

# SAJ ou CPAS ?

## Les critères de l'aide générale et spécialisée

### (Note de synthèse à destination du groupe d'experts)

Laurence Schillings et Xavier Bodson\*

#### Introduction

Le décret relatif à l'aide à la jeunesse a été voté le 4 mars 1991. L'article 56 stipule que «*le ministère ayant l'Aide et la Protection de la jeunesse dans ses compétences rembourse aux Centres publics d'aide sociale, en ce compris ceux de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, les frais exposés en vue de l'exécution de leur mission légale d'aide sociale pour les jeunes visés par le présent décret à raison d'un pourcentage établi suivant les critères et les normes fixés par le Gouvernement. Le Gouvernement fixe les modalités de ce remboursement. Les Centres publics d'aide sociale ne peuvent recevoir des subventions inhérentes à leurs missions d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse qu'à condition de se conformer aux critères de sélection et d'orientation des dossiers déterminés par le Gouvernement et de respecter les procédures fixées en la matière par le Gouvernement*».

Faute d'arrêté d'application pour cet article, plus de 10 ans après la mise en œuvre du décret de l'Aide à la jeunesse, de nombreux mineurs continuent à faire l'objet de renvoi de l'aide sociale générale/CPAS vers l'aide spécialisée/SAJ, selon des critères qui restent hétérogènes. Les jeunes en situation de grande fragilité sociale se retrouvent alors victimes d'enjeux institutionnels que tout le monde déplore. Les travailleurs sociaux se voient, quant à eux, pris entre leur logique institutionnelle et leur sensibilisation aux problèmes et conditions de vie du jeune et de sa famille.

Le conflit de compétence entre l'aide générale et l'aide spécialisée a été porté à plusieurs reprises devant les cours et tribunaux du travail. Face à l'impossibilité, pour le pouvoir judiciaire, de trancher cette question du chevauchement des compétences, les recherches dont cette note est issue <sup>(1)</sup>, se sont attachées à l'analyse de la perception des acteurs de terrain, en observant sur le terrain la manière dont ils dépassent les difficultés rencontrées par la collaboration entre services.

Le terme de «*ping-pong*» usuellement utilisé par les travailleurs sociaux sous-tend deux cas de figure. Le premier s'illustre par une demande refusée par le SAJ émanant d'un jeune ou une famille que l'on renvoie vers les services de première ligne, en particulier les CPAS. Ce cas se présente principalement lors de demandes identifiées comme étant de nature financière. Le second cas est celui d'une situation présentée au CPAS qui est renvoyée vers le SAJ. Ici, la notion de danger sera principalement avancée comme argument de renvoi. Dans la pratique, nous verrons toutefois que les deux institutions prennent finalement en charge les deux types de situation provoquant des tensions entre les supposés partenaires. Et que, faute d'un cadre clair, chacun pense qu'il est

en train d'assurer le travail et les missions de l'autre.

Cette note synthétise les enjeux liés aux relations entre l'aide sociale générale et l'aide spécialisée aux mineurs. La première partie évoque l'historique, le contexte et l'esprit qui ont précédé la mise en œuvre du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse. On y analyse les raisons qui ont poussé le Législateur à introduire l'article 56, la manière dont l'Exécutif comptait le mettre en œuvre ainsi que les réactions de certains observateurs suite au vote du projet de décret. La deuxième partie s'arrête sur les suites du décret avec l'analyse de la jurisprudence issue des conflits entre CPAS et SAJ devant les tribunaux ainsi que les réactions, analyses et propositions des différents acteurs suite à l'enlisement de la situation. La troisième partie propose une sorte de photographie de la manière dont se vivent, aujourd'hui, les relations entre l'aide sociale générale et l'aide spécialisée aux mineurs. C'est une synthèse des enjeux discutés au cours des rencontres qui ont réuni Délégués, Délégués en chef, Assistants sociaux, Conseillers SAJ et Directeurs SPJ, Secrétaires, Présidents et Conseillers de CPAS. On y pointe les tensions qui se sont développées depuis 10 ans, même et ce si, à de nombreuses reprises, ces

\* Sous la direction de l'Observatoire de l'Enfance, de la jeunesse et de l'Aide à la jeunesse; Cellule de prospective sociale du CAAJ Bruxelles; AMO «Jeunesse, Aide et Prévention» à Ans; Ministère de la Communauté française; Septembre 2002

(1) Laurence Schillings, «Recherche sur l'application en Région wallonne de l'article 56 du décret de 1991 relatif à l'aide à la jeunesse», Liège, Jeunesse, Aide et Prévention, juin 2002. Khadija Senhadji, Mercedes Madrid et Xavier Bodson «SAJ ou CPAS ? Les critères de l'aide générale et spécialisée», rapport de recherche, Bruxelles, Cellule de prospective sociale du CAAJ de Bruxelles, juin 2002.

# Considérer l'aspect résiduaire des CPAS au regard de l'évolution du système de sécurité sociale

différents acteurs ont souligné l'importance des collaborations qui existent entre certains services. Enfin, la quatrième partie trace les lignes directrices du questionnement qui devrait, au vu des analyses présentées, aboutir à la résolution de la problématique.

## 1. - Contexte de la mise en place du décret de 1991 relatif à l'aide à la jeunesse

En Belgique francophone, on retient généralement trois dates : 1912, 1965 et 1991 <sup>(2)</sup>. La loi de 1912 sur la protection de l'enfance a consacré l'émergence d'un modèle protectionnel. Elle introduit le principe d'une justice spécialisée pour mineurs. Pourtant, une confusion entre 'enfants en danger moral' et 'enfants délinquants' persiste et on reproche au législateur de 1912 «d'être resté prisonnier des origines pénales du cadre juridique belge dans sa tentative de changement» <sup>(3)</sup>. Plus de 50 ans après, la loi de 1965 s'oriente donc vers une partition des volets enfance en danger et protection de la jeunesse. Elle est conçue «comme faisant partie de la politique sociale de l'état» <sup>(4)</sup>. L'objectif de cette réforme est de «protéger tous les mineurs en danger, dans le cadre d'une politique de bien-être». Les Comités de protection de la jeunesse (CPJ) sont chargés d'assurer une action sociale préventive auprès des «familles qui s'avèrent incapables de bénéficier de la première ligne de prévention générale». Cette action est assortie de plusieurs conditions. L'article 2 de la loi de 1965 stipule notamment que le CPJ ne peut entamer une action «que dans les cas où la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur est mise en danger, soit en raison de son milieu, de ses activités ou des conditions de son éducation».

Y. Cartuyvels montre que le législateur, pour répondre aux critiques qui stigmatisent le risque d'interventions arbitraires et intempestives, prévoit «de limiter

*l'action sociale préventive des CPJ aux familles incapables de résoudre elles-mêmes les difficultés d'éducation ou qui refusent de solliciter l'aide nécessaire»* <sup>(5)</sup>. En outre, il note que la loi prévoit aussi «un double garde fou complémentaire» : le CPJ apprécie de manière collégiale le danger et l'action de ce dernier est subordonnée au consentement des personnes investies de l'autorité parentale.

Avant de passer à la mise en place du décret de 1991, arrêtons-nous quelques instants sur la loi organique des CPAS de 1976 dans la mesure où celle-ci s'adresse aussi aux mineurs puisqu'elle stipule 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, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide».

### 1.1. - La loi organique de 1976 et la définition de l'aide sociale générale

En 1976, la loi organique des CPAS définit les missions légales qui leur sont attribuées. Elle vient préciser et compléter les missions d'aide sociale générale des anciennes Commissions d'Assistance Publique (CAP). L'objet principal de ces Centres est de permettre à chacun de «mener une vie conforme à la dignité humaine». Les mineurs peuvent donc se prévaloir du droit à l'aide sociale. Cette aide n'est pas forcément matérielle. Le CPAS «veille à ce que soit assurée l'aide psychosociale, morale et éducative nécessaire à la personne aidée pour vaincre elle-même ses difficultés» (art. 60, § 4). Cette aide doit donc être basée sur l'action personnelle du demandeur. C'est à partir de cet article que se

sont progressivement construites les différentes missions des CPAS.

Les termes assez généraux dans lesquels sont formulés les objectifs de la loi de 1976 s'expliquent par la recherche d'une certaine souplesse. Pour le ministre de tutelle de l'époque, la notion d'aide sociale «va évoluer avec le temps et il ne faut dès lors pas préciser le texte à l'excès» afin d'éviter un carcan trop strict qui empêcherait le traitement de nombreuses situations. A. Lesiw et M.C. Thomaes-Lodefier <sup>(6)</sup> expliquent que le législateur de 1976 a permis à la jurisprudence de définir progressivement les contours des missions des CPAS pour que la règle s'adapte à l'évolution sociale. Par ailleurs, les débats parlementaires vont se pencher sur la question de l'ancrage institutionnel des CPAS. Est-ce que l'aide sociale doit, comme dans beaucoup de pays européens, se distribuer au niveau national ou régional (le RMI au niveau départemental en France i.a.), ou faut-il privilégier l'aspect local ? Un compromis occasionnera la création d'une structure parallèle à l'administration communale, financée pour moitié par le pouvoir communal. Le dispositif CPAS apparaît moins comme l'aboutissement du processus de construction de la politique sociale que comme une étape, qui devra être complétée par la suite. Dans les annales parlementaires de la Chambre <sup>(7)</sup>, on relève l'intervention du ministre de la Santé publique de l'époque, Louis Namèche, qui montre que la création des CPAS et le droit à l'aide sociale «ne devaient être considérés que comme une mesure de transition vers un système complet de sécurité sociale». Il faut sans doute considérer l'aspect résiduaire des CPAS (à côté de la solidarité familiale) au regard de l'évolution du système de sécurité sociale telle qu'elle était envisagée à l'époque.

(2) Voir Yves Cartuyvels, «Continuité, circularité ou ruptures», *JDJ*, n° 207, 2001, p. 13.

(3) *Ibid.* p. 20.

(4) Par la suite, la loi spéciale de réforme institutionnelle de 1980 s'inspirera de cette partition pour placer la protection sociale de la jeunesse dans les matières personnalisables dédiées aux Communautés.

(5) *Ibid.* p. 20

(6) Alexandre Lesiw et Marie Claire Thomaes-Lodefier, *Les Missions des CPAS*, UVCW, 1998, p. 5.

(7) *Projet de loi organique des centres d'aide sociale*, *Ann. parl., Ch. repr., sess. ord. 1976-76, séance du 2 juillet 1976*, p. 4.832 et s.

# Montée en puissance des droits reconnus aux mineurs

Dès l'instauration des CPAS en 1976 (et sans doute avant, avec la mise en place des Comités de protection de la jeunesse en 1965), on voit poindre des conflits de compétences entre l'aide sociale de première ligne et l'aide spécialisée. Dans un article de 1982, J.-M. Berger<sup>(8)</sup> dresse un premier bilan des relations des CPAS avec les services s'occupant de la protection de la jeunesse. Celles-ci apparaissent déjà problématiques, caractérisées par des renvois entre les deux types de services.

Les propos de J.-M. Berger laissent entrevoir la difficulté voire l'absence de collaboration pour les prises en charge par les uns et les autres. Même si la loi organique de 1976 se contente de rappeler la collaboration entre services, elle ne parvient pas à régler les priorités d'intervention de l'aide générale et de l'aide spécialisée en proposant une partition entre les deux types de services. J.-M. Berger propose toutefois un mode de régulation en proposant des conditions et des modalités de collaboration entre services.

## 1.2. - Vers la reconnaissance des droits des mineurs

L'évolution du système d'aide sociale est concomitante de la montée en puissance des droits reconnus aux mineurs. Progressivement on va considérer le jeune comme sujet de droit et non plus comme l'objet d'une autorité parentale («*la toute-puissance paternelle*»). Ce mouvement s'inscrit dans un contexte plus général qui trouve un ancrage international. Des deux Déclarations des droits de l'enfant (1924 et 1959) à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989), on perçoit la place centrale que prend le mineur consacrant son droit à être entendu par l'État. De même, on passe du droit «*créance*» (les obligations parentales liées aux conditions d'éducation) à des droits «*libertés*» qui introduisent le jeune comme sujet de droit. Le décret de 1991 s'inspire de ces textes internationaux et s'inscrit directement dans leur lignée.

M. Preumont<sup>(9)</sup> rappelle justement que l'élaboration du décret s'est déroulée

parallèlement à l'adoption par les différentes instances fédérales de la Convention internationale des droits de l'enfant. C'est le 20 novembre 1989 que la Convention internationale des droits de l'enfant voit le jour. On retiendra notamment quatre éléments qui peuvent être utilement rapprochés des principes directeurs du décret de 1991 :

### Le droit à la vie familiale ou l'aide dans le milieu de vie

La convention privilégie l'aide aux familles. «*L'article 7 de la convention reconnaît à l'enfant le droit d'être élevé par ses parents tandis que l'article 18.1 dispose que 'la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents, ou le cas échéant, à ses représentants légaux'*»<sup>(10)</sup>.

### Le respect de l'opinion de l'enfant

L'article 12 précise que «*les États garantissent aux enfants capables de discernement le droit d'exprimer librement leur opinion sur toutes les questions les intéressant*»<sup>(11)</sup>. C'est l'objet de l'article 7 du décret et l'un des principaux axes de travail des SAJ qui sont tenus de travailler avec l'accord des intéressés.

### L'égalité des chances et la dignité humaine

La Convention reconnaît différents droits économiques et sociaux aux enfants. Que ce soit le droit à la santé (art. 24), le droit à la sécurité sociale (art. 26), à un niveau de vie suffisant garantissant leur développement physique, mental, spirituel, moral et social (art. 27) ou le droit à l'éducation (art. 28). L'Exposé des motifs du décret relève également l'importance d'une aide qui «*doit permettre de se développer dans des conditions d'égalité de chances et des conditions de vie conformes à la dignité humaine*».

### Une aide spécifique

La Convention relative aux droits de l'enfant rappelle que, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Nations unies ont proclamé que l'enfance a droit à «*une aide et une assistance spéciale*». Elle ne se confond pas avec l'aide spécialisée définie dans le décret de 1991.

Dans la Déclaration de politique communautaire qui oriente l'action du gouvernement de 1988, on retient du volet relatif à la politique sociale, la volonté de mettre en place une politique spécifique pour «*la protection de la jeunesse (...) clarifiée et précisée*». La nouvelle majorité (PS-PSC) considère que «*les problèmes de la jeunesse doivent faire l'objet d'une approche concertée et globale*». Elle veut apporter une réponse claire «*en précisant et en identifiant les interlocuteurs et les institutions. Cet endroit de recours devrait se situer de préférence au niveau le plus proche du citoyen à savoir le CPAS et les associations locales spécialisées*». Parallèlement, l'Exécutif développe sa volonté de privilégier le travail dans le milieu de vie en renforçant les pratiques de réinsertion sociale.

## 1.3. - Les principes directeurs du décret et ses implications dans le champ de l'aide sociale

Début 1991, l'Exécutif de la Communauté française présente son décret relatif à l'aide à la jeunesse. Le premier principe directeur spécifie explicitement l'articulation avec l'aide sociale générale : «*(...) la complémentarité et le caractère supplétif de l'aide spécialisée par rapport à l'aide générale. (...) Complémentaire dans la mesure où elle permet de trouver ou de renforcer sous un mode plus approprié l'aide que la société offre à toutes les familles depuis la naissance jusqu'à la majorité des enfants.*»

(8) Jean-Marie Berger, «*Les Centres publics d'aide sociale et les comités de protection de la jeunesse : concurrents, frères jumeaux ou partenaires ?* », *Mouvement communal*, 1982, p. 215.

(9) Marc Preumont, «*Le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse. Ce qui voulait être fait ? Ou les intentions du législateur*», *JDJ*, 1996, n° 156, p. 243.

(10) Françoise Tulkens et Thierry Moreau, *Droits de la jeunesse*, Bruxelles, Larcier, p. 1013.

(11) *Ibid.* p. 1008.

## Volonté du législateur de ne pas reproduire les situations rencontrées par les CPJ

Supplétive dans la mesure où elle ne doit être dispensée que lorsque les services dits de première ligne n'ont pu apporter l'aide de manière adéquate.»<sup>(12)</sup>. L'objectif est de favoriser, lorsque cela est possible, le maintien du jeune dans son environnement familial. Le deuxième a trait à la déjudiciarisation : il vise à «prendre en charge les situations des jeunes confrontés à des problèmes d'ordre social». Ensuite, on trouve un objectif qui était déjà présent dans la loi du 8 avril 1965<sup>(13)</sup> : la priorité aux actions préventives qui doivent permettre d'éviter le recours à l'aide spécialisée. La notion de prévention est ici définie dans une optique «émancipatrice» visant à la prise de responsabilités des jeunes : «l'action visant à assurer l'autonomie des jeunes et leur prise de responsabilités doit être encouragée. On peut espérer que la mise en œuvre d'une telle politique permettra d'éviter l'intervention de toutes formes de structures contraignantes». Enfin, viennent le droit à l'aide spécialisée et le respect des droits fondamentaux des jeunes et des familles «dans des conditions d'égalité de chances et des conditions de vie conforme à la dignité humaine».

Le décret crée la fonction de conseiller de l'aide à la jeunesse. L'exposé des motifs de l'article 36 précise ses missions : «le conseiller et son service social orientent prioritairement le jeune et sa famille vers des services de première ligne tels les centres publics d'aide sociale...»<sup>(14)</sup>. L'accent est résolument mis sur les services disposant d'un ancrage local, supposés les plus aptes à réaliser la mission de prévention assignée au secteur.

Le décret prévoit les conditions de l'intervention de l'aide spécialisée. L'article 36, § 2 stipule que «le conseiller et son service social orientent les jeunes vers tout particulier ou service approprié, agréé ou non dans le cadre du présent décret, dont notamment les CPAS compétents». L'article 36, § 6, n'autorise le conseiller à recourir aux prestations des différents services de l'Aide à la jeunesse qu'«après avoir constaté qu'aucun autre service ou particulier n'est en mesure à ce moment d'apporter au jeune une aide appropriée». En outre, cette

aide ne peut être qu'«exceptionnelle et transitoire, tant que les démarches prévues au § 2 n'ont pas abouti». L'aspect transitoire «doit se limiter au strict temps nécessaire, tant dans l'intérêt du jeune lui-même que du budget de la Communauté»<sup>(15)</sup>.

En 1991, le législateur fournit quelques outils au tout jeune Service d'aide à la jeunesse (SAJ) pour se départir du pouvoir judiciaire et asseoir son autorité vis-à-vis des services de l'aide à la jeunesse et des autres services. Le commentaire de l'article 36, § 5 précise que «pour les services agréés dans le cadre du décret, l'efficacité du pouvoir d'interpellation est maximum»<sup>(16)</sup> : il peut aller jusqu'à saisir le service d'inspection dans le cadre de l'article 52 du décret pouvant conduire à la perte d'agrément. En revanche, pour les services non agréés tels les CPAS, les possibilités de pression sont sensiblement réduites. Elles se bornent toutefois à avertir indirectement le ministre de tutelle. «Le conseiller peut informer le délégué général aux droits de l'enfant et à l'aide à la jeunesse qui peut avertir le ministre de tutelle de ces services»<sup>(17)</sup>.

L'exposé des motifs de l'article 56 montre bien la volonté du législateur de ne pas reproduire les situations rencontrées par les CPJ dans leurs relations avec les CPAS. Les Comités ont souvent dû apporter une aide purement financière «alors que cette mission est normalement dévolue aux centres publics d'aide sociale. Pour permettre à ceux-ci de remplir pleinement leur mission d'aide sociale à l'encontre de la population, en ce compris les jeunes, l'article 56 prévoit que la Communauté française rembourse (...) les frais exposés en vue de l'exécution de leur mission légale d'aide sociale pour les jeunes visés par le pré-

sent décret à raison d'un pourcentage établi suivant les critères et les normes fixés par l'exécutif»<sup>(18)</sup>.

Le conseiller joue un rôle central dans la mesure où c'est à ce dernier qu'il «appartient d'autoriser ce remboursement». Le commentaire souligne encore que «le remboursement ne portera normalement pas sur une mesure d'aide spécialisée mais bien sur des mesures de premières lignes»<sup>(19)</sup>. L'aide à la jeunesse prendrait alors en charge l'aide spécialisée et participerait, à raison d'un pourcentage, à l'aide générale octroyée aux mineurs par les CPAS dans le cadre de leurs missions d'aide sociale générale. Au cours d'un entretien, Th. Moreau a insisté sur le fait que «les remboursements prévus par l'article 56 ne semblent pas concernés par une délégation d'aide spécialisée mais une aide de type général. L'aide générale est apportée pour éviter l'aide spécialisée. Par ce biais, on peut imaginer que la Communauté française apporte un soutien à l'aide générale. Ce soutien pourrait ne pas se situer au niveau de l'aide individuelle mais bien au niveau de la prévention (...)». Au cours des débats parlementaires, un amendement visant à ce que le décret fixe un pourcentage minimum de remboursement des frais exposés par les CPAS et ce, «afin de ne pas faire dépendre ce remboursement de l'état des finances de la Communauté»<sup>(20)</sup> a été déposé sans être retenu. G. Kellens, expert lors de l'élaboration du décret, en motive la raison au cours d'un entretien. Il nous propose une réflexion : le remboursement de la Communauté française serait partiel dans la mesure où cette prise en charge comprend aussi une des missions des CPAS. «Le CPAS, proche du citoyen, pourrait intervenir, mais comme toute aide peut être considérée comme géné-

(12) Exposé des motifs, n° 165/1, p. 2.

(13) F. Tulkens et al., *L'aide à la jeunesse. Anatomie du décret du 4 mars 1991*, Liège, Éditions du Jeune Barreau, 1991, p. 15.

(14) Commentaire des articles n° 165/1, p. 25.

(15) *Ibid.*, p. 26.

(16) *Ibid.*, p. 26.

(17) Commentaires des articles n° 165/1 p. 26

(18) *Ibid.* p. 36.

(19) *Ibid.* p. 25

(20) Discussion générale n° 165/2, p. 56

# Remboursement d'une partie de l'aide générale aux CPAS par l'aide à la jeunesse

rale, un pourcentage seulement serait remboursé». Le texte de l'article 56 mentionne d'ailleurs la notion de pourcentage.

La prévention est l'un des principes du décret. À la lecture de l'exposé des motifs, on voit que trois outils sont mis en avant pour servir cette priorité : le développement du travail des AMO, la création de Conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse (CAAJ) et la collaboration avec les services de première ligne. Les CPAS sont nommément cités à titre exemplatif, mais unique. Même si du point de vue des CPAS, le concept de prévention ne revêt pas la même signification que dans le secteur de l'aide à la jeunesse, dans l'esprit du législateur de l'époque, l'action menée par l'aide à la jeunesse doit se concentrer sur le niveau local. Les CPAS sont donc étroitement associés à la dynamique des CAAJ puisque ces derniers se composent, pour un tiers, de représentants si possible mandatés par plusieurs CPAS<sup>(21)</sup>. Le CPAS doit donc être vu comme l'un des concepteurs et opérateurs de la mise en place d'une politique de prévention générale<sup>(22)</sup>. À l'occasion d'une interpellation parlementaire, le ministre de tutelle, V. Féaux, a expliqué que l'article 56 est «une mesure qui vise à encourager par un soutien budgétaire les CPAS à s'occuper d'aide à la jeunesse avant que le jeune n'entre dans le secteur de l'aide spécialisée»<sup>(23)</sup>. Le remboursement d'une partie de l'aide octroyée par ces services devait jeter les bases d'une collaboration avec les nouveaux services de seconde ligne que constituent les SAJ et SPJ.

En réponse aux commentaires et critiques émis par l'assemblée parlementaire concernant la mise en œuvre de cette politique de collaboration, V. Féaux avait explicité les modalités d'application de l'article 56 afin d'encourager les CPAS à intervenir en faveur des enfants en difficulté. À côté des conditions de remboursement des prestations, le ministre-Président avait proposé «un plan d'intervention coordonné». À l'époque, la volonté de l'Exécutif était aussi de garantir un cadre de relations à deux niveaux (individuel et institutionnel) organisant l'orientation d'une situation en-

tre l'aide générale et l'aide spécialisée, dans le but de concrétiser cette politique de prévention. Ce plan serait composé de deux volets évoqués par le ministre au cours de la séance conclusive précédant le vote du décret.

## Un plan d'intervention localisé

«Un plan d'intervention localisé c'est-à-dire un partenariat entre les services privés et publics de la commune ou entre les communes que le CPAS dessert. Ce critère favorisera des actions de réponses coordonnées par une meilleure utilisation des services existants et par la promotion de nouveaux projets inter-services»<sup>(24)</sup>. Dans la note adressée à l'administration par le cabinet du ministre-Président, on propose d'activer les articles 61 et 62 de la loi organique de 1976 qui permet de recourir à d'autres services et qui propose la création de comités de coordination avec les autres services et institutions travaillant sur le territoire de la commune.

## Un plan d'intervention individualisé

Le second volet comporte «un plan d'intervention individualisé déterminant, après diagnostic, les besoins du jeune et les moyens d'y répondre. L'application de ce critère permettra d'éviter les doubles emplois et d'utiliser toutes les forces disponibles sur le terrain». Il ajoute que ce plan «déterminera l'intervention dans le temps, les acteurs en présence et la nature de leur intervention. Des évaluations et un réajustement permanent du travail seront réalisés avec les personnes concernées». Concernant la durée de l'action, «ce plan d'aide sera limité à une durée maximale de six mois, éventuellement renouvelable».

Ces plans d'intervention localisés et individualisés seraient présentés au conseiller, conformément à l'article 32, § 2 - 3°. La note ajoute encore que «le pourcentage du remboursement des frais exposés par les CPAS devrait être déterminé en fonction de l'importance de l'arrondissement».

## 1.4. - Les réactions suite au vote du décret

Le vote du décret a suscité beaucoup de réactions et commentaires. Certains concernent les relations de l'aide à la jeunesse avec l'aide sociale générale et particulièrement les modalités de remboursement d'une partie de l'aide générale aux CPAS par l'aide à la jeunesse lorsqu'elle est destinée aux mineurs. Au niveau des CPAS, on revendique une concertation. J.M. Berger expliquait déjà, en 1982, qu'il «appartient à celui qui décide de placer de supporter les frais de placement». Justifiant ainsi que les CPAS refusaient de payer, en estimant que «certaines décisions prises par les CPJ de faire supporter les frais de placement ont parfois été prises à la légère et sans solliciter d'intervention auprès des débiteurs d'aliments». Par la suite, la position des CPAS va rester dans cette lignée, en insistant sur le fait que ces derniers doivent participer à la prise de décision lorsqu'ils sont amenés à prendre en charge une situation.

Dans le cas où les CPAS seraient demandeurs d'un remboursement, J.-P. Bartholomé<sup>(25)</sup> évoque les dérives qu'entraînerait le fait de soumettre le remboursement des CPAS à l'avis du conseiller. Quant à Ch. Noiret, il souligne l'importance du contrôle a posteriori du SAJ afin que le caractère supplétif de l'aide spécialisée puisse être effectif<sup>(26)</sup>. Prévoir des contrôles avant l'octroi de l'aide reviendrait à obliger le jeune à faire appel

(21) Pour rappel, le décret de 1991 précise que le CAAJ «stimule, favorise la coordination en matière de prévention générale et supervise les actions mises en place en la matière au sein de l'arrondissement».

(22) CRI n° 10 (1990-1991), p. 34.

(23) CRI n° 10 (1990-1991), p. 37.

(24) Ibid. p. 33.

(25) Jean-Pierre Bartholomé, «Le décret relatif à l'aide à la jeunesse ou l'enfant naturel d'une jolie fille qui a mal tourné», Journal des procès, 1991, n° 192, p. 12.

(26) «Le caractère supplétif ne sera effectif que si les modalités de remboursement et la procédure de sélection des dossiers permettent un contrôle a posteriori». Christian Noiret, «Fin des conflits CPAS - OPJ ? », JDJ, n° 106, p. 7.

# Seul le programme de l'Exécutif de 1995-1999 mentionne la question de l'article 56

à l'aide spécialisée pour ensuite obtenir une aide du CPAS. Il poursuit en soulignant que «*cela aboutirait à exclusion du droit à l'aide sociale tous les jeunes pour qui l'aide la plus appropriée ne serait pas celle définie par les critères, même larges, de sélection des dossiers remboursables*». Dans un article qui dresse le bilan de cinq années d'application du décret, F. Tulkens<sup>(27)</sup> analyse la portée et les implications de l'action du conseiller. Elle en tire des conclusions quant à la nature du contrôle effectué par le conseiller. «*Toute la logique de l'intervention du conseiller est de renvoyer vers les services de première ligne (...). Or parfois, on observe une demande de «couverture», par les services de première ligne formulée directement ou indirectement, comme s'ils étaient à la recherche d'un mandat. Mais dans la logique du décret de l'aide à la jeunesse, et de cet article 36, il n'y a ni mandat ni couverture à rechercher auprès du conseiller. Le conseiller renvoie vers les services de première ligne qui tentent de régler les problèmes sur le terrain sans rapport de dépendance, de couverture ou de mandat. Ils sont bien sûr seuls et libres*». La question du contrôle avant remboursement ne saurait dès lors être qu'administrative. Le point a été abordé au cours des réunions de groupes avec les décideurs des CPAS. La plupart des participants ne contestent pas une forme de contrôle de l'utilisation des moyens octroyés, lorsqu'une subvention est accordée au CPAS par la Communauté française.

Notons enfin que les années 90 s'inscrivent, sur fond de crise économique latente, dans une optique sécuritaire se traduisant notamment par la mise en œuvre des «*contrats de sécurité et de société*». La priorité à la sécurité se décline aussi sous la forme de «*contrat de prévention*», notamment à destination des mineurs, chargé d'enrayer l'augmentation de la petite criminalité et des incivilités. L'investissement des gouvernements fédéraux et régionaux dans une forme de prévention axée sur la sécurité montre combien cette notion est multiforme et sujette à diverses interprétations de la part des différents acteurs. En définitive, la prévention d'inspiration émancipatrice

se fait doubler par la prévention sécuritaire aux yeux d'une grande partie de la classe politique tous partis confondus. Au-delà des problèmes inhérents à la définition et à l'évaluation des actions de prévention<sup>(28)</sup>, la conception émancipatrice, dans l'esprit qui a suivi la révolution culturelle de 68, se fait doubler par une conception pragmatique à l'œuvre dans tous les pays occidentaux. Pour plusieurs raisons (historique avec la répartition des compétences entre les entités fédérées, politiques avec la préférence pour une option privilégiant la sécurité, économique avec le carcan budgétaire de la Communauté française et sectorielle avec le poids du secteur de l'hébergement dans l'aide à la jeunesse...) la prévention telle qu'elle est défendue en Communauté française, se trouve sous-financée. Ce qui explique, sans doute aussi, le peu d'empressement avec lequel cet aspect sera mis en place après le vote du décret et dont la mise en œuvre de l'article 56 n'est qu'un des éléments.

## 2. - Les suites du décret : enlisement et blocages

À l'heure actuelle, l'article 56 du décret 1991 ne bénéficie d'aucun arrêté d'application. L'élaboration de cet arrêté avait néanmoins été prévue et rappelée à plusieurs reprises.

### 2.1. - Au niveau politique

Seul le programme de l'Exécutif de 1995-1999 mentionne la question de l'article 56. À l'origine, l'Exécutif mis en place en 1988 veut préciser «*les interlocuteurs et les institutions*» de l'aide aux mineurs. Par la suite, la Communauté française va être soumise à de très sérieux problèmes budgétaires tout en étant amenée à asseoir son autonomie

politique. Ces deux éléments, parmi d'autres, ont sans doute eu pour conséquence de «*geler*» toute contractualisation d'une collaboration avec d'autres niveaux de pouvoir, notamment régionaux et locaux.

La Déclaration de politique communautaire de 1992 veut rendre rapidement opérationnel le nouveau décret. La coalition PS-PSC de l'époque se focalise sur trois axes : «*le développement d'une politique de prévention*» avec le soutien aux services qui travaillent avec le jeune dans son milieu de vie, le soutien aux nouveaux CAAJ ainsi que le CCAJ. «*La gestion des services résidentiels*» (programmation, normes de financement) et enfin «*la participation de la Communauté française au rétablissement du sentiment de sécurité publique*». La question des relations avec les CPAS n'est pas mentionnée explicitement. Toutefois, on notera une référence à l'esprit qui a entouré la rédaction du décret, «*le développement d'une politique de prévention devrait comprendre les relations avec l'aide sociale générale*». Un crédit de cinq millions est prévu au budget de 1993 en vue du remboursement d'une quote-part dans les dépenses exposées par les CPAS en faveur des jeunes en difficulté ou en danger<sup>(29)</sup>.

Suite aux élections de 1995, la Déclaration de politique communautaire précise que «*le bon fonctionnement des services dits «de première ligne» garantit l'aide sociale générale. En aval intervient l'aide à la jeunesse comme aide spécialisée. Le Gouvernement harmonisera son action dans le domaine de l'aide à la jeunesse avec les politiques menées au niveau fédéral et régional. (...) La concertation avec les autres pouvoirs, y compris fédéral, doit permettre de restaurer le rôle essentiel du secteur de l'AJ*». Dans cet esprit, le Gouvernement a explicitement marqué sa volonté de «*mettre en œuvre l'article 56 du décret relatif à l'aide à la jeunesse*».

(27) Françoise Tulkens, «*Premiers éléments d'évaluation de l'application du décret relatif à l'aide à la jeunesse*», JDJ, 1996, n° 156, p. 282.

(28) Voir Jacqueline Fastrès et Jean Blairon, *La prévention, Un concept en déperdition ?*, Bruxelles, Editions Luc Pire, 2002, pp. 125-156.

(29) Question n° 150 de J.-P. Perdieu du 11 mai 1993. Objet : Aide à la jeunesse – CPAS, JDJ, 1993, n° 127, p. 18.

## Dégradation du climat entre services

Dans les programmes électoraux de 1999, seul le parti Écolo mentionne l'application de l'article 56 du décret. Sa mise en œuvre ne fait pourtant pas partie des priorités de la nouvelle majorité arc-en-ciel. On insiste plutôt sur le caractère préventif de l'action de la Communauté en matière d'aide à la jeunesse en pointant la question de la réforme du secteur de l'hébergement et la transformation de certains services d'hébergement en services d'aide en milieu ouvert. L'objectif est d'assurer une couverture géographique tout en accordant la priorité aux quartiers qui rencontrent les problèmes socio-économiques les plus aigus.

### 2.2. - Propositions des CPAS

Suite au décret du 4 mars 1991, plusieurs difficultés d'interprétation sont apparues concernant, d'une part, la distinction entre l'aide spécialisée et l'aide générale ainsi que le caractère supplétif de l'aide spécialisée et, d'autre part, l'absence d'arrêté d'application de l'article 56.

Sur le terrain, les discussions tournent autour de la définition des notions d'aide générale et spécialisée et du contexte des prises en charge financières. Rapidement, les notions de danger<sup>(30)</sup> et de difficulté, qui interviennent dans l'évaluation de la situation posent problèmes aux travailleurs sociaux. Laissées à l'appréciation de chacun, elles suscitent des interprétations différentes selon les services et les professionnels qui les envisagent.

Au-delà des difficultés sémantiques, l'absence d'arrêté d'application de l'article 56 suscite plusieurs propositions de la part des représentants des CPAS afin d'organiser les modalités de partition entre services<sup>(31)</sup>. En 1993, le Comité directeur de la section «CPAS» de l'UCVB<sup>(32)</sup> propose une définition des principes directeurs de l'arrêté d'application de l'article 56 : détermination des critères de subsidiarité et mode de décision en deux temps. Le conseiller donne d'abord un accord de principe sur base d'un dossier présenté préalablement par le CPAS après concertation mutuelle. Ensuite, après que le Conseil de l'aide

sociale ait arrêté sa décision de prendre en charge la situation du jeune en difficulté, le conseiller confirme la subsidiarité par l'Administration des frais engagés par le CPAS sur base de justificatifs. Le taux d'intervention du ministère dans les frais exposés par les CPAS dans le cadre de l'arrêté serait de 50 %. Les frais pris en compte par le ministère seraient de plusieurs ordres : médicaux, les interventions extérieures pour autant qu'elles soient affectées à l'aide ou l'accompagnement du jeune, l'hébergement scolaire, les séjours de vacances, les frais de placement familial non-subsidié, les frais de crèches, les aides financières individuelles permettant au jeune d'être maintenu ou mis en autonomie.

### 2.3. - Recours devant les tribunaux du travail

Cependant, suite au flou laissé par l'absence d'arrêté d'application et surtout d'avancées significatives dans le dossier, certains conflits tendent à se résoudre au sein des cours et tribunaux. En 1999, A. Lesiw<sup>(33)</sup>, alors secrétaire de la Section CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), durcit sensiblement la position des CPAS en développant la possibilité pour ces derniers

d'aller en justice. L'objectif est de forcer la Communauté française à appliquer l'article 56 d'une manière ou d'une autre. Pour la section CPAS de l'UVCW, la carence d'arrêté d'application qui consacre l'absence d'un cadre précis d'intervention est à l'origine de l'enlisement de la situation. L'article 56 doit permettre d'alléger les charges pesant sur les CPAS en construisant les prémisses d'un cadre clair d'intervention basé sur la solidarité, le soutien entre services publics<sup>(34)</sup>.

De leur côté, les responsables des SAJ et SPJ, ont enjoint les jeunes subissant un renvoi vers un autre service de déposer une requête auprès du tribunal du travail compétent avec le soutien d'un Service Droit des Jeunes. Cette extension du renvoi vers les tribunaux, si elle a permis de résoudre certaines situations, a aussi contribué à la dégradation du climat entre services.

Pourtant, peu de litiges résultant du conflit de compétences aboutissent à un jugement devant les tribunaux du travail. Des accords interviennent entre services, ou, le plus souvent, l'un des services «cède» et prend en charge la situation tout en estimant aller au-delà de ses prérogatives. Si la jurisprudence est relativement peu abondante, la tension se maintient à travers des conflits où cha-

(30) La notion de danger est également présente dans d'autres instruments juridiques. Nous la retrouvons notamment dans le décret «maltraitance» du 16 mars 1998 et elle est sous-entendue dans l'article 422bis du Code pénal.

(31) A. Eyllenbosch, président du CPAS de Saint-Gilles précise, à l'occasion du colloque de Louvain-la-Neuve du 24 novembre 1992, les critères et les normes d'intervention que devraient permettre d'établir l'article 56. Par ailleurs, le ministre en charge de l'Aide à la jeunesse de l'époque, Michel Lebrun, avait organisé des expériences pilotes avec des CPAS dans le but d'affiner les critères d'interventions.

(32) In «CPAS de Scharbeek. Une révolution copernicienne ? », JDJ, 1997, n° 167, p. 312.

(33) «En refusant d'exécuter le décret du 4 mars 1991, le Gouvernement de la Communauté française viole les principes fondamentaux de répartition des pouvoirs et bafoue les prérogatives du Parlement de la Communauté française qui avait voté un article 56 imposant à la Communauté française de rembourser les CPAS dans certains cas particuliers. (...) Le CPAS devrait introduire auprès du ministère de l'Aide à la jeunesse un état de ses frais d'aide sociale encourus pour des jeunes mineurs en difficulté. De préférence, la demande de remboursement devrait être adressée par recommandé. L'administration fournira une réponse négative à la demande du CPAS en arguant du fait que l'arrêté d'application de l'article 56 du décret d'aide à la jeunesse n'a pas encore été adopté. Sur base de ce refus, le CPAS serait, à notre avis, en droit d'introduire un recours auprès du tribunal de première instance pour violation des articles 1382 et 1383 du Code civil». A. Lesiw, «L'aide sociale à l'égard des mineurs d'âge», CPAS Plus, 1999, n° 1, pp. 8 et 9.

(34) Cette position aboutit in fine à l'interpellation de la Cour d'Arbitrage à travers quatre questions préjudicielles sur le sujet. La réponse aux trois premières peut être attendue fin 2002. «Le décret du 4 mars 1991 de la Communauté française relatif à l'aide à la jeunesse, plus particulièrement ses articles 36 et 56, viole-t-il le prescrit constitutionnel fixant les répartitions de compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les régions et notamment l'article 134 nouveau (26bis ancien) de la Constitution en tant qu'il considérerait ou aurait pour conséquence nécessaire que l'aide financière due par la Communauté française est subsidiaire, complémentaire et supplétive par rapport à celle que devrait octroyer prioritairement le CPAS compétent ?» Les trois premières questions préjudicielles ont été jointes (n° 2200-2261-2262). Voir C. trav. Bruxelles, 31 mai 2001, JDJ, 2001, n° 210. Voir également l'avis C.A., 20/11/2001. 4<sup>e</sup> questions préjudicielle : n° 2411.

que service défend ses intérêts. La crainte de voir ces arrêts faire jurisprudence est présente chez certains responsables de CPAS qui se sentent juridiquement démunis face à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976, leur confiant la mission d'apporter toute aide sociale sans restriction d'âge. Les arrêts rendus ne font pas, à proprement parler, jurisprudence, (même s'ils constituent une jurisprudence de l'ensemble des décisions des juridictions concernées). On observe néanmoins un certain cumul chronologique. Certains aspects, tels que la notion de dignité humaine, sont, au fil des jugements, précisés. Plusieurs principes permettant d'évaluer la dignité humaine d'une personne physique peuvent être relevés. Une grille de critères est alors constituée au fil du temps et des jugements.

L'examen des jugements et arrêts majeurs portés à notre connaissance depuis dix ans concernant les renvois de dossiers entre SAJ – CPAS permet de tirer quelques principes qui orientent les décisions dans les conflits entre l'aide générale et l'aide spécialisée. Lorsqu'on examine l'ensemble des arrêts et jugements rendus, on est frappé par leur nombre, relativement peu important, alors que les juridictions du travail sont, en terme d'accès, parmi les moins coûteuses et les moins engorgées. Outre l'explication évoquée plus haut, plusieurs éléments peuvent être avancés pour éclairer cet état de fait. Premièrement, le tribunal est essentiellement interpellé par des citoyens et il est nécessaire que ces derniers soient informés des démarches qu'ils peuvent entreprendre pour faire valoir leurs droits. Autrement dit, compte tenu des caractéristiques sociale, culturelle, économique du public considéré, le taux d'interpellation est faible surtout lorsqu'une famille bénéficie d'autres types d'aide (minimex...) et qu'elle ne désire pas entrer en conflit ouvert avec 'son' CPAS. Le temps est aussi un des éléments qui semble jouer dans la mesure où plusieurs litiges, portés devant les tribunaux, sont le fait de situations impliquant des mineurs proches de la majorité (dans le cadre de mise en autonomie). Pour ces derniers, l'accès au minimex est souvent une ques-

tion de mois. Le temps que le recours soit introduit et tranché, le jeune aura atteint la majorité. Un autre élément d'ordre organisationnel interne aux services de l'AJ peut être pointé. Il a été explicité par les délégués des SAJ/SPJ à plusieurs reprises : le manque de temps pour préparer et réaliser cette interpellation.

On relève une certaine homogénéité dans les jugements rendus. Les décisions vont, le plus souvent, dans le sens d'une condamnation des CPAS. Ceux-ci sont, en effet, dans la majorité des cas, tenus de payer les frais relatifs aux dossiers comprenant des mineurs d'âge. Même si des décisions ont aussi été prises dans le sens de la responsabilisation du mineur qui peut, dans certains cas, subvenir par lui-même à ses besoins ou faire appel à la solidarité familiale.

Les jugements portent essentiellement sur la loi organique des CPAS du 18 juillet 1976. Cela s'explique par le fait que la Communauté française ne fait pas partie des justiciables des tribunaux du travail, ce qui induit que ces derniers connaissent mieux la loi organique de 1976 que le décret de 1991. Ils ne font référence à ce dernier que dans la mesure où les questions amenées par les CPAS renvoient aux SAJ, ce qui est, au vu de la jurisprudence, assez rare (5 sur 29). En revanche, l'article 37 du décret qui signale que le tribunal de la jeunesse est compétent pour traiter «des contestations relatives à l'octroi, au refus d'octroi ou aux modalités d'application d'une mesure d'aide individuelle» n'a, à une exception près, pas été mentionné par les membres des CPAS.

Alors que, dans d'autres matières, la jurisprudence a débouché sur une cumulativité des avis rendus, ici, les nouveaux avis ne se réfèrent jamais aux décisions prises antérieurement, même quand la décision relève du même arrondissement. En fait, elle ne semble pas se justifier. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 semble suffisant, selon les tribunaux, pour condamner les CPAS, le SAJ intervenant alors de manière supplétive. On relève une certaine homogénéité dans le contenu des arrêts et jugements : ils aboutissent à une décision défavorable aux CPAS. Ceux-ci sont, en effet, dans la majorité des cas, condam-

nés à payer les frais relatifs aux dossiers des mineurs d'âge. Le tableau suivant regroupe les principes récurrents, affinés au fil des jugements et arrêts depuis la promulgation du décret de 1991, dans l'argumentation des instances juridiques pour trancher les conflits de compétences entre les Services d'Aide à la jeunesse et les CPAS.

Un mineur a droit à l'aide sociale générale en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS..

Un mineur a la capacité d'exercer seul son droit à l'aide sociale.

La loi organique ne contient aucune disposition qui obligerait le mineur à s'adresser prioritairement au SAJ.

L'aide du SAJ est supplétive et provisoire. L'aide doit être prioritairement octroyée par le CPAS compétent.

L'article 36 du décret autorise expressément le conseiller à orienter le jeune vers tout particulier ou service qu'il juge approprié.

Aucune décision judiciaire ne doit intervenir pour dessaisir le conseiller avant que celui-ci ne réoriente le jeune vers le CPAS compétent.

La non-application de l'article 56 n'est pas un motif de refus d'octroi de l'aide de la part des CPAS.

Le mineur ne doit pas être victime des divergences de vue qui existent entre les CPAS et les SAJ.

Plusieurs critères permettent d'apprécier la vie conforme à la dignité humaine : les ressources globales, le minimex, le fait de ne pas ne pas bénéficier des allocations familiales ou d'un salaire.

Rien ne prouve que le décret ait laissé à l'Exécutif la liberté de ne pas prendre l'arrêt d'application de l'art. 56.

La CF n'a commis aucune faute. Dans certaines situations, ce que le CPAS qualifie de dommage n'est que la conséquence de l'exécution de sa mission légale.

Le caractère résiduaire du CPAS est à apprécier par rapport à la législation sociale.

Les missions du CPAS n'ont en rien été modifiées par le décret du 4 mars 1991

## Mise en autonomie pour les jeunes proches de la majorité

### 3. - Photographies des relations entre les CPAS et les SAJ/SPJ en CFWB

Cette troisième section vise à rendre compte du travail de synthèse réalisé suite aux 23 rencontres avec des travailleurs sociaux et des décideurs des CPAS et SAJ/SPJ <sup>(35)</sup>. Au cours de ces réunions, nous avons tenté de décrire et d'analyser la manière dont se vivent aujourd'hui les relations entre les services d'aide à la jeunesse et les CPAS sur le terrain, en identifiant les situations problématiques, les difficultés rencontrées ainsi que les raisons qui concourent à ces situations.

Les propos tenus par les acteurs de terrain (assistants sociaux de CPAS et délégués SAJ/SPJ) et les décideurs (conseillers/directeurs de l'aide à la jeunesse, président(e)s, secrétaires et conseillers de CPAS) mettent en exergue différents éléments renvoyant pour l'essentiel aux aspects liés aux relations qui se jouent entre les différents intervenants :

- le manque de communication;
- la spécificité de chaque service;
- la reconnaissance de cette dernière par les autres acteurs du champ de l'aide sociale;
- une certaine idée de l'identité professionnelle et de la légitimité de l'action du service;
- etc.

Dans chaque groupe, on a pu percevoir la volonté des travailleurs de terrain et des décideurs de trouver un cadre de collaboration qui clarifie les compétences de chacun et qui fournisse des balises pour rencontrer «le bien du jeune et des familles». Il a été impossible de répondre à la question de la définition des critères motivant la partition d'une situation entre l'aide sociale générale et l'aide spécialisée. La méthodologie utilisée doit sans doute être questionnée, le temps imparti à la recherche, l'aspect «sensible» de la problématique ont certainement limité la portée des réunions de groupe. Il reste que la difficulté à ex-

plorer la question des critères de renvoi est symptomatique du manque de balises qui caractérise la définition de l'aide spécialisée par rapport à l'aide générale. À de multiples reprises, nos interlocuteurs se retranchaient derrière des «exemples types» pour illustrer leur propos, sans être en mesure d'identifier des éléments récurrents qui permettent de définir les conditions objectives d'un renvoi ou d'une prise en charge. Deux «situations types» de renvoi ont néanmoins été pointées au fil des discussions :

#### La mise en autonomie

La question de la mise en autonomie pose problème pour les jeunes proches de la majorité. Dans ces cas, il arrive que le CPAS refuse d'apporter une aide «*parce que les mineurs n'ont pas droit au minimex*» explique un délégué. Du côté des CPAS, indépendamment de la question de l'accès des mineurs à l'aide sociale, on ne peut s'empêcher de penser que ces demandes sont liées à des situations de danger ou de difficulté : «*le jeune de 17 ans qui veut quitter le giron familial, c'est rarement pour une question de confort, c'est un jeune en situation affective précaire, qui quitte le foyer familial se met peut être en danger car il ne sait pas toujours se prendre en charge*». Au SAJ, on se montre réticent quant à une intervention à l'égard de ces jeunes parce qu'ils ne sont en général pas (ou plus) demandeurs d'un suivi, condition à l'aide du SAJ, ils souhaitent juste vivre en autonomie. Dans les CPAS, la mise en autonomie est parfois perçue comme une manière de se débarrasser de jeunes dont on ne sait plus quoi faire. «*Après de multiples expériences avec un jeune, ils estiment qu'il n'y a plus rien à faire. Alors ils ferment le dossier et renvoient vers le CPAS ou trouvent un service qui arrivera bien à forcer le CPAS à intervenir*». La question de la garantie locative qui n'est pas prise en charge par la Communauté française fait aussi l'ob-

jet de renvois spécifiques. L'arrêté d'application de 1998 <sup>(36)</sup> ne reprend pas ce type de frais pour l'aide à la jeunesse.

#### Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

Les MENA constituent une autre situation de renvois réciproques. Les MENA pris en charge par le CPAS font l'objet d'un refus systématique de la part du SAJ. Souvent, ce dernier considère que le CPAS doit intervenir lorsque des MENA vivent dans des conditions qui par essence sont problématiques du point de vue de la dignité humaine (matérielles, médicales, etc.). Pourtant, le CPAS renvoie fréquemment ces mineurs vers le SAJ estimant qu'ils sont en situation de danger. Le statut social de ces jeunes n'est donc pas clair (mineurs en danger ou dans le besoin ?) et il en résulte un flou dans la prise en charge. La problématique de ces mineurs ne se limite toutefois pas au cadre strict des relations entre SAJ et CPAS; elle s'inscrit plutôt dans les problèmes liés au cadre plus général de la politique d'asile et d'immigration au niveau fédéral mais aussi européen.

#### 3.1. - Des relations choisies et une communication (quasi) inexistante

L'analyse des discussions des groupes montre peu, voire pas, de coopération entre les CPAS et le SAJ. Toutefois, le constat n'est pas partagé partout. Pour les assistants sociaux des CPAS présents, la collaboration est, sauf exception, difficile voire inexistante, ou repose sur des affinités personnelles. Du côté des SAJ, on tend plutôt à positiver en signalant que cela dépend des situations, des personnes et des CPAS. Certains conseillers reconnaissent pourtant travailler de manière privilégiée avec certains assistants sociaux de certains CPAS. Ce qui, en terme de service public, n'est pas sans poser question, surtout si l'on se remémore l'esprit du décret de 1991 et la place

(35) Elle constitue la synthèse des analyses réalisées suites à la vingtaine de rencontres organisées avec des délégués et des conseillers/directeurs des SAJ et SPJ de la province de Liège, de la région du Hainaut et de la Région bruxelloise, ainsi qu'avec les assistants sociaux et certains responsables des CPAS des régions précitées.

## L'assistant social signale la situation par recommandé

que les collaborations initialement prévues avaient dans la couverture des missions assignées par le décret.

Le premier élément évoqué par les participants, SAJ/SPJ et CPAS, c'est l'absence de communication et de relations. Ces problèmes de collaboration sont en grande partie issus des représentations que les uns portent sur les autres. Ils alimentent en retour l'incompréhension et les difficultés de communication. Pourtant, très souvent, nous avons eu l'impression d'avoir, de part et d'autre, une même analyse de la situation, les propos des uns renvoyant, dans un jeu de miroir, aux difficultés évoquées par les autres, chaque intervenant s'assurant, selon la formule consacrée, d'«agir pour le bien de l'enfant».

Le déficit en communication est aussi lié à des différences organisationnelles. Le suivi des dossiers, le type d'information et les conditions de transmission diffèrent d'un service à l'autre. Les uns invoquent le secret professionnel, les autres le secret partagé dans le cadre d'un travail quotidien qui est effectué avec le jeune ou sa famille. Le manque de communication entretient aussi la méconnaissance du fonctionnement des autres services, des modes d'action, des cultures de travail différentes selon la spécificité de chacun. Les uns comme les autres n'ont qu'une vision fragmentaire de la manière dont travaillent leurs partenaires. Au niveau de la perception des compétences de chaque service, l'ampleur du travail d'accompagnement social reste souvent méconnue de la part des délégués SAJ/SPJ. Dans certains groupes de discussion, les délégués ont d'ailleurs reconnu un manque d'information sur les services avec lesquels ils travaillent. Alors que les délégués mettent surtout l'accent sur les CPAS qui possèdent un service jeunesse, ils ne semblent pas savoir que de nombreux CPAS (surtout urbains) disposent de travailleurs sociaux spécialisés. Quant aux assistants sociaux, ils se représentent un SAJ doté d'une capacité d'action largement surévaluée. Cette représentation d'un SAJ censé être capable de régler toutes les situations procède d'une méconnaissance de ses missions et du type de tra-

vail qui y est accompli. La spécificité du SAJ n'étant pas comprise du côté des CPAS, le travail avec les familles et les implications que cela sous-tend ne semblent pas interprétés correctement. D'où les renvois jugés déplacés, la réticence voire le refus de transmettre de l'information d'un côté, le sentiment de ne pas être reconnu pour le travail d'accompagnement effectué, de n'être appelé que pour les aspects financiers alors que ces professionnels sont issus des mêmes formations.

Trois exemples ont fréquemment été présentés par les participants. Ils illustrent les implications des difficultés de communication de part et d'autre :

### Les délais de traitement d'une situation

Pour le travailleur de première ligne, l'urgence liée à la situation de danger décelée implique un traitement très rapide, surtout lorsque la situation est renvoyée au dernier moment. Au cours des réunions, les délégués ont expliqué que le temps consacré à l'analyse de la situation s'avère parfois très utile si l'on veut éviter un placement. *«On est confronté à des mouvements de panique de la part de certains intervenants. On a souvent des pressions qui viennent de l'extérieur pour des demandes de placement; et nous, on joue un peu un rôle de filtre et de frein»*. Les conseillers admettent toutefois que certains dossiers, surtout ceux relevant de la difficulté (2, § 1) pourraient être traités plus rapidement et que la période d'investigation, qui varie d'un SAJ à l'autre, est régulièrement dépassée. Néanmoins, les SAJ/SPJ revendiquent une autre logique en imposant, sauf circonstances exceptionnelles, un délai qui autorise un temps de réflexion pour redéfinir la demande en fonction des besoins du jeune et/ou de sa famille. Mais lorsque la situation l'impose, *«il peut y avoir un diagnostic du danger et une détermination de la compétence le jour-même»*. Conséquence fréquente de ce manque de communication quant aux spécificités du

travail en SAJ, le CPAS passe du temps *«à construire un dossier que le SAJ ne pourra pas refuser»*, l'assistant social signale la situation par recommandé ou alors il contacte simultanément le parquet de peur que le SAJ ne prenne pas en considération la situation. Cette méfiance a parfois pour effet, lorsque la collaboration entre le SAJ et le parquet n'est pas très bonne, d'infirmier l'objectif de déjudiciarisation du décret. Cette question des délais demande à la fois une homogénéisation du traitement entre arrondissements avec les conséquences organisationnelles qui en découlent et une meilleure communication à l'encontre des interlocuteurs extérieurs sur la spécificité du travail accompli et les objectifs poursuivis.

### La fermeture d'un dossier

Paradoxalement, une fois qu'un dossier est ouvert, certains intervenants de première ligne (CPAS, ONE...) insistent parfois pour que la situation ne soit pas trop vite clôturée. Ces fermetures de dossier inquiètent les assistants sociaux qui ne sont pas tenus au courant de l'évolution d'une situation. Comme le rappelle une déléguée chef, *«une fermeture peut avoir une portée pédagogique pour une famille qui se sent ainsi responsabilisée»*. La difficulté rencontrée pour faire ouvrir un dossier au SAJ et la méconnaissance de ses rouages laissent certains assistants sociaux inquiets. Alors que la fermeture d'un dossier pourrait être perçue comme positive, ces assistants sociaux y voient la disparition d'un cadre de travail qui les rassurait, surtout lorsqu'ils ne sont pas spécialisés dans les questions de jeunesse. Dans un groupe de délégués, on comprenait très bien la réaction des CPAS par rapport aux fermetures. *«Dans de nombreux cas, le dossier est aussi fermé étant donné qu'aucune solution n'est trouvée et que plus rien n'est fait dans ce dossier : c'est le statu quo ! »*.

### La notification d'un refus

L'absence de communication se cristallise aussi avec la demande de notifica-

(36) *Moniteur belge*, 01/09/1998.

## Institutions trop soumises à la «couleur» des responsables politiques locaux.

tion d'un refus<sup>(37)</sup>. Dans les situations urgentes, cette demande du SAJ pousse les assistants sociaux à introduire une demande auprès de leur Comité spécial du service social. Pour pouvoir relayer le dossier au SAJ, le CPAS doit effectuer une notification de refus qui permettra à l'aide spécialisée d'agir. À la réception de la notification, certains membres du groupe craignent que le SAJ ne propose à une association privée comme le Service Droit des Jeunes (SDJ) de mener le refus devant le tribunal du travail. «*Mais est-ce qu'on peut obliger le jeune à attendre un jugement ? On est quand même confronté à des situations d'urgence. Si après deux semaines, on constate que le SAJ ne bouge pas, on est quand même obligés de prendre en charge*». Les pressions vont croître jusqu'à ce que l'une des deux institutions cède. Dans ce contexte, certains travailleurs sociaux préfèrent demander une prise en charge par le CPAS plutôt que risquer de s'y voir contraindre par un tribunal du travail. «*Et donc finalement, on plie*». Aux dires de certains délégués, cette procédure est une condition d'intervention de la Communauté française. Cette demande de notification semble s'être généralisée du côté des SAJ/SPJ, même si elle débouche rarement sur une requête au tribunal du travail par l'intermédiaire du SDJ et encore plus rarement sur une interpellation dans le cadre de l'article 36, § 5 du décret 1991.

### 3.2. - La prééminence des «contacts personnels»

Le déficit de relations est souvent justifié par la question du secret professionnel. Celle-ci suscite, de la part des délégués, certaines craintes surtout vis-à-vis des petites communes. «*Si des informations sont données, le président pourra immédiatement savoir de quelle famille on parle*». «*Nous sommes confrontés à une grande difficulté car, d'une part, nous comprenons que les CPAS ne peuvent donner des droits lorsque la situation décrite par les personnes aidées ne reflète pas la réalité et, d'autre part, nous travaillons en toute transparence avec la famille*». Alors qu'il existe, de part et d'autre, des textes qui régissent très clai-

rement les conditions de transmission d'informations dans le cadre professionnel<sup>(38)</sup>, la communication et la collaboration procèdent d'une reconnaissance qui résulte avant tout de contacts interpersonnels noués au cours d'une situation antérieure, octroyant alors une réputation qui autorise la poursuite de nouvelles relations de travail. Pour le délégué, les conditions d'un rapport de confiance sont réunies et on sait que les informations transmises ne seront pas utilisées «contre» le jeune et/ou sa famille. À plusieurs reprises, les groupes de délégués ont souligné la qualité des relations entretenues avec certains travailleurs sociaux de CPAS, mais «*cela dépend du CPAS, de la situation et de la personne*», ce qui laisse supposer que les collaborations à un niveau institutionnel sont plus rares. De manière analogue, les assistants sociaux des CPAS estiment que l'efficacité de la collaboration entre les deux institutions est régulièrement fonction de la qualité de l'échange entre travailleurs sociaux.

La réticence des délégués à transmettre de l'information trouve aussi son origine dans le sentiment d'être face à des institutions trop soumises à la «couleur» des responsables politiques locaux. Les collaborations avec les CPAS ne sont jamais acquises, car le turn-over politique est susceptible de remplacer les responsables, changer les objectifs et donc les partenariats à privilégier. Face au cadre légal et institutionnel des CPAS qui est perçu comme «rigide et strict», car lié à leur forte dépendance au pouvoir politique communal, certains conseillers ont revendiqué la spécificité d'un service méta-communal, qui garantisse l'effectivité de l'aide quelle que soit la politique sociale de la commune. Celui-ci permettrait d'aller au-delà de «*l'arbitraire des réponses données par les CPAS*». En effet, nous expliquent-ils,

«*pour une même demande dans deux CPAS différents, on peut recevoir deux réponses différentes*». C'est, semble-t-il, particulièrement vrai pour les questions relatives aux MENA et aux familles en cours de procédure d'asile. Pourtant, si l'on s'en tient aux pratiques relatives par les délégués, le problème ne serait que reporté d'un échelon, si grande est l'hétérogénéité des pratiques des SAJ/SPJ d'un arrondissement à l'autre<sup>(39)</sup>.

Lorsque le «*courant ne passe pas*», les assistants sociaux des CPAS éprouvent des difficultés pour accéder à l'information. Face au secret professionnel, ils doivent recommencer le travail de décodage de la situation. Les assistants sociaux se plaignent que les renvois se déroulent trop souvent sans contact préalable : «*C'est le jeune qui vient, parfois sans papier*»; «*Il n'y a pas de travail en amont alors qu'un simple coup de fil serait déjà bien*»; «*Soit on paie, soit on met le jeune en otage*». Au niveau de la hiérarchie des CPAS, on regrette l'absence d'un «*passage de témoin*. (...) *Il y a une irresponsabilité pédagogique dans la non transmission d'information, du passage de relais...*». Ce sentiment d'un manque de collaboration avec certains membres du SAJ contribue à décourager les assistants sociaux pour interpellier le SAJ. «*On est découragé, quand on peut s'en occuper nous-mêmes, on le fait. Ce n'est que dans les cas les plus flagrants qu'on les contacte*». «*Mais on essaie de contacter d'autres services de première ligne avec lesquels la collaboration se fait sans chichis, sans manières*». L'urgence aidant, les difficultés de coopération conduisent certains assistants sociaux à ne plus faire appel au SAJ. Du côté du SAJ, on trouve le même type de situation. On reconnaît ne pas entretenir de contact avec certains CPAS avec lesquels «*il est impossible de travailler*». Lorsqu'un jeune est issu d'une

(37) Lorsque le CPAS refuse de prendre en charge une situation, le SAJ demande une notification de refus. Cette dernière permet au conseiller de justifier la prise en charge auprès de la Direction générale de l'aide à la jeunesse (DGAJ). Selon les assistants sociaux rencontrés, elle permettrait au SAJ, par l'intermédiaire des Services Droit des Jeunes, d'introduire une requête auprès du tribunal du travail.

(38) Les Articles 6.1°, 7.1°, 12.2° et 6° du Code de déontologie pour l'aide à la jeunesse ainsi que les articles 36, § 2 et 50 de la loi organique de 1976 pour les CPAS. Par ailleurs, l'UVCB a publié un ouvrage consacré à ce sujet. G.P. Libin, *Le CPAS face à l'obligation de secret*, Union des villes et des communes, Bruxelles, 1990.

(39) La couleur politique des conseillers et directeurs paraît également très affirmée dans certains cas. Cependant, les conseillers sont membres d'une administration et sont tenus d'en respecter les règles.

## L'impression que «les législations se superposent»

de ces communes, on préfère activer l'article 36, § 6 du décret 1991.

### 3.3. - Des spécificités mal comprises et inaudibles

L'une des spécificités du travail réalisé au SAJ est la concertation avec les familles et l'obligation de soumettre le plan d'aide à l'approbation de ces dernières (art. 7 du décret 1991). Cette caractéristique implique, notamment la transmission d'informations relatives à la situation d'un jeune. Au cours des réunions de groupe, il a fallu un certain temps pour que l'information relative à cette nécessité de collaborer avec la famille soit comprise telle quelle par les chercheurs. Cette difficulté à communiquer la particularité d'un travail est sans doute symptomatique de l'embarras que peuvent éprouver les assistants sociaux de CPAS à comprendre la spécificité du SAJ et ses implications dans leurs collaborations éventuelles. Il semble que la difficulté qu'éprouvent les membres du SAJ pour faire percevoir l'originalité et l'intérêt de leur travail apparaît aussi avec les autres intervenants de première ligne (CPMS, ONE...). Les questions de communication et de collaboration se posent fondamentalement avec tous les services. Cependant, elles se révèlent être moins visibles qu'avec les CPAS dans la mesure où il n'y a pas ou peu d'enjeux financiers.

### 3.4. - Évaluation des situations de danger et de difficulté

Un sentiment de flou législatif, l'impression que «les législations se superposent», a fréquemment été évoqué, parallèlement à la sensation d'être face à un problème complexe auquel il faut ajouter une jurisprudence jugée influente. La plupart des assistants sociaux et délégués ne savent pas (plus) qui prend quels frais en considération et surtout dans quel contexte. L'impression de flou se renforce lorsqu'on évoque la question des MENA, matière pour laquelle intervient aussi la politique d'immigration définie par les instances fédérale et européenne.

C'est que la définition des notions de danger et de difficulté demeure, avec les quelques précisions du décret, soumise à l'interprétation individuelle. Faute de balises

claires, chacun élabore sa propre grammaire pour lire les situations rencontrées. Et même si, au sein de chaque SAJ, les conseillers décident de la formalisation et si les délégués chefs sont chargés de veiller à l'homogénéité de traitement entre les situations par les délégués, il reste que, en définitive, la régulation des critères d'appréciation d'une situation se réduit au mieux à des discussions bilatérales. Les conseillers de l'Aide à la jeunesse soulignent que la notion de danger se définit à partir d'un faisceau d'éléments convergents mais qu'elle reste soumise à la subjectivité du délégué.

Du côté des CPAS, les assistants sociaux développent eux aussi leur propre grille de lecture des situations de danger. Lorsqu'ils sont confrontés au SAJ, il arrive souvent que les situations présentées ne soient pas considérées comme vraiment pertinentes. Le renvoi sera donc fonction de la sensibilité, de la capacité à gérer le stress engendré par la situation. Un des éléments évoqués a trait à la capacité d'agir : lorsque toutes les démarches (y compris une collaboration avec d'autres services : AMO, ONE, CPMS, ...) ont échoué pour aider un jeune, le CPAS décide de faire appel au SAJ. Dans les CPAS urbains, il a été précisé que «l'habitude de travailler dans des situations problématiques en général» repousse le renvoi. La question se pose dès lors des divergences de perception des situations problématiques, même dangereuses, variant entre les services. Qui est compétent pour quoi ? «Ils diront toujours qu'ils ne sont pas plus compétents que nous» et c'est, ajoute-t-on, finalement le cas au vu des situations pratiquement prises en charge au sein de l'aide sociale générale («surtout lorsqu'il existe un service jeunesse, le renvoi est systématique»), exception faite des outils d'encadrement disponibles et nécessaires à la demande du jeune.

Les délégués SAJ, confrontés de manière journalière à des situations de danger, stigmatisent la sensibilité des assistants sociaux qui s'inquiètent pour «la vie affective mouvementée de la mère ou la saleté qui règne dans la maison d'une famille». Ils dénoncent la tendance à une «logique parapluie» qui revient à se débarrasser

d'une situation pour se préserver un certain confort professionnel. Cette question touche à la prise de risque du professionnel de l'aide sociale vis-à-vis du client et de la collectivité. Dans ce contexte, certains assistants sociaux reconnaissent que le renvoi vers l'aide spécialisée peut représenter un «filet de sécurité pour éviter un retour de flamme». Ainsi, une participante a exprimé la crainte que pouvait susciter une situation trop lourde à gérer dans le cadre de sa fonction. D'une manière générale les assistants sociaux des CPAS font appel lorsqu'ils estiment que la situation devient trop dangereuse. «Lorsqu'on est dépassé par la situation. On demande un cadre, une infrastructure». «Quand on est dépassé, on veut se protéger, on a peur pour soi. C'est difficile de savoir jusqu'où on peut aller, jusqu'où on est prêt à aller sans avertir d'autres organismes». «C'est difficile d'être impliqué dans quelque chose qui nous dépasse. On est pris entre notre peur et la crainte de mettre le jeune dans une situation plus difficile encore». Ce sentiment est lié au contexte social après «les affaires» de 1995-1996 évoquées à plusieurs reprises par les trois groupes d'assistants sociaux. Cette crainte est sans aucun doute exacerbée par l'adoption du décret «maltraitance» en mars 1998. Ce dernier oblige les intervenants sociaux à fournir une aide à l'enfant victime ou à en informer une instance compétente. C'est donc moins des critères de renvoi, de fonction de situation objectivées, qu'un sentiment confus; mélange d'émotions liées à une insécurité personnelle et à une crainte pour le jeune dont on suit le dossier.

Certains assistants sociaux de CPAS rencontrés en arrivent à questionner la méthode des SAJ. Plusieurs anecdotes ont montré les «limites» d'une aide négociée avec l'accord des personnes. «Parfois on maîtrise mieux la situation que le délégué qui n'en tient pas compte». On entrevoit ici des questions de reconnaissance, de pouvoir et de légitimité entre les services que l'on rencontre par ailleurs dans d'autres secteurs du travail social<sup>(40)</sup>. Elles renvoient aux identités professionnelles de chacun, conditionnant la nature des relations entre les deux services. Les as-

(40) Voir A. Franssen, «Les travailleurs du non-marchand : héros et victimes» in *Recherches sociologiques, Louvain-la-Neuve, UCL, vol XXX, n° 2, 1999, p. 159.*

## *Le remboursement devait permettre aux CPAS de jouer pleinement leur rôle de service d'aide de première ligne*

sistants sociaux se plaignent d'être perçus comme des «assistants sociaux-distributeurs d'argent». D'où cette demande, parfois insistante, des assistants sociaux de participer à l'accompagnement sur d'autres plans que le volet financier. «On n'est pas qu'un mister-cash, qu'on nous associe à la procédure d'aide générale ! Mais pas simplement, on a placé un gamain là, la Communauté française donne autant, vous allez payer ça parce que la famille est un peu à court. Si je viens avec ça au Conseil ils vont me dire, mais avec quoi vous venez». Lorsque de bonnes collaborations existent, le conseiller décide mais tient compte de l'avis émis par les différents intervenants. L'ensemble des intervenants reconnaît que le pouvoir de décision du conseiller a généralement plus de poids lorsque les intervenants se réunissent. Mais les délégués concèdent que les assistants sociaux de CPAS ne sont que rarement conviés lors d'une formalisation avec le conseiller, le délégué qui a en charge le dossier et la famille. Les demandes du SAJ vers le CPAS se font plus généralement par téléphone et impliquent une réponse directe.

De manière concomitante aux aspects financiers, si l'on veut dépasser les affinités personnelles en vue d'une bonne collaboration entre CPAS et SAJ, on retiendra :

- une bonne connaissance des spécificités de chaque service;
- une demande par écrit motivée;
- un entretien téléphonique voire une rencontre préalable afin d'assurer le relais;
- la transmission des informations nécessaires à la résolution de la problématique selon les règles déontologiques en vigueur;
- la présence des différents intervenants pour la formalisation auprès du conseiller.

### **3.5. - Éléments structurels participant aux (dys)fonctionnements évoqués**

Si l'absence de collaboration procède d'un manque de communication et d'une méconnaissance des spécificités des

autres services, celle-ci trouve son origine dans des éléments structurels qui contribuent à l'entraver sur le terrain. Le premier élément évoqué, c'est l'inévitable absence de moyens. Dans les CPAS, comme dans les SAJ, on déplore la charge de travail, le nombre de dossiers à traiter, le manque de temps pour suivre un dossier correctement. Cette surcharge serait à l'origine du manque de temps pour contacter les intervenants et procéder à l'échange d'informations, la concertation et à la collaboration que chacun appelle de ses vœux.

L'homogénéisation et l'organisation des Services constituent sans doute des éléments qui faciliteraient les conditions de travail et de prise en charge des jeunes et de leur famille. Pourtant, il semble que les trop rares relations entre CPAS et SAJ/SPJ sont tributaires d'un cadre législatif et administratif contraignant.

Dans la première partie de cette note, nous avons vu dans les travaux parlementaires ayant précédé le vote du décret 1991 que les CPAS constituent une des pièces maîtresses de sa mise en œuvre. La logique de ce dernier vise à renvoyer une partie des situations vers les services de première ligne, particulièrement pour la prévention et la déjudiciarisation. Les CPAS sont les premiers à être en mesure de développer une réelle action de prévention. Le remboursement devait alors permettre aux CPAS de jouer pleinement leur rôle de service d'aide de première ligne.

Comme l'ont souligné les délégués et conseillers/directeurs, le renvoi vers les services de première ligne (et donc la connaissance de leurs missions) est central dans l'action des SAJ/SPJ. Les relations de collaborations avec ces acteurs essentiels, que sont les CPAS, dans la mise en œuvre du décret 1991 sont nombreuses mais elles se déroulent de manière 'aléatoire', sans règles claires. Alors que le CPAS était appelé à devenir le partenaire incontournable du SAJ, il reste le plus souvent de côté ou du

moins, les collaborations dépendent trop souvent des relations interpersonnelles même si cela s'inscrit dans le cadre de relations de service public à service public. D'entrée de jeu, suite à l'expérience des relations entre CPJ et CPAS, l'application de l'article 56 a été envisagée comme le nœud de toute collaboration. En d'autres termes, l'application de l'article 56 dans ses aspects financiers devait servir de catalyseur à la mise en œuvre d'une collaboration durable entre les deux types de services. Aujourd'hui, faute de cadre et d'accords sur ce terrain, la nature des rapports entre SAJ et CPAS se focalise principalement sur des aspects relationnels, sous-tendus par les aspects financiers. Or, d'après la ministre de l'Aide à la jeunesse, à titre d'exemple, «l'application de l'article 56 sur Liège coûterait un million (BEF)»<sup>(41)</sup>. Une somme symbolique au regard des budgets des CPAS<sup>(42)</sup>.

De leur côté, les CPAS ont vu, depuis 1976, une extension de leurs missions et un accroissement de leurs dépenses. Sur la même période, les communes, lieu d'ancrage institutionnel des CPAS, se sont vues dotées de nouvelles compétences augmentant encore les dépenses à leur charge (réforme des polices, accueil extrascolaire...). Dans ce contexte, les sommes promises à l'époque par la Communauté sont apparues comme une possibilité de financer une partie de leurs missions. L'argument de la réduction de l'assiette de solidarité évoqué par plusieurs responsables de CPAS doit certainement être entendu. Néanmoins, se pose la question de savoir si c'est bien à la Communauté française de combler ce manque.

On voit donc comment la problématique des renvois mal gérés naît de l'absence de modalités de remboursement entre l'aide générale et l'aide spécialisée, que ce soit par l'activation de l'article 56 ou encore l'extension de l'arrêté du 30 juin 1998 à d'autres services publics. La question n'est pas de pointer le «mau-

(41) N. Maréchal, in «Quinze mois de touche verte dans l'aide à la jeunesse : qu'est ce que ça change ? », JDJ, n° 200, p. 7.

(42) Cependant, il n'existe aucune données disponibles pour évaluer les transferts entre les deux institutions dans la mesure où les CPAS ne comptabilisent pas les aides fournies en fonction de l'âge. Du côté des SAJ/SPJ, l'encodage des aides en 36, § 6 ne permet pas de retenir les aides qui seraient du ressort de l'aide générale.

vais joueur» dans la mesure où les éléments structurels imposent aux acteurs des logiques qui entrent en concurrence ou se superposent. Pour les responsables des CPAS, la promesse d'un remboursement pour les frais engagés les pousse à rester attentistes sans s'engager plus avant, ou alors dans des situations urgentes, avec toujours, cette volonté de questionner le cadre qui les conduit à de telles prises en charge. Mais en aucun cas, il n'existe une dynamique de collaboration qui soit pérennisée. Au SAJ, l'absence de remboursement conduit les conseillers à surexploiter l'article 36, § 6 du décret 1991 garantissant une aide, de manière exceptionnelle et provisoire, sans que cela ne s'accompagne d'un travail de réclamation des frais encourus auprès du service concerné conformément à l'article 3 de l'arrêté du 30 juin 1998 fixant les limites des dépenses exposées en vue de l'aide individuelle relative à l'aide et à la protection de la jeunesse.

Dans les conditions qui viennent d'être exposées, l'article 36, § 6 du décret 1991 ne saurait être transitoire, et encore moins supplétif. Le travail d'orientation (art. 36, § 2), d'interpellation (art. 36, § 5) et de recouvrement (art. 3, § 1 de l'arrêté d'application du 30 juin 1998) est donc difficile à mettre en œuvre étant donné la diversité des relations entretenues avec les CPAS. Comme on a pu le voir, le jeune, de manière ponctuelle (qui dépend notamment de sa motivation), introduit grâce à l'aide de services privés tels les Services Droit des Jeunes un recours auprès du tribunal du travail. Cette externalisation du travail d'interpellation connaît ses limites dans la mesure où les arrêts des cours et tribunaux du travail contribuent surtout à envenimer les relations entre les uns et les autres.

La possibilité d'accès du jeune et de sa famille à l'aide à laquelle ils ont droit reste trop dépendante de la détermination du jeune, de ses ressources matérielles et culturelles... Pour les travailleurs sociaux (assistants sociaux et délégués), ces conflits institutionnels sont pesants d'autant qu'ils s'inscrivent dans un contexte de surcharge de travail, de questionnement quant aux finalités de

l'aide apportée et surtout au vu des missions effectuées (travail avec des mineurs et des familles en difficulté, en danger...).

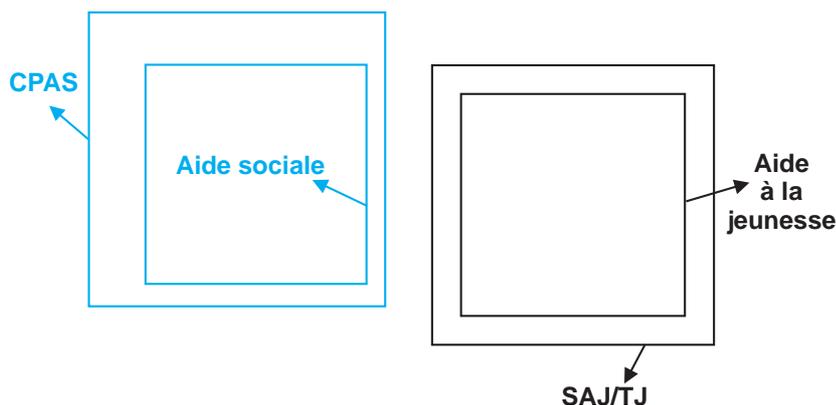
## 4. - Réflexion des chercheurs

L'objectif de cette partie est d'identifier les «bonnes questions» auxquelles il faut répondre pour entamer le dénouement de cette problématique. Nous proposons donc une modélisation qui permet d'identifier et de clarifier les différents enjeux relevant du renvoi entre institutions. L'analyse de la jurisprudence et les résultats des rencontres avec les tra-

vailleurs sociaux des SAJ/SPJ et CPAS permettent de pointer quelques enjeux. La configuration des relations entre services peut être envisagée de différentes manières :

1. Soit les services sont des systèmes indépendants et alors leurs relations n'ont aucune raison d'être. Cette configuration demande une partition claire des compétences attribuées à l'aide spécialisée et à l'aide générale. Il ressort pourtant des réunions de groupes que les deux types de services accomplissent de nombreuses collaborations et qu'une généralisation de celles-ci est souhaitée par l'ensemble des acteurs de terrain.

Légende



CPAS : Zone des aides CPAS – loi de 1976 organique des CPAS.

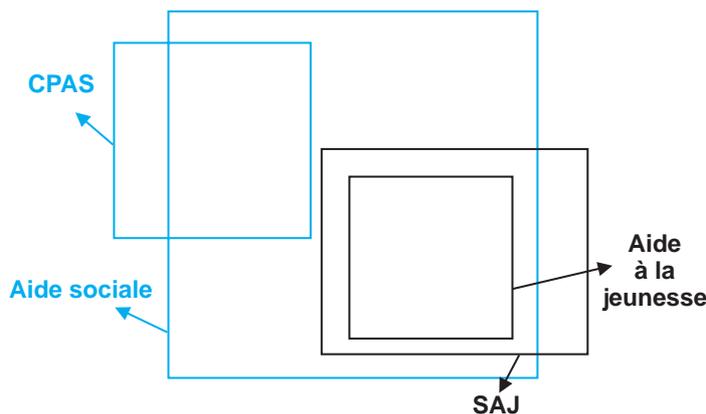
SAJ (tribunal de la jeunesse) : Zone des aides SAJ (TJ) – décret de 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

«Aide sociale» : aide sociale générale à la jeunesse.

«Aide à la jeunesse» : aide sociale spécialisée à la jeunesse.

2. Soit, on considère que l'aide spécialisée fait partie intégrante de l'aide générale. Mais l'ancrage institutionnel actuel et surtout sa complexité laissent présa-

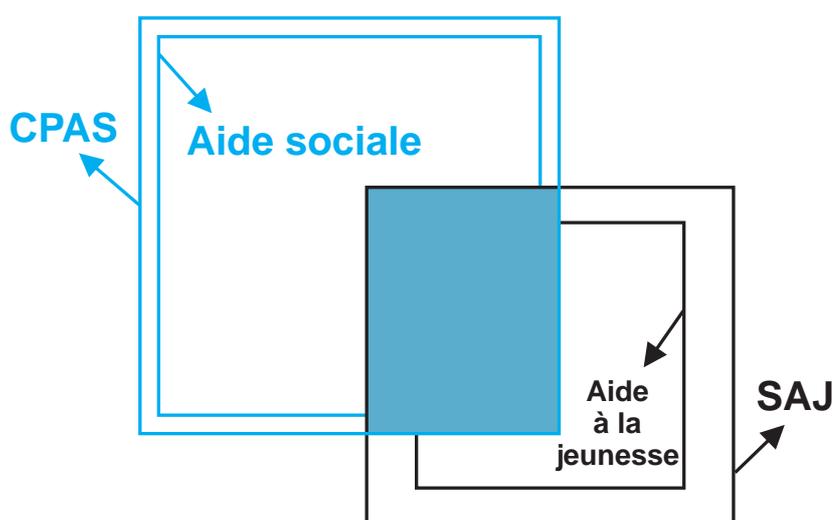
ger de nombreuses difficultés pour articuler l'aide à la jeunesse dans l'aide sociale générale.



## La jurisprudence comme cadre dans la mise en œuvre de balises ?

3. Soit l'aide spécialisée est indépendante de l'aide générale mais il existe une zone de recoupement entre les deux types d'aide. Avec la mise en œuvre du décret de 1991, nous n'assistons pas forcément à un recoupement entre la zone d'intervention effective de chaque type de service et le territoire institutionnel sur lequel il est censé intervenir. Il s'ensuit une

confusion entre la zone d'intervention du CPAS et l'aide sociale générale d'une part et la zone d'intervention des SAJ/SPJ et l'aide spécialisée à la jeunesse d'autre part. La situation actuelle peut être présentée de la manière suivante avec une zone d'incertitude au centre génératrice de renvoi et de conflit.

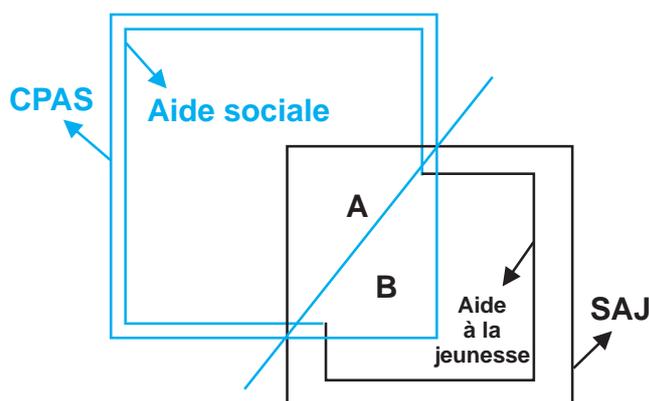


Une manière de clarifier la répartition des compétences est de distinguer ce qui, au sein de chaque sphère, procède de la prise en charge de l'autre partie. Ce qui implique de :

- 1° donner une définition de la différence entre aide sociale (générale) et aide (spécialisée) à la jeunesse;
- 2° baliser les renvois de l'aide sociale du SAJ vers le CPAS et de l'aide à la jeu-

nesse du CPAS vers le SAJ à travers un dispositif de collaboration institué;

- 3° faire fonctionner des procédures de collaboration et d'arbitrage entre travailleurs pour éviter le recours au judiciaire au sein de ces lieux institués;
- 4° mettre sur pied un lieu de concertation CPAS – SAJ au niveau de l'arrondissement.



Trois enjeux doivent donc trouver réponse avant de développer un cadre de références opérationnel :

- 1° Définir la ligne de démarcation entre l'aide générale et l'aide spécialisée.
- 2° Définir un mécanisme et ses modalités d'application afin de relayer la prise en charge financière de la zone A vers le CPAS.
- 3° Définir un mécanisme et ses modalités d'application afin de relayer la prise en charge financière de la zone B vers l'Aide à la jeunesse.

La première question peut notamment être alimentée par la jurisprudence. Est-ce que les axes définis à travers la jurisprudence de ces dix dernières années font ou peuvent faire jurisprudence au sens où ils pourraient servir de cadre dans la mise en œuvre de balises susceptibles de guider les services ? Dans quelle mesure les quatre questions préjudicielles peuvent-elles amener à baliser la décision politique ?

Plus généralement, cela pose la question de l'articulation entre dignité humaine, danger et difficulté. Dans les discussions de groupe, il a surtout été question de danger pour départager l'action entre les SAJ et les CPAS. Or l'article 2 du décret 1991 qui définit le champ d'action de l'aide à la jeunesse comprend aussi la notion de difficulté (§ 1 de l'article). Cette notion n'a pas été évoquée par les intervenants au cours des discussions de groupe, que ce soit dans l'aide à la jeunesse ou au sein des CPAS. Si l'on parvenait à identifier des critères, partagés par tous, pour définir la notion de danger, la question de la difficulté resterait pendante. Pourtant, c'est bien là que se situe le chevauchement de compétences le plus important. Ce qui montre que le critère du danger est insuffisant pour départager le champ des modes d'intervention des uns et des autres.

Une question se pose au terme de cette investigation. La définition de critères de renvois était au centre de

## Se pose aussi la question du pourcentage de l'aide remboursée

la recherche. On a pu constater que beaucoup de nos interlocuteurs confondaient la spécialisation dans les questions de jeunesse et l'aide spécialisée à la jeunesse. Dès lors, les critères ne devraient-ils pas moins porter sur les notions de danger ou de difficulté que sur les possibilités de prises en charge des différents services, entendues comme la capacité «technique» de prise en charge d'une situation ? La plupart des CPAS (en milieu urbain ou semi-urbain) possèdent une voire plusieurs personnes spécialisées dans les questions de jeunesse ou ont à disposition une «cellule jeunesse». Par ailleurs d'autres services tels l'ONE ou le monde enseignant développent des compétences à destination des mineurs. La notion d'aide spécialisée doit être comprise comme un potentiel mis à disposition d'autres services dans une perspective de collaboration. À l'origine, une structure comme le SAJ n'était comprise que comme une cellule favorisant la collaboration, en particulier avec les services de première ligne, mettant à disposition des personnes réputées capables de traiter des situations bien définies (danger, difficulté). L'aide spécialisée met à disposition des services spécifiques auxquels les services de première ligne peuvent éventuellement avoir recours de manière ponctuelle.

Les limites du caractère supplétif semblent être différentes selon l'infrastructure proposée par chaque CPAS. Les grands CPAS (principalement urbains) proposent de multiples services (service jeunesse, maison d'enfants, assistants sociaux spécialisés...) et prennent dès lors en charge beaucoup de dossiers sans les renvoyer au SAJ. Les petits CPAS (principalement ruraux) disposent d'un éventail de services beaucoup moins fournis (assistants sociaux polyvalents) et sont donc davantage susceptibles de faire appel au SAJ puisqu'ils ne disposent pas d'infrastructure adéquate. Ce qui signifie que dans les grandes villes ce sont les CPAS qui prestent des services pour l'aide à la jeunesse alors que dans les petites communes, ce sont les services de l'aide à la jeunesse qui prestent des services pour les CPAS. On observe alors une certaine élasticité du

caractère supplétif de l'aide spécialisée vis-à-vis de l'aide générale en fonction de la diversité des services offerts par le CPAS, diversité qui dépend notamment des choix politiques opérés par ce dernier. Cette élasticité pose problème étant donné les changements socio-économiques intervenus particulièrement dans les communes semi-rurales qui ont vu une partie de leur population se précariser.

Les critères de renvoi énoncés au cours de la recherche sont de deux ordres. Soit ils touchent à des prestations, soit au contexte de l'aide demandée. Dans le premier cas, on assiste plus à une partition entre les deux sources de financement «pour que ce ne soit pas trop lourd pour le service». Dans le second cas, la situation sera évaluée dans son ensemble et le service possédant les ressources les mieux appropriées apportera l'aide.

Se pose aussi la question du pourcentage de l'aide remboursée. Cette dernière avait, au moment du vote, suscité un amendement. Peu après, les recommandations du ministre de tutelle pour la rédaction des arrêtés d'application mentionnaient explicitement que «le pourcentage du remboursement des frais exposés par les CPAS devrait être déterminé en fonction de l'importance de l'arrondissement». Deux pistes peuvent être évoquées, soit le remboursement est fonction du type d'aide accordée en estimant que certaines aides (telle l'hébergement par ex.) sont plus le fait de l'aide à la jeunesse que des CPAS, soit en fonction des caractéristiques de la commune et/ou de l'arrondissement, selon une logique de discrimination positive. Dans ce dernier cas, il faudrait procéder à la construction d'un indice permettant de définir le niveau de besoin de la population en fonction d'indicateurs et de critères à définir (nombre de minimexés, taux de chômage des 18 – 55 ans, nombre de dossiers ouverts au SAJ et au tribunal de la jeunesse...).

Une autre question sous-jacente à la mise sur pied d'un mécanisme de remboursement est relative à la comptabilisation des aides apportées dans le

cadre de l'application de l'article 56. En préalable, une estimation devra être opérée. Cette dernière demande un recensement du nombre et de la nature des interventions, ce qui dans la situation actuelle n'est pas réalisable faute de données. Un mode de comptabilisation devra être rapidement lancé, au moins à titre expérimental, dans quelques CPAS et les SAJ/SPJ correspondants. Par la suite, l'introduction de ce mode de comptabilisation des prestations devra être généralisée.

Un mécanisme de péréquation au niveau de l'arrondissement.

La question financière est certainement à l'origine des crispations entre les SAJ/SPJ et les CPAS. Toutefois, les rencontres collectives ont montré que cet aspect était loin d'épuiser les difficultés rencontrées sur le terrain. Face au constat de manque de communication et de difficulté de transmission des informations, la demande récurrente est celle d'un cadre clair et de lieux de concertation, de coordination entre services.

Cette demande s'est notamment exprimée à travers :

- le souhait de formations communes;
- la mise en place de lieux d'arbitrage auxquels les travailleurs sociaux puissent se référer en cas de litige;
- une demande générale d'information.

Au sein d'une même entité, ces réunions de coordination sont essentielles afin que chaque travailleur social comprenne la mission et le rôle de son (ses) partenaire(s). Cette démarche établit les bases de la collaboration.

Des coordinations sont nécessaires entre services d'une même entité mais également entre entités différentes. Or, un lieu de coordination et de concertation avait initialement été prévu par le décret : le Conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse (CAAJ). Ce dernier «stimule, favorise la coordination en matière de prévention générale et supervise les actions mises en place en la matière au sein de l'arrondissement». Il comprend, pour un tiers de ses membres des représentants

## Réflexion commune autour de la déontologie et du secret professionnel



de CPAS. Dans l'esprit du législateur de l'époque, le CPAS est donc étroitement associé à la dynamique des CAAJ. Actuellement, la présence des CPAS (quand ils sont présents et représentatifs <sup>(43)</sup>) semble sous-exploitée au sein de ces instances.

La réflexion autour de l'article 56 invite à associer la question des relations avec l'aide générale aux réflexions qui ont cours depuis quelques années à propos de la prévention <sup>(44)</sup>. Comme on a pu le voir, initialement, cette dernière impliquait une (très) large collaboration avec les services de première ligne. N'est-il pas temps, à travers les CAAJ, de réouvrir la réflexion autour de la prévention au lieu de la laisser uniquement aux AMO ?

L'établissement d'un cadre clair d'intervention des services devrait être privilégié. Pour les cas individuels se situant à la limite du champ d'intervention de l'un ou l'autre service, l'instauration d'un collège arbitral pourrait pallier les difficultés à déterminer le service compétent. L'arbitrage constitue un mode de solution des conflits qui trouve son origine dans une convention privée et qui aboutit à une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée. Cette décision est acquise à l'intervention d'un ou de plusieurs particuliers auxquels la volonté commune des parties donne pouvoir de trancher le litige. Elle favorise le rapprochement des points de vue, per-

met un climat cordial, garantit la discrétion, le collège arbitral étant constitué de personnes qualifiées pour connaître un type de litige. Dans ce contexte, une solution concrète et rapide devrait être privilégiée étant donné la nature souvent urgente des situations traitées. Le collège arbitral serait garant d'un équilibre entre services qui pourraient faire valoir leur point de vue. Cette solution permettrait également d'éviter qu'un jeune, déjà fragilisé, ne doive entamer des procédures complexes. Nous pouvons également nous inspirer de la chambre de médiation prévue en Communauté flamande qui évite au jeune de passer, en cas de refus d'une aide, par la procédure classique.

La question de la communication et des conditions de collaboration entre services passe aussi par une réflexion commune autour de la déontologie et du secret professionnel. Il existe, de part et d'autre, des textes qui régissent très clairement les conditions de transmission d'information dans le cadre professionnel. Ces conditions méritent donc d'être précisées en vertu du Code de déontologie pour les membres de l'aide à la jeunesse et des articles 36, § 2 et 50 de la loi organique de 1976 pour les CPAS.

À l'intérieur du secteur de l'aide à la jeunesse, la question de l'homogénéisation des pratiques doit aussi être envisagée. On a pu constater des différences patentes entre arrondissements mais aussi à l'intérieur même des services, que ce soit dans les délais de traitement des situations ou dans les suites à donner au niveau de l'information des services de premières lignes, utilisation du pouvoir d'interpellation octroyée par l'article 36, § 5 du décret 1991... Cette hétérogénéité des pratiques trouve sans doute une part d'explication dans l'élasticité de l'aspect supplétif de l'aide spécialisée évoqué plus haut. Une interprétation pourrait être que suite aux limites élastiques du caractère supplétif de l'aide spécialisée en fonction de l'infrastructure proposée par le CPAS, chaque SAJ semble intervenir, dans son arrondissement judiciaire de manière différente selon le partenaire avec lequel il est en contact et ses possibilités d'intervention. L'hétérogénéité des pratiques questionne la mission de service public inhérente aux services de l'aide à la jeunesse. Mais elle ne saurait se défaire de la question du contexte d'incertitude qui entoure les relations avec l'aide générale et donc la nécessité de préciser le cadre général des relations avec les services de première ligne et en particulier les CPAS.

Ajoutons enfin que la solution, politique et financière, à cette problématique de renvoi entre les deux niveaux d'aide ne peut être qu'évolutive en tenant compte du coût réel de la mise en œuvre et notamment des effets pervers éventuels de cette mise en œuvre sur le plan financier, mais aussi, si on n'y prend garde, en ce qui concerne les logiques d'interventions des services.

(43) C'est-à-dire qu'ils participent effectivement aux prises de décisions au sein du CPAS.

(44) Alors que les résultats des travaux du CCAJ, La prévention dans l'aide à la jeunesse, ne mentionnent pas cet « aspect pratique » de la prévention. La prévention générale y est considérée dans ses aspects politique et participatif sans trop aborder les questions relatives aux conditions matérielles de la prévention des situations de dégradation sociale.