

Conclusions

Les enfants, l'aide sociale et le jeu «Gagarine»

par Jacques Fierens

Au cours de cette journée consacrée aux enfants et à l'aide sociale, il n'y avait pas beaucoup d'enfants dans l'aimable assistance. Comme j'avais prévu la chose, j'avais demandé à Kadir d'être présent, même s'il s'est montré discret et a dû s'absenter avant la fin de notre rencontre. Mais il m'a laissé une lettre, que je vous livre, pour m'aider dans mes conclusions :

Cher Jacques,

J'ai essayé d'écouter les gens qui sont venus causer de l'aide sociale et des enfants. Je peux même te dire que j'ai un certain Courage, car les bancs de l'école, moi j'en ai classe. Je n'ai pas tout compris, mais manifestement, vous ne vous y retrouvez pas vous-mêmes dans vos lois, vos C-P-A-S-A-J et vos tribunaux, alors moi, tu penses...

Je vais te dire. Ton histoire d'aide sociale me fait penser à un jeu que tu connais sûrement et que mon père jouait avec moi avant qu'il se taille. (Il disait qu'il partait pour toucher plus de l'assistance, mais il y a pris goût et on ne l'a plus revu. C'était avant mon placement, quoi, je devais avoir cinq ans.)

Mon vieux appelait ça «jouer Gagarine». Il me saisissait un poignet

et une cheville et me faisait tourner autour de lui à fond la caisse, en me disant que j'étais un cosmonaute ou un pilote de chasse.

Paraît que c'est en réalité très déconseillé. Non seulement des fractures, luxations et tout sont possibles, mais s'il m'avait lâché, la force centrifuge me projetait au moins à cinq mètres, et l'atterrissage du cosmonaute, je te dis pas.

Je me suis demandé à plusieurs reprises pendant cette journée si ton aide sociale, c'était pas un peu ce carrousel. Tout peut bien se passer, l'enfant est content, les liens entre papa et lui sont restés solides. La tête de chacun tourne, maman a même un peu gueulé parce qu'elle a eu les jetons, mais ça fait partie du plaisir, non ? D'autres fois, ça se passe beaucoup moins bien, et c'est l'hosto pour le gosse et les emmerdes pour les parents qui peuvent même aller en taule, paraît-il.

Tu vois, ton aide sociale, on se demande si elle contribue à assurer la sécurité de l'enfant, si elle l'aide à être bien tenu quand la vie commence à lui flanquer le tournis, ou bien si c'est elle qui augmente la force centrifuge, affaiblit papa ou fait pleurer maman.

Moi, mon premier problème c'est que je ne sais pas si je suis un enfant. En réalité, je suis toujours trop grand ou trop petit. Trop grand pour aller au hamam du côté des femmes alors que ça commençait justement à m'intéresser, trop petit pour sortir en boîte. J'ai envie d'être un enfant pour les privilèges et pour être traité mieux que ma mère, mais envie de ne plus l'être pour qu'on cesse de s'occuper de moi. Je voudrais m'en sortir sans le home, sans l'assistante sociale, sans le juge et sans toi. Mon père, c'est Jamel, d'abord parce que c'est un immigré comme moi qui est pourtant devenu acteur de cinéma, ensuite parce qu'il a dit : «Vous croyez que ça amuse les jeunes des cités de voler dans les supermarchés et de se balader avec un poisson surgelé dans le slip ?». Je me suis bien marré quand j'ai entendu ça, mais il avait drôlement raison. Ça ne nous amuse ni d'être aidés, ni de devoir nous débrouiller n'importe comment.

Bon je te laisse. T'as vu l'heure ? J'ai des choses à faire.

Bien à toi,

Kadir.

P.S. Tu peux leur dire que je suis en séjour parfaitement légal, et même que je suis devenu belge. Ça leur fera plaisir.

La figure de l'enfant a été mobilisée toute la journée à propos de l'aide sociale. Celle-ci, considérée longtemps comme une branche du droit visant les marginaux, révèle constamment que la mise en application de lois qui la concernent est loin de rencontrer des problèmes marginaux. Platon et Aristote pensaient déjà, au contraire, que l'existence de la pauvreté était le problème majeur des cités¹. Mais ils pensaient aussi que l'enfant n'était pas citoyen à part entière. En principe, nos systèmes juridiques ont évolué sur ce point. Plus que cela, en Belgique au moins, le discours officiel est que le droit se recentre sur l'enfant. Nous nous dirigerions vers un droit véritablement pédocentrique. Le chemin est sans doute encore long en matière d'aide sociale.

La question débattue ce jour est également loin d'être anodine ou réservée à quelques spécialistes ou exaltés du travail social, parce qu'elle mesure l'effectivité ou la non-effectivité de certains droits fondamentaux qui n'ont jamais réussi à s'imposer véritablement, ceux qui permettraient de recevoir des autorités ce qui est nécessaire à une vie digne. D'autres droits de l'homme bénéficient davantage aux puissants de nos sociétés, et ceux-là voient leurs effets beaucoup mieux déterminés. Hannah Arendt avait déjà expliqué très lucidement que pour pouvoir bénéficier des droits de l'homme, il faut être intégré dans la société². C'est dire le paradoxe du droit à l'intégration sociale : il faut déjà l'avoir pour l'obtenir.

L'enfant de l'aide sociale se retrouve quant à lui, comme dans le jeu Gagarine, soumis à des forces opposées, au centre de tensions évidentes et dangereuses, et la grande affaire est d'équilibrer ces forces.

1. - Tensions entre les acteurs

Ces tensions existent entre les acteurs d'abord : entre parents et pouvoirs publics, entre CPAS et SAJ.

(1) Voy. Platon, La République, IV, 421c et ss.; Aristote, Politique, livre III, VIII.

(2) Voy. H. Arendt, «Les origines du totalitarisme», spécialement chapitre V, «Le déclin de l'État-nation et la fin des droits de l'homme».

M. Versailles nous a montré à quel point les lois relatives à l'aide sociale peuvent être destructrices de l'unité familiale. Il serait certes injuste d'en imputer la faute aux acteurs de l'aide sociale. C'est bien plutôt le système entier qu'il faut incriminer. Il a hérité de centaines d'années de méfiance à l'égard des familles pauvres. En matière d'aide sociale, isoler l'enfant n'est pas seulement la manifestation d'un courant généralisé d'individualisme dans lequel nous baignons chaque jour davantage. Couper les liens familiaux a souvent été vu, en tout cas depuis le début du XX^{ème} siècle, comme la solution la plus appropriée à des situations problématiques. Comment s'étonner alors que cette demande de rupture soit de plus en plus souvent formulée par les adolescents eux-mêmes, à qui paradoxalement le CPAS ou le tribunal risque de la refuser au nom de la solidarité familiale ? Tout se passe comme si celle-ci fonctionnait à sens unique : le lien familial est reconnu pour refuser l'aide, mais pas pour accorder un soutien à l'ensemble de la famille; les obligations alimentaires ne sont pas oubliées, mais bien le sens profond d'un placement d'enfant, qui est de préparer le retour dans une famille qui a pu rassembler ses forces. Les parents sont considérés par le système avant tout pour leurs éventuelles déficiences dans l'éducation ou dans l'entretien de l'enfant, mais pas dans leurs droits de parents. La problématique du placement, si douloureuse pour les familles, a été curieusement absente de nos débats. Le CPAS et l'État sont aussi des ogres qui mangent les petits enfants - «l'ogre philanthropique» disait Octavio Paz à propos de l'État³ -. C'est d'autant plus vrai que de manière constante, le statut juridique de l'enfant, de privé qu'il était, se «publicise» et s'internationalise constamment. La nouvelle tutelle civile permet aussi à des proches de l'enfant de volontairement les livrer à l'ogre.

À propos de la négation des attaches familiales, à propos d'une famille qui serait plus que la somme de ses parties, l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 juillet 2003 mentionné plusieurs fois aujourd'hui, démontre, s'il fallait encore s'en convaincre, que le mieux est l'ennemi du bien. Je n'arrive pas à partager l'optimisme de certains intervenants. Il est évident que la Cour a voulu accorder une place particulière à l'enfant, à sa fragilité, à ses

(3) O. Paz, *The Labyrinth of Solitude : The Other Mexico, Return to the Labyrinth of Solitude, Mexico and the United States, the Philanthropic Ogre*, Grove Press, 1985.

besoins. Elle s'est substituée au législateur – doit-on dire «une fois de plus» ? —, pour tenter de résoudre les contradictions de ce dernier en matière d'aide aux étrangers en séjour illégal, dans lesquelles la Cour s'est laissée elle-même entraîner depuis 1994. La Cour d'arbitrage entreprend d'énoncer elle-même les conditions de l'octroi d'une aide à l'enfant en séjour illégal, dont la plus interpellante est qu'elle ne peut bénéficier à ses parents ! Au-delà de l'impression qu'elle est effrayée elle-même par sa propre décision, au-delà d'une nouvelle négation de la dignité humaine, défigurée une fois de plus dans la vieille référence aux besoins élémentaires et à l'aide en nature, la Cour d'arbitrage n'est-elle pas devenue incapable, elle aussi, de penser l'unité familiale ? Son arrêt est une véritable bombe à fragmentation, à fragmentation de la famille.

Mais il faut dire aussi que la famille n'est jamais reconnue en tant que telle comme sujet de droit (sauf par une disposition de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, mais c'est une erreur de rédaction⁴). Elle ne dispose pas de la personnalité juridique. Dans cette mesure, il ne semble guère possible d'accorder juridiquement une aide à une entité non titulaire de droits. C'est plutôt dans la détermination de l'aide que la référence familiale pourrait être davantage présente, même si cette aide sera toujours octroyée à des individus.

Tensions encore entre les institutions, spécialement entre CPAS et SAJ comme le montrent les rapports de M. Funck et de M. Van Keirsbilck, avec pour résultat, comme le soulignait Madame Hersovici, que la dignité humaine ne se mesure plus qu'à l'aune des budgets. C'est ce qu'on appelle la bureaucratie; quand, même pour des raisons compréhensibles, le fonctionnement interne d'une institution devient un but en lui-même, qu'un service public oublie sa raison d'être, sa place par rapport aux autres, et surtout les personnes qu'il est censé servir. Le but premier du CPAS, du SAJ, du pouvoir de tutelle, de la Région, de la Communauté ou de l'État fédéral ne peut être leur propre subsistance, même s'il est évident que les Centres publics d'aide sociale sont écrasés, sans moyens appropriés, par les responsabilités que les autres ne veulent plus assumer.

(4) Voy. l'art. l'article 14, § 1^{er} qui stipule que «le revenu d'intégration annuel s'élève à (...) 8.800 EUR pour la famille monoparentale avec charge d'enfant(s)».

2. - Tensions entre les logiques juridiques

Il y a aussi des tensions entre logiques juridiques. Entre celle de la loi du 8 juillet 1976 et celle de la loi du 26 mai 2002; entre individualisation de l'aide et phénomènes de société; entre le poids du passé de l'assistance publique et l'ambition du respect des droits fondamentaux, tout entière tournée vers l'avenir; entre les règles de la tutelle civile à l'ancienne, de la tutelle après *lifting*, et de la tutelle administrative héritière des «*pupilles de la nation*».

On a pu percevoir aujourd'hui la séparation radicale qui existe entre la loi organique des CPAS et la loi concernant le droit à l'intégration sociale. La première, le cas échéant, concerne directement le mineur, ce qui n'est pas le cas de la seconde qui ne prend en compte qu'indirectement l'existence de l'enfant.

Un jour, la dualité du système sera sans doute mise explicitement en discussion, et je crains bien que le droit, à l'origine inconditionnel, à la dignité humaine, s'efface au profit d'un droit beaucoup plus conditionnel à l'intégration sociale. C'est la tendance qui s'est manifestée dès 1993⁵ et s'est révélée de manière spectaculaire dans la loi du 26 mai 2002.

L'individualisation de l'aide sociale, mise en avant depuis 1976 et plus que jamais aujourd'hui, ne manque pas d'effets pervers. La pauvreté résulte largement de phénomènes structurels, collectifs, pas seulement économiques d'ailleurs, mais notre droit de l'aide sociale, nos tribunaux n'ont pas actuellement de prise sur ces phénomènes. Ce ne serait peut-être pas aussi inimaginable qu'on le pense. Le droit social, au sens de celui des rapports entre employeurs et travailleurs, le droit économique, le droit de l'environnement, montrent que l'on peut quitter la sphère individuelle et contrecarrer des dysfonctionnements sociétaux. Mais actuellement, l'aide sociale n'ouvre pas de perspectives à des réponses ancrées dans les forces collectives des pauvres, malgré les efforts fournis au temps du Rapport général sur la pauvreté de 1994⁶.

(5) La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire avait déjà conditionné la dignité humaine en modifiant l'article 60, § 3 de la loi du 8 juillet 1976. L'aide financière pouvait être liée aux conditions d'octroi du minimum de moyens d'existence, ou, actuellement, à celles de la reconnaissance du droit à l'intégration sociale.

(6) Rapport général sur la pauvreté, réalisé à la demande du ministre de l'Intégration sociale par la Fondation Roi Baudouin, en collaboration avec ATD Quart Monde Belgique et l'Union des villes et communes belges, 1994.

3. - Tensions entre les concepts

Des tensions entre les concepts sont également présentes. Il est vrai qu'il est facile de dire «*dignité humaine*» ou «*intérêt de l'enfant*», mais que quand on est chargé, comme responsable de CPAS, comme travailleur social ou comme juge du travail d'en définir pratiquement les contours, c'est une autre paire de manches. Heureusement, l'imagination est reine comme l'ont montré à travers l'évocation de personnes bien réelles, Madame Guillot et Madame Delcambre. C'est qu'en attendant, les enfants sont là. On en trouve même sur les parkings des autoroutes.

L'aide sociale, ou plutôt l'assistance, a été longtemps conçue comme la réponse facultative à l'expression de besoins quasi animaux : manger, dormir et avoir chaud. Un jour, l'idée de dignité humaine nous a rattrapés. Elle avait été oubliée depuis Platon, puis refondée progressivement, par Kant surtout. Elle s'est insérée dans les droits de l'homme à partir de 1945, quand ils se sont internationalisés avec la Charte des Nations-Unies et la Déclaration universelle⁷. Elle est aujourd'hui partout, ou du moins dans les lois ou la jurisprudence, dans les déclarations politiques et dans les discussions savantes. Quelques-uns aussi ont prudemment commencé à écouter les destinataires de l'aide sociale, supposant enfin qu'ils ont peut-être quelque chose à dire, et ont constaté à quel point leur dignité leur importait plus que leur nourriture et que leur chauffage.

La loi de 1976 puise sa force dans cette idée de dignité, qu'elle partage avec les droits de l'homme ou l'article 23 de la Constitution. Mais c'est en même temps sa faiblesse. Aucune loi, aucune institution, aucune association ne pourra à elle seule atteindre un objectif comme celui-là. La notion de dignité humaine est peut-être une notion intenable en droit. Tout au plus, comme l'étoile polaire, peut-elle indiquer le sens dans lequel il faut poursuivre, tout en demeurant hors d'atteinte.

Les juristes en tout cas perdent pied. Il n'y a plus de sécurité juridique, nous ont dit presque tous les orateurs. On souligne la témérité de certains juges au regard de la jurisprudence des juridictions supérieures ou des doctrines classiques. Et comment dire autre chose ? L'exposé de Monsieur van Drooghenbroeck, celui de Monsieur Lambillon, celui de Monsieur

(7) Je me permets de renvoyer à mon étude «*La dignité humaine comme concept juridique*», Journal des tribunaux, 2002, pp. 577-582.

Gilson montrent à la fois que les solutions sont souvent peu prévisibles, que la loi est ambiguë, que sa mise en application varie non seulement d'un tribunal à l'autre, mais aussi d'une chambre à l'autre, mais encore d'un magistrat à l'autre. Et les juges se servent de notions imprécises : dignité humaine, intérêt de l'enfant, éventuellement qualifié de «*supérieur*», force majeure, traitement inhumain et dégradant, respect de la vie privée et familiale. La jurisprudence, les discussions académiques, hésitent aussi à déterminer les effets juridiques des traités ou de la Constitution, ainsi que leurs conditions d'effectivité : aucun effet juridique au profit des particuliers ? Un effet de standstill ? Un effet direct ? L'intervention répétée de la Cour d'arbitrage, en elle-même, accentue cette insécurité, car la norme, nouvelle ou même ancienne, peut, sans intervention législative, être du jour au lendemain remise en question. La loi concernant le droit à l'intégration sociale est attaquée en nullité devant la Cour d'arbitrage. Qu'arrivera-t-il si elle est annulée ?

Je ne suis pas sûr qu'il faille déplorer certaines incertitudes. Les notions à contenu variable, qui sont souvent celles qui tentent d'exprimer les fondements de notre droit, n'ont pas de contenu précis; veuillez excuser cette lapalissade. Mais c'est à cela qu'elles servent. Le juge s'en saisit pour justifier la solution à laquelle il veut aboutir. Ainsi en est-il également de notions comme celle d'ordre public ou de bonnes mœurs, qui ont fait fortune en droit des contrats ou en droit pénal.

Ce qui est étonnant n'est dès lors pas la relative imprécision des notions. On commence à se rendre compte que l'on ne fait pas du droit comme on fait des mathématiques ou de la plomberie. Ce qui surprend, pour le dire en un mot, c'est la différence de perception entre les CPAS et c'est la guerre des juges. La vérité, c'est que ni les destinataires de l'aide sociale, ni les acteurs des CPAS, ni les plaideurs, ni les magistrats ne sont d'accord à propos de la valeur éthique qu'il convient de reconnaître à certaines dispositions législatives. Quelques-uns pensent qu'elles portent atteinte à la dignité humaine proclamée par la loi elle-même et spécialement à celle des enfants. Pour parler comme ceux-ci, le problème c'est que souvent «*c'est pas juste*». D'autres sont irrités par ces jugements de valeur, en réalité inévitables, et rappellent que l'État de droit est celui dans lequel la loi est appliquée sans discussion.

4. - Les articulations du droit à rude épreuve

La question des étrangers débarquant en Belgique est actuellement l'exemple archétypique de ces tensions, spécialement quand des enfants sont en cause. L'aide sociale devrait bénéficier à ceux qui en ont le plus besoin, mais, croyez-moi, il vaut mieux être adulte, bien portant, riche et belge, plutôt qu'enfant, malade, pauvre et étranger en séjour illégal. La question de la non-applicabilité éventuelle de la Convention relative aux droits de l'enfant ou de la Convention européenne aux mineurs en séjour illégal donne à cet égard froid dans le dos. Non pas seulement à cause de l'erreur juridique qui frôle l'incompétence (il devrait être évident depuis le début que ces Conventions s'appliquent), mais parce qu'elle est significative de la manière dont les droits fondamentaux font l'objet d'une tentative de hold-up au préjudice de ceux qu'ils devraient concerner d'abord. La Convention relative aux droits de l'enfant ou la Convention européenne, comme l'ensemble des droits de l'homme, ont été élaborés en principe pour les faibles. Par exemple pour les étrangers. Par exemple pour les pauvres. Par exemple pour les enfants. Mais si vous êtes étranger, pauvre et mineur, alors on se demande si le droit et les droits de l'homme sont faits pour vous.

Les problèmes de tutelle ne sont pas théoriques non plus, mais révèlent les contradictions que le pouvoir ne veut ou ne peut dénouer. Il y a, en Belgique, régulièrement, des petites filles et des petits garçons qui disparaissent. Qui osera comparer le nombre de mineurs non accompagnés arrivés à Zaventem et ceux dont on sait aujourd'hui où ils sont et ce qu'ils font ? Qui osera demander quelle est la responsabilité du droit dans ces drames ? De quelle couleur devrait être la marche ou la manifestation pour que l'on prenne ces questions au sérieux ? On attend les arrêtés, nous dit-on ! Et en attendant ?

Le problème n'est pas dans la stabilité des concepts juridiques. Il n'est pas dans le fait que les jugements sont rendus par des hommes et des femmes et pas par des ordinateurs, mais dans les contradictions d'une société qui s'exprime à travers sa législation, dans un ordre juridique qui veut à la fois reconnaître les droits fondamentaux de tous, mais les limite pour ceux qui en ont le plus besoin.

Les enfants
et l'aide sociale

Alors il est normal et sain que les praticiens dans les CPAS, les plaideurs ou les juges cherchent comment répondre à leur vocation respective et à leurs obligations sans enfreindre les lois, et ils se concentrent forcément sur les articulations flexibles du droit, quand par ailleurs la rigidité de certaines normes ne permet pas l'interprétation. Contrairement à une idée reçue, on ne peut pas faire dire n'importe quoi au droit, mais on peut quand même essayer de lui faire dire le juste.

Ceci dit, il n'est pas bon non plus que le droit soit dépourvu de colonne vertébrale et de structure osseuse, rigide, clairement visible à la radiographie. La menace est que le droit de l'aide sociale devienne un droit invertébré, un droit mollusque. Pour l'instant, il a encore quelques os, mais ses articulations sont soumises à de telles épreuves que la luxation dont parlait Kadir, mon jeune correspondant, est possible, et elle peut faire très mal. Pour le moment, le droit, lui-même soumis au jeu Gagarine, en sort au prix de contorsionnisme et de douleurs musculaires. Il existe encore un droit de l'aide sociale, heureusement.

Mais il faudrait aussi que l'aide sociale préserve sa colonne vertébrale. Elle pourrait peut-être encore s'appeler «*dignité*».