

L'accès au dossier dans le cadre de l'aide à la jeunesse

CODE Septembre 2005

Introduction

Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse¹ ne serait pas né sans les travaux entamés en Belgique, dès 1971, visant l'autonomisation des Communautés culturelles du pays². L'idée était d'étendre la compétence des Communautés à des matières jugées indissociables de la personnalité des citoyens auxquelles elles se rapportent. C'est ce que l'on appelle depuis lors les matières dites « personnalisables ». Il s'agit surtout de matières sociales, qui sont généralement reprises sous la dénomination « **aide aux personnes** ». L'aide à la jeunesse en est une. Elle a été communautarisée dès 1988.

Afin de compléter la loi relative à la protection de la jeunesse et son application, chacune des Communautés s'est donc attachée à prendre les dispositions légales et réglementaires de leur compétence. En Communauté française, cet objectif a précisément été atteint par le vote du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse³.

Il a un champ d'application assez large. En effet, il concerne (art. 2) les jeunes en danger et les personnes éprouvant de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales ; il s'applique également aux enfants 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.

Parmi les priorités sur lesquelles repose le décret relatif à l'aide à la jeunesse du 4 mars 1991, figurent notamment la déjudiciarisation et la désinstitutionnalisation. La compétence d'intervention à l'égard des jeunes en difficulté a été retirée en grande partie aux juges de la jeunesse pour être confiée à une instance administrative et sociale : le conseiller d'aide à la jeunesse et son service social pour l'aide volontaire négociée, le directeur de l'aide à la jeunesse et le service de protection judiciaire pour l'aide contrainte.

Dans la lignée de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'exposé des motifs du décret précise qu' « *il 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..* ».

Depuis lors, le décret du 4 mars 1991 a connu un certain nombre de modifications. En effet, l'aide à la jeunesse n'échappe certainement pas à l'ensemble des contradictions qui traversent le secteur social : il se situe entre outil de promotion et d'émancipation sociale et instance de contrôle. Comme l'aide à la jeunesse n'échappe pas à la complexité du social, elle n'échappe pas non plus à celle de l'être humain; la complexité de ce que représente le fait d'aider des jeunes, des hommes, des femmes confrontés à d'inextricables difficultés. Le droit et la loi ne

¹ Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, M.B., 12 juin 1991.

² Pour des informations plus complètes concernant ce décret, voir notamment la brochure de la Communauté française, 1997.

³ En Communauté flamande, le législateur a proposé un décret similaire le 4 avril 1990.

sont pas toujours les meilleurs outils pour répondre à cette complexité mais doivent permettre de fixer des balises pour guider les professionnels.

Cependant, il convient de noter que la notion d'accord qui est à la base de l'intervention du conseiller de l'aide à la jeunesse est régulièrement questionnée. La dimension résiduaire du rôle de l'ensemble du dispositif mis en place par le décret est, de la même manière, régulièrement remise en cause dans les discours mais aussi dans les pratiques des acteurs et, comme on le verra, dans les nouveaux dispositifs légaux et réglementaires.

Outre ces questions, d'autres difficultés sont apparues au fil du temps. On n'avait pas prévu en 1991 que les principaux pourvoyeurs des services de l'aide à la jeunesse (SAJ) seraient la police et le Parquet, ce qui n'est pas sans influencer la nécessaire confiance que l'on peut avoir dans des services qui ont pour vocation une aide volontaire, non-contraignante. D'où se pose la question de l'accès au dossier : qui peut accéder à quoi ?

L'accès au dossier

Cette question est centrale puisqu'elle conditionne la mise en place du programme d'aide. Dans la philosophie du décret, chacune des personnes concernées par l'aide, doit bénéficier d'une information complète pour pouvoir marquer son accord en pleine connaissance de cause.

L'article 11 initial était formulé de la manière suivante : *« A tout moment, les avocats des personnes intéressées, visées à l'article 1^{er}, 1° à 5°, peuvent prendre connaissance de toutes les pièces du dossier du conseiller ou du directeur selon les modalités prévues par l'exécutif. Les intéressés peuvent prendre personnellement connaissance des pièces qui les concernent, à l'exclusion des rapports médico-psychologiques »*. Cet article a été abrogé avant même sa mise en œuvre.

Il a été modifié par le décret du 6 avril 1998⁴ et est maintenant libellé comme suit :

« Art. 11. A tout moment, les avocats des personnes intéressées visées à l'article 1^{er}, 1° à 5°, peuvent prendre connaissance de toutes les pièces du dossier du conseiller ou du directeur selon les modalités prévues par le Gouvernement, à l'exception des pièces portant la mention "confidentiel" communiquées au conseiller ou au directeur par les autorités judiciaires.

Les intéressés peuvent prendre connaissance personnellement des pièces qui les concernent, à l'exclusion des rapports médico-psychologiques et des pièces communiquées pour information au conseiller ou au directeur par les autorités judiciaires.(...) ».

Ce nouvel article apporte deux restrictions importantes à l'accès au dossier : d'une part, les intéressés se voient refuser l'accès à toutes les pièces simplement communiquées « pour information » au conseiller et au directeur et d'autre part, les avocats n'ont pas davantage accès aux pièces lorsqu'elles portent la mention « confidentielle ».

Cette modification avait été contestée devant la cour d'arbitrage qui n'y a rien vu à redire⁵. Les requérants y avaient vu une exception au principe du secret de l'instruction mais pour la Cour, tel n'était ni l'objet, ni l'effet de la mesure attaquée puisqu'elle *« ne constitue aucune*

⁴ Décret du 6 avril 1998 modifiant certaines dispositions en matière d'enfance et d'aide à la jeunesse, M.B., 6 juin 1998.

⁵ Cour d'Arbitrage, n° 21/2000 du 23 février 2000, in JDJ n° 196, juin 2000, p. 35.

ingérence dans le droit exclusif des autorités judiciaires de déterminer les pièces qui peuvent être communiquées au directeur et au conseiller dans le respect du principe du secret de l'information et de l'instruction »⁶.

De manière sans doute plus étonnante, la Cour considère que : « *la différence de traitement alléguée est raisonnablement justifiée au regard des objectifs définis par le législateur décretaal (...) aux termes desquels les autorités judiciaires peuvent estimer ne devoir transmettre qu'au directeur et au conseiller d'aide à la jeunesse certaines pièces d'un dossier et ce, en raison de leur caractère troublant, choquant ou dangereux.* » Et d'ajouter que « *Il résulte par ailleurs des travaux préparatoires précités du décret (supra, B.7) qu'il ne saurait y avoir de violation du principe de l'égalité des armes entre les avocats et les personnes intéressées, d'une part, et le directeur ou le conseiller à l'aide à la jeunesse, d'autre part, puisque le décret attaqué se situe dans une phase non juridictionnelle de l'aide aux jeunes en difficulté et que si le jeune ou son avocat refusent une mesure proposée, c'est au tribunal de la jeunesse qu'il appartient, aux termes de l'article 37 du même décret, de trancher les contestations selon les procédures instituées par la loi fédérale. (...) les mesures prises par le décret limitant, dans une phase non juridictionnelle de l'aide à la jeunesse, la communication aux avocats ou aux personnes intéressées de certaines pièces du dossier peuvent être considérées comme nécessaires « à la sûreté publique [...], à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » (article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme) ou comme « des mesures nécessaires, dans une société démocratique, [...] à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire » (article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme). (...) Enfin, la Cour rappelle que toutes les personnes intéressées, qu'elles aient ou non un avocat, peuvent toujours, si elles estiment ne pas pouvoir accepter une décision du directeur ou du conseiller de l'aide à la jeunesse, en raison notamment de ce qu'elles n'auraient pas connaissance de toutes les pièces du dossier, s'adresser au tribunal de la jeunesse. »*

Thierry Moreau considère que la principale critique qu'il y a lieu de formuler par rapport à cette modification est le fait que : « *Les conditions du débat contradictoire ne sont donc plus réunies puisque un déséquilibre affecte les relations entre l'autorité et les intéressés par rapport à la connaissance du dossier : l'autorité connaît ce que les intéressés ignorent. Un doute est structurellement introduit par l'article 11 du décret. Dans chaque dossier, les demandeurs d'aide sont en droit de s'interroger : le dossier auquel ils ont eu accès est-il complet, ou, au contraire, le conseiller ou le directeur a-t-il connaissance d'autres éléments dont il ne fait pas état ? Ce doute est de nature à altérer la confiance des intéressés dans les autorités. (...) Le nouvel article 11 du décret du 4 mars 1991 crée les conditions d'une procédure plus secrète et plus inquisitoire devant les instances d'aide à la jeunesse que celle qui est d'application devant les instances judiciaires. Le paradoxe de cette nouvelle disposition est d'introduire le secret lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une aide consentie dans un esprit de collaboration, alors que la transparence est totale dans l'accès au dossier en matière d'aide contrainte »⁷.*

6 Cour d'Arbitrage, n° 21/2000 du 23 février 2000, op. cit., B.4.

7 Thierry Moreau, « Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, déjà deux modifications », in JDJ n° 196, juin 2000, p. 3.

Conclusion

Pour la Cour d'Arbitrage donc, l'accès limité au dossier ne constitue pas vraiment un problème puisque les intéressés peuvent aller devant le juge de la jeunesse où ils auront accès à la totalité de leur dossier.

Or, outre qu'il s'agit d'une manière d'inverser la logique du décret qui repose justement sur la déjudiciarisation, cette approche toute théorique omet de prendre en compte que des familles n'introduiront pas de recours dans la mesure où elles ne sont pas nécessairement au courant de l'existence de pièces confidentielles ni même des possibilités et modalités de recours qui, somme toute, ne sont pas accessibles à tous.

Certains professionnels de l'aide à la jeunesse minimisent cette question en constatant que peu de familles demandent à pouvoir accéder à leur dossier. C'est sans doute la réalité mais cela pose d'autres questions : sont-elles seulement informées de l'existence du dossier, de son contenu et des conditions d'accès ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le décret lui-même contient une obligation d'informer les intéressés de leurs droits, en ce compris d'accès au dossier.

Il est vrai aussi que la prise en compte de la parole des familles et des enfants est une révolution culturelle dans l'action sociale, à laquelle tous les professionnels n'ont pas été préparés. Cette limitation du droit d'accès au dossier repose sur une méfiance des professionnels à l'égard des personnes qu'ils sont chargés d'aider et sur le doute quand aux capacités des intéressés de pouvoir utiliser positivement les informations ainsi obtenues.

Quoi qu'il en soit, tel que le relève Amaury De Terwangne, « *Le décret, pourtant basé sur la notion d'accord, est donc plus restrictif que la loi à ce sujet. Cette vision restrictive de l'accès au dossier et des personnes aptes ou non à détenir des informations, biaise la notion d'accord et crée des « cercles d'initiés » qui seuls possèdent certaines informations et donc un pouvoir sur les autres, rendant inégalitaires les rapports entre parties qui doivent négocier l'accord. Cette restriction de l'accès au dossier est aussi en contradiction avec l'esprit du décret où la transparence devait prévaloir et permettre une aide réellement consentie* »⁸.

La CODE regrette que de telles restrictions aient été prévues et exprime le souhait qu'à l'occasion des Carrefours de l'aide à la jeunesse, cette question soit une nouvelle fois débattue et que des propositions visant à changer cet état de fait soient formulées.

Pour la CODE, Benoît Van Keirsbilck et Frédérique Van Houcke

Analyse réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant

*Avec le soutien du Ministère de la Communauté française
Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente*

⁸ De Terwangne, A., Aide et protection de la jeunesse, Ed Jeunesse et droit, juin 2001, Liège, p. 114.