

Esquisse de la situation des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique

CODE – Juillet 2007

Chaque année, on estime qu'entre 1.000 et 2.000 enfants arrivent en Belgique, seuls ou en tout cas non accompagnés d'un adulte (parent ou tuteur)¹.

On les appelle couramment les MENA pour « mineurs étrangers non accompagnés ». Ils quittent leur pays pour diverses raisons : une persécution à cause de leur origine ethnique, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance sociale ou politique, mais aussi la guerre, l'exploitation, les privations ou la pauvreté.

Ce chiffre important de mineurs seuls en exil ne peut que nous inciter à nous demander ce qu'il advient de ces enfants et quels sont les mécanismes mis en place par la Belgique pour les aider et les protéger face à une situation difficile et souvent traumatisante pour eux ?

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui a pour principal objet social de veiller à la bonne application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989² en Belgique, et qui compte parmi les partenaires de la Plate-forme belge Mineurs en Exil, souhaite rappeler la situation de ces enfants. Elle propose la présente analyse, qui s'articule autour des droits fondamentaux des enfants. Elle y rappellera brièvement les dernières modifications de la législation nationale et communautaire relative aux mineurs étrangers non accompagnés³ puis présentera successivement la procédure d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés, la détermination de l'âge, le mécanisme de tutelle, les questions du séjour et de la solution durable, du droit à la santé ainsi que du droit à la scolarité.

1. Les dernières modifications de la législation relative aux MENA

En Belgique, la situation administrative et juridique d'un MENA peut être fort différente de celle d'un autre. En effet, ...

- certains MENA introduisent une demande de reconnaissance de qualité de réfugié auprès de l'Office des étrangers⁴,
- d'autres introduisent une demande de régularisation pour raison humanitaire,

¹ Source : le site de la Plate-forme Mineurs en exil, www.mena.be ; Cf. la nouvelle publication du Service du droit des Jeunes de Bruxelles : « Guide pratique des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique – Situation administrative, juridique et sociale », Ed. Jeunesse et Droit, 2007. A titre d'exemple, pour la période allant du 1^{er} mai au 31 décembre 2005, sur le nombre de MENA identifiés par le Service des tutelles, 32 enfants avaient moins de 4 ans, 114 enfants avaient entre 5 et 9 ans, 179 enfants avaient entre 10 et 12 ans, 268 enfants avaient entre 13 et 14 ans, 277 enfants avaient 15 ans, 608 enfants avaient 16 ans, 1201 enfants avaient 17 ans et 21 enfants avaient 18 ans (Cf. Rapport d'activité (mai 2004 à mai 2005) et addendum (mai à décembre 2005) du Service des tutelles, téléchargeable via www.just.fgov.be).

² Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, *M.B.*, 17 janvier 1992. Ci-après : la Convention.

³ Ci-après : MENA.

⁴ Site de l'Office des étrangers : <http://www.dofi.fgov.be/>.

- d'autres peuvent se voir octroyer certains documents de séjour sur la base de la circulaire du 15 septembre 2005⁵ dans l'attente d'une solution durable,
- d'autres encore sont en transit vers un autre pays où ils espèrent pouvoir rentrer, parfois pour rejoindre un membre de leur famille.

A leur arrivée sur le territoire belge, les MENA se trouvent dans tous les cas démunis face à des procédures lourdes administrativement et juridiquement. Ils se trouvent dans une situation de grande vulnérabilité. Or, avant d'être des étrangers, ils sont d'abord des enfants en situation difficile. Ces enfants ont besoin d'une protection particulière accrue, ainsi que ne cessent de le souligner l'UNICEF, la Plate-forme Mineurs en exil, la CODE, et de nombreuses autres ONG.

Afin de leur offrir cette nécessaire protection, la Belgique s'est (enfin) dotée d'une réglementation spécifique applicable aux MENA. La loi du 24 décembre 2002⁶ répond à cette demande par la création d'un service de tutelle qui permet à chaque MENA d'être accompagné par un tuteur (cf. *infra*) tout au long de la procédure de séjour et dans chacune de ses démarches de la vie quotidienne. D'autres textes de loi sont venus s'ajouter, plus récemment. Il s'agit respectivement de :

- la circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés,
- la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers dont les MENA, entrée en vigueur récemment, ainsi que
- l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les MENA⁷.

Avant de faire le point quant à la procédure d'accueil des MENA, rappelons une question délicate : et si le MENA, qui arrive bien souvent sur le territoire sans papier ou avec des documents identitaires dont la source n'est pas forcément identifiable,... n'était pas un mineur ? Il existe des tests « scientifiques » qui sont censés pouvoir vérifier cela, mais ils sont critiqués.

2. La détermination de l'âge

La loi sur la tutelle confie l'identification des MENA, qui passe notamment par la détermination de leur âge, au service des Tutelles, du moins pour ceux dont la minorité est mise en doute. Cette détermination se fait sur la base de trois tests réalisés et interprétés par un seul spécialiste en orthodontie : le test osseux du poignet, la radiographie de la clavicule et le test de la dentition. Auparavant cette tâche était confiée à l'Office des étrangers qui n'effectuait que le test osseux.

Il faut savoir que les résultats de ces tests ne sont pas toujours fiables et présentent parfois une marge d'erreur de 2 ans⁸. Selon diverses doctrines scientifiques, ceci s'explique entre autres par le fait que les mesures ne prennent pas en compte des facteurs qui peuvent avoir une

⁵ Circulaire relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés du 15 septembre 2005, *M.B.*, 7 octobre 2005.

⁶ Loi-programme du 24 décembre 2002, (I) (art. 479) - Titre XIII – Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, *M.B.*, 31 décembre 2002, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004.

⁷ Tous les deux publiés au Moniteur belge le 7 mai 2002.

⁸ www.mena.be

influence sur l'évaluation de l'âge, tels que l'origine ethnique et géographique, la situation socio-économique de la personne, les maladies ayant une influence sur son développement, etc.

Il faudrait que ce triple test soit utilisé en dernier ressort, après examen de tous les documents dont dispose le MENA et que chaque test soit réalisé par des spécialistes différents et experts dans leur matière. Nous appuyons la recommandation de la Plate-forme Mineurs en exil qui demande que soit retenu l'âge le plus bas et non pas la moyenne des trois tests afin que le jeune bénéficie du doute comme le prescrit la loi du 24 décembre 2002⁹.

3. La procédure d'accueil des MENA

L'accueil des MENA est réglementé en partie par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ainsi que par l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les MENA.

Ces textes constituent une avancée significative pour ces mineurs. Ils garantissent notamment une prise en charge matérielle, via des structures d'accueil, quelle que soit la situation administrative dans laquelle ils se trouvent (demande d'asile ou pas). Et ils consacrent la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 3 de la Convention.

Auparavant, la procédure d'accueil pour les MENA était différente. Les MENA se trouvant sur le territoire qui n'avaient pas de lieu d'hébergement étaient dirigés, via Fedasil¹⁰ ou via les Communautés, vers des structures d'accueil qui n'étaient pas des centres d'accueil à sens propre. Quant aux MENA arrivant à la frontière sans document de séjour, ceux-ci étaient maintenus en centre fermé dans l'attente du traitement de leur demande d'asile et de leur éventuel refoulement.

Il faut toutefois distinguer l'accueil respectivement des MENA se trouvant sur le territoire (dont certains seulement demandent l'asile), de ceux arrivant à la frontière sans document de séjour mais aussi de ceux qui sont originaires de pays faisant partie de l'Espace Economique Européen (EEE).

a. Les MENA se trouvant sur le territoire (demandeurs d'asile ou non)

En ce qui concerne les MENA se trouvant sur le territoire (demandeurs d'asile ou pas), la législation précise que l'accueil se divise en deux phases. La première consiste en une phase d'observation et d'orientation de tous les MENA, indépendamment de leur statut, dans un centre destiné à cet effet (il en existe un à Neder-over-Heembeek et un autre à Steenokkerzeel). Un premier profil psychologique et social du mineur y est dressé afin de pouvoir le diriger, dès sa sortie du centre, vers une prise en charge adéquate. La deuxième phase prend place, en principe, 30 jours plus tard : le mineur est envoyé vers un centre « adapté à ses besoins spécifiques »¹¹ et est chargé d'établir

⁹ Les recommandations de la Plate-forme Mineurs en exil sur la « Tutelle MENA » téléchargeable via http://www.sdj.be/admin/docmena/Recommandations_tutelle_2006.pdf

¹⁰ Fedasil est l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique, voir www.fedasil.be

¹¹ Il s'agit des I.L.A. (Initiatives Locales d'Accueil), mais aussi des centres d'accueil communautaires de FEDASIL et des Communautés.

avec son tuteur un projet de vie, une « solution durable ». Nous reviendrons sur cette notion dans la cinquième section de notre analyse.

Ainsi, la loi met sur pied un système d'accueil où les MENA sont accueillis non pas en fonction de leur statut administratif de séjour, mais en fonction de leurs besoins spécifiques. Ceci dit, à l'heure actuelle, ce système doit encore être mis en pratique. Des accords de coopérations entre l'Etat fédéral et les Communautés sont en cours de discussion.

b. Les MENA arrivant à la frontière sans document de séjour

En ce qui concerne les MENA arrivant à la frontière sans document de séjour, la loi met définitivement fin à leur enfermement dans les centres fermés (sauf les 3 premiers jours ouvrables de leur arrivée¹², le temps de les identifier). S'ils sont déclarés mineurs, ces derniers sont accueillis dans un centre d'observation et d'orientation. Endéans les 15 jours¹³, l'Office des étrangers doit examiner la situation du mineur et décide s'il lui accorde l'accès au territoire ou s'il fait procéder à son expulsion.

L'éloignement du MENA vers son pays d'origine ne peut avoir lieu, selon la loi, que dans son intérêt supérieur¹⁴ et dans le but de rejoindre sa famille qui pourra l'accueillir et le prendre en charge de manière adéquate. Dans les faits, dans beaucoup de cas, ce renvoi ne répond pas aux exigences de la loi ni de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

c. Les MENA de pays faisant partie de l'Espace Economique Européen (EEE)

Les MENA de pays faisant partie de l'EEE ne sont pas reconnus en Belgique comme étant des MENA, au sens de l'article 5 de la loi tutelle qui définit le MENA comme étant une personne de moins de 18 ans, non accompagnée d'un représentant légal, non ressortissant d'un pays membre de l'EEE, et ayant soit demandé l'asile, soit en n'ayant pas de droit d'accès ou de séjour sur le territoire belge. Les mineurs européens ne remplissent donc pas la 3^{ème} partie de la définition, à savoir « être non ressortissant d'un pays membre de l'EEE ».

Par conséquent, ni la loi sur la tutelle ni la circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des MENA ni les futures dispositions relatives au remboursement des soins de santé (cf. *infra*) ni le système des classes-passerelles (cf. *infra*) ne leur sont applicables.

Cette situation est préoccupante dans le sens où un certain nombre de mineurs sont originaires de Roumanie et de Bulgarie, deux pays qui sont entrés dans l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007. Ils ne bénéficient donc d'aucune protection particulière équivalente à celle mise en place pour les MENA ressortissants de pays non européens. Or, rien ne pourrait nous laisser croire qu'ils sont forcément moins vulnérables.

¹² Le délai peut être prolongé de 3 jours pour raisons exceptionnelles.

¹³ 15 jours, plus 5 jours pour raisons exceptionnelles.

¹⁴ Art. 37 de la loi du 12 janvier 2007 et art. 4 de l'arrêté royal du 9 avril 2007.

4. Tutelle

Plus haut, nous avons souligné que depuis le 1^{er} mai 2004, date de l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2002 relative à la tutelle des MENA, la Belgique s'est dotée d'un véritable système de représentation légale des MENA.

Cette loi crée le service des Tutelles, qui a comme mission de prendre en charge le mineur, de l'identifier et, s'il est MENA, de lui désigner un tuteur. Ce dernier l'accompagne tout au long de la procédure qui est, rappelons-le, souvent longue, difficile et inadaptée à son âge et à son vécu. Il soutient le mineur dans toutes ses démarches et l'aide à formuler un projet d'avenir, une solution durable (cf. *supra*). Le mineur n'est plus seul et peut ainsi affronter, avec une personne de confiance, les différents obstacles administratifs qui se dressent devant lui pour obtenir une vie meilleure.

Qui veut, peut poser sa candidature de tuteur¹⁵. Une formation de 3 jours est prévue.

La mise en place de ce système de tutelle constitue sans aucun doute une avancée considérable dans la protection des MENA, même si plusieurs améliorations doivent toutefois y être apportées, avec notamment :

- plus de moyens financiers pour permettre au service de Tutelle d'assurer ses missions ;
- une meilleure formation et un meilleur contrôle des tuteurs, ainsi qu'une meilleure rémunération ;
- une plus grande prise en compte de la langue du mineur au moment de la désignation du tuteur.

5. Le séjour et la solution durable

En ce qui concerne le statut des MENA non demandeurs d'asile ou déboutés de leur demande d'asile, l'Office des étrangers peut délivrer, à la demande du tuteur, un titre de séjour provisoire au mineur tant qu'une solution durable conforme à son intérêt n'a pas été trouvée¹⁶. Toutefois ce titre de séjour est très précaire et est conditionné au fait de posséder un passeport, ce dernier étant souvent difficile à obtenir (dans certains cas -pensons aux situations de conflits armés- le mineur a dû quitter son pays dans la précipitation, sans avoir eu le temps de rassembler ses effets ; il faut aussi savoir que certaines ambassades ne délivrent que parcimonieusement des passeports à leurs nationaux).

Cette solution durable doit être formulée par le tuteur (en concertation avec le mineur dont il a la charge) à l'Office des étrangers qui statuera en définitive sur celle-ci. Or, comme le souligne la Plate-forme Mineurs en exil, l'Office des étrangers a une vision restrictive de la solution durable : il la considère souvent comme un retour dans le pays d'origine.

Pour la Plate-forme, il serait préférable que cette solution durable ne soit plus décidée par l'Office des étrangers, mais par un comité d'experts, dont la décision s'imposerait à l'Office des étrangers. Cette décision devrait être prise après avoir procédé à une balance des intérêts

¹⁵ Cf. le site du ministère de la Justice : www.justfgov.be/fr_htm/information/htm_justice_a_z/mena/qf.html

¹⁶ Circulaire du 15 septembre 2005, *M.B.*, 7 octobre 2005.

entre les avantages et les inconvénients d'un retour dans le pays d'origine, un regroupement familial dans un pays tiers et une autorisation de séjour à durée indéterminée en Belgique.

6. Santé

Rappelons que la Convention relative aux droits de l'enfant garantit à chaque enfant le droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier des services médicaux (art. 25 §2). Les Etats parties à la Convention doivent offrir à chaque enfant le droit d'accéder à ces services. Les enfants en général et les MENA en particulier doivent bénéficier de soins de santé de qualité.

Or, les mineurs qui arrivent sur le territoire ont souvent subi des traumatismes dans leur pays d'origine ; ils ont parfois vécu des situations de guerres, de privations, de pertes de parents. Il est important qu'ils puissent bénéficier d'un suivi psychologique et médical avec une personne de confiance, d'autant plus que leur séjour ici peut causer de nouveaux traumatismes (procédure longue, incertitude, solitude, etc.). Nous considérons qu'il est également nécessaire de leur fournir une meilleure information sur les maladies et sur leur état de santé, dans un langage adapté à leur âge.

Notons qu'à partir du 1^{er} janvier 2008¹⁷, le droit au remboursement des soins de santé des MENA sera effectif.

7. Scolarité

Chaque enfant a droit à l'éducation (art. 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant). Une scolarité régulière et de qualité doit permettre à tous les enfants de se développer intellectuellement et humainement.

Toutefois, si le droit à la scolarité est maintenant respecté pour tous les MENA, il subsiste encore des obstacles à une scolarité adaptée. Souvent, ils n'ont pas de diplôme du pays d'origine avec la conséquence qu'ils n'obtiennent jamais l'équivalence de leurs diplômes et sont inscrits dans une classe qui ne correspond pas à leur niveau. De plus, ils doivent surmonter la barrière de la langue et les préjugés des enseignants et des élèves par rapport aux réfugiés. Dans ce sens, une meilleure information par rapport aux MENA pourrait probablement faire changer les choses.

La mise en place de classes-passerelles¹⁸ constitue en ce sens une avancée positive pour les MENA. La classe-passerelle est une structure d'enseignement visant à assurer l'accueil, l'orientation et l'insertion optimale de l'élève primo-arrivant¹⁹ dans l'enseignement

¹⁷ Cette date correspond à l'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 23 mars 2007 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994.

¹⁸ Décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, *M.B.*, 17 juillet 2001.

¹⁹ Par primo-arrivant, on entend tout enfant âgé entre 2 ans et 18 ans, arrivé sur le territoire belge il y a moins d'un an et, dans le cas de MENA, qui a introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

fondamental ou secondaire. Son but premier est l'apprentissage du français pour les mineurs qui ne maîtrisent pas suffisamment cette langue.

Par ailleurs, dans certains cas, les jeunes ne peuvent pas choisir leurs études : ils sont dirigés vers l'enseignement professionnel ou technique. Tel est le cas pour le jeune qui n'arrive pas à prouver sa scolarité suivie dans son pays d'origine²⁰ ou encore pour le MENA non-demandeur d'asile qui ne reçoit pas d'attestation administrative après un passage dans une classe-passerelle et qui ne peut dès lors pas intégrer une classe qui correspond à son niveau. Dans ces situations, le mineur n'a pas d'autre choix que de rentrer en 1^{ère} (à partir de 12 ans) ou en 3^{ème} professionnelle (à partir de 16 ans). Or, pourquoi n'auraient-ils pas droit un enseignement de qualité et de pouvoir développer toutes leurs capacités à l'école ? En général, ils n'ont pas droit non plus à des bourses d'études et il leur est souvent difficile de participer aux excursions ou voyages scolaires en raison de l'incertitude qui entoure la procédure et de ses restrictions.

A cet égard, la CODE recommande un meilleur encadrement à l'école doté d'un système d'évaluation des diplômes adapté au vécu des MENA et une sensibilisation de la population belge par rapport à leur problématique afin qu'ils soient vus pour ce qu'ils sont : des enfants et des jeunes en difficulté. Nous recommandons également l'organisation de cours intensifs de français ou de néerlandais dès leur arrivée et, avant leur inscription à l'école, davantage d'aide sociale pour les frais scolaires et davantage de classes-passerelles et d'attention pour les enfants qui n'ont pas été scolarisés dans leur pays d'origine.

Conclusion

Nous avons pu le constater tout au long de cette analyse : en Belgique, la situation des mineurs étrangers non accompagnés a connu et connaît de nettes avancées comme le démontrent la loi du 24 décembre 2002 créant un service de tutelle (qui permet à chaque MENA d'être accompagné par un tuteur tout au long de la procédure de séjour et dans chacune de ses démarches de la vie quotidienne), la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, ainsi que l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les MENA.

Toutefois, certaines améliorations devront encore être apportées pour maximiser la protection à laquelle ces enfants et ces jeunes ont droit.

Ainsi, nous recommandons une procédure d'asile adaptée à la vie et aux droits de l'enfant tels qu'ils sont inscrits dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et une procédure spéciale de deux ans maximum pour les mineurs et les adultes qui étaient mineurs lors de leur arrivée en Belgique, même si la nouvelle loi sur la tutelle réalise déjà un certain nombre de ces demandes et offre un meilleur accueil et un meilleur encadrement à l'arrivée des MENA afin de faciliter leur intégration.

Nous demandons également de veiller à une bonne coordination entre l'Office des Etrangers et les centres qui doivent accueillir les MENA, et la mise en place d'une formation continue

²⁰ Si le jeune ne peut pas le prouver en produisant des bulletins ou des diplômes, il n'a pas droit à un diplôme d'équivalence.

des travailleurs et des avocats au droit des étrangers et à la problématique particulière des MENA.

Enfin, il nous semble essentiel de pouvoir donner à ces mineurs l'occasion de s'exprimer et de participer aux décisions qui les concernent²¹ ainsi que de veiller à toujours respecter leur intérêt supérieur.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui 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 collaboration avec la Plate-forme « Mineurs en exil ».
En font partie : Amnesty international , ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et 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. Voir www.lacode.be.

*Avec le soutien du Ministère de la Communauté française
Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.*

²¹ Voir tout le travail de l'UNICEF, en particulier dans le cadre de son projet « What do you think ? », voir www.whatdoyouthink.be.