison de ses insuffisances.

Les règles de procédure ont été délibérément négligées. Ce fut presque un parti pris. Or, l'articulation du social (l'aide consentie) et du judiciaire (l'aide contrainte) était un pari difficile à réussir. Elle ne pouvait se satisfaire d'approximations.

On en est loin. De nombreuses questions essentielles n'ont pas été abordées : communication aux tribunaux des dossiers des conseillers et directeurs, détermination des parties à la cause, application des règles de mise en état, possibilité d'ordonner des mesures provisoires ou d'instruction...(3)

Les règles de fond ne sont pas toujours plus précises. L'application de l'article 39 du décret suppose que la santé ou la sécurité de l'enfant soit «gravement» en péril. Que veut-on dire par là ? Or, cette notion est essentielle puisqu'elle est la frontière entre aide consentie et aide contrainte. N'a-t-on pas là ouvert une brèche qui permet au judiciaire de reprendre le pas sur le social ? Avec l'inconvénient supplémentaire que le judiciaire est dépouillé d'une part importante de ses moyens d'action...

Jean-François Servais traitait du principe de subsidiarité de l'aide spécialisée par

\* Avocat au barreau de Liège

(1) «Quel avenir pour la protection de la jeunesse communautarisée ?», in *Dix ans... devant soi, éditions du Jeune barreau de Liège, 1989.*

(2) *Allocution de Monsieur Valmy Féaux, in L'aide à la jeunesse, «Anatomie du décret du 4 mars 1991», éditions du Jeune barreau de Liège, 1991, p. 242 et suivantes.*

(3) *Voy., par exemple, les différentes décisions publiées dans la J.L.M.B. du 26 avril 1996, p. 660 et suivantes, et les observations de Véronique d'Huart.*

rapport à l'aide générale, essentiellement octroyée par les C.P.A.S.

Le principe se réduit à peu de choses. Son champ est mal défini, très restreint.

Entre un conseiller de l'aide à la jeunesse surchargé, encombré d'un trop lourd héritage, et des C.P.A.S. exsangues, cette subsidiarité, réciproque en quelque sorte, ne se réduit-elle pas souvent à une absence d'aide ?

Le principe aurait pu au moins déboucher sur un financement de l'aide spécialisée, pris en charge par les C.P.A.S., dans les cas où ceux-ci doivent intervenir. Las ! L'article 56 du décret qui prévoit cette intervention est toujours lettre morte, faute d'arrêté d'application.

Walter Hellinckx commença par un paradoxe. Dans d'autres pays, le nombre de placements diminue «*dramatiquement*» : en Grande-Bretagne, de 2/3 (espérons que cela ne doit pas être mis en rapport, par une sorte de mécanisme de transfert, avec le développement du hooliganisme...); en Flandre, de près de 50 %.

Parmi les facteurs de ce mouvement, la démonstration scientifique que le placement est souvent une mauvaise voie. Les maisons d'accueil sont rarement des lieux d'épanouissement de la personnalité. Malgré tous les efforts de travailleurs sociaux généralement très dévoués, le placement est souvent reproducteur de demandes de placement. Les enfants d'un enfant du juge sont souvent des enfants du... conseiller.

D'où la volonté réelle de développer l'A.M.O. et les centres de jour (l'avenir des droits des jeunes passerait-il par les écoles de devoirs ?).

## Pourquoi pas chez nous ?

Jeu d'échecs ! Jeu de dupes ! Jeu d'enfer !

Il est vrai que le tableau est plutôt au noir. La confrontation des espoirs et de la réalité laisse plus qu'un goût de déception.

Que faire, que proposer, pour que nos lendemains soient un peu plus roses ?

Dix ateliers, se répartissant sept thèmes de réflexion, ont tenté de tracer quelques pistes.

### - Le premier traitait des droits de l'enfant et des familles.

Les droits sont affirmés sur papier. Sur le terrain, ils sont souvent ignorés, tant dans leur libellé que dans leur contenu et leur

mode d'exercice. Jacques Fierens l'avait bien démontré.

Il est vrai que l'enjeu est délicat. L'enfance, c'est le temps de l'apprentissage, de l'éducation. N'est-ce pas incompatible avec l'octroi de droits ?

Affirmons le contraire ! L'éducation comprend aussi l'éducation au droit. Marquons la différence entre éducation et dressage.

Là sont les droits de l'enfant. Il n'ont pas tous les droits. Il faut qu'ils aient de plus en plus de droits. C'est un apprentissage progressif de l'autonomie, de la démocratie : l'apprentissage de la dignité.

Certes, éduquer dans le respect de la dignité, c'est une entreprise longue et difficile. Mais la démocratie aussi est longue et difficile à construire.

Plus il y a d'intervenants, plus cette tâche est délicate. Et le décret, en ajoutant des intervenants, le conseiller, le directeur... n'a pas simplifié la tâche des éducateurs.

D'où la nécessité de mettre en place des structures de collaborations et, peut-être surtout, d'affirmer la volonté de tous de donner le plus possible la parole à l'enfant : d'en faire un sujet de droit.

### - Un deuxième atelier (il portait le numéro 3...) a étudié les questions en relation avec la formation.

Cette pratique de l'éducation à l'humanité, cette pédagogie de la dignité ne s'improvise évidemment pas. Elle requiert des professionnels, spécialisés, qu'ils soient travailleurs sociaux, magistrats ou avocats. La formation de tous ces intervenants requerrait des budgets suffisants. Il faut bien constater, cependant, que ceux-ci manquent. Si le secteur public dispose de quelques moyens, le privé, par contre, ne peut encore compter que sur quelques initiatives de bénévoles. Ici aussi, une revendication majeure serait le refinancement de l'enseignement.

Au-delà de ces considérations très prosaïques, l'atelier a consacré ses travaux à un débat très technique : on hésitait entre le modèle psychoaffectif et le modèle socio-pédagogique.

Il est difficile de résumer des débats de ce type en quelques lignes. Permettons-nous quelques considérations périphériques. Une des priorités sur lesquelles la formation devrait porter serait d'apprendre à chacun des intervenants (avocats, magistrats, travailleurs sociaux) à mieux connaître l'autre, la structure de son activité, la spécificité de son entreprise. Qui fait quoi ? Comment le fait-il ? Avec quel vocabulaire ? Avec quelles compétences ? Quelles spécificités ? Nous nous ignorons beaucoup trop.

N'est-ce pas ce sur quoi cette pédagogie de l'accompagnement devrait porter en priorité. Cet enseignement ne devrait-il pas consister essentiellement en une remise en question des pratiques de chacun des professionnels, mise à l'épreuve du regard, d'une part, d'experts, dégagés du milieu, qui éclairent les pratiques d'une réflexion théorique, d'autre part, d'autres praticiens et enfin - et peut-être surtout - des jeunes eux-mêmes. Il est manifeste qu'une meilleure formation de tous les professionnels qui oeuvrent autour de l'aide à la jeunesse viendra d'une confrontation pratique, d'une meilleure connaissance de l'autre et, dès lors, d'une incessante remise en question des pratiques.

### - L'atelier qui portait le numéro 4 consacrait ses travaux à la difficile conciliation entre secret professionnel et obligation de dénoncer.

Ce débat est souvent obscurci par une certaine ambiguïté de la notion de secret professionnel.

Le secret professionnel, c'est celui que reçoit un confident nécessaire. Le confident nécessaire c'est celui auquel, pour des raisons d'intérêt public, on doit pouvoir se confier sans retenue. Le secret professionnel doit donc échapper à la maîtrise du client comme à celle du professionnel.

Je suis un tenant de la thèse du secret professionnel absolu : celle suivant laquelle l'obligation au secret n'a d'autres limites que celles de l'état de nécessité. Je veux dire par là que l'obligation au secret ne peut être considérée comme une valeur parmi d'autres. En principe, l'obligation doit être respectée : le travailleur social n'en a pas la maîtrise, son confident n'en a pas la maîtrise. L'obligation au secret ne cède dès lors que devant des impératifs supérieurs, dans des hypothèses exceptionnelles.

Les travailleurs sociaux sont tenus, d'autre part, de dénoncer les situations infractionnelles qui viennent à leur connaissance. Comment concilier ces deux impératifs ?

Les discussions sur les cas frontières sont loin d'être épuisées (4). Une règle, en tout cas, me paraît se dégager de façon absolue : jamais le secret professionnel ne peut mener à la complicité. C'est vrai pour tous les détenteurs de secrets professionnels. Cela l'est particulièrement pour les travailleurs sociaux.

(4) Voy., par exemple, Liège, Ch. mises en accusation, 25 janvier 1996, J.L.M.B., 1996, p. 666.

Une question, posée à la fin du débat, permet d'éclairer son caractère pratique : statistiquement, entre le début d'un phénomène de maltraitance et son signalement, il s'écoule de un à cinq ans. Peut-on accepter un pareil délai ? Ne procède-t-il pas directement de l'organisation du travail social ? Il est fréquent que le travailleur social qui découvre un phénomène de maltraitance n'en prenne connaissance qu'au début de son travail. Comme il croit à l'utilité de son travail (et comment le lui reprocher ?), il est logique qu'il estime qu'il n'est pas opportun de dénoncer immédiatement ce qu'il vient de constater.

## Obligation de porter assistance

L'origine de ce retard dans la dénonciation pourrait donc venir de la crainte du travailleur social de se voir confisquer une situation, de la crainte que, s'il dénonce la maltraitance qu'il vient de constater, soit le parquet, soit le conseiller de l'aide à la jeunesse lui confisquent le cas, réduisant à rien tout le travail qu'il avait entamé. Si cette démarche est compréhensible, son danger est tout aussi évident. A force de s'ériger en seul salvateur d'une situation dans laquelle on s'est soi-même impliqué, on prend évidemment des risques considérables.

A nouveau, la collaboration est indispensable : mais elle ne doit pas s'exercer à sens unique. Il faut que le travailleur social sache que, lorsqu'il s'adresse au parquet ou au conseiller de l'aide à la jeunesse, il pourra y trouver, non des adversaires, mais des appuis. Il faut qu'il sache que les collaborations qui se sont nouées avec des pédopsychiatres, avec des équipes pluridisciplinaires vont se renforcer dans un esprit de collaboration, et non dans un esprit de suspicion.

On a dénoncé, au cours des débats, le fait que l'obligation de dénoncer était mal qualifiée. Elle devrait être rebaptisée « *obligation de porter assistance* ». Je me permettrai d'ajouter, « *de porter assistance en collaboration* ».

**- L'atelier qui portait le numéro 2 était centré sur la notion d'accord.**

Celle-ci est évidemment primordiale. A partir du moment où l'on parle d'éducation à la démocratie, d'aide consentie, l'accord, la concertation, sont au centre de l'entreprise. Mais il y a accord et accord. Accord librement consenti, accord extorqué, voire accord falsifié. Il faut éviter les

accords factices, qui ne seraient que réalité apparente, simulacres concédés par des intervenants simplement pour obtenir l'autorisation de poursuivre leurs pratiques, en se soustrayant à l'action de la justice ou de l'aide à la jeunesse.

Les conseillers et les services d'aide à la jeunesse doivent donc s'imposer une grande discipline de travail. Ils doivent vraiment jouer le rôle de médiateurs, au sens propre de ce terme. Le médiateur est celui qui recrée le dialogue, qui laisse les parties élaborer elles-mêmes les conditions d'un accord auquel elles adhéreront dès lors beaucoup plus facilement. Transmetteur, traducteur, le médiateur doit donc amener les parties à se rencontrer, plus que leur imposer les solutions qui lui paraissent les plus adéquates.

Facile à dire ! Si le travail du médiateur n'est, en général, pas simple, qu'en est-il lorsqu'il doit intervenir dans des conditions de péril ou d'urgence ? Face à la maltraitance, le conseiller de l'aide à la jeunesse ne peut se contenter d'un rôle purement passif.

Il en est d'autant plus ainsi que l'action du conseiller doit être envisagée dans une perspective dynamique. L'accord est un moment figé. La famille bouge. Elle ne cesse d'évoluer. D'où la nécessité de dégager des accords évolutifs, des projets en élaboration, ce qui requiert un suivi de la situation par le conseiller et même un travail d'accompagnement, par lequel celui-ci guide les parties vers l'accord.

**- L'atelier n° 5 était consacré à l'assistance aux mineurs.**

La nécessité de celle-ci s'impose d'elle-même. Le mineur ne connaît pas ses droits et, pourtant, il doit participer à l'élaboration d'un accord. Il doit donc être aidé.

Les participants à l'atelier ont reproché aux conseillers de l'aide à la jeunesse de ne pas suffisamment jouer leur rôle d'information. Y auraient-ils intérêt ? Ne profiteraient-ils pas de cette ignorance pour renforcer leur pouvoir ?

Chacun s'accordait, en tout cas, pour souligner l'importance du rôle des conseils des mineurs. L'avocat qui intervient aux côtés du mineur, devant le tribunal de la jeunesse, joue un rôle qui évolue en fonction de l'âge de l'enfant. De la prime enfance à la quasi majorité, son rôle passe de la quasi représentation au conseil technique.

Toujours garant de la légalité, l'avocat passe d'un rôle d'interprète de l'intérêt de l'enfant à celui de porte-parole, en fonction de la maturation progressive de son client. L'exigence d'une formation spéciale s'impose d'évidence. Des lacunes ont

été dénoncées à cet égard. Le bon exercice de cette mission de conseil requiert aussi du temps. L'avocat ne peut se contenter de rencontrer le jeune (ou le travailleur social) à la sauvette, dans les cinq minutes qui précèdent l'audience, pour se contenter ensuite d'être le reproducteur de ce qu'il a entendu, souvent d'ailleurs dans la bouche du travailleur social plus que dans celle du jeune.

Que faire pour progresser : plus de permanences d'avocats, plus de collaborations entre les anciens et les plus jeunes. Bref, c'est d'une véritable aide légale dont nous avons besoin. Qui l'ignore encore ?

## Et devant les services d'aide à la jeunesse ?

On sait que les jeunes peuvent, là-bas, se faire représenter par d'autres que des avocats. Par qui ? Tous les participants aux ateliers furent vite d'accord : celui qui apporte cette aide doit être compétent, capable. Il ne peut s'agir simplement d'un familier, ni, a fortiori, d'un simple copain ou d'un dealer. Là aussi, la nécessité d'une collaboration a été mise en évidence. L'avocat a des atouts, mais il est peut-être trop « *judiciaire* » aux yeux du conseiller de l'aide à la jeunesse, et pas assez proche du mineur. Le travailleur social, au contraire, est plus proche, tant du jeune que du conseiller. Par contre, il est peut-être trop enfermé dans sa logique, dans celle de son institution. Peut-être manque-t-il d'indépendance ? La solution n'est-elle pas, une nouvelle fois, dans la collaboration entre les différents professionnels, dans la multidisciplinarité ?

**- La déjudiciarisation était au centre des travaux de l'atelier n° 6.**

A l'articulation de l'aide consentie et de l'aide contrainte, du social et du judiciaire, deux logiques différentes se rencontrent.

Cela a déjà été dit : cette charnière est, en quelque sorte, le carrefour de la réforme.

## Eviter les temps morts

Obscurité des textes, obscurité des pratiques, manque d'argent, difficultés de communication ? Toujours est-il que les rouages grincent. On a beaucoup insisté sur la

nécessité d'une plus grande clarté. Le défaut de motivation est, d'une façon très générale, dénoncé. Les démarches doivent être expliquées. Comment un juge de la jeunesse, saisi sur le pied des articles 37 ou 38 du décret peut-il intervenir de façon efficace si le dossier qui lui est transmis ne comprend aucune indication quant au ressort de l'action du conseiller ?

Dans le même ordre d'idées, on a insisté sur la nécessité d'éviter les temps morts. Lorsque le service d'aide à la jeunesse est dessaisi d'un dossier, il est indispensable qu'il soit rapidement et effectivement pris en charge par le tribunal. A défaut, on risque de voir le jeune créer lui-même la situation d'urgence qui sera nécessaire pour que sa situation puisse être prise en compte.

En aval, la collaboration entre le tribunal de la jeunesse et le directeur de la jeunesse est également susceptible d'engendrer des difficultés. La tentation est grande (cela a déjà été dit), pour celui qui veut se soustraire à une décision du tribunal de la jeunesse, d'accepter faussement un accord puis de ne pas l'exécuter.

Comment éviter les pièges qui sont induits par ces comportements ? Un recueil de pratiques des conseillers et des directeurs de l'aide à la jeunesse permettrait peut-être d'aboutir à une plus grande clarté, d'éviter l'hermétisme derrière lequel chacun est tenté d'abriter son pouvoir. Les recueils de jurisprudence permettent de mieux éclairer la pratique des juges. Un recueil des pratiques des conseillers et directeurs pourrait, sans doute, jouer le même rôle.

Des tentatives de simplification de la procédure pourraient également être entreprises. Au cours de son exposé, Thierry Moreau proposait d'aligner toutes les procédures sur le modèle de l'article 38 du décret. Au cours des travaux de l'atelier, Monsieur le Substitut Rans, par contre, se prononçait pour une sorte de développement des articles 38 et 39 du décret. Les juridictions de la jeunesse auraient le pouvoir d'ordonner des mesures provisoires, rapidement, un peu selon le mode des anciennes ordonnances de cabinet, et d'ensuite renvoyer le dossier au conseiller de l'aide à la jeunesse. De la sorte, on créerait une sorte de procédure de médiation-arbitrage permettant le dépassement des blocages qui apparaîtraient au niveau du conseiller de l'aide à la jeunesse par une intervention coercitive du magistrat. On n'a pas manqué, cependant, de faire observer que cette proposition ramènerait le magistrat sur le terrain, le forçant ainsi à quitter le rôle de gardien de la légalité et de l'intérêt public qui vient à peine de lui être rendu.

Au cours des travaux de cet atelier, décidément très riches, on s'est aussi intéressé au rôle du conseiller de l'aide à la jeunesse. Certains conseillers ont regretté de ne pas être investis d'une sorte de symbolique de l'autorité, qui leur aurait été d'une grande utilité pour progresser. Les développements qui précèdent contiennent une réponse partielle à cette interrogation. Ne faut-il pas estimer, au contraire, que cette absence d'autorité est un atout ? Elle les oblige à susciter la création d'accords, plutôt qu'à les imposer. Certes, cela exige plus d'efforts, plus de disponibilités, plus de compétences. Mais, au bout du compte, les résultats obtenus en sortent renforcés.

- Le dernier atelier traitait des alternatives aux placements.

## Les institutions cessent d'être des hôtels

Le point de départ de la réflexion est un constat d'échec : les placements ne diminuent pas alors que, pourtant, vu la dénatalité ambiante, vu l'abaissement de la majorité, le contraire eût dû s'imposer de lui-même. On a, cependant, fait observer que, si les placements ne diminuaient guère en nombre, ils sont de plus en plus courts et de plus en plus axés sur des projets éducatifs. Les institutions cessent d'être des hôtels; elles deviennent des lieux où l'on développe un programme. Elles ne se substituent plus à la famille; on y développe des mesures qui s'intègrent dans un projet d'accompagnement.

Certes, on manque d'argent, l'administration est souvent paralysante, on a trop tendance à réclamer des résultats immédiats, les travailleurs sociaux oeuvrant dans l'institutionnel et ceux qui prennent en charge l'A.M.O. sont trop souvent placés, artificiellement, en opposition. Mais pour peu que des passerelles soient lancées entre les deux milieux, on doit se garder de jeter un regard trop pessimiste sur les résultats obtenus.

\*\*\*

Ce bref résumé était nécessairement réducteur. Je m'en excuse auprès de tous ceux qui sont intervenus dans ce colloque. Je les ai déformés, raccourcis, caricaturés, trahis. Ils me concéderont que ma tâche était difficile.

Peut-on, de toutes ces réflexions, tirer quelques conclusions ?

## Jeu d'échecs, jeu de dupes, jeu d'enfer ?

Puisque les promoteurs du colloque ont souhaité parler en termes de jeu, poursuivons sur ce mode. La réforme nous a imposé un nouveau jeu de rôles. Le juge de la jeunesse a perdu son rôle de personnage central, omnipotent. Il a retrouvé son rôle naturel d'arbitre. Il n'est plus un éducateur, un médiateur. Ce rôle a été confié à d'autres, permettant ainsi une clarification des interventions.

Certes, le système mis en place contient encore beaucoup de défauts. Des interventions correctrices du législateur seront probablement indispensables. Les avocats et les magistrats, d'une part, dans l'élaboration de la jurisprudence, les travailleurs sociaux, conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse, d'autre part, dans l'élaboration de pratiques efficaces, doivent aussi contribuer à la mise en place d'une nouvelle approche des problèmes des jeunes.

Au-delà de toutes ces imperfections à corriger, le grand mérite du décret n'aura-t-il pas été de réserver la contrainte au juge et d'organiser celle-ci sur un mode plus proche de la justice des adultes, en accordant donc aux jeunes plus de droits et plus de garanties. De cette façon, les conditions d'une prise en charge assistée du jeune en difficulté par lui-même ont été mises en place : prise en charge assistée, certes, mais prise en charge personnelle d'abord.

Nous parlions de jeux. Ne peut-on comparer le nouveau système mis en place à ces nouveaux jeux participatifs qui nous viennent d'Allemagne ? Un but commun a été assigné à tous les intervenants : l'enfant, sujet de droits.

Education à la démocratie, éducation à la dignité : tel est l'objectif. Les règles sont à perfectionner. Des structures de collaboration doivent - ce sera difficile - se mettre en place.

L'important est que, dans ce jeu, l'enfant n'est plus un pion. Il est devenu un jeune joueur que, certes, l'on initie, mais qui joue déjà et qui, de plus en plus, doit, comme dans tous les jeux participatifs, participer à la démarche collective vers la victoire. Celle-ci ne peut être que collective.

C'est dans cette différence de statut de l'enfant que réside l'essentiel de la réforme.

Dès lors, jeu d'enfer, jeu d'échecs, jeu de dupes, peu importe. Ce qui compte, c'est que nous jouions et que nous jouions tous ensemble.