

# L'Ordonnance relative à l'aide à la jeunesse à Bruxelles entre en vigueur

par Benoît Van Keirsbilck

*Vingt-quatre ans après le premier décret relatif à l'aide spécialisée à la jeunesse en Communauté flamande et dix-neuf ans après leur décret coordonné; dix-huit ans après le décret francophone; quatorze ans après l'entrée en vigueur de ces textes et plus de cinq ans après l'adoption par la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale de l'Ordonnance du 29 avril 2004 relative à l'aide à la jeunesse, Bruxelles va enfin connaître «sa révolution» dans la manière dont l'aide à la jeunesse va être organisée : l'ordonnance Bruxelloise va enfin entrer en vigueur ce 1<sup>er</sup> octobre 2009.*

*Pendant tout ce temps, à Bruxelles, c'était la «bonne vieille loi de 65» qui réglait la matière.*

*Pourquoi la situation de Bruxelles est-elle différente ? Qu'est-ce qui va changer concrètement ? Comment les acteurs se sont-ils préparés à ce changement ? Quelle conséquence sur la prise en charge de la jeunesse en difficulté ou en danger sur Bruxelles ? Voilà quelques questions auxquelles ce petit dossier entend apporter un début de réponses.*

## Pourquoi la situation de Bruxelles est-elle différente ?

Il ne s'agit pas ici, de refaire un long développement sur l'organisation institutionnelle belge qui est à la base de ce fonctionnement à géométrie variable. On se contentera de rappeler que Bruxelles fait partie des deux communautés, flamande et française, et que à ce titre, deux décrets communautaires en matière d'aide à la jeunesse cohabitent.

La Constitution belge prévoit que les décrets communautaires ont force de loi en Wallonie et en Flandre. À Bruxelles, ils n'ont force obligatoire qu'à l'égard des institutions de leur régime linguistique. En d'autres termes, les Communautés peuvent créer des institutions à Bruxelles mais ne peuvent imposer des règles aux particuliers.

S'agissant de l'aide volontaire, elle peut être mise en œuvre sans difficultés, chacun ayant la possibilité de s'adresser au service de son choix. Mais dès lors qu'il s'agit d'imposer la contrainte, les décrets n'ont apporté aucune modification à Bruxelles; la norme en vigueur avant l'adoption de ces décrets reste valable, à savoir la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, tant qu'elle n'était pas modifiée par le législateur compétent, en l'espèce la Commission communautaire commune de Bruxelles.

## Qu'est-ce qui va changer concrètement et pour qui ?

Comme dans les autres communautés, les maîtres mots sont «*déjudiciarisation*» et «*aide négociée*».

Dorénavant, le Parquet n'aura plus la possibilité de saisir directement le juge de la jeunesse pour des situations de jeunes en difficulté ou en danger sans qu'une tentative de recherche d'une solution concertée, négociée, n'ait pu être faite par le Service d'aide à la jeunesse. Sauf urgence, bien entendu, mais alors l'intervention du Tribunal sera limitée dans le temps, pour permettre une tentative de solution amiable.

Même si le Parquet procédait déjà comme ça dans la plupart des cas (orientation préalable vers le SAJ), ce n'était pas une obligation formelle. Donc, pour cet acteur, il s'agira d'abord d'accepter de faire confiance à un acteur socio-administratif avant de saisir le juge. Un des enjeux sera certainement de voir l'importance du recours à l'article 9 de l'Ordonnance (saisine du Tribunal «*En cas de nécessité urgente, lorsque l'intégrité physique ou psychique du jeune est exposée directement et actuellement à un péril grave, et lorsqu'il est démontré que l'intérêt du jeune ne permet pas d'attendre l'organisation et la mise en oeuvre de l'aide volontaire*»).

## *Des réunions et concertations ont été organisées à Bruxelles depuis plusieurs mois entre les différents acteurs compétents*

Même si les qualificatifs doivent limiter l'intervention judiciaire à des cas particulièrement graves, et donc exceptionnels, cette notion peut être interprétée de manière plus ou moins restrictive, on le constate quand on compare les pratiques d'un arrondissement à l'autre en Wallonie (art. 39 du décret du 4 mars 1991). Le Parquet devra aussi jouer un rôle de filtre entre le SAJ et le Tribunal. Il lui incombe de vérifier si les dossiers qui lui seront renvoyés par le SAJ réunissent effectivement les conditions pour permettre la saisine du Tribunal, donc que la situation de danger grave est bien présente et qu'il n'est réellement pas possible d'arriver à un accord. S'il se contente de jouer à la «*courroie de transmission*» en ne contrôlant pas ces conditions, il laisse le champ libre au SAJ de «*renvoyer la patate chaude*» au Tribunal.

Pour le SAJ de Bruxelles, il s'agira de faire face à un nombre plus important de demandes, même si, ces dernières années, de facto, la plupart des dossiers passaient dans leurs mains préalablement à une saisine. Plus encore qu'auparavant, cette instance devra prouver que le pari de la déjudiciarisation fonctionne. Là où jusqu'ici, le Tribunal pouvait faire office de filet de sécurité (le Parquet pouvait le saisir s'il estimait que l'intervention du SAJ n'était pas assez rapide ou adéquate), le SAJ est maître à bord. Sa capacité à intervenir dans des situations difficiles, à trouver des solutions acceptées par toutes les parties, s'évaluera à l'aune du nombre de dossiers in fine renvoyés vers le Parquet pour une saisine du Tribunal, mais aussi à la qualité des accords conclus, la tentation est forte de glisser vers des accords plus ou moins imposés.

Un autre défi, de taille, sera de faire face aux situations d'urgence : le SAJ disposera de 30 jours pour tenter de négocier un accord dans les situations où le Tribunal aura été saisi d'urgence et aura ordonné un retrait du milieu familial. La responsabilité du Conseiller d'aide à la jeunesse de Bruxelles est d'autant plus importante qu'il n'existe pas de recours contre ses décisions ou en cas d'absence d'aide (si ce n'est en judiciarisant le dossier sur pied de l'article 8, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable). En effet, il n'existe pas, dans l'Ordonnance bruxelloise, d'équivalent à l'article 37 du Décret du 4 mars 1991 qui permet au Tribunal d'intervenir ponctuellement dans un litige entre les usagers et le SAJ.

Le Tribunal de la jeunesse restera dans son rôle : l'exercice de la contrainte. Il interviendra plus qu'avant dans des situations où une aide négociée n'aura pas été possible et disposera de moyens d'imposer une décision. Il interviendra aussi dans les situations urgentes, ce qui n'est certes pas neuf, mais en devant limiter son intervention dans le temps. Le Tribunal devrait connaître une diminution du nombre de dossiers, du moins si le filtre du SAJ fonctionne bien. Il pourra dès lors consacrer plus de temps à ses autres compétences : mineurs soupçonnés de ou ayant commis un fait qualifié infraction, les dossiers civils (en veillant à éviter qu'ils deviennent protectionnels !), ...

Pour le Service de protection judiciaire, il n'y aura a priori pas de changement, son rôle reste le même. Il n'a pas reçu,

comme c'est le cas en Wallonie, de responsabilité particulière, notamment en matière de mise en œuvre de la mesure adoptée par le Tribunal. Il continuera à assurer le suivi des dossiers qui passent par le Tribunal et devrait normalement également voir une diminution du nombre de dossiers (théoriquement, il devrait y avoir une sorte de vase communicant entre le SPJ et le SAJ, ce dernier gardant maintenant les dossiers qui auparavant étaient réorientés vers le Tribunal). Rien n'empêche que l'intervention du SPJ vise à rapprocher les points de vue et à aboutir à une intervention acceptée qui serait alors soumise au Tribunal (qui peut en tout temps revoir sa position), même s'il n'existe pas, en tant que telle, de procédure d'homologation d'un accord conclu au SPJ (comme dans l'article 38 du Décret du 4 mars 1991).

### **Comment les acteurs se sont-ils préparés à ces changements ?**

Des réunions et concertations ont été organisées à Bruxelles depuis plusieurs mois entre les différents acteurs compétents. L'entrée en vigueur de l'Ordonnance a été encore reportée de quelques mois pour garantir une meilleure préparation. Les pratiques ont précédé la modification de la lettre de la loi (ici, l'ordonnance) ce qui aura déjà entraîné une augmentation du nombre de dossiers qui aboutissent au SAJ (nombre évalué entre 800 et 1000 par an par le Conseiller de l'aide à la jeunesse de Bruxelles).

Là où l'anticipation n'aura pas pu se faire, c'est concernant les situations urgentes (art. 9 de l'Ordonnance) : il est extrêmement difficile d'évaluer le nombre de situations qui seront concernées. D'après les chiffres wallons (art. 39 du Décret), cela ne représente pas une quantité très importante de dossiers mais les implications sont nombreuses : intervention dans des délais assez brefs, complexité des situations, ... La première intervention doit se faire en 20 jours pour évaluer si une aide négociée est possible.

Reste les dossiers pendents au Tribunal de la jeunesse. La concertation aura débouché sur un protocole pragmatique (à défaut d'être totalement orthodoxe sur le plan légal) entre les différents acteurs : il n'y aura pas de bascule automatique de ces dossiers vers le SAJ. Il est vrai que le risque était grand d'encombrer durablement le SAJ pour des dossiers dont certains auraient fait un aller retour pur et simple.

Le Tribunal s'engage donc à informer les intéressés de leur droit à bénéficier d'une aide dans le cadre volontaire, à geler le dossier le temps que cette aide puisse se mettre en place et à le fermer si l'intervention du SAJ aboutit. Seules les situations où une aide volontaire semble possible et acceptée seront donc réorientées. Pour les autres, ils resteront dans les mains du juge. Une première évaluation semble montrer qu'il y aurait 300 dossiers qui pourraient ainsi basculer.

Pour pouvoir absorber cette augmentation le SAJ a bénéficié, au moment de l'adoption de l'Ordonnance, de 10 ACS supplémentaires. Autant dire qu'ils ont déjà été absorbés par

# *La propension à ouvrir son parapluie et se renvoyer la patate chaude est encore trop souvent de mise*

le fonctionnement normal de l'institution (ce qui inclus donc l'augmentation du nombre de dossiers par l'évolution des pratiques de terrain : l'orientation plus systématique des dossiers du Parquet vers le SAJ).

Après l'affaire Van Holsbeek (où est le lien ?), les SAJ et SPJ ont aussi été renforcés. À Bruxelles, l'aide à la jeunesse a bénéficié de cinq délégués supplémentaires qui ont tout d'abord été affectés au SPJ. D'après Jean-Marie Delcommune, Conseiller d'aide à la jeunesse à Bruxelles, qui ne décolère pas, c'était moyennant un accord qu'ils soient rétrocedés au SAJ au moment de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance (seuls 2 délégués l'auront été). Il semblerait que Danièle Leclercq, Directrice de l'aide à la jeunesse à Bruxelles, ne voie pas les choses de la même manière et considère que ces moyens visent à renforcer son équipe surchargée. Elle enrage également du peu de moyens, notamment administratifs, dont elle dispose. Ambiance !

Le SAJ est donc bien toujours dans l'attente de moyens supplémentaires (il est question de nouveaux ACS mais la procédure traîne), d'un conseiller adjoint, d'un délégué en chef et d'un assistant administratif en plus. Comme Sœur Anne, Jean-Marie Delcommune ne voit toujours rien venir.

En attendant, le travail au sein du SAJ a été réorganisé pour pouvoir donner des réponses plus rapides et efficaces. Il y a actuellement 1950 dossiers en cours et 2200 nouvelles demandes sur base annuelle (dont toutes ne débouchent pas sur l'ouverture d'un dossier et d'un programme d'aide mais qui doivent toutes faire l'objet d'une analyse et d'investigations). En moyenne, chaque délégué gère 60 à 70 dossiers.

Jean-Marie Delcommune est conscient qu'on attend le SAJ au tournant et que certains acteurs de première ligne risquent bien de les « tester ». Résistance au changement, quand tu nous tiens ...

Certes, le SAJ sera dans l'œil du cyclone mais la réforme est condamnée à réussir; on voit mal une modification législative intervenir à courte échéance (quand on voit le temps qu'il faut pour organiser tout ça, toute modification de l'Ordonnance prendra des années). Or, pour le bien des jeunes et des familles en difficulté, il faut que la réponse soit adéquate. À cet égard, on soulignera qu'une des faiblesses du système reste la limitation des heures d'ouverture des instances administratives (SAJ mais aussi SPJ) qui en n'étant pas accessible pour les urgences en dehors de ces heures, provoquent (ou n'empêchent pas) une juridiciarisation ou une dégradation de certaines situations.

Mais soyons de bons comptes, le SAJ n'est pas, loin s'en faut, le seul acteur à devoir porter cette réforme. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que son rôle est d'abord et avant tout de veiller à ce que chacun bénéficie d'une aide adéquate dispensée par la pléthore des services, dit de première ligne. Le décret relatif à l'aide à la jeunesse, dans ses dispositions applicables à Bruxelles, dispose que le Conseiller « *oriente les intéressés vers tout particulier ou service approprié, agréé ou non dans le cadre du présent décret* » (article 36, §2, 1°), « *seconde les intéressés dans l'accomplissement*

*de leurs démarches en vue d'obtenir l'aide sollicitée* » (article 36, §2, 2°) et « *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* » (article 36, §5). Il ne lui revient d'intervenir lui-même que « *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* » (article 26, §6).

Même si à cet égard, il n'y a rien de neuf, on ne peut que rappeler lourdement les obligations qui reposent sur tous les services ayant compétence d'aide aux jeunes et aux familles, tout simplement de remplir leur mission jusqu'au bout. La propension à ouvrir son parapluie et se renvoyer la patate chaude étant encore trop souvent de mise. Avec pour corollaire une intervention du SAJ dans des situations où d'autres services ont démissionné. Puisse chaque service de première ligne se poser honnêtement la question « *qu'est-ce que le SAJ peut faire de plus que moi dans cette situation* ». Dans neuf cas sur dix, voire plus, la réponse sera : RIEN ! Dès lors, pourquoi renvoyer ?

## **Les prochains défis**

On le voit, les défis sont nombreux et, sauf à changer les procédures mais pas les pratiques, l'entrée en vigueur de l'Ordonnance devrait être l'occasion rêvée pour repenser l'intervention à destination des jeunes et des familles en danger ou en difficulté à Bruxelles.

Certes, comme tout nouveau texte, il devra faire ses « *mala-dies de jeunesse* » ; les questions juridiques sont nombreuses (le temps mis à l'adoption de cette ordonnance n'aura pas été mis à profit pour peaufiner ce texte qui comprend de nombreuses lacunes et incohérences) et la jurisprudence devra faire son œuvre.

Il faudra aussi harmoniser les pratiques et que le Parquet et le SAJ s'entendent sur les notions de danger, d'urgence et que l'ensemble des interventions soient bien articulées. Cela prendra nécessairement du temps.

La formation des acteurs est également un enjeu de taille; non seulement les principaux intervenants du SAJ (leur formation a déjà été organisée) mais aussi l'ensemble des acteurs collaborant d'une façon ou d'une autre à l'application de cette ordonnance (et ils sont nombreux). Eux aussi devront revoir leurs pratiques et s'adapter aux nouvelles dispositions <sup>(1)</sup>.

(1) Notons à cet égard que Jeunesse et Droit participe à cet effort de formation en organisant deux séances de formation les 20 et 27 octobre 2009; voir page 10. À cet égard, soulignons qu'un vade mecum est en préparation (sans surprise, c'est Amaury de Terwangne, responsable de la section jeunesse du barreau de Bruxelles, qui s'y est mis). Il sera disponible dans les jours qui viennent, téléchargeable sur différents sites, dont ceux des Services droit des jeunes ([www.sdj.be](http://www.sdj.be)) et de Jeunesse & Droit ([www.jdj.be](http://www.jdj.be)).