

Madame, Monsieur,

Quelques interrogations liées à ma (modeste) pratique du droit de la jeunesse me poussent à vous adresser la présente.

Je suis parfois interpellé de voir à quel point certaines saisines protectionnelles s'engouffrent très rapidement dans des logiques interventionnistes, où le premier intervenant mandaté propose le recours à une (ou plusieurs) institution, service, thérapeute, maison d'accueil, centre d'orientation, etc. La multiplication des services existants n'entraîne-t-elle pas un recours croissant à l'intervention judiciaire ?

Par ailleurs, l'on sait que les établissements médicaux sont généralement financés en proportion du nombre de patients pris en charge. En va-t-il de même en ce qui concerne les institutions de protection de la jeunesse ? Leur financement est-il lié au nombre d'enfants admis, à la durée des mandats ? Cela peut-il avoir une influence sur la «politique» de ces institutions, il est vrai souvent saturées ?

Vous remerciant vivement des éclaircissements que vous pourriez m'apporter sur ces points, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments dévoués.

Xavier Rolin, avocat

**Maître Xavier Rolin
Rue des Coteaux, 227
1030 Bruxelles**

Cher Maître,

Nous avons bien reçu votre courrier du 14 novembre dernier et nous vous remercions vivement de prendre le temps de nous livrer vos réflexions, qui touchent en effet à des questions fondamentales.

Comme vous pouvez vous en douter, ces questions (et d'autres également, pensons à tout ce qui touche à l'expertise et l'utilisation des rapports d'experts dans diverses procédures, notamment concernant les enfants - l'actualité en France nous a montré à quel point ce terrain peut être glissant) intéressent au plus haut point le Journal du droit des jeunes ainsi que les associations avec lesquelles le JDJ collabore régulièrement parmi lesquelles les Services droit des jeunes et Défense des enfants international.

La problématique du placement d'enfants, en particulier est un sujet extrêmement sensible auquel nous avons déjà consacré de nombreuses pages; *Jeunesse & droit* a également édité plusieurs ouvrages traitant directement ou indirectement de cette question.

Voici quelques réflexions, qui n'ont aucune prétention d'exhaustivité ni de scientificité, pour poursuivre votre questionnement.

Tout système génère des effets pervers. Les critères de subventionnement des institutions d'hébergement n'échappent bien entendu pas à cette règle. La Communauté française a fait, en la matière, un travail de cartographie des services en fonction de divers critères, dont l'origine géographique des jeunes accueillis (un des constats était que les jeunes étaient en partie placés loin de leur milieu familial, ce qui accentuait la rupture familiale vu la distance à parcourir pour l'organisation des visites). Ceci a notamment abouti à la réforme de l'ensemble des services agréés collaborant à l'aide à la jeunesse en Communauté française. Le Gouvernement a ainsi adopté le 15 mars 1999 quatorze nouveaux arrêtés déterminant les conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions aux différentes catégories de services ⁽¹⁾. Les subventions comprennent habituellement des subventions pour frais de personnel (calculées selon la composition d'une équipe de travailleurs, en tenant compte des qualifications, des

(1) Il s'agit des arrêtés qui déterminent la part variable des subventions pour frais de prise en charge des jeunes; les centres de jour; les services de formation; centres d'aide aux enfants victimes de maltraitances; centres de premier accueil; centres d'accueil d'urgence; centres d'accueil spécialisés; centres d'observation et d'orientation; centres d'orientation éducative; services qui mettent en œuvre un projet pédagogique particulier; services de protutelle; services de placement familial; services d'aide en milieu ouvert; services d'accueil et d'aide éducative; services d'aide et d'intervention éducative; services de prestations éducatives ou philanthropiques; règlement général du groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse; fixant la part variable des subventions pour frais de prise en charge des jeunes; la mise en pratique de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999; les organismes d'adoption (la plupart ont été publiés au M.B. du 1^{er} juin 1999).

anciennetés et de la conformité de l'équipe aux normes prévues pour le service considéré), pour frais de fonctionnement et des frais variables ⁽²⁾ (qui eux dépendent du nombre de la présence effective des jeunes dans l'institution avec cependant quelques exceptions et ou dérogations dans le cas de séjours en famille, de congés, de séjours en logement autonome, de fugues, de journées d'hospitalisation, de séjours dans un internat scolaire, ...⁽³⁾).

Ces arrêtés ont tenté d'apporter une modification dans la manière dont les services sont subventionnés en passant d'une logique individuelle (en fonction du nombre de jeunes accueillis, donc par «*lit*») à une logique de projet pédagogique (chaque service se voyant fixer une «*capacité agréée*» correspondant au type d'institution, sur base d'un projet pédagogique et du nombre de travailleurs y collaborant). En d'autres termes, une équipe recevra des subsides de personnel et de fonctionnement correspondant à 100% même si le nombre d'enfants accueillis est inférieur à ce pourcentage (ceci sans compter qu'une partie plus ou moins grande des jeunes peuvent être suivis «*extra-muros*», soit dans un essai de réinsertion familiale, soit dans une perspective de mise en autonomie, soit encore dans les autres cas prévus tels que l'internat, l'hospitalisation, ...). Les frais variables dépendront du nombre de jeunes effectivement présents (avec les exceptions prévues). Ce système permet donc à des services de bénéficier de subventions complètes tout en accueillant un nombre un peu inférieur de jeunes ⁽⁴⁾. Il n'y a révision de la capacité agréée que si le service accueille moins de 80% de jeunes en moyenne pendant trois ans ou moins de 60% de jeunes pendant un an.

En d'autres termes, un service reçoit l'entièreté des subventions prévues pour le personnel et son fonctionnement pour peu qu'il reste, en matière de pourcentage d'occupation, dans les limites admissibles. La subvention des frais variables demeure attachée à la présence effective ou assimilée du bénéficiaire au sein du service.

Une telle logique pourrait conduire certains services à limiter le nombre de jeunes accueillis au pourcentage inférieur d'occupation admis tout en bénéficiant de 100% des subventions de personnel et de fonctionnement. La réalité, sur base des taux d'occupation de ces dernières années, paraît aller en sens opposé ...

La réforme qui a eu lieu en 1999 s'est accompagnée d'une diminution du nombre de «*lits*» ⁽⁵⁾ qui, pour partie, correspondait à un certain nombre de jeunes suivis dans leur milieu familial ou en autonomie pour une longue durée; cette diminution s'est accompagnée d'une augmentation importante du nombre de «*mandats*», c'est à dire de jeunes suivis dans d'autres cadres (dans leur milieu familial, en autonomie, en famille d'accueil, ...). En parallèle, il semblerait qu'il y ait eu une diminution de la durée des placements (qui ont pendant longtemps été décidés pour une durée indéterminée sans qu'ils soient remis en question, souvent pas facilité, jusqu'au moment où le jeune,

(2) Article 29. - § 1^{er} de l'AGCF du 15 mars 1999 «relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi de subventions pour les services visés à l'article 43 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse». Les subventions octroyées aux personnes et services agréés comprennent, selon les cas, une partie variable et une partie fixe. La partie variable des subventions comprend les frais de prise en charge des jeunes; ces subventions sont fixées par le Gouvernement. La partie fixe des subventions comprend les frais de personnel et de fonctionnement des services. Le Gouvernement arrête, par type ou catégorie de services, le montant de ces subventions.

(3) À titre d'exemple, voici ce que prévoit l'AGCF du 15 mars 1999 fixant la part variable des subventions pour frais de prise en charge des jeunes : «Article 3. §1^{er}. Les frais ordinaires concernent les dépenses courantes d'hébergement, d'entretien et d'éducation du jeune.

§2. Pour les particuliers, la subvention pour frais ordinaires couvre également les autres charges domestiques résultant de la présence du jeune.

§3. La subvention pour les frais ordinaires est allouée mensuellement et calculée sur base des journées de présence effective du jeune.

Sont assimilés à des jours de présence effective pour l'ensemble de la subvention journalière:

1. les séjours en famille d'une durée maximale de 120 jours par an dont 30 jours consécutifs maximum; durant ces séjours le service ristourne à la famille un montant d'au moins 3,47 cents par jour.

2. les congés organisés par le particulier ou le service dans le cadre de son régime pédagogique pendant les périodes de vacances scolaires;

3. les participations à des classes organisées en dehors du cadre habituel par l'établissement scolaire, à des voyages scolaires ou à des stages imposés par le programme des études ou le contrat d'apprentissage;

4. les séjours en logement autonome..

5. les fugues à concurrence d'une durée maximale de 10 jours si le jeune est à nouveau accueilli dans le service à l'issue de la fugue;

6. les journées d'hospitalisation à concurrence d'une durée maximale de 10 jours consécutifs;

7. les séjours en internat scolaire.

Sont assimilés à des jours de présence effective pour les frais d'argent de poche, les séjours en famille et les journées d'hospitalisation sans limite de temps».

(4) Une révision de la capacité d'agrément est prévue au cas où «le taux de prises en charge n'atteint pas, soit 80 % au cours des trois périodes annuelles consécutives concernées, soit 60 % au cours de l'une des trois périodes annuelles concernées» (AGCF du 15 mars 1999 «relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi de subventions pour les services visés à l'article 43 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse», art. 25, §2 et 3).

(5) Voyez notamment «Eloignement du milieu familial; la diversification des mesures, une évolution ?» par Isabelle delens-Ravier, in JDJ n° 206, juin 2001, p. 31 et s.

posant des problèmes de comportement dans son lieu d'accueil, forçait les autorités à se pencher de nouveau sur sa situation). Il n'est donc pas certain qu'il y ait eu, globalement, moins de placements, mais il est vraisemblable qu'il y ait un plus grand «*turn over*» des jeunes ainsi placés. La place manque ici pour procéder à une analyse complète des effets de cette réforme.

Un des problèmes que vous posez (le maintien du placement d'un enfant pour des raisons financières) a bien été intégré dans la réflexion qui a précédé la réforme. Je n'irais cependant pas jusqu'à affirmer que le résultat correspond parfaitement aux attentes. Mais à côté de cette question, il me paraît y avoir un autre risque préoccupant : une décision de retrait d'un enfant de son milieu familial peut être prise sur la base d'impressions, d'un premier rapport parfois superficiel, de la peur de ce qui pourrait se passer, sans chercher à objectiver l'état de danger qui justifie une telle mesure. Nombre de drames fortement médiatisés, touchant des enfants, ont pu avoir pour conséquence de pousser, parfois inconsciemment, les différentes instances de décision d'opter pour la «*sécurité*» en retirant l'enfant de son milieu de vie pour le confier à des professionnels de l'éducation. Pourtant, on sait que la peur est mauvaise conseillère en la matière, mais les professionnels ne souhaitent bien entendu pas se retrouver sur la sellette suite à un de ces drames.

Ce constat n'est pas partagé par tous les professionnels qui ont parfois plutôt le sentiment que les instances de décisions (conseillers, directeurs, juges) n'ont plus le réflexe de placement en cas de suspicion de danger, même quand l'entourage (famille, familiaux, voisinage) crie au loup.

On pourrait encore ajouter à la réflexion le fait que les placements n'interviennent pas uniquement dans le secteur de l'aide à la jeunesse. Citons notamment les Instituts médico-pédagogiques (I.M.P.) qui accueillent des enfants dits «*caractériels*»⁽⁶⁾ ou le secteur de la santé mentale. Pour ceux-ci, nous pensons pouvoir dire que les dérives dénoncées entre les critères de subventionnement des institutions et les taux de placement sont certainement bien plus proches de la réalité. Il est parfois tellement facile de coller une étiquette différente à un jeune pour lui trouver une place dans un autre secteur ! Ceci avait d'ailleurs été dénoncé lors d'une table ronde sur la psychiatrisation des mineurs qui avait été organisée il y a quelques années par la Ministre **Nicole Maréchal**⁽⁷⁾, mais rien ne semble avoir réellement évolué sur ce front.

Il y a donc beaucoup à dire sur le sujet et nous ne pouvons que vous être reconnaissant d'avoir (re)lancé le débat. Restant ouverts à la discussion, nous vous prions d'agréer, Cher Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Benoît Van Keirsbilck,
Rédacteur en chef du Journal du droit des jeunes
Directeur du Service droit des jeunes de Bruxelles

P.S. Pour ce qui concerne votre demande de publications qui ont trait au genre de questions que vous (vous) posez, voici un échantillon subjectif, étant entendu qu'il existe en la matière une littérature aussi abondante que variée :

Guy Hardy, «*S'il te plaît, ne m'aide pas ! L'aide sous injonction administrative ou judiciaire*», éd. Erès et Jeunesse & droit.

Claude Seron (sous la direction de), «*La présomption de compétence parentale, un pari (ir)responsable ?*», éd. Jeunesse & droit.

Abraham Franssen, «*Dix ans de décret de l'aide à la jeunesse : des principes aux pratiques; l'aide à l'épreuve de la (dé)judiciarisation*»; éd. Jeunesse & droit.

Pierre Hannecart & Jean Blairon (ouvrage collectif), «*Contrainte sous contrôle, protection judiciaire et démocratie*», éd. Luc Pire.

Le Journal du droit des jeunes a également publié nombre d'articles ou de dossiers consacrés à divers aspects de cette problématique.

(6) I.M.P. qui ont parfois tendance à exclure des jeunes qui leur sont confiés pour les mêmes motifs qui ont prévalu à leur placement : ils adoptent un comportement «*caractériel*».

(7) Regrettons une fois encore que les conclusions de ces tables rondes n'aient jamais été rendues publiques; un travail inutile en d'autres termes.