

Quel accueil pour les mineurs étrangers ?

1. La situation des MENA

Analyse - octobre 2015

Cet été 2015, l'Europe a pris conscience de la catastrophe humanitaire qui se jouait sous ses yeux depuis déjà plusieurs années. Il aura fallu la mort d'un petit garçon de 3 ans, noyé et échoué sur une plage de Bodrum (Turquie), pour provoquer l'électrochoc que n'avaient su déclencher d'autres drames tels que celui de Lampedusa (Italie) en 2013. La médiatisation de ce décès combinée à l'accumulation des accidents en mer et à l'arrivée massive de migrants dans les pays d'Europe occidentale ont ouvert les yeux de millions d'européens qui ont réclamé de leurs élus des actions immédiates pour accueillir ces personnes qui fuient la guerre.

Il nous faut préciser que, selon les chiffres du HCR, depuis la Seconde Guerre mondiale, il n'y a jamais eu autant de réfugiés dans le monde. En 2005, ils étaient 19,4 millions ; début 2015, on atteignait les 52,9 millions de personnesⁱ. Fuyant la guerre en Syrie, en Afghanistan, en Irak, en Somalie et en Libye ou la dictature en Erythrée, ces migrants quittent leur pays, où ils se sentent menacés ou condamnés, dans l'espoir d'une vie meilleure en Europe. Les voyages jusqu'en Europe comportent de nombreux dangers, outre des coûts très importants, et certains mineurs se retrouvent seuls une fois arrivés à destination.

Les Etats sont sensés adopter des politiques conformes aux principes généraux de la Convention relative aux droits de l'enfant (ci-après, la Convention) tels que le droit à la non-discrimination, le droit à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant prime dans toutes les décisions le concernant, le droit à la vie, à la survie et au développement et le droit d'exprimer librement son opinion. Tous les enfants migrants doivent bénéficier d'une attention toute particulière du pays qui les accueille, quel que soit leur statut légal ou administratif. Mais qu'en est-il en pratique ?

Cette actualité est l'occasion pour la CODE d'aborder la question de l'accueil réservé aux mineurs étrangers dans notre pays. Une première analyse (celle-ci) est consacrée aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA) et une seconde, aux mineurs étrangers accompagnés de leur famille.

Nous démarrons la présente analyse par le rappel de la nécessité d'un encadrement particulier. Ensuite, nous aborderons les sujets de préoccupation récurrents concernant la façon dont sont traités les MENA en Belgique, après quoi nous parlerons des impacts de la

crise sur les MENA. Enfin, nous évoquerons quelques pistes de réflexion et des recommandations.

La nécessité d'un encadrement particulier

Le MENA est une « personne de moins de dix-huit ans, non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de la loi nationale du mineur, ressortissante d'un pays non membre de l'Espace économique européen »ⁱⁱ. Pour pouvoir être identifié comme MENA, le mineur doit avoir introduit une demande de reconnaissance du statut de réfugié ou simplement ne pas satisfaire aux conditions pour avoir un permis de séjourⁱⁱⁱ. Cette définition a été élargie aux mineurs européens, demandeurs d'asile ou en situation de vulnérabilité, en novembre 2014^{iv}.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant consacre, pour ces enfants privés de tout repère et particulièrement vulnérables aux risques d'abus, d'exploitation et de violences en tout genre, le « droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat » (art. 20, §1). Toutes les décisions et solutions les concernant doivent nécessairement s'inscrire dans la continuité de leur éducation. Il faut également que l'Etat tienne compte de leur origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique (art. 20, §3).

Surtout, faut-il encore le rappeler, les MENA restent avant tout des enfants qui ont droit à ce que, dans chaque décision les concernant, leur intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3). Ainsi dès leur arrivée sur le territoire, ils doivent bénéficier de soins appropriés et adaptés à leurs besoins spécifiques au niveau éducatif, psychologique et de santé indépendamment du dépôt ou non d'une demande d'asile. Les Etats parties doivent aussi protéger et aider les MENA qui cherchent à obtenir le statut de réfugié et, dans cette optique, rechercher leurs parents en vue d'une réunification (art. 22).

En Belgique, c'est Fedasil qui a pour rôle d'assurer l'organisation et la gestion des différentes modalités d'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers^v. Cette agence fédérale est également chargée du contrôle et de la surveillance de la qualité de l'accueil.^{vi} Concrètement, quand un étranger arrive en Belgique, se déclare mineur et qu'il n'existe aucun doute quant à sa minorité, il est accueilli par Fedasil. Il entre alors dans un Centre d'Orientation et d'Observation (COO). Après deux à quatre semaines dans un COO, le jeune est envoyé dans un centre d'accueil fédéral ou un centre d'un partenaire de Fedasil où il sera entouré par une équipe d'accompagnateurs et d'éducateurs. Enfin, après quatre à douze mois, les jeunes peuvent être orientés, à partir de 16 ans, vers une structure d'accueil individuelle où ils auront plus d'autonomie, mais également un accompagnement adéquat. Il faut également rappeler, qu'en théorie, un MENA ne peut pas faire l'objet d'une expulsion avant ses 18 ans.^{vii}

Après que le MENA ait été identifié par le Service des tutelles, un tuteur sera désigné pour devenir son représentant légal. Une fois qu'il a atteint la majorité et si sa demande d'asile

est toujours pendante auprès du Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides (CGRA), le jeune sera envoyé dans une structure d'accueil pour demandeurs d'asile adultes. S'il ne possède plus de permis de séjour, il devra quitter le réseau d'accueil.^{viii}

Récemment, quarante commissaires aux droits de l'enfant de 33 pays européens, dont le Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ont décidé de mettre en place une « task force pour monitorer la situation des enfants migrants et rédiger des recommandations les plus cohérentes possibles » aux niveaux national et européen. Cette intervention se justifie par la nécessité d'un encadrement particulier pour le mineur et les manières radicalement différentes dont sont appréhendés les réfugiés mineurs dans les différents pays européens.^{ix}

Sujets de préoccupation récurrents

Bien avant la crise que nous connaissons aujourd'hui, le traitement des MENA en Belgique soulevait déjà des questionnements et critiques. Depuis, la situation des MENA s'est sérieusement compliquée et de nouvelles problématiques sont apparues.

Pour commencer, le problème de l'identification du MENA à son arrivée sur le territoire constitue un important sujet de préoccupation, dénoncé de longue date notamment par la Plate-forme Mineurs en exil, réseau bilingue d'associations qui veille à promouvoir les droits des mineurs étrangers (dont est membre la CODE). Cette question de l'âge est essentielle afin que le jeune puisse accéder à ses droits. En effet, l'état de minorité d'un étranger, pour qui un doute subsiste, est déterminé par une triple radiographie des dents, de la clavicule et du poignet. La légitimité de ce test est remise en cause par de nombreux experts médicaux compte tenu de son manque de fiabilité^x. L'âge doit être en priorité déterminé sur base de preuves documentaires et en tout état de cause, le bénéfice du doute doit profiter au mineur. Enfin, le recours devant le Conseil d'Etat en cas de désaccord sur la procédure d'identification est inefficace et systématiquement rejeté.

La détention des mineurs en centres fermés reste un gros point d'attention. En effet, un MENA qui arrive aux frontières, et pour qui un doute sur la minorité subsiste, doit attendre 3 jours en centre fermé (renouvelable une fois). Comme nous en parlons dans notre analyse sur les lieux de privation de liberté pour mineurs (octobre 2015), la loi sensée interdire formellement de détenir les mineurs en centre fermé ne l'interdit pas totalement et prévoit même de nombreuses exceptions. Pourtant, la Cour européenne a établi que la détention d'enfants en centres fermés était une forme de traitement inhumain et dégradant^{xi}.

Notons que, même si la Loi-programme du 24 décembre 2002 en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés a été modifiée afin d'y inclure les MENA ressortissants d'un pays européen, la Loi Accueil du 12 janvier 2007 n'a, elle, pas été changée. En conséquence, légalement, les MENA européens peuvent avoir un tuteur, mais ne peuvent bénéficier du droit à l'accueil via Fedasil.^{xii}

De plus, en ce qui concerne la tutelle, il faut relever le manque de formation des tuteurs, ainsi que l'absence de code de déontologie^{xiii}.

Enfin, alors que les MENA sont souvent confrontés à de multiples formes de violence et que l'accès à un soutien psychosocial voire psychiatrique est indispensable, on constate un manque important d'accompagnement à ce niveau^{xiv}.

Impact de la crise sur les MENA

La crise actuelle a un grave impact sur la situation des MENA. Pour tenter de stopper l'hémorragie du système d'accueil provoquée par l'afflux des migrants, les services de Fedasil ont raccourci le trajet d'accueil et multiplié le nombre de places disponibles (même si ce nombre est toujours insuffisant), faisant appel à des prestataires de service externes pour offrir 5.000 places d'accueil supplémentaires. Toutefois, ces initiatives ne concernent que les migrants majeurs, laissant complètement de côté la particularité des MENA. C'est ainsi que, alors qu'on est passé de 3 MENA par jour en 2014 à 25-30 par jour en 2015, le 9 octobre, il ne restait plus que 16 places en Belgique pour les accueillir.^{xv}

Cette situation d'urgence provoque inexorablement de nombreux problèmes en aval. Sur un plan pratique, il est difficile de trouver un lit pour tous les MENA et qui dit travail accéléré dit risques de passer à côté d'un MENA présentant de sérieuses vulnérabilités. Les services disposent de moins de temps pour analyser les profils particuliers tels que les retards du développement ou les troubles psychiques. Dans cette course contre la montre, le Service des tutelles se trouve complètement dépassé et peine à trouver les hôpitaux qui acceptent de réaliser le test nécessaire à l'indentification d'un MENA. Ceci a pour conséquence de laisser les MENA, pour qui le doute subsiste, sans tuteur (87 jeunes auraient été en attente de tuteurs début septembre 2015).^{xvi}

Se rajoute à cela, de nombreux manquements qui auront des conséquences concrètes à plus ou moins long terme comme le manque d'interprètes, le manque d'investissement dans le parcours d'intégration du jeune ou le manque de temps nécessaire à rendre le jeune autonome (pourtant contraint de passer en structure d'accueil individuelle).^{xvii} Tous ces va-et-vient et incertitudes quant à sa situation provoqueront d'autres vulnérabilités pour le jeune déjà en souffrance.

La crainte de tous les acteurs de terrain est de se retrouver dans la situation qu'a connue la Belgique il y a trois ans, à savoir une lourde crise de l'accueil qui avait marqué les esprits avec ses MENA à la rue, dans les trains ou les hôtels par manque de places dans les structures d'accueil adaptées.

Pistes de réflexion et recommandations de la CODE

Même si les problématiques soulevées par l'accueil des MENA et la crise de la migration sont considérables, les professionnels des droits de l'enfant et en particulier des mineurs en exil proposent plusieurs pistes de réflexion.

Premièrement, il faudrait que la Belgique adopte une approche sur le long terme et mette en œuvre des solutions durables pour les MENA plutôt que de gérer l'urgence et combler les carences à mesure qu'elles se présentent.

Depuis au moins dix ans, les professionnels de l'accueil réclament un protocole de collaboration entre le Fédéral et l'Aide à la jeunesse au niveau communautaire. Ce protocole permettrait au minimum un meilleur suivi des enfants non accompagnés : dans des centres d'accueil au Fédéral ou dans des centres plus spécialisés au niveau communautaire.^{xviii}

Deuxièmement, l'accueil des MENA doit pouvoir être aussi diversifié que le sont les besoins des mineurs, car un accueil qui correspondra à un enfant ne sera peut-être pas adéquat pour un autre. C'est pourquoi il faut davantage soutenir les initiatives citoyennes d'accompagnement telles que les familles de parrainage et s'inspirer des bonnes pratiques de nos voisins. Par exemple, aux Pays-Bas, environ 53 % des MENA sont accueillis en familles d'accueil, notamment dans des familles des communautés d'origine. Nous pouvons également citer une autre bonne pratique en Suède, où les anciens MENA sont placés sous la responsabilité de l'Etat jusqu'à leur 21 ans (alors que la majorité est atteinte à 18 ans) avec la possibilité d'emménager dans une maison de « post-assistance » pour faciliter le passage à l'âge adulte^{xix}.

Les dispositifs scolaires à disposition des MENA devraient être plus nombreux et mieux répartis. Il faut également favoriser le regroupement familial (art. 10 §1 de la Convention) car la sauvegarde de l'unité familiale doit être une priorité. Cette mesure permettra également une meilleure intégration en Belgique de ces jeunes. Si un retour est envisageable, son éventualité doit également être abordée de manière réfléchie et dans le meilleur intérêt de l'enfant.

De plus, il faudrait investir dans la formation des professionnels du secteur (assistants sociaux, tuteurs,...). Un accompagnement juridique qualitatif permettrait de faciliter les démarches entreprises par les mineurs migrants. Le problème, qui se pose autant pour l'avocat que pour le tuteur ou le MENA, c'est le manque d'interprètes qui paralyse complètement les procédures et isole un peu plus le MENA.

Enfin, comme déjà rappelé, il faut interdire de façon explicite et concrète la détention de mineurs en centres fermés^{xx}, situation qu'il serait possible d'empêcher si le processus d'identification était modifié et si on augmentait le nombre de places pour les mineurs étrangers, ressortissants européens ou non.^{xxi}

Conclusion

Face à la crise actuelle, le politique doit s'emparer courageusement de la situation des étrangers qui viennent se réfugier chez nous et leur offrir un accueil digne et de qualité. Le rôle de la CODE est, lui, de faire en sorte que le sort des enfants migrants sur les routes d'Europe et dans notre pays nous interpelle, toujours.

Comme de nombreux acteurs associatifs de terrain, nous craignons de voir le retour d'une crise de l'accueil comme durant l'hiver 2012. Or, cette appréhension devient déjà un danger réel de par le manque de prévoyance de nos autorités pour l'hiver 2015. Les migrants, qui furent hébergés de manière très précaire au Parc Maximilien, sont susceptibles de se retrouver à la rue en décembre par manque de places et de décisions opérationnelles.

Par ailleurs, la CODE souhaite attirer l'attention du lecteur sur les incohérences du monde politique.

Comment expliquer que, en octobre 2015, plus de 29 travailleurs spécialisés dans les actions répondant à des besoins de ressortissants étrangers seront licenciés car le Fédéral a décidé de supprimer une aide budgétaire allouée depuis 1991 à leurs associations ? Cette aide de 1.600.000€ allouée par le FIPI (Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés) a purement et simplement été supprimée.^{xxii}

La CODE rappelle que les réfugiés fuient, pour la plupart, de grands dangers, voire la mort dans leur pays. Ils sont prêts à tout risquer pour pouvoir vivre. À nous de les accueillir dignement et de nous rappeler de nos engagements à l'international, des textes des Conventions de Genève, pris au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Quand 50 millions d'européens étaient eux-mêmes réfugiés...

Cette analyse a été réalisée par Fanny Heinrich de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE). Elle représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, l'Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, FAMISOL la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP), le Service Droits des Jeunes de Bruxelles, ainsi que UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site www.lacode.be Rue du Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles, info@lacode.be.

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

-
- ⁱ « Le nombre de migrants et de réfugiés a explosé au XXI^e siècle dans le monde », 3 septembre 2015, *Le Monde* sur <http://www.lemonde.fr>.
- ⁱⁱ 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.
- ⁱⁱⁱ *Ibidem*.
- ^{iv} 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.
- ^v Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 mai 2007.
- ^{vi} Article 62 de la Loi-programme du 19 juillet 2001, *M.B.*, 28 juillet 2001.
- ^{vii} « Trajet des MENA », *Fedasil* sur <http://fedasil.be/fr>.
- ^{viii} *Ibidem*.
- ^{ix} « Crise des migrants - Les commissaires européens aux droits de l'enfant instaurent une "task force" », 27 septembre 2015, *La Libre*.
- ^x « UN Human Rights Council – Universal Periodic Review, BELGIUM : submission of Platform Minors in Exile », *Plate-forme Mineurs en exil*, July 2015, p. 7.
- ^{xi} Affaire Kanagaratnam et autres c. Belgique, CEDH, 13 décembre 2011, §69. Voyez aussi « Contribution de Défense des Enfants International (DEI) - Belgique pour l'EPU », Juillet 2015, *Défense des Enfants International* sur <http://www.dei-belgique.be>.
- ^{xii} « Mineurs étrangers européens non accompagnés », Délégué général aux droits de l'enfant, <http://www.dgde.cfwb.be>.
- ^{xiii} « UN Human Rights Council – Universal Periodic Review, BELGIUM : submission of Platform Minors in Exile », *Op. cit.*, p. 8.
- ^{xiv} *Ibidem*.
- ^{xv} « Mineurs étrangers non-accompagnés : l'urgence humanitaire » Alteréchos, 21 octobre 2015.
- ^{xvi} Réunion du 14/09/2015 du « Groupe MENA » de la *Plateforme Mineur en exil* sur <http://www.mineursenexil.be/>.
- ^{xvii} *Ibidem*.
- ^{xviii} « UN Human Rights Council – Universal Periodic Review, BELGIUM : submission of Platform Minors in Exile », *Op. cit.*, p. 4.
- ^{xix} « Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen : what to celebrate ? », March 2014, p. 29 sur <https://www.coe.int/>.
- ^{xx} La CODE, « La détention des mineurs étrangers en centres fermés, une mesure légale ? », Décembre 2005.
- ^{xxi} « Contribution de Défense des Enfants International (DEI) - Belgique pour l'EPU », *Op. cit.*
- ^{xxii} SDJ, « Carte Blanche : Le fédéral abandonne les plus vulnérables... », 7 juillet 2015.