



LES MINEURS ÉTRANGERS NON ACCOMPAGNÉS (MENA)

Introduction

Depuis le début des années 1990 on constate, en Belgique –comme d’ailleurs dans la plupart des pays européens, une augmentation du nombre d’enfants étrangers qui arrivent sur le territoire seuls ou tout du moins sans leur représentant légal (parent ou autre tuteur).

En Belgique, on parle de mineurs étrangers non accompagnés (MENA). On estime que plus de 1.500 enfants non accompagnés arrivent sur le territoire belge chaque année soit plus de 100 par mois. Souvent, ils fuient leur pays par crainte de persécution ou de mauvais traitements, ou pour des raisons liées à la pauvreté ou à des conditions de vie très difficiles. Ils choisissent la Belgique comme pays de destination, soit par hasard, soit parce qu’ils y ont de la famille, des connaissances ou parce qu’il y a une communauté de la même origine bien implantée dans le pays. D’autres sont en transit vers un autre pays (Angleterre, France, Allemagne, ...).

La fuite constitue pour la plupart de ces jeunes un déracinement et une déchirure, et provoque des blessures considérables. Sans nul doute, ces jeunes ne choisiraient pas de tout quitter s’ils disposaient de conditions d’existence convenables auprès de leur famille, dans leur communauté, dans leur pays d’origine.

Le fait qu’ils soient enfants (moins de 18 ans), étrangers et non-accompagnés les placent bien souvent dans une situation de grande vulnérabilité et exige donc que les Etats veillent à leur garantir des droits fondamentaux et une protection spéciale.

A ce propos, l’article 20.1 de la CIDE établit que :

« tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l’État »

De plus, ils doivent pouvoir bénéficier de tous les droits fondamentaux, tels que la non-discrimination, l’intérêt supérieur de l’enfant, le droit à la vie, la survie et le développement, et le droit d’être entendu. Ils doivent pouvoir être éduqués, bénéficier de soins de santé, etc...

Il s’agit en effet de leur accorder des conditions d’existence dignes et surtout ne pas leur rajouter des tracasseries administratives, des procédures longues et complexes, des incertitudes et insécurités permanentes.



Pourtant les mineurs non accompagnés sont généralement traités de manière inadéquate. Bien trop souvent les autorités ont tendance à considérer ces enfants d'abord comme des migrants à qui ils appliquent les règles en matière d'entrée, de séjour et d'éloignement des étrangers, en omettant qu'ils sont mineurs et doivent donc être avant tout protégés.

Le but de cette fiche est d'identifier les risques auxquels sont confrontés les MENA et de montrer qu'il existe encore un fossé important entre, d'un côté, ce qui est dit dans les textes et, de l'autre, ce qui se passe en pratique.

1. Les risques auxquels sont confrontés les MENA

Les risques auxquels sont confrontés les MENA sont nombreux : risques physiques, sociaux, économiques et autres.

- **Des risques physiques comme :**

L'expulsion et le refoulement, la torture, les traitements inhumains et dégradants, un logement insalubre et non adapté, le manque d'accès à des services médicaux, la violence physique ou sexuelle, les risques potentiels liés aux pratiques traditionnelles néfastes (comme les mutilations génitales et le mariage précoce)...

- **Des risques sociaux comme :**

La non reconnaissance de la personnalité juridique en raison de l'absence de papiers d'identité et de documents officiels, l'impossibilité d'accéder à la procédure de séjour et de bénéficier d'une protection spéciale, la discrimination et l'exclusion sociale, l'exploitation économique et sexuelle, la séparation des enfants de leurs familles, l'inaccessibilité à l'éducation et à la formation professionnelle, ...

- **Des risques économiques comme :**

L'impossibilité d'accéder aux moyens de subsistance, les difficultés d'intégration et de création d'un ancrage durable à défaut de logement stable, l'exploitation des migrants par des employeurs locaux ou d'autres migrants et même les autorités locales, ...

- **Autres risques :**

On peut encore ajouter l'insuffisance structurelle de l'accueil, l'accueil non adéquat dans des structures communautaires pour adultes, le placement dans une structure d'accueil souvent longue, la différenciation de statut en fonction du statut ou de la situation du mineur, l'absence



d'accompagnement psycho-social, l'absence ou l'insuffisance de préparation à la mise en autonomie du jeune, l'absence de coopération entre les différents niveaux d'autorités pour déterminer les compétences de chacun en la matière, les limites du système de tutelle, les méthodes actuelles de détermination de l'âge, ...

2. Les principaux droits reconnus aux MENA

Les principaux droits qui devraient être reconnus à chaque MENA trouvent leur source dans de nombreuses législations et réglementations¹ dont bien entendu la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

En outre, le « Programme enfants séparés en Europe »² vise à garantir une réalisation effective des droits et de l'intérêt supérieur des enfants séparés en Europe à travers l'établissement d'une politique commune et de la définition de bonnes pratiques au niveau national et européen. Ainsi, une déclaration de bonnes pratiques a été adoptée pour la première fois en 2004, puis réexaminée en 2010³. Cette initiative a notamment permis d'identifier les différentes politiques et pratiques en la matière afin d'aider les Etats dans la mise en œuvre des mesures en faveur des enfants séparés.

Voyons ça plus en détails⁴.

1. Les principes généraux

Notons tout d'abord, les principes fondamentaux relatifs aux droits de l'enfant, soit la non-discrimination (CIDE art. 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (CIDE art. 3), le droit à la vie, à la survie et au développement (CIDE art. 6), le droit d'exprimer son opinion (CIDE art. 6), le non-refoulement, le respect de la confidentialité des informations (CIDE art. 16).

Il ne peut par exemple pas y avoir de différence de traitement en fonction du sexe, de l'âge, du statut socio-économique, de l'appartenance ethnique et religieuse, du niveau d'études, de l'état de santé, de la situation familiale ainsi que de la situation administrative de séjour et du stade de la procédure.

¹ Voir : la loi du 12 janvier 2007 sur « l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers », mais aussi à 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 » et 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 mineurs étrangers non accompagnés ». Ou encore : l'Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant sur « le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine » (2005), et au niveau régional comme la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (Union européenne) ainsi que les « Bonnes pratiques » en matière d'enfants séparés en Europe établies par Save the Children et le Haut Commissariat pour les Réfugiés en 2009

² Pour un aperçu plus complet du programme, voir : http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children_fr/index.html (2 septembre 2010).

³ Ces déclarations de bonnes pratiques sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children_fr/good_practice/index.html (2 septembre 2010).

⁴ Ces principes ont été bien développés dans l'Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant sur « le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine » (2005)



2. Le statut de l'enfant et sa représentation légale

Ensuite, il est impératif de débiter le processus par un bilan initial permettant de déterminer le statut de l'enfant, son âge, son état civil, ainsi que ses besoins. Dès que l'enfant est identifié et qu'il répond aux critères du statut de « mineur étranger non-accompagné », un tuteur doit être désigné afin d'accompagner l'enfant, le représenter légalement, assurer sa protection et formuler des propositions de solution durable. Sans oublier que l'opinion de l'enfant doit être prise en compte. De plus, l'enfant doit être informé à tous les stades de la procédure et concernant toute décision qui le concerne.

3. L'accueil

En fonction de la situation propre à chaque enfant, des mesures doivent être adoptées pour lui fournir un logement et une protection appropriée. Il est ici important de prendre en compte le vécu de l'enfant et son bien-être. Ainsi, il ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, et une situation sur le long terme doit être privilégiée. Il est impératif que la situation du mineur soit examinée régulièrement.

4. L'éducation

Son accès à l'éducation doit être garanti (CIDE art. 28 et 29), même s'il est déplacé. Il doit être inscrit dans une école le plus rapidement possible et recevoir un certificat sur son niveau scolaire. Il est impératif que la culture et les valeurs de l'enfant soient respectées. Le principe de non-discrimination est ici fondamental.

5. Le niveau de vie

Le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son développement est un autre droit fondamental de l'enfant (CIDE art. 27). Des programmes de soutien doivent être mis en place, en ce qui concerne notamment le logement, la nutrition et tous les besoins de base.

6. La santé

L'accès aux services de santé est tout aussi fondamental (CIDE art. 24). La réhabilitation psychologique de l'enfant doit être assurée pour les enfants qui en ont besoin. En effet, nombreux sont ceux qui ont subi des traumatismes importants du fait de la séparation, des actes de violence, etc.

En particulier, l'accès à la réadaptation, aux soins de santé mentale et à un soutien qualifié doit être assuré pour les mineurs victimes de toute forme d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés. La situation particulière des filles doit également être prise en compte.



7. La protection contre la traite, le trafic et l'exploitation économique

La prévention de la traite des mineurs est un point particulièrement important ici sachant que les enfants non accompagnés et séparés sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et à toute autre forme d'abus (CIDE art. 34, 36 et 37). Les Etats ont donc la responsabilité de prendre des mesures appropriées pour prévenir la traite. Les enfants qui ont été victimes de la traite ne doivent pas être pénalisés et doivent être protégés (notamment contre des nouvelles formes d'exploitation). La prévention du recrutement des enfants dans les forces ou les groupes armés est également fondamentale.

Sont également garantis le droit à la protection contre l'exploitation économique et tout travail comportant des risques ou susceptible de compromettre l'éducation ou de nuire au développement physique, mental, spirituel, moral ou social de l'enfant (CIDE art. 32).

8. Le droit à la liberté

Les enfants non accompagnés ou séparés ne peuvent être privés de leur liberté (CIDE art. 37). Ils ne peuvent pas être poursuivis s'ils sont entrés irrégulièrement dans un pays. Si cela s'avère nécessaire, la détention doit être une mesure de dernier ressort, elle doit être légale, de durée la plus courte possible et s'organiser dans des conditions humaines.

9. Le statut

L'accès à la procédure d'asile doit leur être totalement ouvert. L'âge de l'enfant ne peut être considéré comme une limite à l'accès à cette procédure. De plus, l'enfant doit bénéficier de garanties procédurales adaptées à sa condition.

10. La solution durable

La recherche de solutions durables est une priorité. Pour cela, il faut notamment privilégier la réunification familiale (CIDE art. 9) ou le retour dans le pays d'origine. Si cela n'est pas possible il faut envisager l'intégration dans le pays d'accueil ou une adoption internationale.

En tous cas, il faut tenter de retrouver les membres de la famille de l'enfant et leur permettre de garder des contacts, même si une réunification familiale n'est pas possible ou pas souhaitable. Si l'enfant fait partie d'une fratrie, il faut veiller à ce qu'ils ne soient pas séparés.



2. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)

Deux arrêts de la CEDH impliquant la Belgique⁵ mettent particulièrement en lumière le fait qu' « un enfant n'est pas un étranger comme un autre »⁶ et que les Etats sont tenus de mettre en place une protection renforcée pour les MENA et les enfants en famille en situation de séjour précaire.

L'affaire *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* de 2006 concerne une petite fille, Tabitha, d'origine congolaise et âgée de cinq ans au moment des faits. Elle avait été détenue seule pendant deux mois en centre fermé avant d'être expulsée vers le Congo sans être pour autant accueillie sur place⁷. La Cour EDH a notamment souligné ici le jeune âge, la situation d'extrême vulnérabilité et la durée de la détention de cette enfant seule sur le territoire belge pour conclure à une violation de ses droits fondamentaux. La CEDH a tout d'abord conclu à la violation de l'article 3⁸ du fait que les conditions de détention en centre fermé et les conditions de refoulement vers le pays d'origine constituaient un traitement inhumain et dégradant. Elle a rappelé que l'enfant doit être traité avec humanité et que le jeune âge doit primer sur le statut d'étranger. Ainsi, un enfant étranger doit être traité avant tout comme un enfant avant d'être considéré comme un étranger en séjour irrégulier. La Cour a ensuite conclu que l'article 5⁹ avait également été violé en raison de l'illégalité de la détention de l'enfant. En effet, le centre avait été initialement conçu pour adultes et, de ce fait, n'était pas adapté aux enfants. Elle a remarqué sur ce point que l'Etat belge aurait pu prendre d'autres mesures telles que le placement en centre d'accueil spécialisé ou en famille d'accueil. Enfin, la Cour conclut à la violation du droit au respect de la vie familiale (article 8)¹⁰, du fait du refus de la Belgique de réunir la mère et l'enfant, et a ainsi souligné l'importance du principe de regroupement familial.

Outre le fait que cette affaire ait permis à la Cour EDH de développer considérablement sa jurisprudence relative aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA), elle a eu d'importantes conséquences au niveau national puisque les MENA bénéficient désormais de mesures de protection spéciales. Ils ne sont en principe plus enfermés dans les centres fermés, mais directement transférés dans un centre d'observation et d'orientation spécialisé dans l'accueil de cette population¹¹.

Cette jurisprudence en faveur des MENA a été élargie en 2010 aux enfants étrangers accompagnés de leurs parents et détenus en centres fermés. Dans l'affaire *Muskhadzhiyeva c. Belgique* de 2010, les requérants, une mère d'origine tchétchène et ses quatre enfants, dont le plus âgé avait sept ans et le plus jeune sept mois lors des faits, sont arrivés en Belgique en décembre 2006 et ont été détenus pendant un mois environ avant d'être renvoyés en Pologne, pays par lequel ils avaient

⁵ Affaires *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* (2006) et *Muskhadzhiyeva c. Belgique* (2010).

⁶ Masson, B., « Un enfant n'est pas un étranger comme les autres », *RTDH*, 71-2007, p. 823.

⁷ Les faits sont énoncés aux § 8-37.

⁸ L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme interdit les traitements inhumains et dégradants. Sur la violation de l'article 3, § 41-71.

⁹ L'article 5 garantit le droit à la liberté et détermine les cas exceptionnels où une privation de liberté peut être décidée. Sur la violation de l'article 5, § 92-105.

¹⁰ L'article 8 protège le droit au respect de la vie privée et familiale. Sur la violation de l'article 8, § 72-91.

¹¹ En vertu de la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (§ 41.1), publiée au Moniteur Belge le 07 mai 2007.



transité¹². La Cour EDH a aussi conclu à la violation des articles 3 et 5¹³, puisque ces structures n'étaient en effet pas adaptées aux besoins de l'enfant. De plus, les conditions de détention de ces enfants étaient inacceptables et ont ainsi eu des conséquences désastreuses sur leur bien-être et développement. Toutefois, contrairement à l'affaire Tabitha, la CEDH n'a pas conclu en la violation des droits fondamentaux de la mère et n'a pas retenu la violation de l'article 8 dans l'affaire *Muskhadzhiyeva*. Cette différence réside avant tout dans le fait que la situation des enfants n'était pas la même dans les deux situations¹⁴, puisque la petite Tabitha était séparée de tout membre de sa famille, aussi bien au cours de sa détention que de son refoulement. La mère des enfants Muskhadzhiyeva n'a pas subi la même angoisse et inquiétude que la mère de Tabitha qui était séparée et sans nouvelle de sa fille¹⁵. De plus, la Cour a considéré qu'elle ne pouvait pas être considérée comme une victime du fait des mauvais traitements infligés à ses enfants et sa détention, puisque, selon la Cour encore, son expulsion du territoire belge ne constituait pas une violation de ses droits fondamentaux¹⁶.

La Cour EDH souligne ici le principe selon lequel l'enfant est une personne à part entière, ayant un véritable statut indépendamment de celui de ses parents. De plus, elle met en avant la différence de traitement entre la mère et ses enfants et souligne ainsi la protection renforcée dont doivent bénéficier les enfants, surtout en bas âge.

3. Et en pratique?

En Belgique, il existe plusieurs législations qui visent à protéger les mineurs non-accompagnés. Deux ensembles de lois différents et souvent contradictoires s'appliquent en l'espèce : la législation sur l'immigration et la législation sur la protection de l'enfance. Malgré cette réglementation en vigueur et la jurisprudence de la CEDH, de nombreux MENA ne bénéficient pas de l'aide la plus adéquate qui devrait leur être fournie et leurs ne sont pas toujours respectés.

Le droit à l'accueil est bien souvent bafoué par manque de places adéquates, la saturation du réseau d'accueil, l'établissement de priorités qui exclut certaines catégories de MENA d'un accueil adéquat,... On voit ainsi que des MENA sont accueillis dans des hôtels, sans accompagnement, livrés à eux-mêmes. Pire, certains sont laissés à la rue sans qu'aucune forme d'accueil ne leur soit garantie. Trop souvent, ils sont renvoyés d'un service à l'autre (CPAS, FEDASIL, aide à la jeunesse,...) sans qu'aucun ne prenne réellement ses responsabilités. Le MENA doit alors agir en justice pour pouvoir exercer ses droits.

En matière de procédure aussi, il y a beaucoup à redire ; celles-ci ne sont pas toujours adaptées aux mineurs, ils sont souvent traités comme les adultes et les formes particulières de persécution dont

¹² Les faits sont énoncés aux § 6-23.

¹³ Sur la violation des articles 3 et 5, § 44-96.

¹⁴ Affaire *Muskhadzhiyeva c. Belgique*, § 98.

¹⁵ Affaire *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, §61.

¹⁶ Ibid, § 74.



peuvent être victimes les enfants ne sont pas toujours reconnues comme motif d'asile ou de protection subsidiaire.

L'accès à la scolarité, aux soins de santé, notamment de santé mentale, à l'aide sociale,... sont souvent problématiques, quand il ne s'agit pas purement et simplement d'un parcours du combattant.

Trop souvent, les autorités considèrent que la seule perspective d'avenir est un retour, volontaire ou forcé, dans le pays d'origine, sans nécessairement vérifier les conditions d'accueil sur place, l'existence de la famille susceptible de le prendre en charge ou les conditions de vie en cas de retour. La recherche d'une solution durable est donc restrictive et prive le MENA d'un droit au séjour en Belgique ou d'un regroupement familial dans un pays tiers où de la famille existe.

Ce module pédagogique a été réalisé par DEI-Belgique dans le cadre de ses actions en matière d'éducation aux droits de l'enfant.

Cette fiche a été rédigée par **Laurence Graziani**, sous la supervision de **Benoit Van Keirsbilck**.



Fiche pédagogique

Objectifs ?	<ul style="list-style-type: none">• Se familiariser avec les droits des MENA et réfléchir à la solution durable la plus adaptée à leur situation• Pouvoir faire la balance entre les différents intérêts à prendre en compte ;• Montrer la complexité de ce type de situations qui ne peut apporter une réponse simple et évidente.
Groupe-cible ?	Adultes ou jeunes
Méthode ?	Travail de groupe
Matériels ?	Casus
Préparation ?	L'animateur doit avoir une connaissance de base des principes concernant les mineurs non-accompagnés pour pouvoir alimenter le débat et donner des balises après avoir laissé chaque groupe s'exprimer.
Déroulement ?	<p>Diviser le groupe en deux. Chaque sous-groupe lit le casus repris en annexe.</p> <p>Un des groupes est chargé de défendre la thèse du retour ; l'autre du droit au séjour dans le pays.</p> <p>Les deux groupes se rejoignent et l'animateur organise un débat entre les deux : quel est l'intérêt supérieur de Fodeh dans la recherche d'une solution durable ?</p> <p>Ensuite, quand chaque groupe a eu la possibilité d'exposer tous ses arguments, l'ensemble du groupe essaye de déterminer :</p> <ul style="list-style-type: none">○ Quels sont les critères qui doivent être pris en considération pour déterminer la solution durable ?○ Quelles priorités entre les critères ? Lesquels sont les plus importants ?○ Qui doit prendre la décision ?○ Quelles sont les garanties de procédure ?

Annexe : Casus

Fodeh vient du Liberia. Il a 14 ans. Pendant la guerre civile, il a été séparé de ses parents et a risqué d'être enrôlé de force dans un groupe armé.

Pendant plusieurs années, il a vécu dans la rue, en mendiant ou en faisant des petits boulots. Il n'a plus eu de nouvelles de ses parents qui étaient, semble-t-il, repartis dans leur village pour échapper aux violences dans la capitale.



Il est arrivé en Belgique mais et a introduit une demande d'asile qui n'a pas été acceptée : il ne prouvait pas suffisamment qu'il risquait personnellement des persécutions s'il retournait dans son pays.

Depuis qu'il est en Belgique, il est accueilli dans un centre d'accueil pour mineurs non accompagnés ; il ne doit plus travailler ou mendier pour survivre ; il a même eu la possibilité d'aller à l'école, dans une classe passerelle.

Il a bien du mal à s'adapter aux règles du centre où il est et a souvent des coups de blues en repensant à sa famille, ses frères et sœurs, son pays. Vu le trou qu'il a eu dans sa scolarité, il a été orienté vers un enseignement professionnel mais il n'a pas une maîtrise suffisante de la langue. Il lit et écrit difficilement. Il se pose beaucoup de questions sur son avenir, d'autant qu'on lui a dit qu'à 18 ans, il risque de devenir clandestin et plus personne ne pourra l'aider.

Son tuteur est chargé de formuler une proposition de solution durable le concernant.