

Le principe de subsidiarité dans l'aide à la jeunesse

CODE Septembre 2005

Introduction

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse¹, le jeune et sa famille confrontés à des problèmes d'ordre social peuvent bénéficier de deux types d'aide sans forcément passer par le tribunal de la jeunesse, celui-ci ne gardant compétence qu'en matière d'aide imposée. Des outils plus humains sont mis en place. Ils favorisent un plus grand respect des droits des mineurs, mais aussi de leurs familles.

L'aide devient un droit, notamment via l'**aide sociale générale**. Celle-ci est proposée lorsque la demande est spontanée, et est dispensée par des services de première ligne : centres publics d'aide sociale, centres de santé mentale, et psycho-médico-sociaux. A côté de cela, une **aide sociale spécialisée** est également possible (art. 3), le plus souvent de façon négociée et acceptée, grâce à l'intervention d'un conseiller (service d'aide à la jeunesse, institution communautaire, etc.).

Parfois aussi, l'aide spécialisée survient sous la contrainte ; et dans ce cas, il y a intervention judiciaire (tribunal de la jeunesse), voire placement, mais le plus limité possible (art. 10). Le changement est majeur. Les services d'aide à la jeunesse font peau neuve. Ils « commencent » à bien porter leur nom, du moins au niveau des outils juridiques (et humains) qui sont mis à leur disposition.

D'une manière générale, le décret du 4 mars 1991 affirme bel et bien l'importance et la nécessité des services de première ligne, le tout dans un objectif général de prévention, et en particulier de prévention de l'éventuelle marginalisation future du jeune et de sa famille.

L'exposé des motifs du décret relatif à l'aide à la jeunesse établit le cadre général dans lequel s'inscrit ce nouveau droit, celui de la complémentarité et du caractère supplétif de l'aide spécialisée par rapport à l'aide sociale en général.

« 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 »².

Le principe de subsidiarité de l'aide à la jeunesse est très clairement inscrit dans l'article 36 du décret qui précise que la première mission des services d'aide à la jeunesse est :

- 1° d'orienter vers les services de première ligne,
- 2° d'accompagner les demandeurs pour qu'ils obtiennent l'aide à laquelle ils ont droit,

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

² Exposé des motifs du décret du 4 mars 1991, M.B., 12 juin 1991.

3° d'interpeller ces services en cas de refus d'octroi de l'aide.

Il s'agit dès lors de faire en sorte que les services de première ligne fonctionnent bien et remplissent leurs missions en évitant les démissions et les « renvois de la patate chaude ».

L'aide spécialisée, complémentaire et supplétive ?

Manifestement, cette dimension de l'action des Services d'aide à la jeunesse (SAJ) apparaît particulièrement difficile à mettre en place.

Les raisons de ce constat sont sans doute multiples : il est souvent plus facile de faire soi-même le travail plutôt que de réorienter en essayant d'obtenir l'intervention d'un service qui a démissionné ou refusé son intervention.

Une autre explication de ce phénomène trouve sa source dans les articles 36 §2 et 56 du décret de l'aide à la jeunesse qui n'ont jamais été mis en vigueur avant leur abrogation par le décret du 19 mai 2004³.

Pour rappel, les articles 36 §2, 3° et 56 prévoyaient la possibilité de remboursement, par le ministère de l'aide à la jeunesse, des frais exposés par les CPAS « *en vue de l'exécution de leur mission légale d'aide sociale pour les jeunes visés par le présent décret* »⁴. L'idée de départ était donc de favoriser l'intervention des CPAS en leur proposant un incitant financier pour remplir leur mission.

Cependant, les discussions ont été bon train pour tenter de déterminer ce qui relève de l'aide générale, de la compétence des CPAS et ce qui relève de l'aide spécialisée (qui, selon certains, serait de la compétence des SAJ). L'absence de mise en vigueur de cet article aura finalement eu pour conséquence de provoquer l'effet inverse à celui escompté puisque certains CPAS se sont mis à refuser d'octroyer une quelconque aide dès lors qu'ils ne pouvaient bénéficier d'un remboursement de la part de la Communauté française. Il n'est pas rare que les CPAS invoquent la minorité de l'enfant pour refuser l'aide quand ce n'est pas la situation de difficulté ou de danger.

A l'inverse, les SAJ ont tendance à prendre en charge des jeunes dont le parcours est déjà parsemé de réorientations et de démissions multiples. La jurisprudence, et les décisions publiées à ce sujet, sont souvent intéressantes sur le plan théorique. Elles rappellent que **le principe de subsidiarité veut que le CPAS intervienne et non le service d'aide à la jeunesse**. Mais ces décisions occultent bien souvent les difficultés et les aspects humains qui se cachent derrière la réalité vécue par ces familles qui est bien souvent faite d'un parcours SAJ – CPAS – SAJ avant de se retrouver « en orbite » entre les deux et être confronté à des procédures judiciaires longues et pénibles. L'ensemble du système crée un dysfonctionnement dont sont victimes des personnes qui sont qualifiées de fragiles ou rencontrant le plus de difficultés.

L'exposé des motifs du décret du 19 mai 2004 souligne que :

3 Moniteur belge du 23 juin 2004.

4 Sur cette problématique, voyez notamment : Fabienne Druant et Benoît Van Keirsbilck, « Problématique SAJ/CPAS : contribution au débat », in JDJ avril 2003, n° 224, p. 41 et s. ainsi que Laurence Schillings et Xavier Bodson, « SAJ ou CPAS ? Les critères de l'aide générale et spécialisée. Note de synthèse à destination du groupe d'experts », in JDJ n° 223, mars 2003, p. 12 et s.

« Faute d'arrêté d'application, l'article 56 n'a jamais été mis en œuvre depuis plus de 12 ans. Néanmoins, son libellé a entraîné une confusion dans l'esprit des acteurs de terrain et de nombreux mineurs ont fait et continuent de faire l'objet de renvoi institutionnel entre les deux services, selon des critères qui restent hétérogènes. Ce conflit de compétence entre l'aide générale et l'aide spécialisée a été porté à plusieurs reprises devant les cours et les tribunaux du travail qui ont majoritairement condamné les CPAS à intervenir plus en avant dans l'octroi de l'aide au mineur »⁵.

Propositions

Suite à une recherche menée en 2002 sous l'égide de l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse ainsi qu'à un arrêt de la Cour d'Arbitrage de novembre 2002, quatre « experts »⁶ ont été invités à proposer des solutions sur les hypothèses d'application de l'article 56. Pour la majorité d'entre eux, la meilleure solution consistait en l'abrogation de l'article 56 et dans le développement de solutions visant à permettre une meilleure collaboration entre les conseillers de l'aide à la jeunesse et les CPAS.

Aussi le décret du 19 mai 2004 a abrogé les articles 36§2, 3° et 56 et rétablit l'article 53 dans la rédaction suivante :

« En application de l'article 92bis§1er de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un accord de coopération peut-être conclu avec la Région wallonne, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et l'Etat fédéral dans le but d'améliorer la prise en charge des jeunes visés par le présent décret. Cet accord s'attachera à régler, entre autre, le contenu général de protocoles de collaborations particuliers à conclure entre les conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse et les centres publics d'action sociale. Le Gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires à l'application de l'alinéa 1er.

Dans le cadre de sa mise en œuvre, cet accord de coopération veillera à prendre en compte les principes suivants :

1° La prise de contact avec le centre public d'action sociale ou avec le conseiller ou directeur compétent lors de l'orientation du jeune vers ceux-ci ;

2° L'invitation des travailleurs sociaux du centre public d'action sociale ou du service de l'aide à la jeunesse ou du service de protection judiciaire à venir assister ou à être entendu lors de l'examen de la situation d'un jeune traitée en commun par les deux services ;

3° L'indication de l'objet et des motifs du refus d'octroi de l'aide ou du renvoi du jeune vers un autre service ;

4° La définition de la nature et des catégories d'information que les centres publics d'action sociale et les conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse peuvent partager. »

Etat des lieux de la situation

Si l'article 53 dans sa nouvelle rédaction est entré en vigueur le 3 juillet 2004, force est de constater qu'il n'existe pas encore d'accord de coopération entre la Communauté française et les régions et l'Etat fédéral et donc encore moins de collaborations institutionnalisées avec les CPAS.

Outre cette question, on doit également constater que le principe de subsidiarité fait également défaut dans les arrêtés du 15 mars 1999 (il s'agit de 14 arrêtés fixant les conditions

⁵ Voir à ce sujet www.pcf.be, document parlementaire 542-1 (2003-2004), exposé des motifs, p 3

⁶ Marc Uyttendaele, George Kellens, Thierry Moreau, Jean-François Funck.

d'agrément et de subvention des services qui collaborent à l'aide à la jeunesse : les services de prestations éducatives et philanthropiques, les centres d'accueil d'urgence, les centres d'aide spécialisée, les services de placement familial, les centres d'accueil d'urgence, ...). En effet, rares sont les situations où les nouveaux services issus de cette réforme des institutions agréées peuvent se mettre à la disposition des services de première ligne (CPAS, PMS, CSM, etc.). S'ils le font, ils sont sanctionnés sur le plan administratif ou financier. Cela signifie que, quand un CPAS envisage de proposer à un jeune de résider en logement autonome, mais qu'il estime, en concertation avec le jeune, qu'il lui faudrait un accompagnement éducatif régulier qu'il ne sait mettre en œuvre lui-même, il doit presque obligatoirement réorienter vers le SAJ pour que celui-ci mobilise un service d'aide et d'intervention éducative pour assurer un accompagnement de la mise en autonomie. C'est ainsi que les SAJ sont devenus un passage obligé, non seulement vers l'aide contrainte, mais aussi beaucoup trop souvent pour la mise en œuvre de l'aide sociale générale.

La CODE insiste sur l'importance d'une aide qualifiée à l'intention des jeunes et sur le rôle fondamental que doivent jouer les services de première ligne dans la mise en place de cette aide. En tout état de cause, la CODE déplore que des jeunes, de surcroît en difficultés, deviennent les otages de problèmes institutionnels et de l'incapacité des institutions à régler leurs problèmes sans que les usagers ne doivent en supporter les conséquences.

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