

## Quel accueil pour les mineurs étrangers?

### 2. La situation des mineurs en famille

Analyse - décembre 2015

---

*« Comment peut-on se sentir mère si on n'est même plus capable d'assurer la sécurité de ses propres enfants ? [...] Si mon mari et moi sommes venus en Belgique, avec nos enfants, c'est dans un seul but : leur permettre de grandir en sécurité, d'aller à l'école sans avoir peur et d'avoir les mêmes chances que n'importe quel enfant » (Asma, 49 ans, Palestinienne).*

Depuis quelques mois, la Belgique, comme toute l'Europe, fait face à un important afflux de migrants, qui, après un voyage de tous les dangers, se retrouvent souvent devant l'Office des étrangers à Bruxelles.

En septembre 2015, les dirigeants européens ont adopté diverses mesures et ont convenu d'allouer un milliard aux caisses du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)<sup>i</sup>. De plus, l'Europe a promis de procurer une aide aux pays limitrophes de la Syrie et aux pays par lesquels les migrants entrent en Europe. Enfin, décision fut prise de mettre en place des centres d'enregistrement, en commençant par l'Italie et la Grèce, chargés de « trier » et de potentiellement renvoyer les migrants, dès novembre.

En Belgique, le nombre de places d'accueil s'est multiplié, un pré-accueil a été organisé dans le bâtiment WTC III (Bruxelles) et les équipes de l'Office des étrangers et du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) ont été renforcées.

Ces décisions, qui ont fait la une des informations en septembre 2015, ont-elles facilité la vie des migrants et de leurs enfants ? Avec l'arrivée de l'hiver, le manque de places, les attentats de Paris en novembre, ces familles migrantes ne risquent-elles pas, plus que jamais, d'être victimes de l'indifférence et des amalgames ? Les citoyens ont les yeux rivés sur leurs responsables et oscillent entre repli identitaire et accueil car « ceux qui ont perpétré les attentats sont exactement ceux que les réfugiés fuient, et non pas l'inverse »<sup>ii</sup>.

Cette actualité particulièrement difficile est l'occasion pour la CODE de revenir sur la situation des enfants en famille dans la migration<sup>iii</sup>. Une première analyse, réalisée en octobre, a été consacrée aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Cette analyse-ci,

elle aussi assez technique, parlera, quant à elle, des mineurs étrangers accompagnés de leur famille.

L'analyse abordera, dans un premier temps, ce qui est prévu dans le droit international et belge. Ensuite, elle abordera ce qu'il se passe réellement dans la pratique. Enfin, nous exposerons les recommandations de la CODE.

### **En théorie...**

Pour commencer, il convient de rappeler que les motivations à la migration peuvent être multiples. Les raisons peuvent être politiques, économiques, liées au milieu (catastrophe naturelle, famine...) ou encore familiales. Néanmoins, seuls ceux qui ont fui un régime responsable de persécutions à leur égard bénéficient d'un statut spécial, régi par la Convention du 28 juillet 1951, dite « de Genève ».

En son article 1, cette convention définit le **réfugié** comme une personne qui « craignant avec raison d'être persécutée 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 elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

Mise en œuvre depuis octobre 2006 en Belgique, une directive européenne a également introduit la **protection subsidiaire** qui s'applique à tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié et ne peut se prévaloir de la protection de son pays. Néanmoins, pour ces personnes, il y a des motifs sérieux et avérés de croire que, si la personne concernée était renvoyée dans son pays d'origine ou dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, elle courrait un risque réel de subir des atteintes graves telles que la peine de mort, la torture, les traitements ou les sanctions inhumains ou dégradants<sup>iv</sup>.

La Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant invite également les Etats parties à prendre les mesures appropriées afin de protéger l'enfant qui essaye, accompagné de ses parents ou non, d'obtenir le statut de réfugié (art. 22 §1). Ce faisant, elle rappelle aussi que tout enfant a le droit de se développer dans de bonnes conditions (art. 6).

En Europe, des « hotspots » ou centres d'enregistrement et de tris ont été mis sur pied afin de faciliter la relocalisation des migrants ayant besoin d'une protection internationale<sup>v</sup>. Ces migrants sont identifiés dans les Etats membres en première ligne, comme l'Italie et la Grèce, et relocalisés dans d'autres Etats membres où leurs demandes d'asile seront traitées.

En Belgique, les enfants mineurs d'une famille en séjour irrégulier ont droit à l'accueil (aide matérielle), sur base d'un état de nécessité reconnu par un CPAS.<sup>vi</sup> Lorsque les parents

soumettent une demande auprès d'un CPAS, ce droit à l'accueil leur est étendu afin de garantir l'unité familiale.

Pour ceux qui demandent l'asile, ce sont les parents qui doivent se charger d'introduire une procédure afin d'obtenir permis de séjour et statut de réfugié. Cependant, les enfants accompagnés de leur famille qui ont leur propre crainte de persécution peuvent introduire une demande d'asile séparée.<sup>vii</sup>

On dira que le séjour est « irrégulier » si la famille n'a pas obtenu de permis de séjour tandis qu'on dira qu'il est « précaire » si la famille a reçu un permis de séjour à durée déterminée.

*Concrètement : Une famille en séjour irrégulier qui vit dans la rue pourra être accueillie dans les unités de logement de l'Office des étrangers ou, à défaut de place, dans un centre ouvert de retour pour maximum 30 jours.*

Si la famille demande l'asile à la frontière, le CGRA traite alors cette demande de manière accélérée (en 15 jours après le transfert de la demande d'asile par l'Office des étrangers au CGRA) ce qui conduit à la mise en détention dans une maison dite de retour. La plupart des familles enregistre leur demande d'asile à l'Office des étrangers à Bruxelles. Suite à cette démarche, la famille est accueillie et les délais normaux sont d'application. Notez que lorsque la procédure de demande d'asile dure plus de 6 mois, le demandeur a le droit de travailler en Belgique et n'a plus droit à l'aide matérielle s'il gagne suffisamment sa vie.

*Concrètement : La Belgique compte une soixantaine de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (ou « centres ouverts » qui constituent 70% de la capacité d'accueil totale). Les autres places d'accueil sont des logements individuels organisés par des CPAS (initiative locale d'accueil) et des associations. Fedasil désigne une place d'accueil au demandeur d'asile en tenant compte autant que possible de sa situation (famille avec enfants, handicap,...). Les centres d'accueil offrent « le gîte et le couvert », un accompagnement (social, juridique, linguistique, médical et psychologique), proposent des activités de la vie quotidienne (école, formations, services communautaires) et tentent d'intégrer les migrants dans la communauté locale.*

Si le demandeur d'asile n'obtient pas le statut de réfugié, il reçoit l'ordre de quitter le territoire. Si le demandeur n'est pas d'accord avec la décision, il peut introduire un recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE). S'il accepte, il peut alors soit quitter le territoire volontairement (organiser son retour lui-même ou demander de bénéficier d'un programme de retour), soit y être forcé (organisé avec la police fédérale). Après un délai de 30 jours, il ne bénéficie alors plus d'accueil ou d'aide matérielle.

Avant 2008, certaines familles qui devaient quitter le territoire étaient détenues en centres fermés. Les centres fermés sont des « lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu »<sup>viii</sup>. On imagine les lourdes conséquences physiques et psychologiques pour les enfants qui étaient alors parfois détenus des mois avec leurs parents. Différents experts psychiatres et psychologues en attestent d'ailleurs.

Toujours est-il que face à cette violation manifeste de la Convention relative aux droits de l'enfant et grâce à la pression de la société civile, le gouvernement a réagi et mis sur pied un alternative à la détention en centre fermé : les « maisons de retour » ou « unités familiales ouvertes » (appelées aussi « maisons Turtel(boom) »). Ces maisons sont utilisées dans le cas où les familles doivent quitter le territoire ou pour celles qui demandent l'asile à la frontière. Une alternative aux maisons de retour, qui peut être convenue avec l'Office des étrangers, est que la famille reste dans sa propre maison (avec des sanctions à la clef si elle disparaît dans la nature).<sup>ix</sup>

*Concrètement : En général, il s'agit d'appartements meublés. Au sein des maisons de retour, la famille dispose d'un coach dont le rôle est de les préparer au départ ou les aider à entreprendre les démarches nécessaires à l'octroi d'un statut de séjour. Pour éviter les disparitions, un adulte de la famille doit obligatoirement être constamment présent au sein de la maison.*

Si le demandeur d'asile obtient le statut de réfugié, l'aide matérielle s'arrête après une période de transition de deux mois, et le Revenu d'Intégration Sociale prend le relais si la personne ne travaille pas. Le réfugié et sa famille auront alors le droit de travailler. Il peut aussi entamer une procédure de regroupement familial.

### **Mais dans la pratique...**

En pratique, les règles ne sont plus adaptées à la réalité de la migration, et certaines procédures violent les droits des migrants et de leurs enfants.

Les « hotspots », dont nous parlions plus haut, ont été une des mesures prises lors du Sommet européen du 23 septembre 2015, mais deviennent une méthode pour « trier » les « bons réfugiés » des « mauvais migrants ». En Grèce notamment, à la place de l'ancien laissez-passer qui permettait aux migrants de rejoindre un autre Etat européen, des policiers vérifient un à un les documents des migrants, obligés d'attendre par milliers dans les centres. Ceux dont la demande est finalement rejetée auront droit à un laissez-passer d'un mois en Grèce, avec interdiction de s'approcher des ports et des frontières. Beaucoup s'accordent pour dire que ces « hotspots » vont généraliser l'enfermement des étrangers seuls ou en famille et devenir ainsi les nouveaux centres fermés, lieux de détention avec enfants migrants.

Concernant la Belgique, de janvier à octobre 2015, 4.810 demandes d'asile ont été enregistrées. À titre de comparaison, un an plus tôt, il y en avait eu 1.693. Dans l'urgence de la demande, Fedasil a donc ouvert 10.000 places d'accueil de plus depuis mai (on disposait donc au total de 26.431 places début novembre). Néanmoins, cet effort n'est pas suffisant pour endiguer la crise de l'accueil.

Déjà en septembre 2015, la Belgique, dépassée par le nombre de migrants, avait dû se résoudre à mettre en œuvre des solutions jamais envisagées auparavant. En effet, dès le 14

septembre, une centaine de demandeurs d'asile en famille a été envoyée aux campings de Sart-lez-Spa, de Polleur et de Deindenberg. C'est la première fois que la Belgique recourrait à des campings pour endiguer la demande d'accueil et éviter que des familles entières ne doivent camper devant l'Office des étrangers. Néanmoins, ces infrastructures n'étant pas conçues pour l'hiver, il a fallu reloger toutes ces familles, début novembre, notamment dans des sites appartenant à l'Armée du salut, mais aussi au sein de centres d'accueil... dans des tentes. Fin octobre, Fedasil annonçait également l'ouverture de nouveaux lieux d'accueil pour un total de 2.500 places.

Consciente de la vulnérabilité des enfants dans la migration, Fedasil essaie généralement de privilégier les MENA, ensuite les familles et enfin les migrants majeurs seuls. Il n'empêche que de nombreuses personnes dorment dans la rue, en ce compris des MENA...

En plus de ce manque de places, de nombreuses pratiques posent encore question.

Comme dit plus haut, les familles avec enfants mineurs ne sont plus détenues en centre fermé depuis 2008. Malgré cette amélioration, certaines situations restent tout autant traumatisantes pour les enfants. Comme par exemple lorsqu'une famille qui a reçu une décision défavorable à sa demande d'asile rompt un accord qu'elle avait conclu avec l'Office des Etrangers pour rester dans sa propre maison, un membre adulte de la famille peut alors être maintenu dans un centre fermé jusqu'au moment du retour de toute la famille. Une autre possibilité de sanction dans ce cas, toujours prévue dans la loi même si elle n'est pas appliquée, pourrait être de maintenir la famille avec des enfants mineurs dans un centre fermé pour une durée aussi courte que possible (unité familiale fermée).<sup>x</sup> La première sanction, contraire au droit à l'unité familiale, peut être source de beaucoup d'angoisses au sein des familles et donc chez les enfants. La seconde serait tout simplement contraire à la recommandation du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui, dans le cadre de ses Observations finales de 2010, avait demandé à la Belgique de ne plus placer d'enfants dans des centres fermés<sup>xi</sup>. Le Centre de Guidance de l'ULB a par ailleurs établi que la détention des enfants dans les centres fermés constitue de la maltraitance psychologique grave<sup>xii</sup>.

Si l'enfermement de familles en centre fermé n'a plus lieu en pratique, début novembre, le secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration Theo Francken évoquait la mise en place, dès l'an prochain, d'unités de logements fermées pour des familles avec enfants en attente d'expulsion. Pour lui, ces unités familiales fermées ne poseraient plus de problème quant à la violation de la vie privée puisqu'elles se trouvent sur un terrain séparé. Or, il suffit de se pencher sur les nombreuses condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'Homme pour se rendre compte que l'amélioration des conditions d'un lieu de détention ne change pas le fait qu'il s'agit toujours de détention et que celle-ci expose les enfants des familles détenues « à des sentiments d'angoisse et d'infériorité » et constitue un « risque de compromettre leur développement ». La Cour a également rappelé à la Belgique

que « la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant était déterminante et prédominait sur la qualité d'étranger en séjour illégal ». <sup>xiii</sup>

On déplore également un manque de moyens pour tout ce qui tourne autour de l'accueil des migrants. Ceci a des conséquences concrètes telles que, par exemple, le nombre insuffisant d'interprètes (qui met en péril les contacts pourtant essentiels des familles avec les professionnels : psychologue, avocat...) ou encore le manque de suivi psycho-social des familles.

## **Recommandations**

Il y a de quoi s'indigner ! Dans son essai publié en 2011, Stéphane Hessel nous rappelait justement à quel point « il nous appartient de veiller tous ensemble à ce que notre société reste une société dont nous soyons fiers : pas cette société des sans-papiers, des expulsions, des soupçons à l'égard des immigrés, [...] toutes choses que nous aurions refusé de cautionner, si nous avions été les véritables héritiers du Conseil National de la Résistance » .

À l'heure où notre Ministre de l'intérieur évoquait le port d'un « badge d'identification » pour « faciliter la vie des demandeurs d'asile et de la police lors des contrôles », où l'information est plus sensationnaliste qu'analytique et constitue le principal vecteur de la peur et donc potentiellement de la haine, il nous faut réaliser que des familles entières se présentent aux portes de l'Europe et y trouvent méfiance et portes closes. Hier encore, par manque de places d'accueil, cent soixante-cinq réfugiés dormaient dans les rues de Bruxelles, Capitale de l'Europe.

Comme nous le disions lors de notre première analyse sur les enfants dans la migration, les MENA manquent de places d'accueil et cette réalité touche aussi les familles. Cette situation est alarmante puisque les enfants dans la migration, marqués par les images des violences commises dans leur pays, exposés à la fois à leur propre peur et à celle de leurs parents, cumulent souvent les traumatismes et méritent une attention particulière.

L'État belge a l'obligation de réagir car, face à l'afflux massif de réfugiés, les structures de pré-accueil sont complètement saturées, l'accueil en famille a été redéployé et des solutions d'hébergements alternatifs comme des hôtels ou des églises sont d'ores et déjà envisagées. En plus de la création de places d'accueil, la Belgique doit lutter contre les discriminations à l'égard des enfants les plus vulnérables et contre la pauvreté infantile qui touche particulièrement les enfants d'origine étrangère.

Le statut d'un enfant ne prime en rien sur la vulnérabilité liée à sa minorité. « L'humanité échouée », hashtag largement repris lorsque l'on a retrouvé le petit Aylan sur une plage de Bodrum, est aussi celle qui les marque à jamais par des mesures coercitives justifiées par leur nationalité. Alors qu'en réaction aux injonctions du Comité des droits de l'enfant, la Belgique a prouvé qu'elle pouvait mettre en place des alternatives à la détention, il serait

dommage, et dommageable pour l'avenir de ces enfants, de réinstaurer des unités familiales fermées dans un souci d'endiguer l'urgence de la crise de l'accueil.

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](http://www.lacode.be) Rue du Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles, [info@lacode.be](mailto:info@lacode.be).

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

<sup>i</sup> « Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, 23 septembre 2015 – Déclaration », Actualités Conseil de l'UE sur <http://dsms.consilium.europa.eu>.

<sup>ii</sup> O. Le Bussy, « Les réfugiés risquent d'être les victimes collatérales des attentats », La Libre, 16 novembre 2015.

<sup>iii</sup> La situation des enfants migrants retient particulièrement l'attention de la CODE. Voyez notamment « Les droits des enfants migrants », décembre 2012, et « Quel accueil pour les mineurs étrangers ? 1. La situation des MENA », décembre 2015.

<sup>iv</sup> Art. 2, e) de la Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

<sup>v</sup> Concernant les « hotspots », voyez Commission européenne, « L'approche des hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels » sur <http://ec.europa.eu> ; et aussi « A Lesbos, après le calvaire en mer, celui du hotspot », 29 octobre 2015 sur <http://www.24heures.ch>.

<sup>vi</sup> Art. 57 §2 2° de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, p. 9876, article 57 §2 2° de cette loi transposée dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, *M.B.*, 1 juillet 2004.

<sup>vii</sup> Voyez Plate-forme mineurs en exil sur <http://www.mineursenexil.be>, notamment l'onglet « Définitions et statistiques ».

<sup>viii</sup> Arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 12 septembre 2002, p. 40460.

<sup>ix</sup> Arrêté royal du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, 25 septembre 2014..

<sup>x</sup> *Ibidem*.

<sup>xi</sup> Comité des droits de l'enfant, « Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention », 25 mai-11 juin 2010, sur <http://www.oejaj.cfwb.be>.

<sup>xii</sup> Ciré, « Des enfants en centres fermés : nous disons non », Communiqué de presse du 21 avril 2006.

<sup>xiii</sup> Ligue des droits de l'Homme, « Condamnation de la Belgique pour traitement inhumain à des enfants migrants : tris repetitae », 15 décembre 2011 sur <http://www.liguedh.be>.