

**Les mineurs étrangers non accompagnés en Belgique : mineurs ou étrangers?**  
**Décembre 2003**  
**CODE**

## **Introduction**

Une jeune Congolaise de 5 ans, Tabhita, arrive en Belgique le 18 août 2002.

Elle désire uniquement rejoindre sa mère, réfugiée reconnue au Canada et est de transit à l'aéroport de Bruxelles-National.

Elle n'a pas les documents requis par les autorités belges pour entrer sur le territoire de la Belgique. En réalité, c'est son oncle qui, lui, dispose d'un titre de séjour régulier aux Pays-Bas, qui a réussi à la faire sortir de la république démocratique du Congo (R.D.C.) et tente une réunification familiale<sup>1</sup> ...

Interceptée par les autorités belges à l'aéroport, cette enfant se voit contrainte de demander la reconnaissance de la qualité de réfugié pour éviter un refoulement immédiat. La procédure "habituelle"<sup>2</sup> est alors enclenchée : détention en centre fermé (pendant 2 mois!), examen de sa demande d'asile (refusée mais comment demande-t-on à une enfant de 5 ans d'expliquer ses craintes de persécution?) et refoulement, seule<sup>3</sup>, vers l'inconnu où personne l'attendait ...

Pourtant, sa mère l'attendait au Canada, réfugiée reconnue là-bas. Pourtant aussi, d'autres possibilités d'accueil en Belgique avaient été proposées (principalement des centres d'accueil communautaires sur le territoire). Pourtant encore, un juge belge avait ordonné la libération de cet enfant, injonction que le Gouvernement appliquera fort cyniquement en la libérant pour la refouler<sup>4</sup>.

Face à ce "traitement inhumain et dégradant"<sup>5</sup>, ce "cafouillage lamentable"<sup>6</sup>, et cet "acharnement d'une administration obtuse"<sup>7</sup>; le Gouvernement belge fera volte-face et ira rechercher la petite Tabitha. La réunification familiale s'opérera alors rapidement grâce à des négociations directes au Sommet de la Francophonie de Beyrouth entre premiers ministres canadien et belge.

---

<sup>1</sup> Illégalement certes mais le délai pris pour opérer celle-ci selon les règles peut parfois durer des années. Par un curieux retour de manivelle, la lutte contre l'immigration illégale peut parfois devenir un véritable encouragement à la fraude ...

<sup>2</sup> Selon les mots du Ministre de l'Intérieur lui-même au Parlement (Compte rendu analytique, Chambre des représentants, 50<sup>ème</sup>, COM858, p.31).

<sup>3</sup> Elle sera uniquement confiée à une autre jeune Congolaise refoulée en même temps qu'elle ...

<sup>4</sup> "L'Office des étrangers, en refoulant l'intéressée, a donc bien procédé conformément à la décision de la Chambre du Conseil" indiquera le Ministre de l'Intérieur (Compte rendu analytique, Chambre des représentants, 50<sup>ème</sup>, COM858, p.29).

<sup>5</sup> Intervention d'un parlementaire (Compte rendu analytique, Chambre des représentants, 50<sup>ème</sup>, COM858, p.22).

<sup>6</sup> Intervention d'un parlementaire (Compte rendu analytique, Chambre des représentants, 50<sup>ème</sup>, COM858, p.22).

<sup>7</sup> Intervention d'un parlementaire (Compte rendu analytique, Chambre des représentants, 50<sup>ème</sup>, COM858, p.22 et 26).

Cette bien triste histoire belge constitue un effrayant condensé de tout les traitements offerts par les autorités belges aux enfants qui, non accompagnés, osent venir braver son (in)hospitalité.

La problématique de ces mineurs en exil n'est pas un phénomène nouveau en Belgique. En Europe non plus d'ailleurs. Depuis toujours, lors de mouvements de réfugiés, des mineurs ont fui leur pays avec ou sans leurs parents. Cette affaire "Tabitha" a permis de lui donner une visibilité.

Depuis les années nonante, cette question s'est accrue avec l'arrivée massive de réfugiés en provenance de la région des Balkans, poussant plusieurs milliers d'enfants à fuir vers l'Europe de l'Ouest. Les conflits sont également de plus en plus nombreux et les crises économiques de plus en plus graves.

Les estimations de ces dernières années chiffrent à environ 50 000 le nombre de ces mineurs poussés à l'exil se trouvant en Europe à n'importe quel moment<sup>9</sup>.

Parmi ces mineurs, certains voyagent parfois seuls, sans parents ou sans aucune personne pour les représenter. Ils sont donc particulièrement vulnérables. Ces enfants ont des besoins très spécifiques, qui nécessitent une attention urgente et sérieuse. Alors que certains de ces besoins sont identiques à ceux d'autres réfugiés, d'autres sont propres aux mineurs non accompagnés.

En pratique, cependant, les besoins spécifiques et les droits des mineurs en exil (et plus particulièrement des mineurs non accompagnés) sont négligés et peu reconnus.

## **1. Les définitions**

Selon la Convention internationale relative aux droits des enfants du 20 novembre 1989, est considéré comme un enfant :

« tout être humain âgé de moins dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable. »

Source : Convention de New York sur les droits de l'enfant, art. 1

La Résolution du Conseil de l'Union européenne (UE) (voir annexe 6) datée du 26 juin 1997 sur les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers définit le MENA comme :

« (tous) ressortissants de pays tiers âgés de moins de 18 ans qui entrent sur le territoire des Etats membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne. La présente convention peut également s'appliquer à des mineurs ressortissants de pays tiers qui ont été laissés seuls après être rentrés sur le territoire de l'Etat membre.»

Source : Résolution du Conseil de l'UE du 26 juin 1997 (97/C 21/03)

---

<sup>9</sup> Separated Children in Europe Programme, [www.sce.gla.ac.uk](http://www.sce.gla.ac.uk)

La loi belge, pour sa part, ne donne aucune définition du MENA, elle n'en fait tout simplement pas mention. Seul l'article 118 de l'arrêté royal de 1981 évoque cette catégorie bien spécifique d'étrangers en précisant la nature des documents qui peuvent leur être confiés dans le cadre d'un départ de la Belgique.

La loi du 24 décembre 2002 créant un Service des tutelles pour les MENA, qui n'est toujours pas entrée en vigueur, indique en son article 5 que cette tutelle s'appliquera "*à toute 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,*
- *et étant dans une des situations suivantes :*
  - soit, avoir demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié;*
  - soit, ne pas satisfaire aux conditions d'accès au territoire et de séjour déterminées par les lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers."*

Pour pallier à cette lacune de notre droit interne, l'Office des étrangers (OE) s'est doté d'une définition du MENA dans deux notes internes successives. La plus récente date de mars 2002 et définit le MENA comme:

« (toute personne) de moins de 18 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 (EEE) »

Source : Note de Service du 1<sup>er</sup> mars 2002 de la Direction générale de l'Office des étrangers ayant pour objet le traitement des dossiers relatifs au séjour des mineurs étrangers non accompagnés.

La définition du Conseil de l'UE est plus large que celle de l'Office des Etrangers. Premièrement, elle n'exclut pas les enfants issus d'un futur Etat membre de l'Union européenne. Deuxièmement, elle souligne le phénomène que nous avons cité plus haut, à savoir l'abandon de l'enfant par l'adulte avec qui il est entré sur le territoire. Enfin, cette définition ne limite pas, comme le fait l'OE, les « parents » à la mère et au père de l'enfant.

Mais c'est le Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe (PESE) qui propose la définition la plus complète. Pour le PESE, les enfants séparés sont :

« des enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leur ancien répondant autorisé par la loi/par la coutume. Certains enfants sont absolument seuls, d'autres, également du ressort du projet PESE, vivent avec des membres de leur famille. Tous ces enfants séparés ont droit à une protection internationale, qui s'applique au moyen de différents instruments internationaux et régionaux. Il peut arriver que les enfants séparés soient en quête d'asile par crainte de persécution, ou en raison d'un conflit armé ou d'une agitation dans leur propre pays ; il se peut aussi qu'ils soient victimes de réseaux de prostitution ou d'une autre forme d'exploitation ; il est également possible qu'ils soient arrivés en Europe afin d'échapper à de grandes privations. »

Cette définition se base sur les instruments suivants : la Convention des Droits de l'Enfants (CDE), art 1 & 22 ; Convention de la Haye sur la protection des enfants, 1996 art 6 ; Les enfants réfugiés : Principes directeurs concernant la protection et l'assistance 1994 ; Conseil Européen sur les Réfugiés et Exilés (CERE) paragraphe 8 & 11 ; Résolution du Conseil de l'Union Européenne (UE) sur les mineurs non accompagnés issus de pays tiers, 26 juin 1997, art. 1 (1).

Elle a le mérite de couvrir un spectre de situations plus large que les autres définitions et est donc celle qui, vraisemblablement, intègre le mieux cette obligation de toujours considérer l'intérêt supérieur de l'enfant comme une considération primordiale dans toute prise de décision le concernant.

### **3. La Belgique, un Etat fédéral**

En pratique, les MENA sont les premières victimes de la complexité institutionnelle de notre pays.

Concrètement, les niveaux de pouvoir tant fédéral que communautaire, régional voire encore local peuvent, à un moment ou à un autre, être confrontés à un MENA.

Mais ce sont les autorités fédérales qui prennent en charge la question de l'entrée, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du territoire.

Toutes les étapes que franchissent les étrangers pour obtenir un statut, quel qu'il soit, n'offrent, dans les textes, aucun traitement particulier aux MENA.

La Belgique ne se distingue pas sur la scène européenne comme un modèle à suivre, elle est même souvent loin derrière ses voisins européens qui offrent une meilleure protection aux MENAs sans pour autant observer une hausse fulgurante de leur statistiques. Il s'agit pourtant de faire respecter les droits de ces enfants et de leur offrir un traitement qui corresponde à leur intérêt supérieur, et ce de leur arrivée sur le territoire jusqu'à la recherche d'une solution à plus long terme.

Divers engagements et déclarations de nature juridique ou politique lient l'Etat belge sur ce sujet. L'article 22 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant (CDE) du 20 novembre 1989 dispose que :

1. Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.

2. À cette fin, les États parties collaborant, selon qu'ils le jugent nécessaires, à tous les efforts faits (...) pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille

situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accordé, selon les principes énoncés dans la présente convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit.

Ensuite, le 26 juin 1997, le Conseil des ministres européen de la Justice et de l'Intérieur a adopté une résolution concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers dans laquelle, pour les demandeurs d'asile (article 4 de la résolution), des engagements spécifiques à charge des États membres sont clairement définis :

- a) il est prévu que les États membres de l'Union européenne pourront placer des mineurs de 16 ans ou plus dans un centre de transit pour adultes demandeurs d'asile (article 4, 4°); a contrario, tel n'est donc pas le cas pour les mineurs de moins de 16 ans;
- b) le traitement des demandes d'asile introduites par des mineurs non accompagnés doit être traité par les États membres comme une matière prioritaire (article 4, 2°);
- c) le mineur doit recevoir également la possibilité de se faire assister durant chaque interview prévue par la procédure d'asile (article 4, 5°, a) ; voir aussi l'article 3, 4°, relatif aux garanties minimales à accorder à tous les mineurs non accompagnés);
- d) enfin, ces interviews doivent être menées par des fonctionnaires disposant d'une certaine expérience et d'une formation appropriée (article 4, 5°, b) de façon à pouvoir bien prendre en considération le fait qu'un mineur, vu sa maturité et son développement intellectuel, peut n'avoir qu'une connaissance de son pays d'origine (article 4, 6°).

Si on ne peut que souscrire au diagnostic ainsi posé et aux engagements pris par la Belgique sur la scène internationale, il convient cependant de déplorer l'immense écart que l'on retrouve ici entre le discours et les pratiques.

Pour accéder au territoire ou séjourner en Belgique, le MENA doit se manifester auprès de l'Office des Etrangers (OE). Il s'agit d'un organe qui dépend du ministère de l'Intérieur. Il est compétent pour toutes les questions relatives à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'enfant peut également y faire une demande d'asile ou demander un titre de séjour.

Si le MENA choisit la voie de l'asile, il sera alors confronté à une procédure longue et compliquée selon les mots du précédent Ministre de l'Intérieur lui-même. Ses interlocuteurs potentiels sont l'OE puis le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA). Il s'agit d'une autorité administrative attachée organiquement au ministère de l'Intérieur mais qui dispose d'une indépendance décisionnelle. Elle se prononce tant sur la recevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié que sur l'octroi ou non du statut de réfugié sur base de la Convention internationale relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

Le réfugié est celui qui :

"craignant avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays"

Si la demande du MENA entre dans les critères de la Convention de Genève, il obtiendra le statut de réfugié. Si ce n'est pas le cas, il peut introduire un recours, dans le cadre de la procédure d'admissibilité au statut, contre la décision de refus de reconnaissance du CGRA auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés (CPRR). Il s'agit d'une juridiction administrative qui statue en degré d'appel sur les décisions de refus de reconnaissance ou de retrait de la qualité de réfugié par le CGRA.

Contre la plupart de ces actes administratifs, un recours en annulation ainsi qu'une demande de suspension (sauf contre les décisions de la CPRR, décisions juridictionnelles à l'encontre desquelles aucune demande de suspension n'est possible) peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat. Pour ce faire, le soutien d'un avocat est indispensable vu la complexité et le strict respect des formalités à remplir.

#### **4. Des mineurs enfermés**

Des mineurs étrangers se retrouvent fréquemment, quel que soit leur âge, détenus dans des centres fermés pour adultes situés à la frontière, principalement le centre dit "127". Or, cette détention n'est pas automatique mais constitue seulement une faculté pour le ministre de l'Intérieur (l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980 permet le maintien dans un lieu déterminé à la frontière, ou dans d'autres lieux assimilés à l'intérieur du royaume, de l'étranger qui ne remplit pas les conditions pour entrer régulièrement en Belgique et qui se déclare réfugié à la frontière).

Le ministre est donc habilité à ne pas détenir un mineur et à le confier à des personnes ou institutions *ad hoc* pendant que son dossier est traité, ce afin de trouver une solution adaptée à son âge et à sa situation. Cette solution aurait le mérite de respecter les articles suivants :

- L'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. Cet article limite les hypothèses dans lesquelles est autorisée la détention de mineurs aux mesures d'éducation surveillée et à la détention en vue de la traduction devant une autorité compétente;
- L'article 37 de la Convention sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui dispose que :

« Les États parties veillent à ce que nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible; (...) tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant (...) ».

Dans l'hypothèse cependant où le ministre de l'Intérieur continuerait à ordonner la détention de mineurs étrangers non accompagnés, il paraîtrait alors à tout le moins logique de respecter les engagements auxquels il a lui-même souscrit et qui militent contre la détention de mineurs étrangers de moins de 16 ans qui demandent l'asile dans un centre pour adultes (article 4, 4°, de la résolution du 26 juin 1997 précitée).

Mais, dans les faits, le Gouvernement belge privilégie la gestion migratoire avant d'examiner la question de l'intérêt supérieur de ces enfants. Cette détention lui permet aussi, fort commodément vu le statut d'extra-territorialité fictive de ces centres à la frontière, de procéder au refoulement de ces mineurs dès le rejet de leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. En effet, le droit positif belge, plus précisément l'article 118 de l'arrêté royal de 1981 précité, interdit de donner un ordre de quitter le territoire à un mineur étranger non accompagné. On ne peut donc logiquement procéder matériellement à son éloignement forcé, (même si l'Office des étrangers prend à l'égard de cet âge limite trop régulièrement quelques libertés) avant qu'il ne soit majeur. En revanche, cette règle n'est pas d'application pour ces mineurs détenus dans des centres extra-territoriaux.

### **5) Aujourd'hui au centre 127:**

Pour rappel, la Commission de l'Intérieur du Sénat, dans un rapport du 23 juin 1998, indiquait que "le centre 127 doit être complètement rénové"<sup>10</sup>. On attend toujours ... D'autres instances, comme le Comité pour la prévention de la Torture du Conseil de l'Europe ou la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, n'ont pas été plus tendres dans leur appréciation de ce centre fermé : ces locaux ne se prêtent pas à la privation de liberté<sup>11</sup>.

Ne disposant pas d'un accès direct et continu au centre 127, nos informations sont bien évidemment parcellaires, incomplètes. Elles permettent cependant de déjà opérer les constats suivants :

- la détention de mineurs continue de manière systématique pour qui n'a pas ses papiers en règle à l'aéroport de Bruxelles-National,
- si certains de ces enfants sont très jeunes (5 ans parfois!), la plupart ont soit 13/14 ans, soit 16/17 (c'est bien évidemment cette dernière catégorie de jeunes pour lesquels l'Office des étrangers émet des doutes quant à la véracité de l'âge allégué),
- plus de la moitié d'entre eux proviennent de République démocratique du Congo,
- alors que l'article 37 de la Convention des droits de l'enfant exige que toute mesure de détention soit la plus brève possible, on doit déplorer le fait que leur détention dure toujours plusieurs semaines (et quasiment jamais moins d'un mois mais, au contraire, plutôt deux)
- peu de ces mineurs voient leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié déclarée recevable.

Mais dans ce domaine, on ne peut se contenter d'égrener des analyses statistiques.

Derrière les chiffres, les numéros impersonnels de dossiers, il y a des êtres humains, vulnérables et déjà traumatisés par l'exil. L'accueil (?) de ces enfants organisé par les autorités

---

<sup>10</sup> Doc.parl. Sénat, 1-768/1 - 1997/1998, p.377.

<sup>11</sup> <http://www.fidh.org/rapports/r277.htm>, <http://www.cpt.coe.int/fr/rapports/inf1998-11fr.htm>

belges, et principalement l'enfermement dans les centres extra-territoriaux, constitue un nouveau traumatisme, une nouvelle épreuve.

Mieux que de longs développements, les quelques exemples cités infra, recueillis auprès des ces enfants, suffisent à démontrer le caractère décalé, inadapté, de l'accueil des mineurs en exil dans notre pays :

- **Des enfants déboussolés : X, RDC, 17 ans**

Elle n'a plus ses parents et traînait dans la rue. Elle a été arrêtée à la frontière parce qu'elle voyageait avec un faux passeport suédois (en compagnie de sa tante qui elle semble avoir le droit de séjour en Suède). Il est très difficile de parler avec elle. Même son Lingala est très approximatif. Elle est tout à fait perdue et ne connaît pas des choses aussi évidentes que le nom de ses parents, ni le nom de sa grand-mère qui l'a recueillie pendant un temps (elle l'appelait simplement "grand-mère"). Elle est vraiment le type des enfants de la rue et n'a apparemment reçu aucune éducation. Elle vient de Boma, dans le Bas Congo. Dans cette région, le matriarcat est très important. Il est donc normal que la tante se considère comme responsable de sa nièce. A propos de son âge, un document d'identité dit qu'elle est née en 1984 ; elle dit qu'elle sait qu'elle est née en 1985, "au mois de mai". Elle a l'air de ne rien comprendre à ce qui lui arrive. Elle fait comprendre qu'elle ne veut pas retourner à Kinshasa : elle ne connaît pas cette ville et n'a plus de famille là-bas. Sa tante s'interroge sur les raisons qui poussent la Belgique à l'empêcher de laisser sa nièce la rejoindre en Suède.

- **Vraiment l'endroit idéal le centre fermé commun avec les adultes?**

**D et B, RDC**

Un incident d'une particulière gravité s'est produit le 12 septembre 2003 au centre 127 ces derniers jours. Deux jeunes garçons ont été placés dans une chambre commune occupée par des hommes. A plusieurs reprises, des prostituées sont venues dans cette chambre et ont eu des relations sexuelles avec les occupants de la chambre, en présence des enfants.

Ceci démontre une fois de plus, si besoin en est, que le discours officiel qui veut que l'on maintienne ces enfants dans le centre fermé pour les protéger est totalement contraire à la réalité.

- **Quels soins pour ces enfants?**

**Y, RDC, 10 ans et ½ et Z, RDC, 9 ans**

Leur mère est en France, apparemment sans statut régulier tandis qu'une tante serait dans la même situation au Luxembourg. Bien qu'elle n'ait que 10 ans et 1/2, Y ne fait plus petite fille. Z, son petit frère n'est pas là. Il est hospitalisé depuis quelques jours. Elle ne connaît pas la raison de son hospitalisation et n'a pas encore eu l'occasion de parler avec lui par téléphone.

**A, Cameroun, 16 ans**

Ce qui l'affecte le plus, c'est son état de santé. Elle explique qu'on l'a emmenée à l'hôpital parce que lors des examens des poumons on avait découvert quelque chose (Tuberculose ?



Elle semble en effet avoir du mal à parler, et tousse un peu). Elle ajoute : "Je ne sais pas où j'ai attrapé ça. C'est peut-être dans les cachots où j'ai été enfermée". Pour le moment, on lui a prescrit des antibiotiques (il y a en effet un sac de médicaments à son nom au bureau d'accueil). Ce vendredi, elle doit retourner à l'hôpital pour "faire un scanner des poumons". Elle a l'air très inquiète. Elle ajoute qu'en plus elle a un problème de pertes de sang. Elle explique qu'elle avait vu un médecin peu de temps avant de partir du Cameroun qui lui aurait dit qu'elle avait trop de sang dans le corps et du "mauvais sang" et qu'elle devait suivre un traitement particulier. Jusqu'à présent, elle avait eu peur d'en parler. Elle en parlera de toute façon lors de sa visite à l'hôpital ce vendredi et demandera à voir un gynécologue. Elle semble vraiment très affectée par cette situation. Elle dit aussi : "C'est difficile pour moi ici. J'ai déjà été en prison au Cameroun et, ici, je me retrouve de nouveau enfermée".

- **Une procédure "spécifique" pour les mineurs en exil? A, Cameroun, 16 ans**

Elle explique d'elle-même que c'était très difficile pour elle de raconter son histoire avec des détails (rappel : elle dit s'être fait violer à de nombreuses reprises) à un fonctionnaire masculin. Elle confirme qu'elle a eu l'interview du CGRA ce jeudi matin. Cette fois, c'était une dame qui l'a interviewée. C'était plus facile pour elle.

- **Quelle réunification familiale dans un climat de méfiance exacerbé? B, RDC, 17 ans**

Son père vit en Allemagne depuis 13 ans, sa mère depuis 7.

L'association "Proasyl" à Essen confirme que le père de B a seulement un "duldung" renouvelable tous les 3 ou 6 mois, que pour le moment il n'a pas de travail, et que la maman est elle en attente d'un asile humanitaire parce qu'elle est en dialyse.

Les parents étant identifiés, localisés, quels sont les éléments qui peuvent encore justifier le maintien en détention dans le centre 127?

- **Un retour mais alors dans quelles conditions?**

**C, Burundi, 5 ans**

La particularité du cas de C, c'est que l'OE ne sait pas avec certitude d'où il vient. Il dit qu'il vient de Nairobi, mais lorsqu'on l'a arrêté à la frontière, il n'avait plus de billet d'avion. On ne sait donc pas quelle compagnie l'a transporté et l'OE ne peut obliger aucune compagnie à le ramener au lieu de départ comme c'est le cas avec les personnes qui ont encore leur billet d'avion, ou qu'on contrôle à la sortie même de l'avion, avant qu'il n'entre dans la zone de transit. Sans doute que l'OE va chercher à demander aux autorités burundaises (Ambassade) de le reprendre.

**D, Congolaise, 26 ans**

Après avoir interrogé cette jeune fille, l'Office des étrangers conclut à l'irrecevabilité de sa demande d'asile mais ajoute sur l'annexe 25bis la mention que l'OE ajoute " *l'intéressé n'est pas accompagné d'une personne qui peut la prendre en charge, mais elle a prouvé par son comportement qu'elle pouvait voyager seule. Cette dernière a en principe atteint l'âge de 16 ans le 24.2.03. Il est dès lors possible de procéder à son refoulement.*"

Pour l'Office des étrangers, il y a donc bien deux catégories de mineurs et ce en fonction d'un seul critère : pourra-t-on les refouler facilement ou non?

### **M., Congolaise, 16 ans**

Statuant sur la légalité de sa détention, la Chambre du conseil décide de la libérer le 7/1/03. Cependant, le Parquet fait appel de cette décision.

Alors que cet appel, d'une décision positive, n'a pas encore été examiné; elle est refoulée le 19 janvier 2003.

Déjà épinglée le 5 février 2002 par la Cour européenne des droits de l'Homme quant à l'effectivité des recours qu'elle offre aux demandeurs d'asile<sup>12</sup>, la Belgique et son administration de l'Office des étrangers n'ont visiblement rien appris ...

### **Le refoulement de deux jeunes congolaises**

Deux jeunes filles congolaises ont été renvoyées à Kinshasa. On ignore dans quelles conditions.

Elles sont arrivées par le vol du dimanche 2 mars 2003 par la compagnie Hewa Bora.

Les ONG congolaises sur place n'ont jamais pu retrouver leur trace malgré d'intenses recherches menées à l'aéroport de Ndjili.

Au mépris des dernières recommandations du Comité des droits de l'enfant<sup>13</sup>, les autorités belges semblent n'avoir en rien organisé leur accueil à l'aéroport de Kinshasa.

### **Nicole, 15 ans, Angola**

Elle est arrivée en Belgique le 13 août 2003. Elle a introduit une demande d'asile qui a été refusée.

Son avocat a demandé sa libération en Chambre du Conseil, ce qui lui a été accordé le 17 septembre 2003.

Entre-temps, elle a fait l'objet de deux tentatives de rapatriement. Elle a chaque fois refusé d'embarquer, invoquant un risque de persécution si elle doit retourner en Angola maintenant.

L'Office des étrangers ne lui applique pas les procédures de protection prévues dans la réglementation, notamment pour ce qui concerne une vérification préalable, par une instance indépendante (tuteur), des conditions d'accueil en cas de retour.

---

<sup>12</sup> La Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la Belgique le 5 février 2002 suite à une expulsion collective de Tsiganes. La procédure de demande de reconnaissance de la qualité de réfugié e Belgique a été à cette occasion, entre autres par rapport à l'exigence d'effectivité des recours, vivement critiquée par la Cour.

<sup>13</sup> Ce Comité a recommandé le 7 juin 2002 à l'Etat belge d'étendre et d'améliorer "le suivi du retour des mineurs non accompagnés".

Depuis le 17 septembre 2003, elle était donc prisonnière en zone de transit de l'aéroport, livrée à elle-même. L'Office considère en effet que l'ordonnance de libération lui permet de sortir de centre mais pas de rentrer sur le territoire !

Cela signifie concrètement qu'elle n'a aucun lieu où dormir (à part les chaises des nombreuses salles d'attente de la zone de transit), qu'elle peut se laver dans les toilettes publiques, ...

Cette situation constitue un traitement inhumain et dégradant prohibé par toutes les conventions internationales de défense des droits de l'Homme. Il doit y être mis fin dans les plus brefs délais. Plusieurs tribunaux ont déjà considéré que ce type de situations est totalement illégal.

A ce moment, elle était "libre" mais prisonnière en zone de transit.

Convoquée pour un rapatriement volontaire, elle ne s'est pas présentée. Elle a disparu et personne ne sait où ni comment.

### **3) Conclusion**

Pourtant, on ne le rappelle jamais assez, cette détention n'est pas automatique mais constitue seulement une faculté pour le Ministre de l'Intérieur<sup>14</sup>. Au lieu de cela, le Ministre de l'Intérieur préfère faire primer ses impératifs de gestion migratoire sur l'intérêt supérieur de ces enfants, au mépris de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>15</sup> et de l'article 37 de la Convention des droits de l'enfant du 20 novembre 1989<sup>16</sup>.

La précédente majorité gouvernementale était restée sur ce point inflexible, au point d'ailleurs de rejeter sans états d'âme les propositions de l'opposition visant à interdire la détention des mineurs à des fins d'immigration<sup>17</sup>. Ce faisant, elle ne faisait d'ailleurs que confirmer le consensus qui a permis l'adoption le 2 août 2002 de l'arrêté royal réglementant le fonctionnement des centres fermés<sup>18</sup>.

C'est l'affaire "Tabhita" qui a servi de révélateur. Ainsi donc, au grand jour, on s'apercevait qu'un pays tel que la Belgique, est capable d'atrocités aussi inimaginables que l'enfermement d'enfants, parfois en très bas âge et le refoulement sans que ne soit prise la moindre précaution.

---

<sup>14</sup> l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980 permet le maintien dans un lieu déterminé à la frontière, ou dans d'autres lieux assimilés à l'intérieur du Royaume, de l'étranger qui ne remplit pas les conditions pour entrer régulièrement en Belgique et qui se déclare réfugié à la frontière

<sup>15</sup> article qui limite les hypothèses de détention de mineurs aux mesures d'éducation surveillée et à la détention en vue de la traduction devant une autorité compétente.

<sup>16</sup> "Les Etats parties veillent à ce que nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire.

L'arrestation doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible (...)"

<sup>17</sup> Une députée du C.D. en V. a en effet déposé un pareil amendement à la loi-programme dont un article crée (virtuellement) un service des tutelles.

<sup>18</sup> De manière moins claire que l'arrêté royal précédent, annulé par le Conseil d'Etat, ce texte permet l'enfermement de mineurs

Le monde associatif, les services d'aide aux enfants, les avocats et une bonne partie du monde politique se sont mobilisés pour exiger la mise en place de mécanismes destinés à éviter de telles dérives.

La manière dont les choses se passent à la frontière semble manifestement hors de contrôle. Qui peut s'assurer qu'un enfant qui arrive à la frontière n'est pas refoulé le jour même sans avoir pu, ni solliciter l'asile, ni demander la moindre protection, ni même connaître ses droits ?

On ne peut donc pas dire que l'affaire Tabhita est un "accident de parcours" ou un cas isolé. La Belgique savait que sa réglementation n'était pas conforme aux principes internationaux auxquels elle a adhéré<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Tout ceci alors que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe vient d'adopter une Recommandation 1596 (2003) relative à la situation des jeunes migrants en Europe (texte adopté par l'Assemblée le 31 janvier 2003) dans laquelle cette instance recommande :

*« 7. L'Assemblée recommande également au Comité des Ministres d'inclure, dans son programme de travail, des activités ayant pour but d'assister les Etats membres pour:*

*(...)*

*vii. faciliter le regroupement des enfants séparés et de leurs parents dans d'autres Etats membres, même si les parents ne bénéficient pas d'un statut de résidents permanents, ou s'ils sont des demandeurs d'asile, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant;*

*viii. accueillir favorablement les demandes de **regroupement familial** entre les enfants séparés et les membres de leur famille autres que leurs parents, ayant un titre de séjour légal dans un Etat membre, âgés de plus de 18 ans, prêts à les prendre en charge et capables de le faire;*

*(...)*

*x. dans toute procédure ordinaire ou accélérée impliquant le retour d'enfants séparés dans leur pays d'origine ou tout autre pays, y compris les procédures de non-admission à la frontière, respecter les principes directeurs suivants:*

*a. les Etats devraient s'assurer que le retour **n'est pas contraire à leurs obligations internationales** découlant de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés et son Protocole de 1967 ou de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres instruments pertinents;*

*b. le retour ne devrait pas être possible **avant la désignation d'un tuteur légal** pour l'enfant;*

*c. avant de prendre la décision de renvoyer un enfant séparé, les Etats devraient **exiger et prendre en compte l'avis du tuteur légal de l'enfant** quant à savoir si ce retour est dans l'intérêt supérieur de l'enfant;*

*d. le retour devrait dépendre des **conclusions d'une évaluation minutieuse de la situation familiale** que l'enfant va trouver à son retour et de la capacité de la famille à en prendre soin de manière satisfaisante. En l'absence de ses parents ou d'autres membres de sa famille, il conviendra d'enquêter sur le caractère adéquat des organismes d'aide à l'enfance dans le pays de retour. L'évaluation devra être menée par une organisation ou personne professionnelle et indépendante, et devra être objective, non politique et respectueuse du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant;*

*e. avant le retour, les Etats devraient obtenir un **engagement explicite et formel**, de la part des parents de l'enfant, des membres de la famille, d'autres adultes chargés de s'en occuper ou d'éventuels organismes d'aide à l'enfance dans le pays de retour, indiquant qu'ils prendront l'enfant en charge immédiatement et à long terme dès son arrivée;*

*f. la décision de renvoyer un enfant séparé devrait être **motivée** et notifiée à l'enfant et à son tuteur légal par écrit, ainsi que toutes les informations indiquant les **possibilités de recours** contre cette décision;*

L'adoption, sous bénéfice de l'extrême urgence, de la loi du 24 décembre 2002 instituant une tutelle spécifique pour les mineurs non accompagnés constitue sans contestation un pas dans la bonne direction. Enfin, l'indispensable protection des mineurs non accompagnés sera garantie ... Mais seulement le jour où cette loi sera en vigueur<sup>20</sup>.

Le récent accord gouvernemental, adopté en juillet 2003, a suscité certains espoirs. Il indique en effet que "*conformément aux recommandations du Comité des droits de l'enfant, le service des tutelles des mineurs non accompagnés prévu par la loi programme du 24 décembre 2002 sera mis en place avec diligence pour assurer une protection juridique à tous les mineurs non accompagnés en Belgique. Ils ne seront plus accueillis dans des centres fermés à la frontière mais dans des institutions sécurisées adaptées à leur âge. Ils seront surveillés et protégés pour éviter d'être exploités par des milieux criminels. Les Communautés seront associées à l'organisation et au financement de ces institutions, notamment par l'optimisation des places inoccupées des initiatives locales d'accueil, ainsi qu'à l'accompagnement des jeunes.*" Mais il reste encore un simple accord politique.

En attendant, puisque la voie politique était bouchée, c'est le chemin juridictionnel que la section belge de D.E.I. a décidé d'emprunter.

---

*g. l'enfant et/ou son tuteur légal devraient avoir le droit d'interjeter appel de la décision de renvoi devant un tribunal. Un tel appel devrait avoir un effet suspensif et s'étendre à la légalité et au bien-fondé de la décision;*

*h. lors du renvoi, l'enfant devrait être accompagné et traité en fonction de son âge;*

*i le bien-être de l'enfant après son retour devrait être contrôlé par les autorités ou services compétents sur place, qui devraient rester en contact avec les autorités du pays d'où l'enfant a été renvoyé et leur rendre des comptes*

*j. les migrants qui sont arrivés dans un pays d'accueil en tant qu'enfants séparés mais qui ont atteint 18 ans au moment du retour devraient être considérés comme des cas sensibles; ils devraient être consultés sur les conditions requises pour une réintégration réussie dans leur pays d'origine.*

<sup>20</sup> L'adoption de cette loi est en soi une preuve que le Gouvernement, et le parlement d'ailleurs, considéraient que la situation qui prévalait n'était pas adéquate et ne garantissait pas correctement les droits de ces enfants. L'exposé des motifs de cette loi mentionne :

*L'un des problèmes importants est que ces mineurs sont, vu leur situation, dépourvus de représentant légal, et qu'aucun encadrement spécifique n'est organisé.*

*(...)*

*Afin de remédier aux carences des dispositifs actuels, il est proposé de créer un organe, dénommé « Service des tutelles », qui aurait pour mission de mettre en place une tutelle spécifique sur les mineurs étrangers non accompagnés en vue d'assurer leur représentation. Pour chaque mineur, le Service des tutelles désignerait un tuteur investi d'une mission de représentation, notamment dans le cadre des procédures relatives à l'asile et au séjour.*

*(...)*

*Le présent projet de loi crée un Service de tutelle qui dispose d'une cellule administrative et d'un certain nombre de tuteurs qui ont pour mission de représenter les mineurs non accompagnés "de iure" dans tous les actes juridiques et dans le cadre de toute procédure administrative ou judiciaire, notamment dans les procédures relatives aux lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Lors de la représentation et de l'accompagnement du mineur, le tuteur se laisse toujours guider par le critère de "l'intérêt supérieur de l'enfant".*

La demande tendait, sous le bénéfice de l'urgence, à entendre :

- faire interdiction à l'Etat belge de priver un mineur de liberté pour cause d'immigration,
- faire interdiction à l'Etat belge de procéder à l'expulsion ou au refoulement d'un mineur tant que la loi du 4 décembre 2002 n'est pas en vigueur,
- faire injonction à l'Etat belge de réaliser une enquête confiée à une instance indépendante, sur l'ensemble des mineurs arrivés en Belgique ces deux dernières années qui ont fait l'objet d'un refoulement à la frontière pour déterminer les raisons de ces refoulements, le respect des droits de ces enfants et surtout les garanties prises pour s'assurer que la famille de l'enfant puisse accueillir et se charger de l'enfant dans des conditions adéquates,
- faire injonction à l'Etat belge de réaliser une enquête confiée à une instance indépendante pour retrouver tous les enfants expulsés depuis deux ans et déterminer leurs conditions d'existence actuelles ;

## **6. Vers l'interdiction de l'expulsion de mineurs non accompagnés**

Le Juge des référés de Bruxelles vient de faire interdiction à l'Etat belge de procéder à l'expulsion ou au refoulement d'un mineur non accompagné sauf s'il dispose de suffisamment de garanties réelles quant à l'accueil adéquat de l'enfant dans le pays où il est refoulé et ce, tant que la loi du 24 décembre 2002 – dite loi Tabhita - (créant un service de tutelle pour les mineurs non accompagnés) n'est pas en vigueur.

### Une victoire pour les associations

Les tentatives de l'Etat belge pour minimiser la situation (en indiquant que les mineurs étrangers non accompagnés refoulés ne sont à ses yeux pas si nombreux, que ces mineurs étrangers sont maintenant toujours accompagnés par un fonctionnaire de l'Office des étrangers lors de l'opération de refoulement) auront été vaines.

Cette décision du 17 novembre 2003 constitue incontestablement une très grande victoire pour les enfants qui arrivent en Belgique sans être accompagnés par un parent ou un tuteur et qui, jusqu'ici, étaient régulièrement privés de liberté et refoulés sans autre forme de procès et surtout sans garantie d'accueil dans leur pays d'origine.

C'est également une très grande victoire pour les associations qui se mobilisent depuis des années pour un meilleur respect des droits de ces enfants. L'action de l'association a été admise : le juge souligne que la situation de fragilité dans laquelle se trouvent ces enfants rend illusoire le fait que les mineurs non accompagnés puissent faire respecter eux-mêmes leurs droits. Et cerise sur le gâteau, ne boudons pas notre plaisir, le juge reconnaît l'intérêt de D.E.I. à agir en mentionnant expressément que l'association dispose "*d'une légitimité et reconnaissance dans la mesure où le Mouvement Défense des Enfants international a notamment participé à l'élaboration de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989*".

### Plus de refoulements

Le juge constate qu'il *"n'est pas contesté que certains mineurs (dont Tabhita) ont été rapatriés sans qu'aucun accompagnement spécifique ne soit prévu et sans que des garanties ne soient fournies quant à leur accueil effectif dans leur pays d'origine"*.

En conséquence de cette décision, plus aucun mineur non accompagné ne peut être expulsé ou refoulé par les autorités belges sans que des garanties réelles ne soient prises ou qu'un tuteur soit désigné. Comme il rentre dans la mission des tuteurs de veiller au respect des droits des enfants et de leur assurer une prise en charge adéquate, le problème des expulsions des mineurs vient de trouver une solution tout à fait respectueuse de ses droits.

Le Tribunal n'a pas manqué de souligner que *"refouler des mineurs sans s'être assuré d'une possibilité de prise en charge fiable sur place paraît donc pouvoir effectivement être assimilé à un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme"*.

### La détention encadrée mais pas d'interdiction générale

Après avoir constaté *"qu'il semble malheureusement que dans la pratique, le placement en centre fermé d'un mineur non accompagné qui arrive à la frontière soit fréquent voire quasi-systématique et que la durée de la détention puisse parfois être relativement longue"*, le juge ne fait malgré tout pas interdiction à l'Etat belge de maintenir des enfants en détention. Cependant, il rappelle que *"seul un contrôle de chaque cas d'espèce permettra, en conséquence, de déterminer si la mesure de détention est effectivement prise en dernier ressort, parce qu'aucune autre alternative ne paraît possible compte tenu des circonstances propres à l'espèce et que sa durée est effectivement aussi brève que possible"*. Il indique enfin que les infrastructures actuelles des centres fermés ne lui semblent guère adaptées à l'accueil de ces mineurs<sup>21</sup>.

On remarquera que, contrairement à ce que contient l'accord gouvernemental de juillet 2003, à savoir l'engagement de ne plus détenir de mineurs étrangers non accompagnés à des fins d'immigration<sup>22</sup>, l'Etat belge a continué, à défaut de solutions alternatives<sup>23</sup>, à plaider pour le maintien des mineurs étrangers en centre fermé, soit pour des raisons liées à l'unité de la famille (utilisation particulièrement vicieuse de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>24</sup>), soit pour rompre le lien potentiel avec le passeur. Pudiquement cependant, l'Etat belge n'évoquera pas le caractère extra-territorial du centre fermé et les possibilités, si intéressantes à ses yeux, de refoulement qui en découlent pour lui.

### Des actions encore à mener

Plus que jamais, il revient à chaque avocat intervenant pour un mineur (on peut élargir le raisonnement aux mineurs accompagnés de leur famille, les principes fondamentaux à respecter étant identiques) de déposer dans les plus brefs délais une demande de libération en

---

<sup>21</sup> L'absence de séparation entre adultes et mineurs est notamment relevée.

<sup>23</sup> Or celles-ci existent avec la création de centres dans les deux communautés du pays, y compris pour victimes de la traite ...

<sup>24</sup> Il ne s'agit pas de revendiquer ici la séparation des enfants de leurs parents (les enfants en dehors des centres avec des parents qui eux, pour leur part, y resteraient) mais bien d'exiger que les familles entières, complètes, ne soient plus détenues de la sorte. L'Etat belge pourrait faire ce choix mais préfère retenir la solution de la détention de l'ensemble de la famille. Au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant ...

prouvant qu'il existe des alternatives de prise en charge des enfants et que la détention ne se justifie donc pas.

Il s'agit donc là d'une véritable avancée dans le respect véritable des droits de l'enfant en Belgique.