

C.A. - 27 novembre 2002 - N° 168/2002

Obligations respectives des C.P.A.S. et du service d'aide à la jeunesse en matière d'aide aux jeunes âgés de moins de 18 ans.

Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et notamment ses articles 36 et 56 viole-t-il le prescrit constitutionnel fixant les répartitions de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions en tant qu'il considérerait ou aurait pour conséquence nécessaire que l'aide financière due par la Communauté française est subsidiaire, complémentaire et supplétive par rapport à celle que devrait octroyer prioritairement le C.P.A.S. compétent ?

Conformité des dispositions du décret avec l'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o et 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

C'est par rapport à la loi spéciale du 8 août 1980, telle qu'elle était en vigueur avant sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, qu'il convient de contrôler le décret - Ses dispositions portent sur des mesures de protection sociale de la jeunesse, qui relèvent, par application de l'article 5, § 1^{er}, II, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence des communautés - Atteinte à la compétence de l'État s'agissant du règlement de la création des Centres publics d'aide sociale ou de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (non).

Le caractère supplétif et complémentaire de l'aide octroyée par la Communauté française a été instauré de manière explicite dans l'article 36 du décret, pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État, pour qui il convenait «d'éviter tout double emploi avec l'aide prévue à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale».

Article 56 du décret, qui prévoit que la Communauté française rembourse, sous certaines conditions à fixer par le Gouvernement, les frais que les Centres publics d'aide sociale ont exposés en faveur du jeune visé par le décret - Ce remboursement peut uniquement porter sur l'aide complémentaire et supplétive prévue par le décret - Violation (non).

En cause de : les questions préjudicielles concernant les articles 36 et 56 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, posées par la cour du travail de Bruxelles et par le tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

(...)

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles

a. Par arrêt du 31 mai 2001 en cause du Centre public d'aide sociale de Bruxelles contre F. B., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 11 juin 2001, la cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

«Le décret du 4 mars 1991 de la Communauté française [relatif à l'aide à la jeunesse], plus particulièrement ses articles 36 et 56, viole-t-il le prescrit constitutionnel fixant les répartitions de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions et notamment l'article 134 nouveau (26bis ancien) de la Constitution en tant qu'il considérerait ou aurait pour conséquence nécessaire que l'aide financière due par la Communauté française est subsidiaire, complémentaire

et supplétive par rapport à celle que devrait octroyer prioritairement le C.P.A.S. compétent ?»

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2200 du rôle de la Cour.

b. Par jugements du 19 septembre 2001 en cause de H. V. contre le Centre public d'aide sociale de Saint-Gilles et en cause de F. E. contre le Centre public d'aide sociale de Bruxelles, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 octobre 2001, le tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

«Le décret du 4 mars 1991 de la Communauté française [relatif à l'aide à la jeunesse], plus particulièrement ses articles 36 et 56, viole-t-il le prescrit constitutionnel fixant les répartitions de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions et notamment l'article 134 nouveau (26bis ancien) de la Constitution en tant qu'il considérerait ou aurait pour conséquence nécessaire que l'aide financière due par la Communauté française est subsidiaire, complémentaire et supplétive par rapport à celle que devrait octroyer prioritairement le C.P.A.S. compétent ?»

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 2261 et 2262 du rôle de la Cour.

II. Les faits et les procédures antérieures

Dans l'affaire n° 2200

Par décision du 2 août 1999, le Centre public d'aide sociale (ci-après dénommé C.P.A.S.) de Bruxelles refuse de prendre en charge les frais d'internat scolaire du petit-fils de F. B. qui avait été confié à celle-ci en raison de l'emprisonnement de sa mère.

La décision est réformée par le tribunal du travail de Bruxelles, qui condamne le C.P.A.S. à servir à F. B. une aide sociale financière, et à assurer le maintien de la couverture médico-pharmaceutique de son affiliation et celle de son petit-fils à la mutualité de son choix ainsi qu'une guidance à l'obtention de l'allocation familiale dite de «garantie», au profit de son petit-fils.

Le C.P.A.S. de Bruxelles interjette appel contre la décision du premier juge. Il demande à la cour du travail de Bruxelles de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, en vue de déterminer les obligations respectives des C.P.A.S. et du service d'aide à la jeunesse en matière d'aide aux jeunes âgés de moins de 18 ans, compte tenu de la répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Le C.P.A.S. estime, en effet, qu'il appartient au service d'aide à la jeunesse d'intervenir financièrement lorsqu'une demande d'aide concerne un jeune de moins de 18 ans et cela, en vertu des dispositions du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse. Il fait valoir qu'il y aurait violation des règles de répartition de compétences entre l'État, les communautés et les régions s'il y avait lieu de déduire de l'article 36, § 6, du décret précité un principe de subsidiarité entre l'aide octroyée par le C.P.A.S., laquelle serait prioritaire, et celle octroyée par le conseiller de l'aide à la jeunesse, qui serait, quant à elle, complémentaire et supplétive.

Dans l'affaire n° 2261

H. V. bénéficiait d'un minimex au taux isolé majoré pour enfant à charge. Elle est admise le 9 février 2000 dans une maison d'accueil suite à une décision de placement prise par le tribunal de la jeunesse de Bruxelles. Celui-ci met les frais d'hébergement à charge du service d'aide à la jeunesse de la Communauté française.

Le requérant devant le juge a quo et la maison d'accueil demandent la prise en charge des frais d'hébergement, le paiement d'un minimex au taux isolé et l'octroi d'une carte médicale pour la maman et l'enfant au C.P.A.S. de Saint-Gilles, qui refuse de faire droit à cette demande.

H. V. introduit un recours contre cette décision auprès du tribunal du travail de Bruxelles.

Devant le tribunal, le C.P.A.S. soutient que nonobstant les termes généraux de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale, l'aide à fournir par un C.P.A.S. a un caractère subsidiaire et résiduaire, en sorte que le C.P.A.S. n'intervient que lorsque tous les autres mécanismes de protection sociale

ont été inopérants pour faire échec à une situation de détresse matérielle.

Dans l'affaire n° 2262

F. E. et ses trois enfants sont hébergés dans une maison d'accueil, à la suite de difficultés conjugales.

Par ordonnances des 6 et 7 mars 2000, le tribunal de la jeunesse de Bruxelles décide de placer les trois enfants dans une maison maternelle, aux frais de la Communauté française.

Le 31 mai 2000, F. E. se réinstalle à son domicile. Le 5 juin 2000, le C.P.A.S. de Bruxelles octroie une aide sociale équivalente au minimex taux isolé majoré pour enfants à charge. Le C.P.A.S. refuse toutefois de prendre en charge les frais de séjour des enfants dans la maison d'accueil et n'accorde que le tiers de l'aide sociale équivalente au minimex pour la prise en charge des frais d'hébergement de F. E..

Le C.P.A.S. estime ici encore que son intervention n'a qu'un caractère subsidiaire et résiduaire, par rapport aux autres mécanismes de protection sociale.

III. La procédure devant la Cour

a) Dans l'affaire n° 2200

Par ordonnance du 11 juin 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 7 septembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 21 septembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 2001;
- F. B., demeurant à 1090 Bruxelles, rue Jules Lahaye 296/41, par lettre recommandée à la poste le 23 octobre 2001;
- le Centre public d'aide sociale de Bruxelles, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue Haute 298 A, par lettre recommandée à la poste le 23 octobre 2001.

b) Dans les affaires n° 2261 et 2262

Par ordonnances du 4 octobre 2001, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 novembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 20 novembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Centre public d'aide sociale de Saint-Gilles, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, rue Fernand Bernier 40, par lettre recommandée à la poste le 21 décembre 2001, dans l'affaire n° 2261;
- le Centre public d'aide sociale de Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 21 décembre 2001, dans l'affaire n° 2262;
- H. V., demeurant à 1060 Bruxelles, rue Théodore Verhaegen 74, boîte 2, et F. Ezzouaoui, demeurant à 1020 Bruxelles, boulevard Emile Bockstael 222, par lettre recommandée à la poste le 21 décembre 2001, dans les affaires n° 2261 et 2262.

e) Dans les trois affaires

Par ordonnance du 17 octobre 2001, la Cour a joint les affaires.

Les mémoires introduits dans chacune des affaires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 janvier 2002.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 7 février 2002, dans les affaires n os 2200, 2261 et 2262;
- F. Benabdelkrim, par lettre recommandée à la poste le 11 février 2002, dans l'affaire n° 2200.

Par ordonnances des 29 novembre 2001 et 30 mai 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 11 juin 2002 et 11 décembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 juin 2002, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 27 juin 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 11 juin 2002.

À l'audience publique du 27 juin 2002 :

- ont comparu :
 - . Me M. Legein, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Centre public d'aide sociale de Bruxelles et pour le Centre public d'aide sociale de Saint-Gilles;

- . Me M. Karolinski, avocat au barreau de Bruxelles, loco Me E. Lemmens et Me M. Meridio, avocats au barreau de Liège, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- . Me J. Fierens, avocat au barreau de Bruxelles, et B. Van Keirsbilck, pour F. B., dans l'affaire n° 2200;

- . Me S. Hautenaue loco Me A. Donnet, avocats au barreau de Mons, pour H. V. et F. E., dans les affaires n os 2261 et 2262;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. En droit

- A -

Mémoire du Gouvernement de la Communauté française

A.1.1. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que la thèse défendue par le C.P.A.S. de Bruxelles repose sur une prémisse manifestement erronée, à savoir que dans le régime constitutionnel fédéral belge, l'autorité fédérale n'aurait compétence que pour les attributions qui lui sont expressément dévolues, les communautés et les régions héritant de toutes les compétences résiduelles. Or, ce principe, bien qu'étant consacré par l'article 35 de la Constitution, n'a pas encore reçu d'exécution, en sorte qu'il n'est pas applicable.

A.1.2. Il est allégué que les compétences des communautés se limitent à pouvoir compléter l'aide principale apportée par l'autorité fédérale. Or, tel serait le cas du décret du 4 mars 1991, tel qu'il est interprété par le juge a quo. L'aide accordée en exécution de ce décret est complémentaire, selon le Gouvernement de la Communauté française, en sorte qu'il est parfaitement fait application des règles qui gouvernent la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés.

Mémoire de F. B.

A.2.1. Après avoir rappelé les faits de la cause, la partie défenderesse dans l'affaire n° 2200 reprend les règles qui régissent la répartition des compétences entre l'État et les communautés en matière d'aide aux personnes.

A.2.2. Les communautés ne seraient pas compétentes pour modifier les conditions générales d'octroi de l'aide sociale. Elles pourraient tout au plus accorder des droits supplémentaires. En revanche, elles seraient effectivement compétentes en matière de protection de la jeunesse, et, en particulier, de protection sociale.

Il est fait référence aux travaux préparatoires du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse. Il en ressortirait clairement que la Communauté française n'a pas eu l'intention de restreindre les compétences dévolues aux C.P.A.S. Or, depuis l'entrée en vigueur du décret, de nombreux conflits sont survenus entre les C.P.A.S. et les services d'aide à la jeunesse institués par le décret, lorsqu'il s'agit d'accorder une aide à un mineur.

A.2.3. Selon F. B., les C.P.A.S. sont compétents pour octroyer une aide, en ce compris à des enfants et des familles, même si celles-ci sont par ailleurs visées par le décret de la Communauté française du 4 mars 1991.

Plusieurs dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. sont mentionnées pour montrer que les C.P.A.S. jouent un rôle primordial en matière d'aide aux jeunes.

A.2.4. Quant au décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, il est soutenu que l'aide qu'il entend mettre en place a un caractère supplétif et complémentaire par rapport à l'aide sociale en général. Le fait que les jeunes et les familles soient d'abord renvoyés vers les C.P.A.S. se justifierait par le fait qu'il s'agit de services proches de la population et donc plus à même d'offrir l'aide la plus adéquate.

La doctrine et la jurisprudence sont citées à l'appui de l'argument tiré du caractère subsidiaire de l'aide à la jeunesse instituée par le décret du 4 mars 1991.

A.2.5. Il résulterait de ces éléments qu'en adoptant le décret précité, la Communauté française n'a pas porté atteinte aux compétences de l'État fédéral en matière d'aide sociale, en sorte que les règles constitutionnelles fixant la répartition de compétences entre l'État, les communautés et les régions n'ont pas été violées.

Mémoire du C.P.A.S. de Bruxelles

A.3.1. Le C.P.A.S. de Bruxelles souligne qu'il est regrettable qu'en dix ans, le Gouvernement de la Communauté française n'ait pris aucune mesure destinée à mettre en oeuvre le décret du 4 mars 1991, en sorte que les C.P.A.S. restent confrontés à de lourdes charges financières.

A.3.2. Il rappelle ensuite le contenu de l'article 128 de la Constitution, ainsi que celui de l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui constituent le fondement de la compétence des communautés dans les matières personnalisables. Il renvoie également aux arrêts n° 67 du 9 novembre 1988 et n° 72/96 du 11 décembre 1996, dans lesquels la Cour s'est penchée sur la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse.

Le C.P.A.S. insiste sur le fait que la réforme institutionnelle de 1993 a laissé à l'autorité fédérale la compétence de fixer les missions des Centres publics d'aide sociale.

A.3.3. Il se réfère ensuite aux travaux préparatoires du décret du 4 mars 1991, ainsi qu'à la doctrine, pour

démontrer que le caractère subsidiaire de l'intervention des communautés en matière d'aide à la jeunesse, par rapport aux Centres publics d'aide sociale, ne fait aucun doute. Dès lors que le Centre public d'aide sociale est débiteur à titre principal de l'aide à la jeunesse, les communautés auraient excédé leurs compétences en instaurant une aide, fût-elle subsidiaire.

Il est allégué qu'en donnant comme contenu principal à la mesure d'aide à prescrire par le conseiller de l'aide à la jeunesse une mesure d'orientation vers le C.P.A.S. estimé compétent, le législateur communautaire a adopté une mesure qui a trait aux règles de base relatives au contenu et aux structures de l'aide sociale, pour lesquelles l'autorité fédérale est seule compétente.

A.3.4. Le décret, en instituant une aide sociale résiduaire, bouleverserait également toute l'économie du système de l'aide sociale en renversant le principe selon lequel toute personne a un droit subjectif à l'aide sociale dès lors qu'elle se trouve dans une situation où elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Dès lors que le décret, et plus particulièrement l'article 36, viole les règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions, il appartiendrait à la Communauté d'assurer elle-même la prise en charge complète, par ses services et son budget, des mesures d'aide visées par le décret du 4 mars 1991.

A.3.5. Il est également reproché à l'article 56 du décret de ne pas spécifier que le remboursement complet des mesures prescrites à charge des Centres publics d'aide sociale est effectué par la Communauté française et de ne pas spécifier les modalités de ce remboursement.

Mémoire de H. V. et F. E.

A.4.1. Il est fait référence à la jurisprudence de plusieurs juridictions du travail qui ont admis que l'intervention de l'administration de l'aide à la jeunesse était subsidiaire par rapport à celle des C.P.A.S.

A.4.2. Il est soutenu que si l'article 56 du décret du 4 mars 1991 prévoit un remboursement de sommes de la Communauté aux C.P.A.S., c'est parce que ces derniers sont susceptibles d'intervenir en première ligne dans leur mission légale d'aide sociale pour les jeunes visés au décret.

A.4.3. Le C.P.A.S., en se fondant sur l'article 60, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale pour affirmer que son intervention est résiduaire, confondrait le subventionnement des institutions avec l'aide sociale individuelle. Ainsi, les subsides qui sont octroyés aux maisons d'accueil du fait de la prise en charge de mineurs ne sont dus en aucun cas à la personne hébergée; de même, la maison d'accueil n'a aucun droit à revendiquer pour son compte l'octroi d'une aide individuelle.

En estimant que les subventions octroyées aux maisons d'accueil en fonction des personnes placées par leur service ou le tribunal de la jeunesse constituent une aide spécialisée, la Communauté française confondrait les

subventions institutionnelles avec l'aide individuelle. Les textes qui constituent le fondement de ces subventions sont cités pour souligner que ces subventions ne présentent jamais un caractère subsidiaire mais se trouvent conditionnées par le respect de critères d'agrément ou d'octroi de subventions. Ces subventions ne peuvent pas être amputées du montant du minimex ou de l'aide sociale.

A.4.4. Il est encore soutenu qu'en prenant le décret du 4 mars 1991, la Communauté française a réglé une matière qui lui était dévolue. Cela n'impliquerait pas qu'aucune obligation financière ne puisse être mise à charge des C.P.A.S. en raison de missions qui leur sont propres.

Mémoire du C.P.A.S. de Saint-Gilles

A.5. L'argumentation développée dans le mémoire est identique à celle développée par le C.P.A.S. de Bruxelles.

Mémoire en réponse de F. B.

A.6. La partie défenderesse devant le juge a quo, dans l'affaire n° 2200, rappelle que le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 n'est pas contestable sur le plan de la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions. La loi organique des C.P.A.S. n'aurait nullement été modifiée par ce décret, fût-ce implicitement.

Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française

A.7. Le Gouvernement de la Communauté française souligne que la compétence des communautés se limite à pouvoir compléter l'aide principale apportée par l'autorité fédérale. L'interprétation donnée par le juge a quo au décret du 4 mars 1991 respecterait ce principe. En revanche, l'interprétation donnée par le C.P.A.S. de Saint-Gilles et celui de Bruxelles serait en totale contradiction avec ce principe. En effet, le décret n'instaure pas une forme spécifique et nouvelle d'aide sociale.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles invitent la Cour à se prononcer sur la violation éventuelle, par les articles 36 et 56 du décret de la Communauté française relatif à l'aide à la jeunesse, des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, en tant que ces articles auraient pour conséquence que l'aide financière due par la Communauté française est «subsidiaire, complémentaire et supplétive» par rapport à celle que devrait octroyer prioritairement le Centre public d'aide sociale compétent.

B.2. L'article 36 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse dispose :

«§ 1^{er}. Le conseiller examine les demandes d'aide relatives au jeune et aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, du présent décret.

§ 2. Le conseiller :

1° oriente 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 ou une équipe S.O.S.-Enfants;

2° seconde les intéressés dans l'accomplissement de leurs démarches en vue d'obtenir l'aide sollicitée;

3° autorise, s'il échet, conformément à l'article 56, le remboursement des frais exposés par le Centre public d'aide sociale.

§ 3. Lorsqu'il a connaissance de mauvais traitements, de privations ou de négligences dont est victime un enfant, ou lorsqu'il en suspecte l'existence, le conseiller peut demander l'intervention d'une équipe S.O.S.-Enfants. Celle-ci le tient au courant de l'évolution de la situation.

§ 4. Le conseiller coordonne les actions entreprises en faveur des personnes pour lesquelles son intervention est sollicitée, notamment en suscitant la coopération entre les différents services amenés à intervenir.

§ 5. À la demande du jeune, d'un membre de sa famille ou d'un de ses familiers, ou du délégué général aux droits de l'enfant et à l'aide à la jeunesse, le conseiller interpelle tout service public ou privé, agréé ou non dans le cadre du présent décret, s'occupant du jeune pour lui demander des informations sur ses interventions ou son refus d'intervenir en faveur de ce jeune.

§ 6. Lorsque les conditions définies à l'article 7, alinéa 1^{er}, du présent décret sont réunies, le conseiller peut, après avoir constaté qu'aucun autre service ou particulier n'est en mesure à ce moment d'apporter au jeune une aide appropriée, exceptionnellement et provisoirement tant que les démarches prévues au § 2 n'ont pas abouti, confier aux services de l'aide à la jeunesse et aux particuliers et services qui concourent à l'application du présent décret le soin d'apporter l'aide appropriée durant le temps nécessaire.

§ 7. En cas de déchéance de l'autorité parentale, l'aide directe de la Communauté française à l'enfant dont les père et mère ou l'un d'eux sont déchus de l'autorité parentale, est subordonnée à la décision du tribunal de la jeunesse de confier le mineur au conseiller conformément à l'article 34, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse ou à une demande écrite d'intervention du protecteur adressée au conseiller.»

L'article 56 du décret du 4 mars 1991 prévoit :

«Le ministère ayant l'aide et la protection de la jeunesse dans ses compétences rembourse aux Centres publics d'aide sociale, en ce compris ceux de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, les frais exposés en vue de l'exécution de leur mission légale d'aide sociale pour les jeunes visés par le présent décret à raison d'un

pourcentage établi suivant les critères et les normes fixés par le Gouvernement.

Le Gouvernement fixe les modalités de ce remboursement.

Les Centres publics d'aide sociale ne peuvent recevoir des subventions inhérentes à leurs missions d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse qu'à condition de se conformer aux critères de sélection et d'orientation des dossiers déterminés par le Gouvernement et de respecter les procédures fixées en la matière par le Gouvernement.»

B.3. Il ressort des motifs des décisions rendues par les juges a quo que la Cour est appelée à se prononcer sur la conformité des dispositions du décret avec l'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o et 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La Cour apprécie la conformité d'une norme soumise à son contrôle au regard des règles répartitrices de compétences en vigueur à la date où cette norme a été adoptée : c'est par rapport à la loi spéciale du 8 août 1980, telle qu'elle était en vigueur avant sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, qu'il convient de contrôler le décret susvisé.

B.4.1. L'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution, dans sa formulation au moment de l'adoption du décret, disposait :

«Les Conseils de Communauté règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les Communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités.»

Aux termes de l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles alors en vigueur, les matières personnalisables étaient :

«En matière d'aide aux personnes :

La politique d'aide sociale, à l'exception :

a) des règles organiques des Centres publics d'aide sociale;

b) de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.»

Quant au 6^o du même article, il conférerait alors aux communautés :

«la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception :

a) des règles de droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent;

b) des règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse et établissant des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites, sans préjudice de l'article 11;

c) de l'organisation des juridictions de la jeunesse, de leur compétence territoriale et de la procédure devant ces juridictions;

d) de la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction;

e) de la déchéance de l'autorité parentale et de la tutelle sur les prestations familiales ou autres allocations sociales.»

B.5.2. Le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse organise plusieurs mesures d'aide en faveur des personnes âgées de moins de dix-huit ans ou en faveur de personnes de moins de vingt ans pour lesquelles l'aide est sollicitée avant l'âge de dix-huit ans.

L'aide accordée aux jeunes en difficulté tend, d'après l'article 2 du décret, à leur permettre de se développer dans des conditions d'égalité de chances en vue de leur accession à une vie conforme à la dignité humaine.

Les mesures d'aide proprement dites sont énoncées à l'article 36 du décret. Il s'agit notamment, pour le conseiller de l'aide à la jeunesse, d'orienter les intéressés vers tout particulier ou service approprié, dont notamment le Centre public d'aide sociale. Le conseiller doit également accompagner le jeune dans ses démarches en vue d'obtenir l'aide sollicitée.

Une aide exceptionnelle et provisoire peut encore être accordée à l'intéressé lorsqu'il est constaté que les démarches auprès des services ou particuliers appropriés n'ont pas abouti.

B.5.3. Les dispositions en cause portent sur des mesures de protection sociale de la jeunesse, qui relèvent, par application de l'article 5, § 1^{er}, II, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence des communautés.

La Cour doit examiner si la Communauté française, dans la mise en oeuvre de la compétence qui lui a été attribuée, n'a pas porté atteinte aux compétences que le législateur spécial avait réservées à l'État par l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, a) et b), lors de l'adoption des dispositions en cause.

B.5.4. Ni le texte des dispositions en cause ni leurs travaux préparatoires ne font apparaître que le législateur décrétaal aurait voulu porter atteinte à la compétence de l'État s'agissant du règlement de la création des Centres publics d'aide sociale ou de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

Il apparaît au contraire des travaux préparatoires que le législateur décrétaal a veillé à ne pas porter atteinte à cette compétence de l'État ni, par conséquent, aux obligations imposées par la législation organique des C.P.A.S. en ce qui concerne les jeunes visés par le décret.

Par rapport à cette législation, le caractère supplétif et complémentaire de l'aide octroyée par la Communauté française a été instauré de manière explicite dans l'article 36 du décret, pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État, pour qui il convenait *«d'éviter tout double emploi avec l'aide prévue à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale»* (Doc., Conseil de la Communauté française, 1990-1991, n° 165/1, p. 102).

Dans les travaux préparatoires du décret, le législateur a précisé le sens qu'il convenait de donner à ces deux caractères de l'aide spécialisée :

«complémentaire, elle permet de trouver ou de renforcer sous un mode plus adapté l'aide que la société offre à toutes les familles depuis la naissance jusqu'à la majorité des enfants;

supplétive, l'aide spécialisée ne doit être dispensée que dans les cas où ces services dits «de première ligne» n'ont pu apporter l'aide de manière adéquate» (ibid., p. 2).

Il a encore été précisé que l'aide spécialisée devait s'entendre comme *«toute forme d'aide distincte de celle organisée par d'autres législations comme, par exemple, la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale. [...] Elle peut revêtir toute forme que le conseiller entend lui donner et qui comporte l'accord du jeune et de sa famille, par exemple la forme d'une aide financière comme le paiement d'un séjour en classes vertes ou encore la forme d'un hébergement en institution ou en famille d'accueil ou également la forme d'une assistance du jeune dans 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 présent décret» (ibid., p. 10).

B.5.5. Quant à l'article 56 du décret, qui prévoit que la Communauté française rembourse, sous certaines conditions à fixer par le Gouvernement, les frais que les Centres publics d'aide sociale ont exposés en faveur du jeune visé par le décret, son adoption a été justifiée par le fait qu'il fallait instaurer un incitant vis-à-vis des Centres publics d'aide sociale pour obtenir leur intervention directe en faveur des enfants en difficulté (ibid., p. 36; C.R.I., Conseil de la Communauté française, séance du 19 février 1991, n° 10, pp. 32 et 33). Ce remboursement peut uniquement porter sur l'aide complémentaire et supplétive prévue par le décret.

B.6. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 36 et 56 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse ne violent ni l'article 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution ni l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(...)

Siège. : M. Melchior, Prés., A. Arts, L. François, P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, A. Alen et E. Derycke;

Rapp. : J.-P. Moerman, M. Bossuyt;

Plaid. : Mes L. Legein, M. Karolinski (loco E. Lemmens), M. Meridio, J. Fierens, S. Hautenaue (loco A. Donnet), M. B. Van Keirsbilck.

Note de Jean-François Servais

«Le décret du 04 mars 1991 de la Communauté française [relatif à l'aide à la jeunesse], plus particulièrement ses articles 36 et 56, viole-t-il le prescrit constitutionnel fixant les répartitions de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions et notamment l'article 134 nouveau (26bis ancien) de la Constitution en tant qu'il considérerait ou aurait pour conséquence nécessaire que l'aide financière due par la Communauté française est subsidiaire, complémentaire et supplétive par rapport à celle que devrait octroyer prioritairement le C.P.A.S. compétent ? »

Telle était la question posée par le Tribunal du Travail et la Cour du Travail de Bruxelles à la Cour d'Arbitrage.

Celle-ci répond par la négative. Réexaminant les différentes dispositions en cause et leurs travaux préparatoires, la Cour d'Arbitrage constate que ceux-ci ne font pas apparaître que le législateur décrétoal aurait voulu porter atteinte à la compétence de l'Etat. Il

apparaît au contraire des travaux préparatoires qu'il a veillé à ne pas porter atteinte à celle-ci, par conséquent, aux obligations imposées par la législation organique des C.P.A.S. en ce qui concerne les jeunes visés par le décret.

Parce qu'elle était régulièrement soulevée, cette question méritait d'être tranchée. Mais en soi cette réponse était attendue. Comme cela a déjà été indiqué à plusieurs reprises, le décret n'a en rien modifié la compétence des C.P.A.S.

En réalité, c'est peut-être justement ne pas avoir porté atteinte aux obligations imposées par la législation organique des C.P.A.S. en ce qui concerne les jeunes visés par le décret qui gêne, ne peut-on s'empêcher de penser.

Si le législateur décrétoal avait touché à cette législation en considérant que les instances communautaires assureraient de manière prioritaire, voire exclusive, ces obligations pour ce qui concerne les jeunes visés par le

décret, les C.P.A.S. auraient-ils contesté le décret, auraient-ils jugé nécessaire de faire poser une question préjudicielle à la Cour d'Arbitrage ?

Paradoxalement, au regard de l'arrêt de la Cour d'Arbitrage, c'est parce que le législateur décrétole n'a pas voulu empiéter sur les compétences fédérales que les instances qui en dépendent ont estimé qu'il y avait excès de compétence.

Donner pour mission première à un service social d'accompagner un jeune ou une famille pour qu'il (elle) obtienne des instances publiques ou privées compétentes ce à quoi il (elle) peut prétendre ne constitue pas non plus une modification ni un empiètement sur les compétences de ces dernières.

Par ailleurs, peut-être n'est-il pas inintéressant de relever que, dans une des affaires visées par l'arrêt, la Cour d'Arbitrage a admis qu'un particulier non avocat compareisse pour une des parties.

JFS

**[Publié dans le « Journal du Droit des Jeunes »
n° 223, mars 2003, p. 35]**