

Problématique SAJ/CPAS : contribution au débat

Par Benoît Van Keirsbilck et Fabienne Druant

Alors que le Décret relatif à l'aide à la jeunesse entendait diminuer les conflits qui préexistaient entre les Centres publics d'aide sociale et les Comités de protection de la jeunesse (C.P.J., ancêtres des services d'aide à la jeunesse), force est de constater que c'est le contraire qui s'est produit. Les C.P.A.S., pour d'inavouables raisons budgétaires, ont accentué la réorientation systématique des jeunes vers les structures qualifiées de spécialisées (reléguant donc au rang de non spécialisées, toutes les autres), au point que bon nombre de travailleurs sociaux de ces institutions publiques affirment, de bonne foi puisque le chef de service a passé la consigne, que les mineurs n'ont pas droit à l'aide sociale. Le phénomène a été accentué par le fait que les S.A.J. en général ont vite abandonné la partie et sont intervenus eux-mêmes à chaque demande, là où on leur demandait plutôt de réorienter, interpeller, accompagner.

Le décret est pourtant clair en ce qu'il mentionne dans son exposé des motifs que l'intervention de l'aide à la jeunesse est subsidiaire, complémentaire et supplétive par rapport à celle que devrait octroyer les CPAS.

Il l'est tout autant dans la définition de la mission du conseiller d'aide à la jeunesse. Pourtant, nombre d'intervenants de ces services qualifiés de deuxième ligne, comprennent leur mission de manière erronée. Il convient donc, dans le cadre de cette contribution, de rappeler le contexte dans lequel le conflit d'incompétence institutionnel est né (I), pour ensuite clarifier brièvement le rôle et les fonctions que les dispositions légales assignent à chacun (II), clarifier la notion d'aide spécialisée (III), analyser les problèmes périphériques qui se posent et qui influencent le débat (IV), pour enfin terminer avec des propositions et perspectives pour tenter de diminuer le « désordre institutionnel » qui n'est parfois plus protecteur que de nom (V).

Par la présente note, nous souhaitons apporter notre contribution au débat dans une optique très claire : la recherche d'une solution institutionnelle qui permet d'éviter que la personne en demande d'aide soit renvoyée d'un endroit à l'autre, chacun se défaussant sur

l'autre. Notre parti pris est donc l'usage qu'il convient impérativement de laisser en dehors du conflit institutionnel.

I. La genèse du litige

Les conflits institutionnels entre les CPAS et les SAJ ont pour conséquence de laisser des jeunes et des familles sur le carreau, ou, à tout le moins, les contraignent de multiplier les démarches pour obtenir l'aide à laquelle ils ont droit. Ces personnes se sentent prises en otage par des institutions qui en arrivent à régler leurs litiges sur leur dos !

L'article 56 du décret relatif à l'aide à la jeunesse cristallise le débat. C'est cette disposition qui prévoit la possibilité pour le Conseiller d'autoriser le remboursement des frais exposés pas le CPAS. Destinée au départ à inciter les

CPAS à intervenir pour accorder l'aide aux enfants et familles, cette disposition, qui n'est toujours pas en vigueur, aura finalement créé plus de démissions qu'elle n'entendait en solutionner. Elle sert en effet d'argument pour justifier la position de certains CPAS qui considèrent qu'ils n'ont pas à intervenir (c'est à dire remplir leur mission) à l'égard d'enfants s'ils ne peuvent prétendre à un remboursement.

Les notions d'aide « générale » ou « spécialisée », rarement bien comprises, auront également été sujettes à interprétations diverses ; d'aucuns y voient des critères adéquats pour déterminer quelle orientation doivent prendre les personnes pour obtenir une aide.

Tout ceci s'inscrit aussi dans un contexte où les budgets se font rares (ou plutôt que les priorités sont ailleurs que dans l'aide aux personnes) et la propension est d'orienter vers un autre service ou institution ce qu'on ne peut ou ne veut assumer (notamment sur le plan financier).

Depuis 1991, nombre de réflexions ont été menées sur cette problématique. Chaque ministre en charge de la matière a au moins été amené à se poser la question de la mise en œuvre ou non de ce fameux article 56. Récemment, deux recherches ont été menées, sous la direction de l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, tant à Bruxelles qu'en Wallonie¹. Elles étaient accompagnées d'un comité de pilotage composé de personnes des SAJ, SPJ, IPPJ, CPAS et Union des Villes et Communes.

Les commanditaires de la recherche menée à Bruxelles ont placé les chercheurs dans une impasse puisqu'il leur était demandé de déterminer les critères pour différencier l'aide générale et l'aide spécialisée, comme si on pouvait tracer une ligne entre les deux (voir ci-après, point III). Ils se sont vite rendu compte qu'il leur est impossible de répondre à cette question et ont été amenés à réorienter leurs objectifs en raison « de la difficulté des acteurs de terrain à expliciter les raisons qui conduisent à la décision de prise en charge ou de renvoi »². Loin de nous l'idée qu'on leur a fait totalement perdre leur temps puisqu'il apparaît que les rencontres organisées autour de la recherche ont été riches et ont permis à différents acteurs, qui se côtoient sans vraiment se rencontrer, de se parler.

À la suite de ces études, une synthèse³ a été rédigée et quatre experts⁴ ont été sollicités pour répondre à la question « faut-il ou non abroger l'article 56 » ?

Au-delà de cette question, c'est l'ensemble de l'économie de l'aide à la jeunesse en Communauté française qui est (et doit être) questionnée. Il conviendrait d'analyser la mise en œuvre du décret mais aussi l'influence qu'ont eu divers textes « périphériques » sur le fonctionnement de ce secteur.

De la même manière qu'il ne convient pas pour la Communauté française de crier victoire suite à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 27 novembre 2002 (publié dans le JDJ de mars 2003, p. 35, avec un commentaire de Jean-François Servais) puisque cet arrêt ne fait que rappeler des principes incontestables, il

ne suffira pas de faire un sort à l'article 56 pour apporter une solution à ce conflit entre institutions et au fonctionnement global de l'aide à la jeunesse en Communauté française.

II. Rôles et fonctions respectifs⁵

L'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS dispose 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.

Il est créé des centres publics d'aide sociale qui ont pour mission d'assurer cette aide. »

La mission du C.P.A.S. est très large. L'article 57 de la loi prévoit que : « le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. »

Quant à l'article 60, il prévoit que l'aide « est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et sur

l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face ». L'aide peut prendre la forme de conseils, renseignements utiles, aide juridique et dans les démarches, aide matérielle sous la forme la plus appropriée, aide médicale, etc.

Une disposition en particulier mérite d'être rappelée in extenso : « Art. 60, § 4. *Il assure en respectant le libre choix de l'intéressé, la guidance psycho-sociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés.*

Il tient compte de la guidance déjà effectuée et de la possibilité de faire continuer celle-ci par l'autre centre ou service auquel l'intéressé a déjà fait confiance. ». Ainsi donc, l'aide peut aussi revêtir une forme éducative, si celle-ci s'avère la plus adéquate ! Combien de travailleurs sociaux de CPAS s'en souviennent-ils ?

Le décret du 4 mars 1991, s'applique quant à lui « aux jeunes en difficulté ainsi qu'aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales », et 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 précise⁶ que tout jeune visé par cette définition « a droit à l'aide spécialisée.

(1) « CPAS ou SAJ ? Les critères de l'aide générale et de l'aide spécialisée, rapport de recherche », par Khadija Senhadji, Mercedes Madrid et Xavier Bodson, projet de prévention générale 2001 du CAAJ de Bruxelles ; « Recherche sur l'application en région Wallonne de l'article 56 du décret 1991 relatif à l'aide à la jeunesse – rapport final », 20 juin 2002, par Laurence Schillings.

(2) « CPAS ou SAJ ? Les critères de l'aide générale et de l'aide spécialisée, rapport de recherche », op. cit., p. 6.

(3) « SAJ ou CPAS ? Les critères de l'aide générale et spécialisée », note de synthèse à destination du groupe d'experts, par Xavier Bodson et Laurence Schillings, septembre 2002 ;

(4) *Il s'agit de Thierry Moreau, Georges Kellens, Jean-François Funck et Marc Uyttendaele.*

(5) *Beaucoup a déjà été écrit à ce sujet ; nous renvoyons donc le lecteur à d'autres publications : Voyez notamment : « Conseiller de l'aide à la jeunesse - CPAS : Rôles respectifs et conflits de compétence » Par Jean-François Servais, in JDJ, n° 156, juin 1996, p. 262 ; le commentaire de Jean-François Servais sous C. Trav. Bruxelles - 25 avril 2001, in JDJ, n° 205, novembre 2001, le commentaire de Benoît Van Keirsbilck sous C. Trav. Bruxelles - 4 mars 1999, in JDJ, n° 189, nov. 1999, p. 38 ; le commentaire de Jean-François Servais sous C. trav. Liège (12ème Ch.) - 27 novembre 1996, in JDJ, n° 161, janvier 1997, p. 35 ; le commentaire de Kathleen Grosjean sous Trib. trav. Nivelles - 17 mars 1998 in JDJ n° 175, mai 1998, p. 34 ; le commentaire de Benoît Van Keirsbilck sous , Trib. trav. Liège - 27 novembre 1997, in JDJ n° 175, mai 1998, p. 39 ; A. Mertens, « CPAS et SAJ : conflits de compétence ou conflits d'incompétence ? », éd. Jeunesse & Droit, 2001 ; Jean-François Funck, « Les droits des jeunes au CPAS : trop plein ou confusion ? », in JDJ n° 183, mars 1999, p. 11.*

(6) Art.3 du décret du 4 mars 1991 de la Communauté française relatif à l'aide à la jeunesse, MB 12/6/91.

Ce qui resterait aux S.A.J. en matière d'aide individuelle ?

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.

Le décret est cependant appliqué à titre subsidiaire par rapport à l'aide générale du CPAS⁷.

Si on ajoute à tout cela que le CPAS peut fort bien recourir à la collaboration de personnes, d'établissements ou de services qui, créés soit par des pouvoirs publics, soit pas l'initiative privée, disposent des moyens nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent, en respectant le libre choix de l'intéressé (art. 61 de la loi organique des CPAS), il faut bien conclure qu'il y a peu de choses que le CPAS ne puisse faire.

Que ce soit l'aide financière à une famille, une prise en charge de soins, une guidance psychologique, la prise en charge des frais d'hébergement hors du milieu familial, l'accompagnement d'un jeune mis en autonomie, ... tous ces exemples rentrent assurément dans la mission des CPAS, qui, on se plaira à le rappeler, peut aussi être éducative. Le critère selon lequel l'aide revient au CPAS si elle est principalement financière et au SAJ si elle est de nature éducative se dégonfle donc.

Qu'est-ce que les CPAS ne peuvent pas faire ?

Aider des personnes en séjour illégal ? De fait, l'article 57, §2, exception exorbitante au principe de dignité humaine, permet aux CPAS de laisser sur le carreau des personnes pourtant en état de besoin. Rappelons cependant que d'une part, c'est une exception qui en tant que telle doit être appliquée de manière strictement ... exceptionnelle et que d'autre part, outre la jurisprudence qui pousse plus loin cette limite infamante, elle ne peut être appliquée à des enfants (diverses décisions judiciaires considèrent qu'en application de la Convention internationale des droits de l'enfant, il convient d'écarter l'application de cet article). S'agissant de mineurs non accompagnés, l'application des dispositions en matière de séjour (note interne à l'Office des étrangers du 1^{er} mars 2002 et

surtout circulaire du 17 juillet 2001), font qu'il ne peut y avoir un seul mineur non accompagné en séjour irrégulier en Belgique (et donc qu'aucun d'entre eux ne peut être privé du droit à l'aide sociale).

Aider quelqu'un contre son gré ? De fait. Mais tel est également le cas des S.A.J. Ce qui signifie bien que si, pour certains motifs il faut intervenir en pareille hypothèse, il faudra que cette aide soit imposée par les autorités judiciaires qui seules ont le pouvoir de contrainte. On peut d'ailleurs rappeler ici que rien, mais absolument rien, n'empêche un CPAS, comme tout autre service social, de mettre autour de la table une famille pour rechercher une solution librement consentie par chacun et ensuite la mettre en œuvre. Un tel accord n'a ni plus, ni moins de poids que « l'accord sur un programme d'aide conclu dans un SAJ ». La notion « d'autorité symbolique » que l'on affuble aux conseillers ne repose sur aucune base légale. Elle aurait plutôt pour effet de transformer ces « spécialistes de la négociation » en pouvoir occulte qui peut imposer ses décisions. Le conseil n'a aucun pouvoir si ce n'est celui de mobiliser les deniers publics pour aider un jeune ou une famille quand cela lui paraît justifié et que les règles applicables le lui permettent.

Autres exemples ?

Si l'on admet que le CPAS devrait pouvoir accorder de l'aide dans la toute grande majorité des cas, il faut bien reconnaître que l'observation ne permet pas de le vérifier. Il y a bien sûr les raisons budgétaires invoquées (on n'aide pas parce que ça revient trop cher). Il y a aussi que les S.A.J. sont majoritairement intervenus pour donner raison aux CPAS qui renonçaient. Il y a encore divers motifs qui font que le conseiller est devenu le passage obligé de toute intervention sociale (voir ci-après, point IV). Il y a enfin le fait que les CPAS n'ont pas accès à certains moyens qui ont été mis à la disposition des ser-

vices d'aide à la jeunesse : toutes les institutions « spécialisées » qui peuvent assurer un encadrement des jeunes et des familles.

Le CPAS qui estimerait que l'aide la plus adéquate à accorder à un jeune en rupture avec ses parents est la mise en autonomie, peut solliciter l'intervention d'un service d'aide et d'intervention éducative (SAIE) agréé par la Communauté pour en assurer l'encadrement mais comme rien n'incite ce service à travailler à la demande des CPAS, ce dernier sera sans doute confronté à un refus (voir ci-après, point IV).

En poursuivant ce raisonnement, on est en droit de se demander ce qui resterait aux S.A.J. en matière d'aide individuelle, si les services de 1^{ère} ligne, dont les CPAS faisaient tous correctement leur travail, sans renvoyer vers l'aide spécialisée ? En théorie pas grand chose.

C'est à ce stade qu'il convient de rappeler les principes de l'intervention de l'institution communautaire.

III. Aide spécialisée ?

Le Service d'aide à la jeunesse est censé apporter une aide dite « spécialisée ». Cependant, aucune définition n'est apportée à ce concept, ni dans le décret ni dans les travaux préparatoires, si ce n'est la référence tautologique mentionnée à l'article 3 du décret : l'aide spécialisée est celle qui est organisée par le décret. L'exposé des motifs du décret donne quelques caractéristiques de cette notion : elle constitue un droit pour tous les jeunes, elle est complémentaire et supplétive par rapport à l'aide sociale en général ; complémentaire, elle est plus adaptée que l'aide que la société offre à toutes les familles depuis la naissance jusqu'à la majorité ; supplétive,

(7) *L'exposé des motifs du Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse ne mentionne-t-il pas : « L'aide spécialisée à la jeunesse doit s'entendre comme complémentaire et supplétive aux autres formes d'aide sociale 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; » ?*

L'appellation d'aide « spécialisée » rassure les autres intervenants

elle ne doit être dispensée que dans les cas où ces services dits « de première ligne » n'ont pu apporter l'aide de manière adéquate. Le but est d'améliorer le fonctionnement de ces secteurs (1^{ère} ligne) et aussi d'éviter l'intervention du Tribunal de la jeunesse.

Chacun sera sans doute d'accord pour dire que le décret entendait renforcer les différents services sociaux existant en leur demandant de jouer pleinement leur mission ; si des orientations doivent avoir lieu, c'est du SAJ vers la première ligne (dont les CPAS), et non pas dans l'autre sens (ou alors très exceptionnellement).

À cet égard, le Conseil d'Etat a précisé qu'il convient 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 sociale⁸. Notons donc que les services d'aide générale sont compétents avant tout, et que l'intervention de l'aide spécialisée ne doit se faire qu'à titre résiduaire.

Pourquoi, dès lors certains services estiment-ils qu'il convient d'orienter des jeunes et des familles vers l'aide dite spécialisée, représentée par le service d'aide à la jeunesse ? Voici quelques hypothèses et cas de figure :

1. Les intervenants renvoient vers le S.A.J. lorsqu'ils estiment ne pas être assez outillés, incapables de pouvoir répondre à la demande des gens. Ce sont des situations à risque où il existe un « trop grand danger ».

La « spécialisation » dans ce sens pourrait s'entendre comme étant une formation plus poussée, en particulier dans les domaines touchant à l'enfance. L'appellation d'aide « spécialisée » rassure les autres intervenants, en donnant une légitimité au fait de se décharger d'une situation-problème. Elle constitue cependant indirectement un discrédit par rapport à tous les services qui, au contraire du SAJ, ne seraient pas spécialisés.

Cette spécialisation n'est-elle pas, en réalité, une illusion ? Certes, les délégués des SAJ/SPJ suivent des formations (et ont sans doute plus d'opportunités d'en suivre que les travailleurs sociaux de certains autres secteurs,

dont les CPAS). Mais disposent-ils pour autant de plus de moyens pour intervenir (rappelons ici que les SAJ dans leur toute grande majorité se plaignent de ne pas avoir de moyens suffisants pour suivre convenablement toutes les situations qui leur sont réorientées) ?

La vraie question qu'il convient de se poser quand on envisage une réorientation est : qu'est-ce que l'autre service peut faire de plus que je ne peux pas accomplir ? Dans une majorité des situations, la réponse sera : RIEN ! Si tel est le cas, la réorientation est une manière de se décharger d'une situation à peu de frais.

2. Les intervenants renvoient aussi vers le S.A.J. lorsqu'il n'y a pas de dialogue possible entre les personnes qui consultent. Implicitement (ou parfois explicitement), on attend du Conseiller de « mettre en place un cadre », de « servir de tiers », de faire office « d'autorité morale » (il conviendrait certainement de réfléchir à la différence entre autorité et pouvoir).

C'est un paradoxe : au départ, il n'existe pas d'accord. Or, l'accord est une condition sine qua non pour que le conseiller puisse intervenir. En faisant appel à une autorité morale, on espère obtenir un accord là où la première ligne a échoué. En réalité, on place le conseiller dans une situation très inconfortable en laissant entendre qu'il peut exercer une contrainte et obtenir l'accord des personnes concernées, alors que « l'envoyeur » n'y est pas arrivé (même s'il faut avoir la lucidité de reconnaître que certains d'entre eux se trouvent bien dans cette notion d'autorité morale, qui leur permet d'imposer quelque chose sans avoir la légitimité pour le faire). Le discours utilisé lors d'une telle réorientation en dit parfois long : nous ne sommes pas arrivés à leur faire comprendre la nécessité de changer, d'adopter telle ou telle attitude, ... le conseiller y arrivera.

Ceci s'accompagne rarement d'une information complète incluant le fait que chacun peut refuser l'aide qui lui est

proposée, formuler d'autres propositions et qu'en tout état de cause que personne n'est obligé de signer un document qui ne recueille pas son plein et entier accord.

De la même manière, certains préconisent que ce soit le besoin d'une « autorité parentale supplétive » qui fasse la différence entre l'aide générale et l'aide spécialisée. Ici aussi, cela nous paraît paradoxal par rapport aux dispositions du décret qui imposent justement au conseiller de travailler avec les familles et certainement pas de se substituer à elles. Le conseiller n'est jamais un substitut de l'autorité parentale (à l'inverse, en vertu des articles 63 et suivants de la loi organique des CPAS, ce dernier peut organiser une tutelle pour les enfants à l'égard desquels personne n'est investi de l'autorité parentale) ; il est tenu de recueillir l'accord des représentants légaux pour certains types d'aide, en plus de celui du jeune de plus de 14 ans ou des personnes qui assument en fait la garde de l'enfant de moins de 14 ans (art. 7 du décret du 4 mars 1991).

3. Les intervenants renvoient vers le S.A.J. dans des situations de danger grave : le S.A.J. est ainsi mis dans une position d'être l'antichambre du judiciaire.

N'oublions pas que le décret relatif à l'aide à la jeunesse émane d'une volonté de déjudiciarisation, signifiant que les difficultés doivent être traitées avant tout là où il existe des compétences pour les traiter. Or, pour le législateur, le milieu judiciaire n'est pas l'idéal, et il existe un souci de sortir un certain nombre de gestions de problématiques en dehors de la sphère judiciaire.

Certes, le décret a créé un passage obligé par le S.A.J. avant le judiciaire. Ceci peut être vu comme une garantie supplémentaire d'aide dans un domaine dit déjudiciarisé ou, à l'inverse, comme un passage superflu par une instance qui renverra très certainement vers le tribunal de la jeunesse. Tout est question d'angle de vue.

(8) Avis du Conseil d'Etat, doc., Cons. Comm. Fr., 165 (1990-1991), n° 1, pg 102.

Ce passage obligé est prévu par le décret (en tous cas, tel qu'il est applicable en Wallonie mais tel n'est pas le cas à Bruxelles où l'article 36, 1°, 2° et 3° de la loi du 8 avril 1965 permet toujours au parquet de saisir le juge de la jeunesse de la situation d'un « jeune en danger », sans passage obligé par le SAJ). Tout service confronté à une situation d'enfant en danger grave, pour lequel son intervention apparaît ne pas pouvoir répondre de manière adéquate, peut en informer le parquet (il s'agit d'une application du principe d'assistance à personne en danger (art. 422bis du Code pénal), si les conditions de cette disposition sont réunies). Si un service a mis tout en œuvre pour apporter une aide à un enfant et/ou une famille, qu'il est persuadé que la situation de danger grave persiste et qu'a priori, le SAJ ne dispose pas de plus de moyens d'y faire face, l'orientation par le SAJ devient un détour superflu.

4. Les intervenants renvoient encore vers le S.A.J quand il y a nécessité de mandater un service collaborant à l'aide à la jeunesse : rôle de coordination et de mandant du S.A.J. L'objectif est ici plutôt financier puisque bon nombre de services agréés dans le cadre du décret travaillent sous mandat du SAJ, SPA ou tribunal.

Il est certain qu'un CPAS, un centre de guidance, un centre PMS ne peuvent, dans l'état actuel de la réglementation, que rarement mobiliser les ressources de la Communauté française en mandatant un service agréé pour intervenir. Même si les CPAS peuvent développer des initiatives particulières comme la création d'un établissement d'accueil pour enfants, on sait que cela coûte particulièrement cher et que la tendance ces dernières années est de demander à la Communauté de financer de telles institutions et, à défaut, de les fermer (c'est ce qui est arrivé récemment avec la maison d'enfants du CPAS de Schaerbeek).

Eu égard à ce qui précède, au fait que l'aide spécialisée est un droit, rappelons la mission d'aide individuelle des SAJ, définie dans les articles 32 et 36 du dé-

cret prévoit que le Conseiller, dans l'ordre d'importance :

1. examine les demandes d'aide et propose des mesures prévues à l'article 36, §2 ;
2. oriente les intéressés vers tout particulier ou service, agréé ou non, dont le CPAS ou une équipe SOS-Enfants ;
3. seconde les intéressés dans leurs démarches en vue d'obtenir l'aide sollicitée ;
4. pour mémoire puisque cette disposition n'est pas en vigueur : il autorise le remboursement de l'aide octroyée par les CPAS
5. demande l'intervention d'une équipe SOS-Enfants ;
6. coordonne les actions entreprises ;
7. interpelle tout service public ou privé, agréé ou non, pour lui demander des informations sur ses interventions ou son refus d'intervenir en faveur de ce jeune ;
8. confie aux services de l'aide à la jeunesse et aux particuliers et services qui concourent à l'application du décret le soin d'apporter l'aide nécessaire. Mais ceci ne peut se faire que :

- Si les accords prévus par l'article 7 ont été réunis ;

- 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 d'orientation et d'accompagnement n'ont pas abouti.

Il nous semble ici rappeler des évidences mais qui apparaissent globalement peu appliquées, souvent mal comprises et régulièrement lues à l'envers.

Il nous paraît que toute tentative d'établir une frontière entre aide générale et aide sociale est vouée à l'échec parce qu'une telle démarche relève d'une mauvaise compréhension du décret et du rôle du conseiller de l'aide à la jeunesse.

Ce n'est pas la nature du problème, la gravité de la situation, la présence de difficultés, l'état de danger ou même l'étendue de celui-ci qui déterminent l'instance qui doit accorder l'aide.

Si un enfant ou une famille se trouve en difficulté ou en danger, **elle a droit** à l'aide instaurée par le décret. Le décret ne définissant même pas la nature de la difficulté, on peut aller jusqu'à dire que quand un enfant se sent en difficulté (avec tout ce que cette notion peut avoir de subjectif), il a droit à l'aide mise en place par le décret. Ceci ressort sans la moindre ambiguïté de l'article 3 du décret : « *Tout jeune visé à l'article 2 a droit à l'aide spécialisée, organisée dans le cadre du présent décret.* »

Cette aide sera cependant nécessaire si et seulement si cet enfant n'obtient pas une aide adéquate ailleurs. Il est certain que si ses parents peuvent l'assister, ou bien d'autres personnes de sa famille ou de son entourage et que ceci s'avère suffisant, il n'y a nul besoin qu'il s'adresse aux institutions communautaires.

Le même raisonnement peut être appliqué pour les différents services qui accordent une aide aux jeunes en vertu d'une mission légale qui leur est confiée. C'est ce qu'on appelle la première ligne. Une fois encore, si un enfant est en difficulté mais que le centre PMS de son école lui accorde l'aide dont il a besoin, il ne sera pas non plus nécessaire de recourir au service d'aide à la jeunesse. Il s'agit d'une application du principe de subsidiarité clairement institué par le décret du 4 mars 1991.

Ce n'est donc pas tant la nature ou la gravité du problème qui déterminera la nécessité de recourir au SAJ mais **l'existence ou non** de personnes et/ou services qui peuvent accorder l'aide adéquate. Notons que Yvan Mayeur, président du CPAS de Bruxelles, semble tomber dans le panneau puisqu'il déclare que subsidier des maisons d'enfants, ce n'est pas de la compétence des pouvoirs locaux parce que c'est de l'aide spécialisée (voir l'interview qu'il accorde à Léo Levy, dans ce numéro, p. 39). Il serait plus correct de dire que les pouvoirs locaux rencontrent des difficultés à financer un service qui relève bien de leurs compétences (rappelées ci-dessus), et que les CPAS ont historiquement assumé bien avant l'aide à la jeunesse, et qu'ils se retournent vers la Communauté pour en obtenir le financement.

Un fonctionnement à l'envers



Si le conseiller est sollicité, il ne lui revient pas, en vertu de sa mission, d'accorder l'aide directement par une prise en charge par son service social. Il lui revient d'abord et avant tout de déterminer quel service est censé accorder cette aide, voir si celui-ci a été contacté, pourquoi il n'est pas intervenu et en définitive, veiller à ce qu'il accorde l'aide.

Un principe majeur de l'aide spécialisée est donc bien son caractère subsidiaire par rapport à l'aide sociale en général.

Sur base de ce qui précède, nous proposons de définir l'aide spécialisée comme étant :

L'aide dont un enfant, un jeune ou une famille a besoin pour mobiliser l'intervention d'un service ou d'un particulier ayant une mission légale d'accorder une aide à ces personnes ; cette aide spécialisée vise à faire en sorte que les services qui ont une mission la remplissent, et éventuellement à pallier les dysfonctionnements de ces services dans l'attente d'une intervention correcte de leur part.

En d'autres termes, les SAJ sont avant tout destinés à vérifier que chaque service remplisse correctement sa mission ou faire travailler correctement ces services.

L'aide à la jeunesse constitue un filet supplémentaire de protection sociale qui a ceci de particulier qu'il ne lui revient pas de faire à la place d'autres services mais de veiller à ce que chacun ait l'aide à laquelle il peut prétendre. Il y a suffi-

samment de services sociaux en Belgique ; il ne convient pas d'en rajouter un qui se substituera aux dysfonctionnements des premiers.

IV. Les problèmes périphériques

Si le système fonctionne correctement, la logique voudrait que le SAJ n'intervienne que pour aider les jeunes et familles à obtenir l'aide adéquate, notamment des CPAS. On l'a dit, l'orientation doit aller dans des SAJ vers les autres services et pas le contraire.

Or, il convient de constater que dans l'état actuel des choses, tel n'est non seulement pas le cas, mais bien plus, diverses dispositions légales ou réglementaires ont pour conséquence de renverser ce principe⁹.

A. Les décrets en matière d'enseignement

Tant le décret « missions »¹⁰, que le décret « discriminations positives »¹¹, ont institué un fonctionnement à l'envers. Tous deux ont institué des mécanismes de renvoi vers le conseiller de l'aide à

la jeunesse : pour les élèves exclus qui se sont rendus coupables de faits graves dans le cadre de l'aide à la réinscription (art. 82 et 90 du décret « missions ») ou en cas d'absentéisme (art. 84 et 92 du décret « missions » et 33 du décret « discriminations positives »).

Or, tant en matière d'exclusion que d'absentéisme, il y a de nombreuses autres instances qui devraient intervenir prioritairement : les enseignants, le chef d'établissement, les médiateurs scolaires, les parents bien entendu et le centre PMS.

Quel est le sens de l'orientation de ces situations vers le SAJ, qui, s'il applique sa mission, devra commencer par ... orienter vers les instances mentionnées ci-dessus, sauf à considérer qu'on veut recourir à « l'autorité morale » du conseil pour qu'il impose de manière « soft » la fréquentation scolaire !

Le décret relatif à la lutte contre la maltraitance

L'article 2 du décret « maltraitance »¹² prévoit que lorsque l'intervenant est dans l'impossibilité d'agir personnellement afin de favoriser l'arrêt des maltraitances, il est tenu d'informer une « instance compétente », parmi lesquelles le conseiller de l'aide à la jeunesse.

Le conseiller devra prioritairement déterminer quels sont les services qui peuvent accorder l'aide adéquate et réorienter vers ceux-ci tout en veillant à ce qu'ils accordent l'aide requise. Une fois encore, pourquoi imposer un détour par le conseiller alors qu'il est possible de promouvoir une orientation directe (si une telle réorientation est nécessaire, bien entendu), si ce n'est pour favoriser la démission des uns et des autres ?

Les arrêtés de 99

L'ensemble des arrêtés adoptés le 15 mars 1999 modifient profondément le paysage institutionnel de l'aide à la jeu-

(9) Voir à ce propos Benoît Van Keirsbilck, « Aide à la jeunesse, le pari du citoyen-sujet ; un pari impossible ? », in *Travailler le social*, n° 33, 2002, p. 61.

(10) Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (M.B. 23/09/97)

(11) Décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives (M.B. 22/08/98)

(12) Décret du 16 mars 1998 relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitances

nesse en Communauté française. En effet, ils diversifient les services¹³, définissent les missions, précisent le cadre d'intervention et le financement de chaque service, etc. Ils mentionnent également qui peut mandater chaque catégorie de services. Pour la plupart d'entre eux, il s'agira du conseiller, du directeur ou du juge de la jeunesse. Certains d'entre eux permettent un mandat « d'une autre instance de décision » (une personne physique ou une autre personne de droit public), mais ces derniers mandats ne peuvent en aucun cas justifier un refus de prise en charge dans le cadre d'un mandat des instances mentionnées ci-dessus. Autant dire que ça n'incitera personne à accepter un jeune confié par le CPAS, qui sera de toutes façons en surplus des autres jeunes. Les tracasseries administratives et les complications suffiront à refroidir les plus combatifs.

V. Quelques pistes de solution

On l'a vu, toucher à l'article 56 nous a amené à questionner toute l'économie du décret du 4 mars relatif à l'aide à la jeunesse et plus largement l'ensemble du dispositif d'aide à la jeunesse en Communauté française. Cette question dépasse manifestement la « simple » mise en œuvre de cet article 56.

L'objectif que nous nous étions fixés à l'entame de cette analyse est de rechercher des solutions qui permettent de tenir les usagers à l'écart des conflits institutionnels. Nous ne sommes pas opposés à des mécanismes de financement qui soutiennent les CPAS dans la mission qui est la leur, à condition que cela débouche sur une aide adéquate. Il faut cependant que l'on soit clair sur le fait que la Communauté finance une prérogative du fédéral. On peut de la même manière se demander si ce même genre de mécanisme ne vaudrait pas pour d'autres type d'institutions. Pourquoi en effet limiter le remboursement aux CPAS et ne pas inclure les centres PMS, centres de guidance, ... (qui eux, dépendent bien souvent de la Communauté) ? En tout état de cause, si remboursement il doit y avoir, celui-ci ne peut se faire

qu'indépendamment de l'aide octroyée. Le mécanisme de remboursement par l'Etat de l'aide octroyée par les CPAS constitue éventuellement une piste intéressante. Le Ministère de l'Intégration sociale rembourse l'aide octroyée par les CPAS selon des critères bien précis (un pourcentage de l'aide sociale ou du revenu d'intégration sociale, en fonction de la taille de la commune, ...). Le CPAS accorde l'aide et, si les conditions sont réunies, sollicite un remboursement. D'autres formules peuvent être envisagées, toujours dans le but d'éviter que les usagers soient les otages d'un conflit qui les dépassent et soient renvoyés d'un service à l'autre.

Il nous paraît à cet égard qu'il faudrait abroger les diverses dispositions qui induisent un mouvement inverse à celui voulu par le décret : les dispositions des décrets « missions », « discriminations positives » et « maltraitance » qui visent à orienter les personnes vers le SAJ.

Une autre réforme, peut être encore plus fondamentale, viserait à modifier l'ensemble des arrêtés de 99, en permettant aux services de première ligne, de pouvoir mandater, à des conditions bien précises et selon des mécanismes à élaborer, les services qui collaborent à l'aide à la jeunesse.

De cette façon, d'une part, on évite les renvois motivés par la nécessité de mandater un service, et d'autre part, la Communauté permet un financement de l'intervention des CPAS, centres de guidance, ... à l'égard des enfants (forme alternative au financement prévu par l'article 56).

Un autre élément retient encore notre attention : tant que les services d'aide à la jeunesse garderont une mission d'aide individuelle, il est bien certain que celle-ci supplantera la mission de prévention générale mais aussi qu'elle devra nécessairement justifier son existence en prenant des situations individuelles en charge.

Une réforme plus radicale sans doute, mais qui mériterait d'être réfléchie, viserait à supprimer la mission d'aide in-

dividuelle des SAJ et développer la prévention générale en lui donnant enfin ses lettres de noblesse. Notons que cette piste avait déjà été évoquée, sans être retenue à ce moment-là, lors de l'élaboration du décret relatif à l'aide à la jeunesse.

Le personnel en place dans les SAJ pourrait dans cette optique venir soutenir l'action menée par les CPAS à l'égard des enfants et des familles et l'expérience acquise par ces travailleurs sociaux serait mise à profit pour qualifier la première ligne.

VI. En guise de conclusion

Certaines personnes, au service social du CPAS de Bruxelles, ont déclaré « nous, on ne renvoie plus vers le SAJ, parce qu'il fonctionne si mal ; du coup, on accorde l'aide nous-mêmes ». Mis à part le jugement de valeur, un peu à l'emporte pièce à l'égard du SAJ, une telle déclaration constitue une démonstration édifiante : si le CPAS peut le faire, il n'y a aucune raison de renvoyer. Il s'agit aussi de se donner les moyens de pouvoir traiter tout type de demande, y compris, celles émanant d'enfants.

Cessons donc de considérer que les cas graves, c'est pour le SAJ et que les autres services ne doivent se charger que des situations « faciles ». Veillons, chacun à notre place, à mettre en œuvre une aide qualifiée, qui réponde aux besoins des intéressés, sans les renvoyer vers un ailleurs qui ne pourra pas nécessairement faire mieux. Si un aménagement législatif et réglementaire pouvait permettre de faciliter cette organisation sociale, on verrait sans doute l'aide à la jeunesse sortir des vieilles ornières héritées de la loi de 65.

Les jeunes et les familles ne s'en porteront que mieux.

(13) La liste est sans doute trop longue pour être mentionnée de manière exhaustive ici mais il y a les SAAE (service d'aide et d'accompagnement éducatif), SAIE (service d'aide et d'intervention éducative), COE (centre d'orientation éducative), ... Voir à ce propos : Amaury de Terwangne, « Aide et protection de la jeunesse : textes, commentaires et jurisprudence », éd. Jeunesse & Droit, juin 2001.