



COORDINATION DES ONG
POUR LES DROITS DE L'ENFANT

Rue du Marché aux Poulets 30
B-1000 Bruxelles
T.-F. +32 (0)2 223 75 00
info@lacode.be | www.lacode.be

LES MEMBRES DE LA CODE



Mineurs en exil en Belgique : retour sur 20 ans de combats

Analyse – Septembre 2020

AVEC LE SOUTIEN DE LA



Début août 2020, plusieurs organisations ont cité l'État belge et Fedasil à comparaître. L'objectif de cette démarche était de les enjoindre à respecter les lois belge et européenne en garantissant un accueil immédiat aux demandeur·euse·s d'asile (demandeur·euse·s de protection internationale). En effet, depuis le début de la crise provoquée par le coronavirus, les personnes plus vulnérables sont les premières victimes des mesures d'urgence prises par le gouvernement. Ainsi depuis mars des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants demandeur·euse·s d'asile sont forcé·e·s de vivre dans la rue et n'ont pas accès à l'aide médicale, sociale, psychologique, juridique et matérielle dont il·elle·s ont besoin et à laquelle il·elle·s ont droit.

Parmi les organisations à l'initiative de cet appel se trouve le Service droits de jeunes de Bruxelles, membre de la CODE, qui a créé il y a plus de 20 ans une plateforme dédiée à la migration pour les mineurs : la Plate-forme Mineurs en exil (ci-dessous Plate-forme). Ces vingt années d'existence sont l'occasion pour la CODE de revenir sur les circonstances, les accomplissements, les avancées mais aussi les combats perdus ou encore les reculs que les mineurs en exil ont vécu en Belgique. Tout cela au travers du discours que la directrice du Service, Christelle Trifaux, a fait pour la célébration des 20 ans de la Plate-forme.

Avant la création de la Plate-forme : la question des MENA

Dans les **années 90**, le problème majeur pour le Service droit des jeunes était la situation des jeunes appelés « mineurs étrangers non accompagnés » ou « MENA ».

A cette époque, la législation telle que nous la connaissons actuellement pour les MENA n'existait pas. Le Service droit des jeunes était alors le seul service juridique qui répondait à ces questions. Il n'y avait aucun Centre d'observation et d'orientation, pas de centre d'accueil, ni de service des tutelles.

Qu'est-ce qu'un MENA ?

Les mineurs étrangers non accompagnés sont des jeunes originaires d'un pays étranger, âgés de moins de 18 ans, qui ont quitté leur pays pour des raisons diverses (persécution, opportunité économique et/ou sociale, catastrophe naturelle, etc.) et se retrouvent sans représentant·e légal (parent ou tuteur·rice) dans un pays d'accueil.

Selon la loi belge¹, pour être considéré légalement comme un MENA, il peut s'agir d'un mineur :

- soit ressortissant d'un pays non membre de l'Espace économique européen (EEE)², qui a demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié ou ne satisfait pas aux conditions d'accès au territoire et de séjour déterminées par la loi ;
- soit (depuis une réforme de 2014) ressortissant d'un pays membre de l'EEE ou de la Suisse, qui a demandé un titre de séjour provisoire en raison de traite ou trafic d'êtres humains ou se trouve en situation de vulnérabilité³.

En 1998, près de 1.800 MENA sont arrivés en Belgique dont certains étaient très jeunes. On a vu apparaître des filières clandestines, avec tout ce qu'elles entraînent de catastrophiques pour les enfants. Notre système légal et administratif étant mal adapté à la situation de ces mineurs, il a fallu créer un cadre légal de prise en charge. Des questions se posaient quant au droit d'asile, droit des étrangers, droit à l'aide sociale, leur scolarité, leur représentation légale, etc...

En 1999, les corps de Yaguine Kaoita (14 ans) et Fodé Tounkara (15 ans), deux mineurs étrangers non accompagnés d'origine guinéenne sont retrouvés dans le train d'atterrissage d'un avion de la Sabena qui faisait la liaison entre Conakry et Bruxelles. Ils sont morts de froid. En plus de leurs quelques affaires, ils avaient dans leur sac une lettre à l'attention des autorités exprimant leur souffrance dans leur pays d'origine et leur désir d'être accueillis en Belgique. On pouvait y lire :

*« Excellences,
Messieurs les membres et responsables d'Europe,
Nous avons l'honorable plaisir et la grande confiance de vous écrire cette lettre pour vous parler de l'objectif de notre voyage. C'est à votre solidarité et votre gentillesse que nous vous appelons au secours. Dans notre pays, nous avons des problèmes et quelques manques de droits de l'enfant. Au niveau des problèmes, nous avons : la guerre, la maladie, la nourriture et un manque d'éducation. Donc, si vous voyez que nous nous sacrifions et exposons notre vie, c'est parce qu'on souffre trop et qu'on a besoin de vous pour lutter contre la pauvreté et mettre fin à la guerre. Néanmoins, nous voulons étudier, et nous vous demandons de nous aider à étudier pour être comme vous.
Enfin, nous vous supplions de nous excuser très très fort ».*

Yaguine Kaoita et Fodé Tounkara

¹ Article 5 de la Loi-programme du 24 décembre 2002 (I) (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, Chancellerie du premier ministre, 31 décembre 2002 - Élargissement de la définition des MENA : Loi du 12 mai 2014 modifiant le titre XIII, chapitre VI, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 21 novembre 2014.

² Les pays de l'EEE sont tous les États membres de l'Union européenne ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

³ Il appartient au Le service des Tutelles de qualifier, de manière discrétionnaire et, au cas par cas, une possible vulnérabilité du mineur sans que sa définition ne soit établie par la loi.

Le Service droits de jeunes va alors se mobiliser autour de la question des MENA :

- Il collabore à la création d'une section « MENA » au sein du Bureau d'aide juridique (B.A.J.) du Barreau francophone de Bruxelles ;
- Il crée un groupe de travail, réunissant le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), la Croix-Rouge, des centres d'accueil, l'intégration sociale, etc..., près de 50 acteur·rice·s autour de la table pour tenter de trouver des solutions pour ces mineurs.

C'est à ce moment-là, **en 1999**, que naît, la Plate-forme Mineur en exil : une plate-forme bilingue dont l'objectif est d'assurer une meilleure protection et insertion sociale de ces groupes particulièrement vulnérables.

Les actions de la Plate-forme Mineurs en Exil en quelques moments-clés

Dès sa création, la Plate-forme a mené beaucoup d'actions, de combats, d'échanges et de transmissions d'expertises.

En 2000, on constate que la problématique des enfants accompagnés de leur famille prend de l'ampleur : les demandeur·euse·s d'asile sont débouté·e·s, ceux·celles qui ne faisaient aucune demande sont peu considéré·e·s par le système (il·e·s n'ont pas droit à l'aide sociale et se retrouvent démun·e·s), des recours sont introduits devant le tribunal du travail, etc. Les professionnel·le·s du secteur assistent à des résistances des tribunaux. En conséquence, la Plate-forme va intensifier sa mobilisation autour de la situation de ces enfants.

En février 2000, la Plate-forme et le Haut-commissariat aux réfugiés ont organisé un séminaire de deux jours qui donnait la parole à différents acteur·rice·s prenant en charge les mineurs en exil, dont le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), des avocat·e·s, la Croix-Rouge, des écoles, des CPAS, les services de l'aide à la jeunesse... Ce séminaire a réuni 700 personnes et a abouti à la création de groupes de travail qui ont rédigé par la suite des recommandations relatives à la fin de la détention, la création d'un statut pour les non-demandeur·euse·s d'asile, la prise en charge du suivi scolaire des enfants, le rapatriement volontaire, la détermination de l'âge, et la tutelle des MENA.

Ces recommandations ainsi que plusieurs rencontres avec des parlementaires ont débouché sur l'adoption de la loi du 24 décembre 2002 relative à la tutelle des MENA.

En 2002, la Plate-forme transmet ses recommandations concernant les MENA aux ONG belges qui iront les défendre devant le Comité des droits de l'enfant afin d'inciter l'état belge à créer

des centres spécialisés pour l'accueil des MENA, favoriser l'accès à l'éducation et à la santé et initier la création d'un service des tutelles.

L'année 2002 fut également l'année de l'affaire Tabitha, une jeune congolaise de 5 ans seule en Belgique, placée dans un centre pour adultes en situation irrégulière et renvoyée vers Kinshasa alors que personne ne pouvait l'y accueillir. L'affaire de Tabitha avait, à l'époque, scandalisé et, surtout, illustré des pratiques inacceptables de l'Office des étrangers.

La Plate-forme a veillé à ce que la procédure suive son cours et a accompagné l'avocat de Tabitha à la Cour Européenne des droits de l'homme. Cette procédure a duré 4 ans. Finalement, la Belgique a été condamnée pour traitement inhumain et dégradant et non-respect du droit à la liberté et du droit à la vie privée et familiale. C'est notamment cette décision qui a contribué à mettre fin à la détention d'enfants en centres fermés... pendant 10 ans.

Il faudra attendre le **1er avril 2004** pour l'entrée en vigueur de la loi relative à la tutelle et la création du « Service des tutelles » au sein du SPF Justice.

Dès le début de la mise en place du Service des tutelles, la Plate-forme a été l'interlocutrice du Ministère de la Justice notamment pour organiser des formations pour les tuteur·rice·s et accompagner les associations de tuteur·rice·s qui se sont créées. La Plate-forme a organisé des permanences spécifiques pour répondre aux questions des tuteur·rice·s, créé un site internet grâce auquel les tuteur·rice·s pouvaient poser des questions à d'autres tuteur·rice·s. Enfin, la Plate-forme a également élaboré un Vademecum pour les tuteur·rice·s et pour les MENA eux-mêmes.

L'année 2011 est synonyme d'une nouvelle crise de l'accueil avec l'augmentation du nombre de migrant·e·s arrivant dans l'Union européenne via la mer Méditerranée et les Balkans, depuis l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud. S'en suit un afflux de MENA, et des centres d'accueil incapables de tous les héberger. Les hôtels seront donc réquisitionnés...

La Plate-forme Mineurs en exil initie alors un projet appelé « MENAMO ». Ce projet, qui durera plus d'un an, consistait à organiser des permanences dans les hôtels pour les MENA. Dans ce cadre, des formations ont été organisées à destination des équipes des services d'actions en milieu ouvert (AMO) bruxellois. Des newsletters et des brochures d'informations à l'attention des MENA traduites en plusieurs langues ont également été diffusées.

Ainsi, depuis sa création et au fil des événements de l'actualité migratoire, la Plate-forme a poussé, soutenu, créé du dialogue, mis en lumière des projets autour des mineurs en exil, veillé à dénoncer des pratiques contraires aux droits fondamentaux, donné une visibilité à la problématique des enfants en exil pour qu'elle devienne un sujet politique, mis les acteur·rice·s autour de la table et créé du lien avec des moyens multiples.

La détention des mineurs en exil

Il est important de rappeler qu'avant l'adoption de la loi du 24 décembre 2002 relative à la tutelle des MENA, on comptabilisait près de 700 mineurs étrangers non accompagnés enfermés chaque année.

Lorsque les MENA étaient détenus, le Service droit des jeunes et la Plate-forme étaient avertis par les visiteur·euse·s des centres fermés, pour faire en sorte qu'un·e avocat·e soit désigné·e, qu'un recours soit introduit contre ces détentions et qu'une place en famille ou en centre d'accueil soit trouvée. Les transferts n'étaient pas organisés, et la Plate-forme allait elle-même chercher les MENA pour les amener dans ces familles ou centres d'accueil.

Grâce à la loi de 2002, il n'y a plus eu de détention et plus de retours forcés de MENA.

Les mineurs accompagnés quant à eux étaient toujours susceptibles d'être enfermés avec leur famille.

En 2008, face à la détention de très nombreux enfants dans les centres fermés pour étrangers, s'est tenu à Bruxelles, en collaboration avec la Plate-forme, un **Tribunal d'opinion relatif à la détention des enfants étrangers dans les centres fermés**⁴. La Belgique a été condamnée par ce tribunal pour traitement inhumain et dégradant. Cet événement fut très porteur au niveau médiatique et a permis de convaincre de nombreux représentant·e·s politiques de l'importance de la cause.

En 2009, pour dénoncer l'enfermement des enfants avec leur famille, la Plate-forme a organisé « une journée à la mer » pour les enfants détenus au 127bis. En effet, dans les actions en justice intentées au nom des enfants qui étaient enfermés, la chambre du Conseil indiquait systématiquement que les enfants accompagnaient leurs parents mais n'étaient pas enfermés. Prenant la justice au mot, la Plate-forme a loué un bus pour aller chercher les enfants au 127bis et passer la journée à la mer avec l'accord de leurs parents. Cependant, le directeur général de l'Office des étrangers s'est opposé à cette sortie le jour-même. Une plainte contre l'Office des étrangers fut rédigée pour détention arbitraire, celle-ci est toujours pendante au moment d'écrire cette analyse.

Pour lutter contre l'enfermement des enfants, la Plate-forme a aussi rédigé différents rapports de recherche sur la détention et surtout sur les alternatives à la détention. Un nouveau rapport qui évalue l'efficacité des maisons de retour devrait être publié en 2020⁵.

⁴ Voir l'analyse de la CODE à ce sujet : « Tribunal d'opinion sur la détention des enfants dans les centres fermés 17-19 janvier 2008 » (avril 2008) disponible sur notre site.

⁵ « au-delà du retour » publié en juin 2020 sur <https://www.mineursenexil.be/fr/la-plate-forme/nos-actualites/publication-du-rapport-au-dela-du-retour.html>

Epinglé : quelques actions de sensibilisation de la Plate-forme

En 2008, la Plate-forme a réalisé un film qui explique aux MENA les différentes étapes de leur séjour en Belgique⁶. Elle a réalisé des brochures explicatives et traduites en néerlandais, en anglais, en russe, en arabe et en swahili.

En 2014, en vue de sensibiliser un large public, la Plate-forme a organisé un festival à Bruxelles, 3 jours durant, autour des enfants migrants avec des expositions, des rencontres multiples, de la musique, du théâtre, de la danse...

En 2018, la Plate-forme a organisé la première « Summer School » belge sur les enfants en exil, en collaboration avec le centre de connaissances « Odissee ». L'expérience a été réitérée en 2019.

Enfin, lancée en 2018, la campagne « On n'enferme pas un enfant. Point » a été initiée par la Plateforme et regroupe plus de 300 organisations autour de ce slogan symbole de tout un combat.

Les mineurs en exil : une attention de tous les instants

Aujourd'hui, les actions de la Plate-forme sont toujours aussi nombreuses et variées (recours en justice, formations, sensibilisations, etc.). La question de la protection des mineurs en exil reste plus que jamais d'actualité, alors que la crise migratoire se poursuit et donne lieu, tant aux frontières de l'Europe qu'à l'intérieur de celles-ci, à des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes migrantes vulnérabilisées par leur parcours, et doublement lorsqu'il s'agit de mineurs ou de mineurs non accompagnés.

Enfin, notons que le Comité des droits de l'enfant de Genève a porté une attention particulière aux enfants dans la migration dans ses Observations finales transmises à la Belgique en février 2019. La CODE se réjouit que le Comité recommande spécifiquement dans son Observation finale n°42 de :

- a) *Développer un protocole uniforme concernant les méthodes de détermination de l'âge des MENA (...).*
- b) *Investiguer de manière efficace les cas d'abus à l'égard des MENA.*
- c) *Renforcer les mesures de protection immédiate pour tous les MENA et garantir une prise en charge systématique et sans délai par le Service des Tutelles.*
- d) *Améliorer l'accueil des MENA, y compris en assurant la disponibilité des services de l'Aide à la Jeunesse, notamment les institutions de placement et les familles d'accueil, pour tous les MENA, indépendamment de leur âge.*

⁶ Vidéos sur <https://www.mineursenexil.be/fr/ressources/videos/>.

Concernant les enfants en situation de migration (accompagnés), le Comité exhorte la Belgique dans son Observation finale n°44 à :

- a) *Mettre fin à la détention d'enfants en centres fermés, et à avoir recours à des solutions non-privatives de liberté.*
- b) *Garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale, y compris en matière d'asile et de regroupement familial.*
- c) *Développer et disséminer des outils adaptés aux enfants et aux jeunes (child-friendly) pour informer les enfants demandeurs d'asile de leurs droits et des façons de faire appel à la justice pour les faire respecter.*

A l'heure d'écrire ces lignes, la pandémie de Covid-19 n'en finit pas d'aggraver la situation des personnes en situation de grande vulnérabilité, y compris les mineurs en exil pour qui les démarches furent soit complexifiées par les mesures sanitaires, soit mises en suspend (sachant que le temps constitue, pour des mineurs, une donnée capitale quant à la manière dont leur demande va être traitée – certains mineurs pourraient devenir majeurs pendant le temps où leur demande est suspendue).

Cette analyse de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a été rédigée par Julianne Laffineur en collaboration et sur base d'une contribution de Christelle Trifaux (Directrice du Service droit des jeunes de Bruxelles). Elle représente la position de la majorité de ses membres. Pour la citer : Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (2020), « Mineurs en exil en Belgique : retour sur 20 ans de combats », www.lacode.be