

La réforme du décret du 4 mars 1991

par Karine Joliton ⁽¹⁾

Récemment le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse a été réformé par un décret du 19 mai 2004 ⁽²⁾.

Les auteurs de ce texte ont estimé important d'introduire certaines modifications à un décret adopté depuis plus de 12 ans et ce, afin d'en «assurer une application optimale, en concordance avec les problématiques apparues ces dernières années» ⁽³⁾.

L'objet de la présente contribution est de présenter les principales modifications apportées par ce nouveau texte.

La Commission de déontologie

Pour rappel, l'article 4, alinéa 3 du décret du 4 mars 1991 fait mention du Code de déontologie mais pas de la Commission de déontologie ⁽⁴⁾.

Celle-ci a été mise en place par un arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1997 «fixant le Code de déontologie et instituant la Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse».

Amené à rendre un avis ⁽⁵⁾ à l'occasion de l'élaboration de cet arrêté, le conseil d'État a estimé que rien ne s'opposait à ce que le gouvernement crée une Commission chargée d'éclairer le ministre sur des questions de déontologie se posant en matière d'aide à la jeunesse.

Au regard de cet avis, la commission constituait plus «un instrument du Gouvernement devant l'éclairer dans l'exécution de ses compétences qu'une Commission chargée de rendre des avis sur la conformité d'un acte ou d'une pratique au regard du Code de déontologie» ⁽⁶⁾.

Le Gouvernement ne pouvait donc habiliter la commission à se prononcer sur des demandes d'avis introduites par des particuliers. Le Conseil d'État a insisté

sur ce point à l'occasion d'un nouvel avis ⁽⁷⁾ rendu en juillet 2000.

Or, l'arrêté du 15 mai 1997 prévoyait, en son article 3, que :

«La commission de déontologie a pour mission de remettre un avis sur toute question de déontologie en matière d'aide à la jeunesse, en ce compris sur les litiges résultant de l'application du Code de déontologie. Cet avis est remis soit d'initiative, soit à la demande du ministre ayant l'Aide à la jeunesse dans ses attributions, soit à la demande de personnes concernées par un litige».

De plus, en pratique, près des deux tiers des demandes introduites auprès de ladite commission depuis sa création émanaient de particuliers.

Afin de résoudre cette difficulté, les auteurs du décret du 19 mai 2004 ont

souhaité donner à la commission une base décrétable par le biais de l'insertion dans le décret d'un article 4 bis.

Celui-ci institue la commission de déontologie et définit ses missions, sa composition (qui est élargie à deux membres supplémentaires), son fonctionnement.

Il règle également les difficultés rencontrées précédemment quant à la publication des avis ⁽⁸⁾ en prévoyant que :

«§ 4, alinéa 7. L'avis relatif à un litige ou une question de déontologie est communiqué par la commission de déontologie au ministre ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions, ainsi qu'aux personnes et aux services concernés».

«§ 5. La commission de déontologie est tenue de dresser annuellement un rapport de ses activités et d'en assurer la publication. Ce rapport comporte en

(1) Assistante sociale, Service Droit des Jeunes, Mons.

(2) M.B. 23 juin 2004.

(3) Voir à ce sujet www.pcf.be, document parlementaire 542-1 (2003-2004), exposé des motifs, p. 2.

(4) Sur le rôle et la fonction de la Commission de déontologie, nous vous renvoyons à : Benoît Van Keirsbilck, «Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse; rapport 1997-2000», in JDJ n° 201, janvier 2001, p. 30 et s. et Benoît Van Keirsbilck, «Commission de déontologie : à quand la publication des avis ?», in JDJ n° 221, janvier 2003, p. 25 et s.

(5) Avis L. 25.280/9, 7 octobre 1996.

(6) Voir à ce sujet www.pcf.be, document parlementaire 542-1 (2003-2004), commentaire des articles, p. 5.

(7) Avis L.L.30.364/2/V, 19 juillet 2000.

(8) Voir sur ce point : Benoît Van Keirsbilck, «Commission de déontologie : à quand la publication des avis ?», op. cit. Notons que la modification ne règle toujours pas l'accès aux avis par toute personne intéressée en dehors de la publication du rapport annuel.

CAAJ et le CCAJ : les délais dans lesquels les avis doivent être rendus

particulier les avis rendus au cours de l'année...».

L'expression «groupe des IPPJ»

Cette expression est utilisée aux articles 1^{er}, 15^o; 12, § 2; 16; 17; 18; 19; 27, § 2 du décret.

Pour les auteurs du décret du 19 mai 2004, une abrogation de cette expression s'impose : «la notion de «groupe» ne repose sur aucune réalité administrative»⁽⁹⁾.

Ils font, par ailleurs, état de certaines ordonnances dans lesquelles des juges de la jeunesse, interprétant littéralement le texte, avaient décidé de confier des jeunes au «groupe des IPPJ» sans préciser l'établissement. Ces décisions avaient eu pour conséquence que les jeunes concernés avaient été amenés au siège de la direction générale de l'aide à la jeunesse, qui avait dû déterminer l'établissement concerné.

Une administration n'ayant pas le pouvoir de se substituer à un juge, de telles situations pouvaient être assimilées à un excès de pouvoir⁽¹⁰⁾.

Les auteurs du décret y voient également une violation du «principe d'égalité des belges devant la loi et des droits de la défense».

En effet, la mention «groupe des IPPJ» n'existant pas dans le décret de l'aide à la jeunesse de la communauté flamande, un juge de la jeunesse doit donc nécessairement désigner l'établissement devant recevoir le jeune, ce dernier peut ainsi exercer ses droits de la défense sur ce point. Cette possibilité n'était pas accordée d'office en Communauté française.

De plus, au sein de la communauté française, une discrimination au niveau des droits de la défense existait entre les jeunes faisant l'objet d'un placement dans une IPPJ déterminée et ceux faisant l'objet d'une ordonnance «groupe».

L'abrogation de la notion de «groupe» et la mise au singulier des termes «ins-

titutions publiques de protection de la jeunesse» vise à résoudre ces difficultés.

La mesure d'isolement prévue à l'article 19, § 2

Pour rappel, l'article 19, § 2 prévoit que : «§ 2. La mesure d'isolement ne peut être prolongée au-delà d'une durée de vingt-quatre heures sans l'accord du juge compétent. Le juge compétent prend les mesures appropriées dans le respect des droits de l'intéressé et confirme par un écrit motivé l'autorisation de prolongation de l'isolement pour un délai qu'il précise et qui ne peut dépasser huit jours.

La mesure peut être prolongée dans les mêmes conditions le dernier jour du délai initialement prévu.»

Les Comités «anti-torture» de l'ONU et «contre la torture» du Conseil de l'Europe avaient souligné en 2002 et 2003 que la disposition prévue au dernier alinéa permettait à un juge de prolonger une mesure d'isolement au-delà de 8 jours. La durée totale d'isolement à laquelle pouvait être soumis un mineur dépassait donc celle en vigueur pour les majeurs à savoir 9 jours. Une recommandation a donc été adressée aux autorités belges afin que celles-ci alignent cette durée maximale.

Le décret du 19 mai 2004 abroge le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 19.

Le fonctionnement des CAAJ et du CCAJ

Le nouveau décret ajoute aux membres du Conseil Communautaire un représen-

tant des délégués des sections sociales et de prévention générale des SAJ et des sections sociales des SPJ, avec voix délibérative. De plus, concernant les CAAJ et le CCAJ, il autorise le gouvernement à fixer les délais dans lesquels les avis doivent être rendus et les effets attachés au non-respect de ceux-ci.

L'article 37

Pour rappel, l'article 37 du décret du 4 mars 1991 prévoit que :

«Le tribunal de la jeunesse connaît des contestations relatives à l'octroi, au refus d'octroi ou aux modalités d'application d'une mesure d'aide individuelle portées devant lui :

1° par une des personnes investies de l'autorité parentale ou ayant la garde du jeune en droit ou en fait;

2° par le jeune âgé de quatorze ans au moins;

3° dans le cas où, à propos d'un jeune âgé de moins de quatorze ans, les personnes visées au 1° s'abstiennent de saisir le tribunal :

- a) soit par le jeune personnellement;
- b) soit par un tuteur ad hoc désigné par le président du tribunal de première instance à la requête de tout intéressé et au besoin par le procureur du Roi;
- c) soit un tuteur ad hoc à désigner par le président du tribunal de première instance à la requête des mêmes s'il apparaît que le jeune âgé de moins de quatorze ans ne jouit pas du discernement sur la question sur laquelle porte la

SUITE PAGE 48 =>

(9) Voir à ce sujet www.pcf.be, document parlementaire 542-1 (2003-2004), commentaire des articles, p. 6.

(10) Ibidem.

(11) «La disposition contenue à l'article 37 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse qui prévoit que, soit une des personnes investies de l'autorité parentale ou ayant la garde du jeune en droit ou en fait, soit le jeune de plus de 14 ans au moins, soit le jeune de moins de 14 ans peuvent introduire devant le tribunal de la jeunesse une contestation relative à l'octroi, au refus d'octroi ou aux modalités d'application d'une mesure d'aide individuelle, ne viole-t-elle pas les articles 10 et 11 de la constitution en ce qu'elle ne permet pas aux autres personnes intéressées par la mesure d'aide et plus particulièrement aux grands-parents et plus généralement aux familiers visés par l'article 7, alinéa 2, du décret du 4 mars 1991, d'exercer le recours qu'elle organise opérant, ainsi, une différence de traitement entre les personnes qu'elle désigne et celles qu'elle ne désigne pas ?»

contestation, auquel cas, le tribunal de la Jeunesse surseoit à statuer jusqu'à ce que le tuteur ad hoc soit désigné.

.../...»

Récemment, la Cour d'arbitrage s'est prononcée sur une question préjudicielle⁽¹¹⁾ posée par la cour d'appel de Liège au sujet de l'article 37⁽¹²⁾.

L'appelant devant la cour d'appel contestait le refus formulé à son égard par le directeur de l'aide à la jeunesse de l'associer à l'application de mesures prises à l'égard de sa petite-fille mineure, en exécution d'un jugement du tribunal de la jeunesse. Le jugement maintenait la jeune-fille placée en dehors du milieu familial et imposait à sa mère, hébergée par l'appelant, des directives d'ordre éducatif.

Pour l'appelant, les mesures d'aide prises équivalaient à une interdiction de contact avec sa petite-fille et portaient donc atteinte à son droit subjectif aux relations personnelles. Il souhaitait pouvoir bénéficier du droit de recours prévu à l'article 37 estimant que :

«... l'octroi du droit de contestation qu'il demande ne consisterait qu'à autoriser les grands-parents à faire entendre leur point de vue au degré d'appel d'une procédure qu'ils n'ont la faculté ni de déclencher ni d'influencer en première instance...» et que «...l'article 37, en privant les grands-parents des droits qu'ils tiennent de l'article 7 alinéa 2 du même décret, porte atteinte au principe général du respect des droits de la défense ainsi qu'au droit à la vie privée...».

Dans son arrêt, la Cour d'arbitrage estime que les grands-parents peuvent être considérés comme des familiers au sens de l'article 1^{er}, 4^o du décret. Dès lors, comme le prévoit l'article 7, alinéa 2, ils peuvent demander à être associés à la mise en application d'une mesure. Néanmoins, les juges constatent qu'en cas de refus, les grands-parents n'ont pas de recours possible étant donné qu'ils ne sont pas visés par l'article 37.

Pour continuer, la Cour souligne qu'il ressort des travaux préparatoires du décret que le législateur a limité «le recours organisé par l'article 37 en cause aux personnes «disposant d'un droit sur l'enfant» «afin d'éviter un engorgement du tribunal»⁽¹³⁾.

Quatre ans après l'adoption de cette disposition, les grands-parents se sont vus reconnaître un droit aux relations personnelles à l'égard de leurs petits-enfants. Les travaux préparatoires de la loi ayant introduit cette disposition dans le Code civil montraient l'intention du législateur de créer un droit dans l'intérêt des grands-parents et des enfants.

Au vu de ces différents éléments, la Cour apporte une réponse positive à la question préjudicielle estimant que :

«Lorsqu'une mesure a pour effet que les grands-parents sont empêchés d'exercer leur droit aux relations personnelles avec l'enfant, ils doivent pouvoir contester cette décision devant le tribunal de la jeunesse, qui décidera, en fonction de la situation de l'enfant et des mesures qu'il s'impose de prendre à son égard, s'il est justifié, compte tenu de son intérêt, de limiter ou de suspendre leur droit aux relations personnelles avec l'enfant»⁽¹⁴⁾.

Et que :

«En ce qu'elle a pour effet d'empêcher les grands-parents de contester le refus qui leur est opposé par le directeur de l'aide à la jeunesse d'être associés à la mise en œuvre d'une mesure d'aide décidée par le tribunal de la jeunesse à l'égard de leur petit-enfant, la disposition qui leur dénie le droit de saisir le tribunal de la jeunesse porte une atteinte injustifiée à leur droit d'entretenir des relations personnelles avec l'enfant»⁽¹⁵⁾.

Tenant compte de la réponse apportée à cette question préjudicielle, le décret du 19 mai 2004 complète l'article 37, alinéa 1^{er}, 1^o en ajoutant les termes «ou bénéficiant du droit d'entretenir des relations personnelles en vertu de l'article 375bis du Code Civil.»

(12) Arrêt n° 38/2004, 10 mars 2004.

(13) Arrêt n° 38/2004, 10 mars 2004, p. 6.

(14) Ibidem.

(15) Ibidem.

(16) Ces articles avaient perdu leur raison d'être puisque les dispositions du Code civil traitant de l'abandon d'enfant (art. 370bis à quater), sur lesquelles ils s'appuyaient, avaient été abrogées par la loi du 7 mai 1999 (M.B. 29 juin 1999).

(17) Voyez sur ce point l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 2004 fixant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions pour les services privés de formation et de perfectionnement visés à l'article 54 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse (M.B., 2 septembre 2004).

(18) 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.

Les services de formation

Le décret du 19 mai 2004 abroge également les articles 40, 41, 42 et le titre VII (toutes ces dispositions sont relatives aux mesures d'aide aux enfants abandonnés)⁽¹⁶⁾. Enfin des compléments sont apportés à l'article 54 permettant l'agrément d'organismes privés en vue d'assurer la formation et le perfectionnement du personnel du secteur de l'aide à la jeunesse⁽¹⁷⁾. Les services privés agréés dans ce cadre pourront dorénavant assurer la formation aussi bien des services privés que des services publics ainsi que de services ne dépendant plus du secteur de l'aide à la jeunesse (comme par exemples les C.P.A.S.). Cette réforme était attendue depuis longtemps et permet de décloisonner la formation des travailleurs de ces différents secteurs.

Les articles 36, § 2 et 56

Pour rappel, les articles 36 §2, 3^o et 56 abordent la très délicate question⁽¹⁸⁾ des possibilités 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».

Les auteurs du décret du 19 mai 2004 soulignent que :

«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

Protocoles de collaboration locaux

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»⁽¹⁹⁾.

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»⁽²⁰⁾ 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 présent décret abroge les articles 36, § 2, 3° et 56 et rétablit l'article 53 dans la rédaction suivante :

«En application de l'article 92bis, § 1^{er} 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'État 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 1^{er}.

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».

En guise de conclusion...

La fédération des CPAS et l'Union des Villes et des Communes se sont exprimées tout récemment dans un article au titre révélateur «SAJ-CPAS : une réforme inopportune et non concertée !»⁽²¹⁾

Dans ce document, elles y relatent leur opposition à la réforme entreprise estimant que cette modification n'a pas fait l'objet de concertation.

De plus, on peut lire que :

«Le projet de décret prévoit la faculté de conclure un accord de coopération entre les Régions et l'État fédéral et la faculté de conclure des protocoles de collaboration particuliers entre les CPAS et les services d'aide à la jeunesse. Nous ne pouvons accepter ce type d'alternative à partir du moment où aucun projet de protocole ne nous a été communiqué ni proposé. Dans ces conditions, il est évident que l'objectif de la réforme qui vise à mettre un terme au jeu de «ping-pong» institutionnel ne sera nullement atteint dès l'instant où, d'une part, l'ensemble du secteur (CPAS et SAJ) n'a pas participé à l'élaboration des textes qui seront appelés à remplacer l'actuel article 56 et, d'autre part, on ne présente aucune alternative réelle hormis des possibilités d'élaboration d'accord de coopération».

Et de conclure :

«Nous ne referons pas l'histoire, certes ! Mais cette manière de travailler est déplorable et donne au nouveau ministre de

l'Aide à la jeunesse des dispositions qui sont loin d'agréer les CPAS».

L'article 56 avait finalement eu l'effet inverse à celui qui avait été voulu par le législateur en 1991 : augmenter les renvois d'un service à l'autre au lieu de les diminuer (par un incitant offert gracieusement aux CPAS pour que ceux-ci remplissent tout simplement leur mission). La solution de bon sens était effectivement de l'abroger (cette solution découle d'ailleurs d'un arrêt de la Cour d'arbitrage).

On aurait pu se contenter d'en rester là. Tel n'a pas été le choix de la Communauté française qui a estimé devoir mettre un nouveau mécanisme en place visant à favoriser, sur le plan local, les collaborations entre les deux services.

La réaction des fédérations de C.P.A.S. n'augure certes rien de bon. Qu'ils n'aient pas été associés à la modification est effectivement regrettable. Mais jusqu'à nouvel ordre, ce ne sont pas les C.P.A.S. qui font la loi; ils seraient plutôt chargés de l'appliquer (à cet égard, l'expérience montre qu'il y a encore du boulot).

Le nouveau mécanisme, en ce qu'il prévoit la conclusion de protocoles de collaboration locaux, comporte le risque d'une grande disparité des pratiques; à l'inverse, il permettrait éventuellement de s'adapter aux réalités locales. Celles-ci sont-elles si différentes qu'il faille conclure des protocoles distincts partout ? Nous n'en sommes pas persuadés.

Dans la suite du processus, il conviendra d'être vigilants sur le plan de la place réservée au jeune et à la famille : il faut en effet éviter de les maintenir à l'écart des décisions les concernant, qui seront prises derrière leur dos par les SAJ et les CPAS.

Permettons que ce processus se mette en place et voyons ce qu'il donne. Si déjà il permettait, voire obligeait, les acteurs d'une même pièce à se rencontrer et se concerter, on peut se dire que la partie est partiellement gagnée.

À suivre de près...

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

(20) Marc Uyttendaele, George Kellens, Thierry Moreau, J-F Funck.

(21) Voir à ce sujet «SAJ-CPAS : une réforme inopportune et non concertée !» dans le CPAS + d'août-septembre 2004, n° 8-9, pp. 115-116.