



# **VERS UNE PROTECTION RENFORCÉE DES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS EN BELGIQUE**

## **État des lieux et recommandations**

AVRIL 2019

« Childhood is a wasting asset – there are no second chances ».

Jason M. Pobjoy, *The Child in International Refugee Law*, 2017, xi.

Tel qu'énoncé dans son Statut<sup>1</sup>, le mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ci-après HCR) est d'assurer la protection internationale des réfugiés et de rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés. Étant donné la forte proportion d'enfants parmi les populations déplacées de force et les risques élevés auxquels ils sont confrontés, répondre à leurs besoins spécifiques constitue une priorité majeure. Le rapport *Cadre de Protection des Enfants*<sup>2</sup>, publié en juin 2012, a réaffirmé la mission de protection du HCR vis-à-vis d'enfants relevant de son mandat. Cette publication place la Convention des Droits de l'enfant au coeur du mandat de protection du HCR et repose tant sur les politiques et les principes directeurs du HCR en matière de protection des enfants que sur les conclusions y afférentes du Comité exécutif<sup>3</sup>.

Photo de couverture: Enfant non accompagné accueilli par Minor-Ndako, 2014). © UNHCR/L. De Wit  
Design: Bakos Design  
HCR, Avril 2019

<sup>1</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 14 décembre 1950, A/RES/428(V) (« Statut du HCR »).

<sup>2</sup> UNHCR, *Cadre de Protection des Enfants*, juin 2012.

<sup>3</sup> Notamment UNHCR, Notes sur les politiques et procédures et critères à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, février 1997 ; UNHCR, Principes directeurs sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, mai 2008 ; UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale: Les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1(A)2 et de l'article 1 (F) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, décembre 2009, HCR/GIP/09/08 ; UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, 2018 (Provisional release) ; Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Conclusion No. 107 sur les enfants dans les situations à risque, 5 octobre 2007, 58e session, A/AC.96/1048, No. 107(LVIII) – 2007.

# TABLE DES MATIÈRES

---

RÉALISATION & REMERCIEMENTS .....	5
SIGLES & ACRONYMES .....	6
RÉSUMÉ .....	7
INTRODUCTION .....	11
A. Portée et objectifs du rapport .....	11
B. Méthodologie et limites .....	15
C. Structure du rapport .....	16
<b>1. TRAJECTOIRE DE L'ENFANT NON ACCOMPAGNÉ ET SÉPARÉ EN BELGIQUE : ÉLÉMENTS D'AMÉLIORATION .....</b>	<b>17</b>
1.0. Situation générale .....	17
1.1. Enregistrement, Identification et Évaluation de l'âge .....	19
1.1.1. Enregistrement .....	19
1.1.2. Identification .....	21
1.1.3. Évaluation de l'âge .....	23
1.1.4. Flux migratoires mixtes .....	25
1.1.5. Disparitions .....	28
1.1.6. Recommandations du HCR .....	29
1.2. Tutelle .....	30
1.2.1. Recrutement, agrément et statut des tuteurs .....	31
1.2.2. Formation et outillage des tuteurs .....	31
1.2.3. Désignation des tuteurs .....	32
1.2.4. Nécessité d'harmonisation des pratiques .....	33
1.2.5. Évaluation et contrôle de la tutelle .....	34
1.2.6. Cessation de la tutelle .....	35
1.2.7. Recommandations du HCR .....	35
1.3. Modalités de prise en charge et mise à disposition de services adéquats .....	36
1.3.1. Accueil .....	36
1.3.2. Éducation .....	46
1.3.3. Accompagnement psychologique et santé mentale .....	49
1.3.4. Recommandations du HCR .....	50

1.4. Procédures de séjour dans l'intérêt supérieur de l'enfant.....	52
1.4.1. Procédure de protection internationale.....	53
1.4.2. Procédure 'solution durable' .....	57
1.4.3. Procédure de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains.....	59
1.4.4. Demandes d'autorisation de séjour pour raison médicale ou humanitaire .....	60
1.4.5. Procédure de regroupement familial en Belgique pour les ENAS bénéficiaires de la protection internationale.....	61
1.4.6. Procédure de retour et « My Future ».....	62
1.4.7. Recommandations du HCR .....	63
1.5. Information et participation des enfants .....	65
1.5.1. Constats.....	65
1.5.2. Recommandations du HCR .....	66
<b>2. PROCÉDURES DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT : IDENTIFICATION D'UNE SOLUTION DURABLE ET SA MISE EN ŒUVRE .....</b>	<b>67</b>
2.1. Principes directeurs du HCR en matière de procédures d'intérêt supérieur de l'enfant en Europe.....	67
2.2. Procédures d'intérêt supérieur de l'enfant en Belgique.....	70
2.2.1. Cadre juridique belge .....	70
2.2.2. Nécessité de l'implication de l'aide à la jeunesse.....	71
2.2.3. Migrants avant d'être enfants ? .....	72
2.3. Recommandations du HCR .....	75
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>76</b>
<b>ANNEXE 1 : RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>78</b>
1. TRAJECTOIRE DE L'ENFANT NON ACCOMPAGNÉ ET SÉPARÉ EN BELGIQUE : ÉLÉMENTS D'AMÉLIORATION .....	78
1.1. Enregistrement, Identification et Évaluation de l'âge .....	78
1.2. Tutelle .....	79
1.3. Modalités de prise en charge et de mise à disposition de services adéquats .....	79
1.4. Procédures de séjour dans l'intérêt supérieur de l'enfant.....	80
1.5. Information et participation des enfants .....	82
2. PROCÉDURES DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT : IDENTIFICATION D'UNE SOLUTION DURABLE ET SA MISE EN ŒUVRE.....	82
<b>ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>84</b>

# RÉALISATION & REMERCIEMENTS

---

Ce rapport, réalisé sur la base des consultations et entretiens menés par Sophie Lair, consultante externe, sous la coordination du HCR à Bruxelles, a été rédigé dans le cadre du projet « *Strengthening Policies and Practices for UASC in Western Europe* » financé par le programme « Droits, Égalité et Citoyenneté » de la Direction Générale Justice de la Commission européenne que nous remercions particulièrement ainsi que l'AMADE pour son soutien et son engagement financier.

Le HCR adresse également ses remerciements aux administrations et institutions publiques, aux associations ainsi qu'aux nombreux professionnels, qu'ils soient tuteurs, avocats, éducateurs, psychologues ou chercheurs, mobilisés dans le cadre du processus consultatif ayant précédé ce rapport. Leurs contributions ont nourri la réflexion visant à améliorer la situation des enfants non accompagnés et séparés. Les relectures par des membres des secteurs public et associatif ont, en outre, permis d'affiner les informations et les recommandations formulées. Nos remerciements s'adressent finalement aux enfants non accompagnés et séparés, sans lesquels cette étude n'aurait pu être réalisée. Ils ont accepté de faire entendre leur voix en vue d'améliorer, en Belgique ou ailleurs, tant leur futur que celui de leurs pairs.

# SIGLES & ACRONYMES

---

<b>AGAJ</b>	Administration Générale de l'Aide à la Jeunesse	<b>ENAS</b>	Enfant Non Accompagné et Séparé
<b>AJW</b>	Agentschap JongerenWelzijn	<b>FAMI/AMIF</b>	Fonds de l'Union Européenne pour l'Asile, la Migration et l'Intégration
<b>AMO</b>	Aide en Milieu Ouvert	<b>FEDASIL</b>	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
<b>BIA/BID</b>	Best Interest Assessment / Best Interest Determination	<b>IJH</b>	Integrale jeugdhulp
<b>BPI</b>	Bénéficiaire de la Protection Internationale	<b>ILA/LOI</b>	Initiatives locales d'accueil / Lokale opvangInitiatieven
<b>CAW</b>	Centrum Algemeen Welzijnswerk	<b>IRC</b>	International Rescue Committee
<b>CBAW</b>	Context Begeleiding Autonom Wonen	<b>KRC</b>	Kinderrechtencommissariaat
<b>CCE</b>	Conseil du Contentieux des Étrangers	<b>KWE</b>	Kleinschalige Wooneenheid
<b>CDE</b>	Comité des Droits de l'Enfant de l'Organisation des Nations Unies	<b>MENA</b>	Mineur Étranger Non Accompagné
<b>CE</b>	Conseil d'État	<b>MINTEH</b>	Bureau de l'Office des Étrangers pour les mineurs et victimes de la traite des êtres humains
<b>CEFA</b>	Centre d'Éducation et de Formation en Alternance	<b>OE</b>	Office des Étrangers
<b>CGRA</b>	Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides	<b>OG</b>	Observation Générale
<b>CIDE</b>	Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant	<b>OIM</b>	Organisation Internationale pour les Migrations
<b>CLB</b>	Centrum voor LeerlingenBegeleiding	<b>OKAN</b>	OnthaalKlas voor Anderstalige Nieuwkomers
<b>CNDE</b>	Commission Nationale pour les Droits de l'Enfant	<b>PAI</b>	Plan d'Accompagnement Individuel
<b>COO</b>	Centre d'Observation et d'Orientation	<b>PMS</b>	Centres Psycho-Médico-Sociaux
<b>CPMS</b>	Centre Psycho-Médico-Social	<b>SPF</b>	Service Public Fédéral
<b>CR</b>	Croix-Rouge de Belgique	<b>ST</b>	Service des Tutelles
<b>DASPA</b>	Dispositif d'Accueil et de Scolarisation des élèves Primo-Arrivants	<b>SAJ</b>	Service d'Aide à la Jeunesse
<b>DEI</b>	Défense des Enfants International	<b>SPJ</b>	Service de Protection Judiciaire
<b>DGDE</b>	Délégué Général aux Droits de l'Enfant	<b>TEH</b>	Traite des Etres Humains
<b>DIS</b>	Détermination de l'Intérêt Supérieur	<b>UE</b>	Union Européenne
<b>DPI</b>	Demande de Protection Internationale	<b>UNHCR/HCR</b>	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
<b>EASO</b>	Bureau européen d'appui en matière d'asile	<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>EIS</b>	Evaluation de l'Intérêt Supérieur	<b>UVCW</b>	Union des Villes et des Communes de Wallonie
<b>EMD</b>	Entretien multidisciplinaire	<b>VVSG</b>	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

# RÉSUMÉ

---

La Représentation en Belgique du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) a entrepris, en 2018, d'analyser dans le cadre d'un projet régional financé par l'Union européenne le parcours des Enfants Non Accompagnés et Séparés (ci-après ENAS) en Belgique.

Ce rapport, rédigé durant le second semestre de 2018, constitue l'aboutissement d'un processus de consultation d'une centaine d'intervenants, l'organisation d'une table-ronde et d'entretiens menés avec vingt ENAS, dans le but d'améliorer les politiques et pratiques de protection en leur faveur.

La protection des ENAS, appelés en Belgique « Mineurs Étrangers Non Accompagnés » (ci-après MENA), est solidement ancrée dans la **législation** belge. Un régime de représentation légale spécial est en place pour les ENAS depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai 2004, de la loi sur la tutelle spécifique pour les MENA. Celle-ci définit le « MENA », détermine le processus de son identification, lui reconnaît le droit à une prise en charge immédiate, à un tuteur et à une solution durable dans le respect de son intérêt supérieur et dans des délais raisonnables. Par ailleurs, la loi dite « accueil » du 12 janvier 2007 et l'arrêté royal « déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les MENA » assurent un accueil immédiat pour tous les ENAS, quels que soient leur statut de séjour et la procédure administrative entamée. En parallèle, les textes législatifs communautaires en matière d'aide et de protection de la jeunesse garantissent l'aide et la protection des enfants en situation inquiétante, de difficulté ou de danger, sans discrimination aucune. Plusieurs procédures administratives, dont notamment celle de la protection internationale et la procédure dite de solution durable, leurs permettent d'obtenir un permis de séjour. Dans le cadre de ces dernières, des garanties procédurales spécifiques sont prévues pour les ENAS auxquels la loi des étrangers du 15 décembre 1980 porte une attention particulière.

De **nombreux intervenants**, tant institutionnels que de la société civile, **se sont mobilisés** au cours des dernières années pour relever de **nouveaux défis** liés tant au nombre d'arrivées de ces enfants qu'à

la complexité de leurs profils, afin de protéger ces enfants particulièrement vulnérables vu leur âge, leur séparation du milieu familial, leur parcours migratoire et la présence, dans de nombreux cas, de traumatismes et de multiples ruptures. Malgré l'existence de cadres juridiques et institutionnels solides, les politiques et pratiques actuelles restent néanmoins sujettes à amélioration. Le présent rapport s'attarde sur la mise en œuvre de l'intérêt supérieur des ENAS tout au long de leur parcours, dès leur identification jusqu'à la détermination d'une solution durable.

Bien qu'il existe un mécanisme de signalement permettant l'identification des ENAS et leur prise en charge immédiate, un nombre significatif d'entre eux **n'en bénéficie pas**, en particulier dans le cadre de flux migratoires mixtes, se rendant d'autant plus vulnérables étant fortement exposés à des risques d'exploitation voire de traite des êtres humains. Ces enfants n'entrent ainsi pas dans le réseau d'accueil faute de repérage ou de prise en charge en temps opportun. De nombreux ENAS en disparaissent précocement. Ces enfants éludent ainsi **l'identification**, sous l'influence ou non de tiers, par crainte du système ou de voir leur projet de voyage entravé, souvent en raison d'un manque d'information ou en raison d'un manque d'adaptation à leurs profils des mesures d'ancrage des ENAS. **L'évaluation de l'âge**, en cas de doute, constitue une étape critique dans le processus d'identification. Au vu des limites de fiabilité de l'évaluation médicale de l'âge, il s'avère indispensable d'appliquer une méthode multidisciplinaire qui n'utilise le test médical qu'en dernier recours et de l'encadrer de toutes les garanties procédurales nécessaires.

Tout « mineur étranger non accompagné » identifié en tant que tel par le Service des Tutelles se voit désigner un **tuteur** qui a pour mission de l'accompagner dans toute procédure le concernant, de veiller à son bien-être et à la recherche d'une solution durable conforme à son intérêt supérieur. Certes, suite à l'afflux croissant d'ENAS depuis 2015, le Service des Tutelles a pris d'importantes mesures pour renforcer son équipe, recruter des tuteurs, créer des « pools spécialisés » et mettre en œuvre des programmes de formation continue supplémentaires ; il reste néanmoins des améliorations à apporter. Considérant l'importance

du rôle du tuteur dans l'orientation de l'ENAS vers un trajet porteur de perspectives à plus long terme, il est indispensable de renforcer le Service des Tutelles afin de garantir la désignation du tuteur en temps opportun, son soutien suffisant au moyen d'outils, sa supervision et une évaluation solide de son travail. Ainsi, ce dernier pourra assurer pleinement ses nombreuses missions, en ce compris l'orientation vers la prise en charge la plus adéquate, et veiller à une meilleure prise en considération de l'intérêt supérieur de chaque enfant sous sa responsabilité.

Les mesures prises au cours des dernières années par les intervenants tant aux niveaux fédéral, communautaire et local qu'au sein de la société civile, ont permis de renforcer l'**accueil** dans le cadre de petites structures gérées par les communautés, de diversifier les modalités d'accueil, notamment en investissant dans l'accueil familial, et de renforcer l'accompagnement de ces enfants dans la phase cruciale que constitue la transition vers l'autonomie. L'implication croissante du secteur de l'**aide à la jeunesse** a largement démontré son rôle fondamental, notamment à travers la signature avec Fedasil de conventions, désormais illimitées dans le temps, qui prévoient l'accès direct à un certain nombre de places dans des structures d'aide à la jeunesse. La mise en place de projets impliquant l'aide à la jeunesse, notamment pour ancrer les enfants érudant le système, pour renforcer l'accueil familial ou encore soutenir la transition vers l'autonomie, a également permis de démontrer le caractère incontournable de l'aide à la jeunesse.

Néanmoins, nombre de défis restent à relever en matière d'accueil et d'accompagnement des ENAS. Malgré l'engagement et les efforts continus des intervenants de l'accueil collectif du réseau fédéral, la limitation des ressources ainsi que les différences parfois significatives de capacités, de formation et d'expertise entre acteurs du réseau d'accueil de demandeurs d'asile et des services d'aide à la jeunesse soulignent la nécessité d'harmoniser les politiques d'accueil et de renforcer le modèle de prise en charge des ENAS, en veillant à sa conformité avec la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Par ailleurs, la complexité du modèle d'accueil, divisé en plusieurs phases et impliquant de nombreux intervenants, a souligné la nécessité de renforcer la coordination entre les différents intervenants, afin de permettre la continuité de la prise en charge des ENAS.

En conformité avec la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et avec les recommandations du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, un enfant non accompagné et séparé doit bénéficier de la même protection de remplacement que tout autre enfant privé de son milieu familial, pour quelle que raison que ce soit. En Belgique, les procédures d'aide à la jeunesse offrent les garanties procédurales nécessaires à l'orientation et à la prise en charge holistiques et multidisciplinaires dans la mesure où elles assurent l'expertise nécessaire vis-à-vis des enfants et adolescents ayant des besoins de prise en charge, en situation « inquiétante », « de difficulté » ou de danger. Par ailleurs, elles entérinent non seulement la position des enfants en tant que sujets de droit mais elles garantissent également la prise en compte de leur situation générale et familiale lors de l'identification de solutions à leurs problèmes.

Or, en dépit de leur grande vulnérabilité, la majorité des ENAS ne sont pas pris en charge par les services d'aide à la jeunesse, faute d'être reconnus comme des enfants en situation inquiétante ou de difficulté. L'aide à la jeunesse dispose pourtant de l'expertise nécessaire en matière de protection d'enfants privés de soins parentaux ; dont les méthodologies visent notamment à restaurer les liens de l'enfant avec son milieu familial et à l'ancrer, s'il refuse de prime abord l'aide offerte, dans le système par une pédagogie d'ancrage. L'implication limitée du secteur de l'aide à la jeunesse a pour conséquence, que la qualité de migrants de ces enfants prévaut sur celle d'enfants privés de leur milieu familial. Cette logique migratoire comporte le risque d'un accueil et de la détermination d'une solution durable inadéquats.

Dès lors, les mesures de protection et de prise en charge des ENAS doivent être, dès le départ, intégrées aux systèmes d'aide à la jeunesse, ce qui vaut également pour les enfants séparés, accueillis par leur réseau familial élargi, qui doivent au même titre que les enfants belges pouvoir être suivis par des services de placement familial.

Par ailleurs, si des investissements significatifs ont été effectués pour augmenter l'offre de **services d'accompagnement psychosocial** adaptés aux ENAS, il faut toutefois renforcer tant l'offre que l'accès à ces services.

Egalement, les **systèmes** mis en place de **classes DASPA et OKAN** offrent aux enfants primo-arrivants un cadre d'insertion scolaire sécurisant. Il demeure néanmoins indispensable d'assurer un soutien suffisant aux professeurs et de veiller à une approche flexible permettant d'instaurer des parcours éducatifs et/ou de formation adaptés aux besoins de chacun.

Les ENAS qui bénéficient de l'assistance de leur tuteur et de l'aide juridique gratuite assurée par un avocat, peuvent obtenir un **droit de séjour** par le biais de différentes procédures. Il est fondamental que le tuteur, en veillant à une prise en charge multidisciplinaire par des intervenants de l'aide à la jeunesse et de l'accueil, puisse fournir et obtenir des informations correctes et complètes en vue d'orienter les ENAS vers les procédures adéquates. L'Office des Étrangers et le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides ont pris un nombre de mesures visant au renforcement de leurs effectifs et des garanties procédurales en matière de traitement et d'évaluation des demandes de séjour introduites par les ENAS. Des efforts additionnels doivent cependant être consentis afin que ces demandes soient traitées en priorité, dans des délais raisonnables, et que les circonstances particulières des ENAS soient suffisamment prises en considération. Sachant que le passage vers l'âge adulte représente une transition lourde de conséquences, en ce qui concerne l'accès aux procédures et à certaines garanties procédurales, il est indispensable que les autorités tiennent compte de cette échéance dans le traitement des demandes.

A l'heure actuelle, quelle que soit l'issue de la procédure de protection internationale, il n'existe guère de mécanisme structurel à la disposition des ENAS en vue d'identifier une ou des solutions durables. La **solution durable** doit être déterminée suite à une évaluation holistique et multidisciplinaire de ses besoins, être interprétée de manière dynamique et aller au-delà de l'aspect d'un statut de séjour. Elle doit tenir compte des opinions de l'enfant et de son réseau familial et viser à lui offrir des perspectives à plus longue échéance, tout en mettant fin, si possible, à sa situation de séparation. Au vu de la situation particulière des ENAS, enfants séparés de leur milieu familial et en dehors de leur pays d'origine, il s'avère indispensable que les acteurs de tutelle, d'accueil et d'aide à la jeunesse et, le cas échéant, les institutions d'immigration renforcent leur collaboration. Tous ces intervenants doivent impérativement faire primer

l'intérêt supérieur de l'enfant en respectant les règles de protection des données et celui du consentement en toute connaissance de cause et ce, afin d'assurer que les décisions prises concernant la solution durable tiennent pleinement compte de la situation individuelle de chaque enfant.

Le regroupement familial constitue généralement une étape fondamentale au bien-être d'un enfant et à son **intégration** à long terme. Toutefois, la complexité et la longueur de la procédure entravent sérieusement la chance réelle de l'ENAS d'être à nouveau réuni avec sa famille. Davantage de souplesse est, dès lors, nécessaire en ce qui concerne les conditions, les modalités et les coûts de cette procédure.

Les pouvoirs publics et le secteur associatif ont instauré des programmes visant à faciliter la transition des ENAS vers l'autonomie. Celle-ci constitue toutefois un réel défi et nécessite, par conséquent, la mise à disposition continue de ressources ainsi qu'une approche multisectorielle et une coordination renforcée entre les différents acteurs de terrain.

**Au vu des différents défis identifiés, 51 recommandations ont été formulées tout au long du rapport (voir *infra* Annexe 1) et sont regroupées comme suit :**

- Veiller à la mise à disposition coordonnée des informations concernant les régimes de protection possibles pour que l'enfant puisse, dès le départ, en fonction de son âge et de sa maturité, prendre des décisions en toute connaissance de cause et participer à toute décision prise à son égard ;
- Garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale et motivée lors de la prise de décisions le concernant et prévoir des dispositifs effectifs permettant de contester ou de réviser celles-ci ;
- Renforcer les procédures de signalement et d'identification, en faisant entre autres appel à des équipes mobiles comprenant des acteurs de l'aide à la jeunesse et des médiateurs culturels, afin que tous les ENAS, y compris ceux exprimant au premier abord la volonté de poursuivre leur route, puissent bénéficier équitablement du régime de protection prévu à leur égard ;
- En cas de doute concernant l'âge, évaluer celui-ci de manière holistique, dans le cadre d'une procédure objective et harmonisée, suivant le principe du

- bénéfice du doute, ne pas recourir à la détention le temps de celle-ci et prévoir l'accès à un recours effectif contre une décision concluant à la majorité ;
- Assurer aux ENAS la désignation immédiate d'un tuteur, dès le début du processus d'identification, et renforcer le système de tutelle au niveau du soutien des tuteurs et de l'harmonisation des pratiques ;
  - Garantir l'accès de tous les ENAS aux systèmes d'aide à la jeunesse, au même titre que les enfants nationaux séparés de leur milieu familial, conformément au principe de non-discrimination, en vue d'une prise en charge holistique et multidisciplinaire de leurs besoins ;
  - Assurer aux ENAS un accueil adéquat et un accompagnement adapté à leurs besoins individuels, en portant une attention particulière à la prise en charge de leurs besoins psycho-sociaux et santé mentale, tout en veillant à la continuité de cet accompagnement ;
  - Prévoir une formation initiale et continue approfondie pour tout le personnel des institutions et services chargés de l'accompagnement et de l'accueil des ENAS ;
  - Traiter de manière prioritaire les demandes de séjour introduites par les ENAS et veiller à la prise des décisions, si possible, avant le passage à la majorité ;
  - Instaurer, avant toute décision particulièrement importante pour l'enfant et, en particulier celle concernant une solution durable, un dispositif structurel et formalisé de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant comprenant les garanties procédurales indispensables telles qu'énumérées dans l'Observation Générale n°14 du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies<sup>1</sup> et examinant l'ensemble des facteurs pertinents dans la situation individuelle de l'enfant ;
- Faciliter l'intégration des ENAS en veillant à ce qu'ils puissent bénéficier, en amont, de trajectoires d'enseignement et de formations adaptées à leurs besoins et à leur profil, en soutenant leur autonomie et en garantissant une procédure de regroupement familial suffisamment souple ;
  - Veiller à ce qu'il règne, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, le climat de confiance nécessaire à une coordination optimale des efforts de tous les intervenants concernés, dans le respect des principes de protection de l'enfance et des données.

---

<sup>1</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observation Générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale* (art. 3, para. 1), 29 mai 2013, CRC/C/GC/14 (ci-après « OG n° 14 »).



## INTRODUCTION

---

### A. Portée et objectifs du rapport

Le phénomène de migration d'enfants non accompagnés et séparés<sup>2</sup> (ci-après ENAS) n'a cessé, au cours des dernières années, de prendre de l'ampleur en Europe. La séparation des ENAS de leur milieu familial peut être engendrée par différentes causes notamment des situations de persécution, de violence généralisée due à un conflit international ou à une guerre civile, d'exploitation ou de traite, ou encore des situations familiales ou socio-économiques difficilement soutenables. Il s'agit parfois aussi d'une combinaison de différents facteurs. Leur parcours migratoire difficile, de longueur très variable, est caractérisé par des risques élevés de maltraitance, d'abus et d'exploitation, parfois au péril de leur vie.

C'est au terme de tels parcours que les ENAS arrivent en Belgique, dans un environnement inconnu voire demeurant à risques, parfois dans le but de rester, de plus en plus dans l'idée de poursuivre leur route.

Encore en plein développement physique et psychologique, ces enfants doivent, avec l'aide d'un réseau d'intervenants nouvellement constitué, se remettre de leurs épreuves, notamment de leurs traumatismes potentiels, et surmonter un nombre d'obstacles pour arriver à définir leur parcours futur. La Convention Internationale des Droits de l'Enfant (ci-après CIDE) confère dès lors à ces enfants en grande vulnérabilité le droit à une attention et à une protection spéciales.

---

<sup>2</sup> Distinction ENAS – MENA : la terminologie 'ENAS' est la terminologie utilisée par le Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU et aussi celle adoptée depuis de nombreuses années par le HCR. Celle-ci recouvre la terminologie de Mineur Etranger Non Accompagné (MENA), défini de manière élargie depuis 2014 par la loi sur la tutelle, incluant tant les enfants non accompagnés que séparés, y compris ceux ressortissant d'un pays membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse (Loi-programme du 24 décembre 2002 (I) – Titre XIII – Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, *M.B.*, 31 décembre 2002, art. 5 (ci-après « loi sur la tutelle »)). La loi du 15 décembre 1980 couvre également tant les enfants non accompagnés que séparés, avec toutefois une restriction géographique excluant les enfants originaires des pays de l'Espace économique européen (Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, art. 61/14). La Loi sur l'accueil utilise la terminologie de Mineur Non Accompagné (MNA) (Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 mai 2007 (ci-après « Loi sur l'accueil »)).

## CONVENTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT<sup>3</sup>, ARTICLE 22.

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. A cette fin, les États parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations Unies 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 accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelle que raison que ce soit.**

L'attention croissante que portent le HCR et de nombreuses autres organisations au phénomène de la migration d'enfants non accompagnés et séparés, et plus spécifiquement vers les pays de l'Union européenne, s'explique pour plusieurs raisons

D'une part, le nombre absolu d'ENAS identifiés ainsi que leur proportion par rapport au nombre de demandeurs d'asile dans le monde ne font qu'augmenter. Le nombre d'enfants migrants et réfugiés non accompagnés présents en Europe a ainsi quintuplé depuis 2010<sup>4</sup>. Pendant les années record de 2015 et 2016, 170.000 enfants non accompagnés ont introduit une demande de protection internationale en Europe. Pour 2017, une évaluation prudente du HCR estime à 20.000 le nombre d'ENAS arrivés en Europe et reconnus en tant que tels par la Grèce, l'Italie, la Bulgarie et l'Espagne<sup>5</sup>. Sur le nombre total d'enfants arrivés en Italie et en Espagne en cette même année, 86% d'entre eux étaient des ENAS. Les chiffres réels d'arrivées d'ENAS sont cependant probablement plus élevés puisqu'un grand nombre d'entre eux échappent à tout processus d'enregistrement.

D'autre part, outre la grande diversité au sein de la population d'ENAS, au niveau de la nationalité, des raisons de départ et du parcours personnel, les différents intervenants constatent que le profil des ENAS devient plus complexe et qu'il s'avère plus difficile de les « ancrer » dans les systèmes de protection disponibles que par le passé. Parmi les ENAS arrivés, au cours des dernières années, les cas de traumatismes graves et autres problématiques de santé psychologique ou mentale sont également beaucoup plus nombreux. Cette donne les rend dès lors plus vulnérables encore à des violences physiques ou sexuelles ou à l'exploitation.

<sup>3</sup> Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 20 novembre 1989, ci-après « CIDE ».

<sup>4</sup> UNICEF, *Press Release. Five-fold increase in number of refugee and migrant children travelling alone since 2010*, 17 May 2017, disponible à l'adresse <https://uni.cf/2wICSCR>.

<sup>5</sup> UNHCR, UNICEF, IOM, *Refugee and Migrant Children in Europe. Overview of Trends, 2017*, disponible à l'adresse <https://bit.ly/2JFuw1v>.

## REFERENCES-CLES ET DEFINITIONS

**Convention Internationale relative aux Droits de l'enfant (ci-après CIDE) :** Ratifiée à ce jour par tous les pays membres des Nations Unies hormis les États-Unis, elle reconnaît aux ENAS, outre l'application générale de la Convention à la lumière de ses quatre principes directeurs (intérêt supérieur ; non-discrimination ; droit à la vie, à la survie et au développement ; droit à la participation), le droit à une protection spéciale, en particulier à travers ses articles 20 (droit des enfants privés de leur environnement familial à une assistance spéciale) et 22 (droit des enfants réfugiés à une protection spéciale). A travers les Observations Générales (ci-après OG), notamment l'OG n°6 relative aux enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine, l'OG n°12 sur le droit de l'enfant d'être entendu, l'OG n°14 sur l'intérêt supérieur de l'enfant et l'OG n°22 sur les principes généraux concernant les droits de l'enfant dans le contexte de la migration internationale, le Comité des Droits de l'enfant des Nations Unies (ci-après CDE) propose des outils cruciaux faisant autorité au niveau de la compréhension et de l'interprétation correcte de la CIDE.

**Enfant non accompagné :** Un mineur qui se trouve en dehors de son pays d'origine ou de résidence habituel, qui est séparé de ses deux parents et d'autres membres de la famille et qui n'est pas pris en charge par un adulte à qui la loi ou la coutume attribue la responsabilité de le faire. **Un enfant séparé** peut être séparé de ses deux parents ou de la personne qui était initialement chargée, selon la loi ou la coutume, de subvenir à ses besoins, mais pas nécessairement des autres membres de la famille. Un enfant séparé peut donc être accompagné par des membres adultes de sa famille.

**Enfants en situation de risque accru :** Selon la définition du Comité exécutif du HCR dans sa Conclusion n° 107<sup>6</sup>, les enfants en situation de risque accru sont les enfants affectés par des facteurs de risques environnementaux ou individuels, ou par une combinaison des deux. Parmi les groupes à risques mentionnés par le Comité figurent, entre autres, les enfants non accompagnés et séparés.

**Intérêt supérieur de l'enfant :** L'Article 3.1 de la CIDE stipule que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». L'intérêt supérieur de l'enfant doit être entendu comme un concept triple<sup>7</sup> : **un droit de fond, un principe juridique et une règle de procédure**. Le concept d'intérêt supérieur de l'enfant vise à assurer aussi bien la réalisation complète et effective de tous les droits reconnus dans la Convention que le développement global de l'enfant<sup>8</sup>. Il lui est donné un contenu concret sur une base individuelle, tenant compte des caractéristiques spécifiques et des circonstances uniques de chaque enfant.

**Procédures d'intérêt supérieur<sup>9</sup> :** Elles constituent pour le HCR l'outil de gestion des dossiers de protection de l'enfance en cas d'absence de réponse des systèmes nationaux de protection de l'enfant vis-à-vis des enfants relevant du mandat du HCR. Elles sont ancrées dans une approche fondée sur les droits de l'enfant et basées sur une méthodologie holistique et multidisciplinaire. Ces procédures comprennent tant des évaluations de l'intérêt supérieur que des déterminations de l'intérêt supérieur avec des garanties procédurales renforcées. Elles commencent dès l'identification d'un enfant en situation de risque jusqu'à la détermination d'une solution durable.

<sup>6</sup> UNHCR, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, *Conclusion sur les enfants* dans les situations à risque, 5 octobre 2007, N°107 (LVIII)

<sup>7</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observation Générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale* (art. 3, para. 1), *op.cit.*

<sup>8</sup> Le Comité demande aux États qu'ils interprètent le terme « développement » en tant que « concept global, embrassant le développement physique, mental, spirituel, moral, psychologique et social » (Comité des droits de l'enfant, *Observation Générale n° 5 relative aux mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant*(art. 4, 42 et 44, para. 6), 27 novembre 2003, CRC/GC/2003/5, para. 12 (ci-après « OG n° 5 »)).

<sup>9</sup> *UNHCR Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, 2018 (Provisional Release), disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html>

**Solution durable :** La définition d'une **solution durable** constitue l'objectif ultime de la prise en charge d'un ENAS<sup>10</sup>. Celle-ci est une solution pérenne qui permettra à l'enfant en question de grandir et se développer jusqu'à l'âge adulte dans un environnement qui satisfait ses besoins et respecte ses droits tels que définis par la CIDE, un environnement où il est protégé de tout danger ou risque de persécution. Une solution durable aura également pour effet de permettre à l'enfant de bénéficier enfin, ou de nouveau, de la pleine protection d'un État. Elle vise en principe aussi à mettre un terme à sa situation de non-accompagnement ou de séparation, sauf si cela s'avère contraire à son intérêt supérieur<sup>11</sup>.

Le HCR énumère traditionnellement trois solutions durables pour les réfugiés, à savoir : le retour volontaire quand les circonstances le permettent, l'intégration locale ou la réinstallation. Pour ce qui concerne les ENAS en Europe, le HCR considère cependant également d'autres pistes possibles de solutions durables : le regroupement familial avec un bénéficiaire de la protection internationale (BPI) dans un pays européen suite à un transfert sous la réglementation Dublin ou le regroupement familial dans le premier pays d'asile.

**Système de protection de l'enfant :** « Un système global de protection de l'enfant recouvre les lois, les politiques, les procédures et les pratiques destinées à prévenir et à lutter efficacement contre les sévices, la négligence, l'exploitation et la violence à l'égard des enfants. C'est aux États qu'incombe la responsabilité de promouvoir la mise en place et l'application de systèmes de protection de l'enfance, conformément à leurs obligations internationales. Les enfants relevant de leur juridiction doivent avoir accès sans distinction aucune à ces systèmes », définition telle que proposée par les Principes directeurs du HCR de 2008 relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant.

<sup>10</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observation Générale* n° 6 relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 1<sup>er</sup> septembre 2005, CRC/GC/2005/6, para. 79 (ci-après « OG n° 6 »).

<sup>11</sup> *Ibid.*, para. 80.

Les processus consultatifs menés en Europe en 2016 et 2017 par le HCR, l'UNICEF et l'*International Rescue Committee* (IRC) concernant la protection des ENAS ont souligné nombre de lacunes dans les politiques et pratiques aux niveaux européen et national, et ce malgré l'existence de cadres juridiques robustes, la mobilisation de nombreux intervenants et les efforts déployés pour renforcer les interventions de protection.

Le HCR a dès lors souhaité intensifier son action de plaider auprès des instances concernées, par la mise en place, au niveau européen, d'un projet financièrement soutenu par la Direction Générale Justice de la Commission Européenne dans le cadre de son programme « Droits, Égalité et Citoyenneté » 2014-2020.

En Belgique également, malgré une base juridique plutôt solide encadrant la protection des ENAS, de bonnes pratiques mises en place au cours des quinze dernières années et l'intensification des efforts suite à l'afflux de demandeurs d'asile, y compris d'ENAS, en 2015, des manquements structurels persistent au sein du système général de protection. Ceux-ci ont particulièrement été mis en lumière dans des contextes d'afflux importants tels qu'en 2012, 2015 et 2016, et aussi plus récemment, face au nombre croissant d'ENAS au sein des flux migratoires mixtes.

L'objectif du volet belge de ce projet européen a été d'identifier les éléments à améliorer dans le parcours des enfants non accompagnés et séparés en Belgique, de l'identification à la détermination d'une solution durable. Cette analyse du parcours de l'ENAS en Europe et en Belgique s'inscrit dans une perspective d'effectivité des droits de l'ENAS en matière de prise en charge et d'accès aux procédures de protection et de séjour.

Le HCR porte en vertu de son mandat une attention particulière aux ENAS demandeurs et bénéficiaires de protection internationale. La présente analyse a cependant également souhaité inclure les enfants (a priori) non demandeurs de protection internationale ainsi que les autres procédures de séjour qui leur sont disponibles. *The Way Forward*<sup>12</sup> a, en effet, souligné qu'un « catalogue de solutions globales doit

<sup>12</sup> UNHCR-UNICEF-IRC, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe*, July 2017, p.34.

être élargi et orienté principalement vers l'intérêt supérieur », qui permette également à l'enfant ne relevant pas de la protection internationale de rester dans le pays d'accueil si son renvoi n'est pas conforme à son intérêt supérieur<sup>13</sup>.

Le HCR entend par ailleurs promouvoir les procédures relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>14</sup> dans le cadre d'une approche systémique et intégrée visant à incorporer les interventions de protection en faveur des ENAS dans les systèmes nationaux de protection de l'enfant. La Convention des Droits de l'Enfant entraine en effet en son article 22, le droit de l'ENAS demandeur d'asile ou réfugié à la même protection que tout autre enfant séparé de son milieu familial, sur la base du principe de non-discrimination. Cette position a maintes fois été réitérée par le Comité des Droits de l'Enfant, y compris, plus récemment, lors de ses conclusions adressées à la Belgique en février 2019<sup>15</sup>.

Dans le contexte de cette analyse, une attention particulière a, de manière plus générale, été portée aux garanties de l'intérêt supérieur de l'enfant telles que promues par le Comité des droits de l'enfant, notamment dans ses OG n°6, 12, 14 et 22, et par le HCR<sup>16</sup>. Celles-ci sont en effet essentielles dans l'élaboration de propositions visant à formaliser et à intégrer les procédures d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les systèmes existants.

Ces dernières années, divers processus consultatifs ont eu lieu en Belgique sur la question de la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant ou de sa vulnérabilité dans le cadre de sa prise en charge ou des procédures, témoignant de l'engagement continu des institutions et acteurs belges à améliorer la protection de ces enfants et à leur identifier des solutions.

Le HCR souhaite, dès lors, soutenir la réflexion en cours des pouvoirs publics et de la société civile au moyen de son expertise juridique et opérationnelle dans la mise en œuvre de l'intérêt supérieur pour les enfants non accompagnés et séparés. Ses recommandations visent par conséquent à contribuer à la poursuite du dialogue constructif entamé avec tous les intervenants concernés sur la nécessité de renforcer les mesures de protection vis-à-vis des enfants non accompagnés et séparés, en plaçant l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur de ces mesures.

Les présentes recommandations, interdépendantes et indissociables, doivent être lues dans leur ensemble. Ce n'est en effet qu'en adoptant une approche intégrale que les intervenants pourront mettre en œuvre, de manière optimale, les politiques et mesures visant à faire respecter les droits des ENAS. Leur parcours étant par essence transfrontalier, leur protection optimale au niveau national ne peut, par ailleurs, se réaliser sans une approche européenne et internationale plus cohérente et coordonnée.

## B. Méthodologie et limites

Ce rapport est basé sur un travail de recherche documentaire, sur une centaine de consultations avec des intervenants de l'État et de la société civile, sur l'organisation d'une table-ronde, ainsi que des visites de lieux d'enregistrement et de centres d'accueil.

Dans le cadre de l'approche participative du HCR<sup>17</sup>, des entretiens ont été menés, pour la plupart en avril et mai 2018, avec 20 ENAS – tous garçons entre 15 et 18 ans, de dix nationalités différentes (Érythrée, Afghanistan, Soudan, Côte d'Ivoire, Guinée, Gabon, Sénégal, Algérie, Maroc, Albanie) –, dans des centres d'accueil de deuxième phase de Fedasil et de la Croix-Rouge de Belgique, au sein de classes relevant du Dispositif d'Accueil Scolaire de Primo-Arrivants (ci-après DASPA) et, en ce qui concerne un entretien,

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 34, traduction libre.

<sup>14</sup> UNHCR *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, 2018 (Provisional Release), disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html> ; UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, 2012, disponible à l'adresse <https://bit.ly/2yUElxb>.

<sup>15</sup> UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Belgium*, 1 February 2019, para. 42, disponible à <https://bit.ly/2tajFCK>.

<sup>16</sup> Voir UNHCR, *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, *op.cit.* ; UNHCR, *The Way Forward*, *op.cit.* ; UNHCR – UNICEF, *Safe and Sound*, *op.cit.* ; Conclusions EXCOM No. 106 (2006), *op.cit.* ; UNHCR *Guidelines on Policies and procedures in dealing with Unaccompanied children seeking asylum*, février 1997.

<sup>17</sup> UNHCR, *L'outil de l'UNHCR pour l'évaluation participative dans les opérations*, 2006.

dans les locaux de Caritas à Bruxelles. « L'échantillon » d'enfants consultés est statistiquement peu représentatif, les entretiens ayant essentiellement répondu à une démarche qualitative en lien avec les objectifs généraux de l'analyse. Les résultats de ces entretiens corroborent toutefois ceux constatés lors des consultations avec les différents intervenants.

De plus, le rapport ne vise pas à l'exhaustivité – il ne comprend dès lors pas d'inventaire de bonnes pratiques –, ni à approfondir tous les aspects du parcours de l'ENAS en Belgique. Certaines thématiques n'ont en effet pu être abordées. Enfin, ce rapport n'aborde pas les mesures mises en place par la communauté germanophone.

Le présent document se veut toutefois le résultat d'une analyse opérationnelle et qualitative mettant l'accent sur les éléments systémiques et structurels du parcours de l'ENAS qui requièrent une attention particulière.

## C. Structure du rapport

La première partie du présent rapport aborde initialement quelques éléments relatifs à la situation générale des ENAS en Belgique. Elle est ensuite divisée en cinq chapitres clôturés par des recommandations. Les quatre premiers chapitres couvrent quatre étapes fondamentales du parcours de l'ENAS et le dernier est d'ordre transversal, comme suit :

- 1) l'identification, l'enregistrement et l'évaluation de l'âge ;
- 2) la tutelle ;
- 3) les modalités de prise en charge et la mise à disposition des services adéquats ;
- 4) les procédures de séjour ;
- 5) la participation des enfants.

La seconde partie du rapport étaye les recommandations du HCR en faveur d'une approche intégrée dans la mise en œuvre des procédures dites d'intérêt supérieur pour les enfants non accompagnés et séparés.

# 1. TRAJECTOIRE DE L'ENFANT NON ACCOMPAGNÉ ET SÉPARÉ EN BELGIQUE : ÉLÉMENTS D'AMÉLIORATION

## 1.0. Situation générale<sup>18</sup>

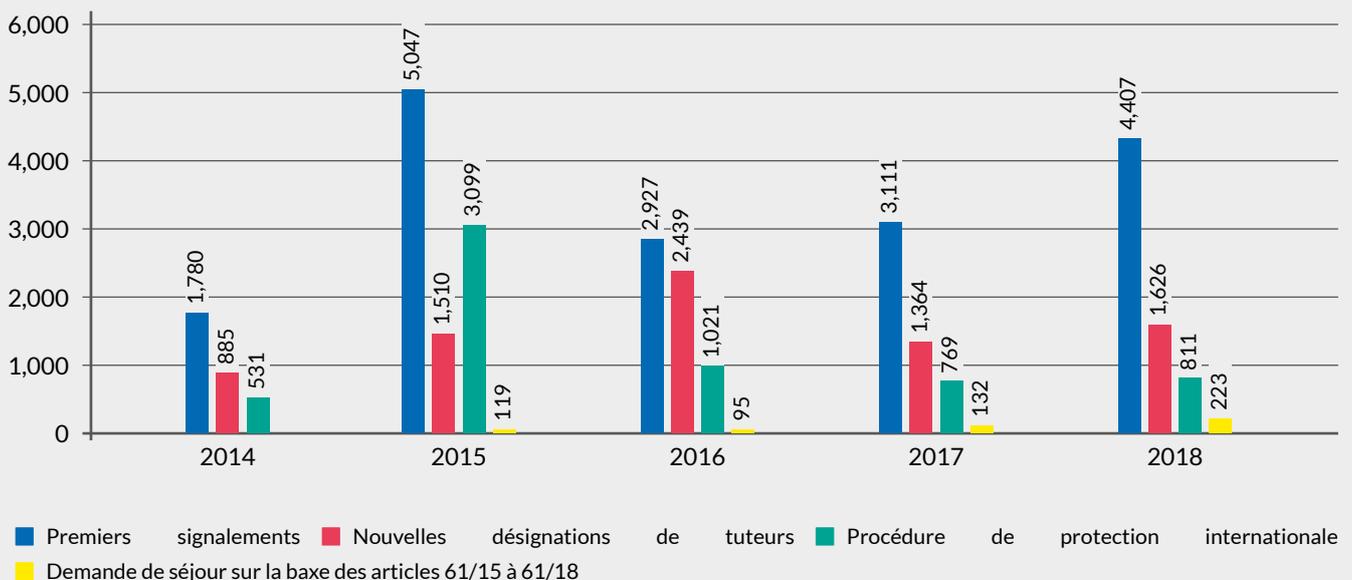
Les cinq dernières années confirment une tendance progressive à la hausse du nombre d'arrivées d'Enfants Non Accompagnés et Séparés en Belgique, avec un taux d'arrivées exceptionnellement élevé en 2015. Les chiffres fournis par le Service des Tutelles (administration rattachée au Service public fédéral Justice, ci-après ST) sur les signalements d'ENAS en attestent.

Parmi les premiers signalements enregistrés en 2018, les pays d'origine les plus représentés sont l'Érythrée, suivie de l'Afghanistan, de l'Algérie, du Maroc et du Soudan. L'Érythrée est, depuis deux ans, le premier pays d'origine des ENAS signalés en Belgique. Depuis plusieurs années, la majorité des enfants signalés est constituée de garçons : 89% en 2015 ; 84% en 2016 ; 86% en 2017 et 82% en 2018. En ce qui concerne la

moyenne d'âge des enfants signalés, les chiffres fournis par le ST montrent que la majorité des enfants se situe toujours dans la tranche d'âge de 16-17 ans mais aussi que les ENAS de 11 à 15 ans sont plus nombreux qu'avant 2015.

L'expression « premier signalement » renvoie à un signalement pour la première fois d'une personne présumée enfant non accompagné auprès du ST. Ce signalement peut être fait par un service de police, par l'Office des Étrangers (ci-après OE) ou par un autre service. Des signalements multiples, non comptabilisés dans ces chiffres, peuvent être effectués par différents intervenants, à divers moments, pour un seul enfant déclaré. Le nombre total de tous les signalements, multiples y compris, s'élevait ainsi à 7979 en 2018 ; ce qui suppose qu'un nombre relativement élevé d'ENAS (déclarés) circulent sur le territoire sans accéder à une prise en charge.

### SIGNALEMENTS ET DEMANDES DE SEJOUR 2014-2018



<sup>18</sup> Les chiffres présentés dans ce rapport concernant les signalements et les tutelles sont ceux fournis par le Service des Tutelles ; les nombres de demandes de protection internationale proviennent du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides ; les chiffres concernant les enfants ayant introduit une procédure dite « MENA » sur la base de l'article 61/15 et suivant de la loi du 15 décembre 1980 ont été fournis par l'Office des Étrangers.

## Premiers signalements : top 10 des nationalités

2015	2016	2017	2018
Afghanistan (2711)	Afghanistan (995)	Érythrée (478)	Érythrée (1285)
Syrie (568)	Syrie (293)	Afghanistan (461)	Afghanistan (413)
Irak (272)	Somalie (183)	Soudan (283)	Algérie (396)
Somalie (217)	Irak (165)	Maroc (216)	Maroc (340)
Maroc (158)	Guinée (164)	Guinée (198)	Soudan (279)
Guinée (115)	Érythrée (136)	Irak (164)	Guinée (246)
Érythrée (84)	Maroc (118)	Syrie (112)	Irak (176)
Roumanie (84)	Roumanie (82)	Roumanie (68)	<i>Indéterminé (111)</i>
République Démocratique du Congo (75)	Serbie (73)	Serbie (68)	Syrie (101)
Serbie (66)	République Démocratique du Congo (62)	République Démocratique du Congo (53)	Éthiopie (95)

Par ailleurs, on constate que le nombre d'enfants non accompagnés ou séparés pour lesquels un tuteur est effectivement désigné est nettement inférieur au nombre des premiers signalements. Cet écart s'explique partiellement par le fait que certains enfants sont déclarés majeurs dans le cadre de la procédure d'identification suite à un doute concernant leur âge (Voir *infra* 1.1.3.) alors que d'autres, en particulier ceux qui ont été signalés en fin d'année, n'ont pas encore pu se voir désigner un tuteur. Ces causes de disparités ne suffisent cependant pas à expliquer cette discordance, qui indique dès lors qu'un nombre important d'enfants signalés ne terminent pas la procédure d'identification et disparaissent avant ou après le test d'âge éventuel. C'est particulièrement le cas lors des flux migratoires mixtes, plus couramment appelés « migration de transit » en Belgique, avant même le lancement de la procédure d'identification.

En outre, un écart significatif existe entre le nombre d'ENAS qui se sont vu désigner un tuteur et ceux qui ont introduit une demande de protection internationale. L'année 2015, durant laquelle 60% des ENAS identifiés ont introduit une demande de protection internationale, constitue une année particulière en ce que le nombre de demandes de protection internationale excède largement le nombre de désignation de tuteurs, du fait d'un manque de tuteurs pour répondre à l'afflux très important d'ENAS en cette période. On constate également une diminution progressive des statistiques de demandes de protection internationale de 2016 à 2018.

Certaines nationalités présentes dans les statistiques des premiers signalements sont peu représentées dans les chiffres de demandes de protection internationale, alors qu'elles se voient accorder un taux très élevé de protection en Belgique. C'est notamment le cas des ENAS provenant d'Érythrée – nationalité actuellement la plus courante parmi les ENAS signalés en Belgique – dont le nombre de demandes de protection internationale représente moins d'un dixième des premiers signalements d'ENAS présumés érythréens. Ces derniers semblent le plus souvent vouloir poursuivre leur chemin vers le Royaume-Uni ou d'autres pays de destination, ce qui est d'autant plus étonnant que les demandes de protection internationale introduites par les ENAS érythréens débouchent quasi toutes, sous réserve de confirmation de leur nationalité, sur la reconnaissance du statut de réfugié en Belgique.

En 2018, le taux général de protection pour les demandes d'enfants non accompagnés et séparés, toutes nationalités confondues, était de 72% ; celui de 2017 ayant également été élevé (69,9 %).

Top 5 des pays d'origine des ENAS demandeurs d'asile en 2018 <sup>19</sup>	Nombre
Afghanistan	275
Guinée	107
Érythrée	81
Syrie	47
Somalie	31

Par ailleurs, les chiffres concernant les ENAS ayant introduit une demande de séjour sur la base de l'article 61/15 de la loi du 15 décembre 1980 (voir *supra*) sont relativement bas : seuls 95 ENAS ont eu recours à cette procédure en 2016, 132 en 2017 et 223 en 2018. Enfin, le nombre d'ENAS qui introduisent une demande de séjour pour raison médicale ou humanitaire est très limité, tout comme le nombre de recours à la procédure pour les victimes de la traite des êtres humains<sup>20</sup>. Il peut donc en être conclu qu'un nombre significatif d'ENAS sur le territoire belge n'introduit ni demande de protection internationale, ni autre demande de séjour.

Ces quelques éléments démontrent que si la législation nationale fournit un cadre solide pour la protection des ENAS par la disponibilité d'une procédure d'identification et de différentes procédures pour l'obtention d'un permis de séjour, celle-ci ne se traduit pas systématiquement par une protection effective des enfants réfugiés et migrants non accompagnés. Ils sont en effet nombreux à ne pas avoir accès au système de protection disponible, disparaissant avant même d'être confirmés en tant qu'ENAS et de pouvoir, dès lors, bénéficier de l'accompagnement d'un tuteur. Certains ENAS, faute d'avoir introduit une demande de séjour<sup>21</sup>, n'ont qu'un accès partiel au système de protection disponible et ne bénéficient par conséquent pas d'une évaluation de leurs besoins de protection.

## 1.1. Enregistrement, Identification et Évaluation de l'âge

« Déterminer quel est l'intérêt supérieur d'un enfant suppose d'avoir une idée précise et complète de l'identité de l'enfant, notamment de sa nationalité, de son éducation, de son origine ethnique, culturelle et linguistique, de ses éléments particuliers de vulnérabilité et de ses besoins en termes de protection. Autoriser un enfant à entrer sur le territoire constitue une condition préalable à ce processus initial d'évaluation. Ce processus d'évaluation devrait être mené dans une atmosphère amicale et sûre par des professionnels qualifiés maîtrisant des techniques d'entretien adaptées à l'âge et au sexe de l'enfant. »

Comité des Droits de l'Enfant, OG n°6, para. 20.

### 1.1.1. Enregistrement

L'enregistrement des ENAS constitue une étape cruciale en ce qu'il assure leur accès au territoire belge. C'est une cellule spécifique de l'OE, la cellule « Vulnérables » anciennement appelée MINTEH, qui enregistre les ENAS, repris dans la législation sous la catégorie des personnes vulnérables<sup>22</sup>. Les services de police, les administrations communales et des acteurs privés peuvent également intervenir durant cette première étape.

Les conditions d'enregistrement sont principalement déterminées par la présence ou non de documents prouvant l'identité de l'enfant ainsi que par le lieu de découverte d'un ENAS : aux frontières, sur le territoire ou directement à l'OE quand l'ENAS s'y présente de sa propre initiative. La loi proscrit<sup>23</sup> toute mesure d'éloignement à l'encontre d'un ENAS avant la désignation d'un tuteur qui puisse proposer une solution durable à son égard.

<sup>19</sup> Chiffres fournis par le CGRA.

<sup>20</sup> Voir Myria, *Rapport annuel d'évaluation 2018. Traite et trafic des êtres humains. Mineurs en danger majeur*, 2018, p.41.

<sup>21</sup> Suite à ce constat, le Service des Tutelles a entrepris en 2017 une cartographie des ENAS qui ne sont dans aucune procédure de séjour, afin d'en analyser les causes et de mettre en place des mesures pour remédier à cette situation.

<sup>22</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, art. 1, 12°.

<sup>23</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, art. 74/16. L'article 118 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit que les autorités ne peuvent délivrer d'ordre de quitter le territoire à tout étranger qui a moins de 18 ans, pour qui un ordre de reconduire (annexe 38) est notifié au tuteur, en tant que représentant légal du mineur (Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 20 février 2015).

**Si l'ENAS est intercepté aux frontières**, l'accès au territoire de l'ENAS est conditionné à la présentation de documents d'entrée valables<sup>24</sup>. Dans le cas contraire, l'ENAS est accueilli, sauf en cas de doute sur son âge (voir *infra*), en Centre d'Observation et d'Orientation (ci-après COO), tel que prévu par la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile<sup>25</sup>, et reçoit un statut extraterritorial<sup>26</sup>.

En Belgique, la police fédérale est chargée du contrôle des frontières, notamment dans les zones portuaires aériennes et maritimes, ceci en étroite collaboration avec l'Inspection Frontières de l'OE, qui organise et surveille les contrôles frontaliers. La police fédérale a également pour mission de détecter les personnes vulnérables aux frontières, y compris les ENAS et les victimes potentielles de la traite des êtres humains.

Tous les membres de la police sont censés connaître les directives en matière de signalement des ENAS à l'OE et au ST. Ces directives et des outils concernant la détection des victimes de la traite des êtres humains sont mis à la disposition de la police sur une plate-forme en ligne. Les membres de la police qui sont en contact avec des ENAS ne bénéficient pas tous de formations spécifiques concernant les ENAS, mais dans le cadre de la formation de base, certains gradés des polices fédérale et locale, notamment les inspecteurs et les inspecteurs en chef, suivent des modules spécifiques concernant la thématique « victimes », comprenant également les victimes de la traite des êtres humains<sup>27</sup>. Pour certains corps de police<sup>28</sup>, des institutions spécialisées organisent, au cas par cas, des formations sur les questions de protection de catégories d'étrangers vulnérables, notamment des victimes potentielles de la traite des êtres humains.

Lorsqu'une situation de vulnérabilité dans le chef d'un ENAS est décelée, la police fédérale peut, en deuxième ligne, mener une enquête approfondie par un entretien visant à déterminer les circonstances du

voyage de l'ENAS<sup>29</sup>. Dans la pratique, la police fédérale diligente souvent de telles enquêtes approfondies lorsqu'elle soupçonne une identité équivoque et/ou de faux documents<sup>30</sup>. S'il s'avère, lors de cet entretien, que le profil de l'enfant peut correspondre à la définition du MENA prévue par la loi, la police fédérale remplit une fiche de signalement et la transmet à l'OE et au ST lequel désigne immédiatement un tuteur provisoire, durant le processus d'identification, pour tout ENAS intercepté aux frontières.

S'il n'y a pas de doute concernant son âge, l'ENAS est pris en charge par le ST et escorté dans un délai de 24 heures vers un COO en attendant l'enregistrement par l'OE. C'est généralement la police qui effectue ce transfert dans le cadre d'un accord pratique entre la police fédérale et le ST qui, faute de moyens, ne peut s'en charger. L'ENAS a alors un statut extraterritorial<sup>31</sup> pendant une période de 15 jours, exceptionnellement prolongeable de 5 jours.

Cependant, lorsqu'un doute est émis quant à la minorité de l'enfant, celui-ci peut être placé en centre de rétention administrative, pour une période de trois jours ouvrables, une fois renouvelable, le temps d'effectuer le test requis de l'évaluation de l'âge. Le ST désigne systématiquement un tuteur provisoire suite à tout signalement à l'aéroport, y compris en cas de doute. Si l'ENAS est identifié en tant que tel, il est transféré en COO. Si le jeune est identifié comme majeur, la tutelle provisoire prend fin.

**Si l'ENAS est intercepté sur le territoire** par une unité de police locale, cette dernière s'occupe du signalement aux autorités compétentes. L'unité de police locale procède à l'identification de base, au prélèvement d'empreintes digitales, à la photographie et à la saisie de documents dont le supposé ENAS est en possession. La police locale a l'obligation de remplir la fiche de signalement quand la personne se déclare mineure d'âge ou paraît l'être ; elle envoie ensuite cette

<sup>24</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op.cit.*, art. 3 ; Réseau Européen des Migrations, Point de contact belge, *Rapport sur les Mineurs Étrangers Non Accompagnés*, Juillet 2009, p.18.

<sup>25</sup> Loi sur l'accueil, *op. cit.*, art. 41, para. 1.

<sup>26</sup> Charlotte Van Zeebroeck, « Accueil des MENA », *Journal des Jeunes*, n°265, p.26.

<sup>27</sup> Feedback reçu de la police fédérale le 14 janvier 2019.

<sup>28</sup> Voir notamment Myria, *Rapport annuel d'évaluation 2018. Traite et trafic des êtres humains. Mineurs en danger majeur*, 2018, p. 11.

<sup>29</sup> *Rapport sur les Mineurs Étrangers Non Accompagnés*, *op.cit.*, p. 22.

<sup>30</sup> Le HCR a participé en octobre 2017 à l'opération conjointe JO VEGA organisée par Frontex ; cette participation a inclus des observations aux points d'entrée de l'aéroport de Zaventem.

<sup>31</sup> Loi sur l'accueil, *op. cit.*, art. 41, para. 3.

fiche au ST et à l'OE. La police peut également émettre un doute concernant la minorité de la personne interceptée.

**Lorsque l'ENAS souhaite volontairement se faire connaître des autorités** de l'immigration, le lieu d'enregistrement dépend de la décision de l'enfant d'introduire ou non une demande de protection internationale.

Ainsi, l'ENAS qui souhaite introduire une demande de protection internationale peut se présenter spontanément au Petit-Château, où Fedasil a installé, en décembre 2018, un nouveau centre d'arrivée pour demandeurs de protection internationale et qui comprend également des bureaux d'enregistrement de l'OE. Mis en place dans le centre d'accueil du Petit-Château pour une durée de deux ans, ce centre d'arrivée provisoire constitue un projet-pilote avant le déménagement vers un nouveau site d'arrivée prévu à Neder-Over-Heembeek, dont la date d'ouverture est toutefois encore indéterminée<sup>32</sup>.

L'ENAS y est dirigé de manière prioritaire<sup>33</sup>, dès qu'il s'identifie ou qu'il est identifié en tant qu'enfant, vers l'équipe multifonctionnelle composée de membres du personnel de différents services de l'OE. Cette équipe multifonctionnelle, composée d'agents ayant bénéficié de formations spécifiques dans le traitement des dossiers de personnes vulnérables, y compris d'enfants non accompagnés et de victimes de la traite des êtres humains, effectue un enregistrement prioritaire des ENAS via un entretien organisé avec l'aide d'un ou d'une interprète. Lors de cette entrevue, il est procédé à la collecte des données d'identité, à la prise d'une photo et d'empreintes digitales dès 12 ans, ainsi qu'au remplissage de la fiche de signalement qui est ensuite envoyée au ST. Lors de ce premier entretien, que Fedasil veille à réaliser dans un espace séparé, l'OE est attentif aux éventuelles vulnérabilités de l'ENAS, telles que des risques de TEH, un handicap ou encore une grossesse pour les ENAS filles. C'est

également sur base de cette fiche de signalement que l'OE peut émettre un doute sur la minorité. Le service de Dispatching de Fedasil se charge quant à lui d'une évaluation des vulnérabilités, d'une première prise en charge médicale comprenant une radiographie des poumons, ainsi que de l'orientation vers un COO ou une place plus spécifique en fonction des besoins identifiés.

L'ENAS ne souhaitant pas introduire de demande de protection internationale, a aussi le droit de demander l'accueil au Petit-Château.

Si l'ENAS est signalé par une commune ou une tierce personne, il est invité par l'OE pour l'enregistrement et le remplissage de la fiche de signalement.

## 1.1.2. Identification

Le Service des Tutelles a été créé suite à l'entrée en vigueur de la loi sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.<sup>34</sup> Il a pour rôle d'identifier tout « Mineur Etranger Non Accompagné » et de désigner un tuteur ayant pour mission de le représenter, de veiller à son bien-être général et de trouver une solution durable dans son intérêt supérieur. La définition du MENA, telle que reprise à l'article 5 de la loi sur la tutelle, inclut tant les enfants non accompagnés que séparés. Depuis la modification de la loi en date du 12 mai 2014, cette définition couvre également les enfants ressortissants des pays de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse.

<sup>32</sup> En ce qui concerne ce dernier déménagement, plusieurs associations actives en matière de droit des étrangers nourrissent des inquiétudes, en particulier pour les profils plus vulnérables, concernant des problèmes potentiels d'enregistrement qui pourraient survenir en raison du manque de visibilité du centre, de par la localisation du site et sa difficulté d'accès en transports publics.

<sup>33</sup> Plusieurs cas d'entrée différée ont toutefois été rapportés, parfois suite à des doutes exprimés par des agents de sécurité à l'extérieur du site concernant la minorité des ENAS se déclarant comme tels. L'OE et Fedasil ont assuré veiller à garantir l'accès des ENAS au centre d'arrivée à travers des permanences à l'extérieur du site lors des afflux plus importants fin 2018. Caritas et d'autres ONG ont également mis en place des permanences au cours des premières semaines suite à l'ouverture du centre pour veiller à ce que les enfants, y compris en cas de doute concernant leur minorité, puissent avoir un accès immédiat au centre d'arrivée.

<sup>34</sup> La loi sur la tutelle d'application depuis le 1er mai 2004, et son arrêté royal ont précédé la création du Service des Tutelles (Arrêté royal du 22 décembre 2003 portant exécution du Titre XIII, Chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi programme du 24 décembre 2002, M.B., 29 janvier 2004, ci-après « Arrêté royal du 22 décembre 2003 »).

## LOI SUR LA TUTELLE<sup>35</sup> : DÉFINITION DU MENA

**Art. 5.** La tutelle prévue à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, s'applique 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 applicable conformément à l'article 35 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé), – 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.

**Art. 5/1.** [1 Sans préjudice de l'article 5, la tutelle prévue à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, s'applique à toute personne :

- de moins de dix-huit ans ; – ressortissante d'un pays membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse ; – non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de la loi applicable conformément à l'article 35 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ; – non munie d'un document légalisé attestant que la personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle a donné l'autorisation de voyager et de séjourner en Belgique ; – non inscrite au registre de la population ; – et étant dans une des situations suivantes :
  - soit avoir demandé un titre de séjour provisoire sur la base de l'article 61/2, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; soit se trouver en situation de vulnérabilité.

<sup>35</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*

Toute autorité, en ce compris la police, la commune, un service d'aide à la jeunesse ou l'OE, a l'obligation de signaler toute personne présumée mineure non accompagnée au ST<sup>36</sup>. Un particulier, quant à lui, a le droit d'effectuer ce signalement mais n'en a pas l'obligation. La dernière circulaire du 8 mai 2015 « relative à la fiche de signalement des mineurs étrangers non accompagnés et à leur prise en charge » régit le fonctionnement du signalement au ST et à l'OE, et elle établit une fiche unique de signalement. Cette circulaire rappelle les modalités de coopération entre les services de police, les administrations communales, l'OE et le ST en ce qui concerne l'identification et la prise en charge par les autorités compétentes. La circulaire prévoit que la fiche de signalement est obligatoirement envoyée au ST et à l'OE.

Ainsi, le processus d'identification commence dès qu'un signalement est effectué par toute autorité ayant pris connaissance de la présence d'un enfant pouvant correspondre à la définition du MENA, telle que prévue par ladite loi.

Le ST devrait être joignable 24 heures sur 24<sup>37</sup>. En réalité, sa permanence n'est pas accessible de nuit. Si le signalement se fait en dehors des heures de bureaux, la prise en charge est en principe assurée dans les 24 heures qui suivent le signalement.

<sup>36</sup> En vertu de l'article 6 de la loi sur la tutelle, « Toute autorité qui a connaissance de la présence, à la frontière ou sur le territoire, d'une personne – qui paraît être âgée, ou qui déclare être âgée, de moins de 18 ans, et – qui paraît se trouver dans les autres conditions prévues [1 à l'article 5 ou 5/1]1, **en informe immédiatement le service des Tutelles ainsi que les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement**, et leur communique toute information en sa possession sur la situation de l'intéressé. § 2. Dès qu'il a reçu cette information, **le service des Tutelles prend la personne concernée en charge et : 1° procède à son identification, vérifie le cas échéant son âge** et si elle réunit les autres conditions prévues [1 par l'article 5 ou l'article 5/1]1 ; 2° **si elle est mineure, lui désigne immédiatement un tuteur** ; 3° prend contact avec les autorités compétentes en vue de son hébergement pendant la durée des deux opérations précitées. L'hébergement du mineur a lieu dans le respect des dispositions légales qui régissent l'accès au territoire. (§ 3. En cas d'extrême urgence dûment motivée, et après signalement comme prévu au § 1er, **le service des Tutelles peut**, d'initiative ou à la demande des autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement, ou des autorités compétentes en matière d'accueil et d'hébergement, **désigner un tuteur provisoire en vue de prendre en charge une personne qui paraît ou déclare remplir les conditions prévues [1 à l'article 5 ou 5/1]1, mais qui n'est pas encore définitivement identifiée** ».

<sup>37</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 4 ; Arrêté Royal du 22 décembre 2003, *op. cit.*, art. 5.

Dans le cas d'un ENAS qui a besoin d'un accueil, il incombe au ST de lui garantir une prise en charge immédiate. Le ST a ainsi également pour mission de coordonner les contacts, outre avec les autorités fédérales compétentes en matière d'asile et d'immigration, avec les administrations compétentes en matière d'accueil.<sup>38</sup>

L'identification par le ST de l'enfant en tant qu'ENAS est en principe une condition pour pouvoir bénéficier de l'accueil spécifique destiné aux ENAS prévu par les autorités fédérales et par les pouvoirs communautaires. Le principe du bénéfice du doute est toutefois appliqué pendant la première phase d'accueil ; cette phase, au cours de laquelle les ENAS sont accueillis dans des Centres d'Observation et d'Orientations (COO) de Fedasil prévus spécifiquement pour les MENA, permet en effet de procéder à l'identification d'un MENA.

Le ST peut procéder à un entretien « d'accueil » afin d'expliquer ses missions à l'enfant ainsi que les procédures administratives et le rôle du tuteur. Il peut également effectuer cet entretien afin de vérifier la véracité des déclarations de l'enfant ainsi que les documents d'identité en sa possession, s'il l'estime nécessaire, avant qu'un test d'âge n'ait lieu. Dans la pratique, il n'y est toutefois recouru que de manière exceptionnelle, faute de capacités du service.

Actuellement, le ST dispose d'une équipe, renforcée en 2018, de quatre chauffeurs dont un seul effectue des transports d'ENAS de nuit. Faute de capacités suffisantes, il n'est toutefois pas systématiquement fait appel à l'équipe de chauffeurs pour prendre en charge ENAS détectés sur le territoire ou à la frontière. Le transfert est, dès lors, souvent géré par la police locale ou fédérale qui, en fonction de ses capacités, veille au transfert de l'ENAS vers un COO suite à la confirmation de la prise en charge par le ST. Les ENAS interceptés sur le territoire sont gardés au poste de police le temps que le ST identifie un lieu d'hébergement auprès des autorités qui en sont chargées et, le cas échéant, que le chauffeur du ST arrive au poste de police pour les transférer. Il arrive régulièrement que les ENAS soient placés en détention administrative en attendant leur

transfert vers le COO. Des menottes en plastique sont parfois utilisées par la police lors de celui-ci, même si elles sont enlevées avant d'entrer dans le COO.

Dans un but d'information des ENAS sur le système des tutelles, le ST a élaboré une brochure en 15 langues, dont la dernière version date de 2010<sup>39</sup>. Celle-ci contient des renseignements sur le rôle du ST et du tuteur, mais, n'est, à l'heure actuelle, pas systématiquement remise à chaque ENAS. Dans le cadre d'un projet financé par le Fond de l'Union Européenne pour l'Asile, la Migration et l'Intégration (ci-après FAMI), le ST prévoit par ailleurs de l'actualiser et d'élaborer, en 2019 et en 2020, d'autres outils de communication destinés aux ENAS, conçus en collaboration avec ces derniers.

### 1.1.3. Évaluation de l'âge

L'évaluation de l'âge est une étape critique du processus d'identification. En effet, le résultat déterminera si l'enfant pourra bénéficier des mesures et garanties prévues par les dispositions légales pour la protection des ENAS. S'il peut s'avérer nécessaire de vérifier l'âge en cas de doute, une évaluation holistique et multidisciplinaire doit impérativement tenir compte de différents facteurs, notamment des facteurs physiques, psychologiques, développementaux et culturels. L'évaluation de l'âge par le biais d'examen médicaux étant sujette à des marges d'erreurs importantes, ceux-ci ne sont à utiliser qu'en tout dernier ressort, après que tous les autres moyens aient été épuisés<sup>40</sup>.

Le ST ainsi que toute autorité compétente en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement<sup>41</sup>, c'est-à-dire l'OE, le CGRA ou le CCE, peut émettre un doute concernant l'âge déclaré par l'ENAS. La législation sur la tutelle ne prévoit pas de délais dans lesquels un doute concernant l'âge doit être émis, ni de conditions pour l'émission d'un doute concernant l'âge avancé par la personne se déclarant ENAS. La fiche de signalement contient une rubrique spécifique pour la motivation dudit doute, qui se

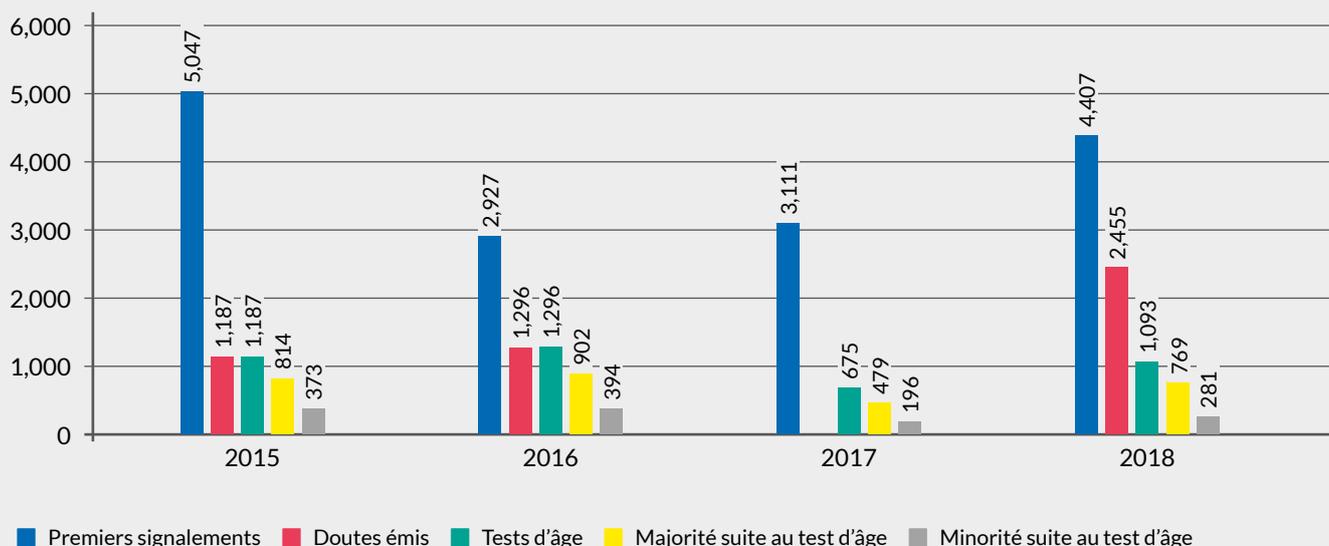
<sup>38</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 3 §2 3°.

<sup>39</sup> La brochure du ST disponible en 15 langues peut être téléchargée au lien suivant : <https://bit.ly/2W5htgz>.

<sup>40</sup> L'évaluation de l'âge par des méthodes médicales, sujettes à des marges d'erreurs élevées, est largement contestée et est dès lors découragée par de nombreuses instances. Voir à ce sujet : UNHCR-UNICEF, *Safe and Sound*, *op. cit.* ; UNHCR, *The Way Forward*, *op. cit.* ; SCEP *Statement of Good Practice*, 5<sup>th</sup> revised edition, endorsed by UNHCR, 2019 ; UNHCR ExCom Conclusions No. 107 (2007), *op. cit.*

<sup>41</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 7 §1.

## TESTS D'ÂGE



base généralement sur l'apparence de la personne, l'absence de documents ou sur l'authenticité des documents présentés lors de l'enregistrement. C'est l'institution émettant le doute sur l'âge qui prend à sa charge les frais des tests médicaux. Comme l'OE ou la police sont, dans la majorité des cas, les premières institutions en contact avec le présumé ENAS, ce sont généralement ces instances qui émettent le doute. Si la police est l'acteur ayant émis un doute, celui-ci doit toutefois être confirmé par l'OE.

L'article 7 de la loi sur la tutelle charge le Service des Tutelles d'organiser un test d'âge médical, à des fins d'identification des ENAS si un doute est émis, dans quel cas la loi ne prévoit pas de dérogation à l'organisation dudit test. Dans la pratique, celui-ci peut exceptionnellement être reporté, notamment en cas de grossesse de jeunes filles présumées ENAS. L'arrêté royal portant exécution de la loi sur la tutelle prévoit également la possibilité de mener des entretiens psychoaffectifs pour évaluer l'âge<sup>42</sup>. Ce type d'entretien n'existe néanmoins pas en Belgique actuellement.

Les statistiques mises à disposition par le ST montrent qu'un doute a été formulé plus fréquemment en 2018 que les années précédentes, notamment dans

55% des premiers signalements (2455 doutes sur 4407 signalements)<sup>43</sup>. Sur le nombre de doutes émis, seuls 44% ont donné lieu à un test, indiquant qu'un nombre significatif d'enfants présumés disparaît antérieurement à l'organisation de l'évaluation de l'âge. Depuis plusieurs années, les résultats présentent une moyenne stable de plus ou moins 70% des tests d'âge aboutissant sur une déclaration de majorité.

A l'heure actuelle, faute de ressources suffisantes, le ST n'organise pas d'entretien d'identification systématique, y compris en cas de test d'âge (voir *supra*, 1.1.2.). Il peut toutefois décider de convoquer l'enfant présumé à un entretien à des fins de vérification des documents, dont il tient compte s'ils sont considérés authentiques. Le ST peut également prendre en considération des rapports sociaux, provenant du centre d'accueil, de l'école ou du tuteur s'il a déjà été désigné<sup>44</sup>.

Une feuille d'information concernant la procédure d'évaluation de l'âge, disponible en une vingtaine de langues, est fournie par le ST à l'OE, qui la communique à l'enfant faisant l'objet d'un doute sur l'âge. Dans la pratique, en fonction de son parcours d'enregistrement, l'enfant présumé reçoit une explication orale sur le test d'âge de la part du ST, de Fedasil ou de l'OE, ainsi

<sup>42</sup> Arrêté Royal du 22 décembre 2003, *op. cit.*, art. 3.

<sup>43</sup> En 2017, des tests d'âge ont été organisés sur 21% des jeunes signalés ; 44% en 2016 et 23% en 2015.

<sup>44</sup> Feedback donné par le Service des Tutelles en janvier 2019.

que sur les résultats possibles et leurs conséquences. Malgré l'existence de ces dispositions, il a toutefois été rapporté que la compréhension par les jeunes de la procédure d'évaluation de l'âge semble régulièrement poser problème.

Suite à la réception d'un signalement comprenant l'émission d'un doute sur la minorité et la tenue éventuelle d'un entretien, le ST veille à l'organisation d'un test d'âge médical, qui comprend notamment un triple test osseux : du poignet, de la clavicule et de la dentition. Un collaborateur ou chauffeur du ST accompagne l'enfant vers un des hôpitaux avec lesquels il est travaillé dans le cadre d'un protocole de collaboration<sup>45</sup>. La procédure d'évaluation médicale de l'âge dure en moyenne deux semaines, pendant lesquelles les présumés ENAS ne bénéficient pas de l'accompagnement d'un tuteur, à l'exception des enfants interceptés à la frontière pour lesquels un tuteur provisoire est désigné de manière systématique et immédiate.

Lors de l'évaluation des résultats médicaux par le ST, la limite inférieure d'une fourchette d'âge, variant d'un cas à l'autre en fonction des résultats médicaux, est en principe appliquée pour la prise de décision quant à la minorité. Dans le cadre d'une étude et de consultations effectuées sur cette question par la Plateforme Mineurs en Exil<sup>46</sup>, des différences de pratiques menées au sein des hôpitaux conventionnés ont cependant été constatées.

Un enfant présumé dont l'âge est mis en doute peut refuser de se soumettre au test médical. Le cas échéant, il est déclaré majeur par le ST, qui peut toutefois ultérieurement rouvrir un dossier en cas d'apparition de nouveaux éléments.

La décision relative à l'évaluation de l'âge est notifiée par le ST à l'enfant, à son tuteur, s'il y a, et à l'OE. Cette décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, endéans les 60 jours de la notification. Toutefois, il s'agit d'un recours de légalité, non suspensif, dans le cadre duquel le Conseil d'État

vérifie uniquement le respect des procédures. Sans tuteur, la procédure de contestation d'une déclaration de majorité s'avère toutefois un véritable défi pour le supposé ENAS qui, transféré vers un centre d'accueil pour adultes, ne bénéficie plus du même accompagnement qu'un enfant.

#### 1.1.4. Flux migratoires mixtes

La question des flux migratoires a fait l'objet d'une visibilité croissante au cours des deux dernières années. Le constat de présence d'ENAS au sein des flux migratoires mixtes n'est pas récent. Il a toutefois reçu plus d'attention en Belgique à partir de 2017, du fait notamment de l'accroissement des nombres d'interception d'ENAS sur le territoire, suite à un renforcement des mesures prises par la police pour tenter de contenir ces flux, et de disparitions subséquentes.

Les autorités et la société civile ont constaté que les ENAS sont proportionnellement nombreux au sein de ces flux : les estimations s'élèvent à 30% de la population totale des « migrants en transit » tels qu'ils sont couramment appelés dans le contexte belge, alors que la proportion d'ENAS est estimée à moins de 10% parmi les personnes en séjour irrégulier en Belgique<sup>47</sup>. La grande majorité d'entre eux est interceptée sur le territoire par la police. Les chiffres de signalements disponibles pour l'année 2018 démontrent que 7.979 signalements ont été effectués au ST dont 4.407 seulement constituent des premiers signalements<sup>48</sup>, ce qui indique qu'un nombre significatif d'ENAS circule sur le territoire sans être pris en charge par les services de tutelle et d'accueil.

La police locale est la première à être confrontée à ce phénomène d'une ampleur sans précédent<sup>49</sup>. Malgré les nombreux signalements par la police et les efforts importants déployés pour la gestion de cette situation, la société civile a relevé des défis particuliers quant à l'enregistrement et au signalement effectués par la police : le signalement n'est pas effectué

<sup>45</sup> Le ST dispose, à l'heure actuelle, d'un protocole de collaboration, déterminant la méthodologie médicale du test, avec cinq hôpitaux qui effectuent l'évaluation médicale de l'âge.

<sup>46</sup> K. FOURNIER, *L'estimation de l'âge des MENA en question : problématique, analyse et recommandations*, Plateforme mineurs en exil, septembre 2017.

<sup>47</sup> Informations reçues de l'OE le 28 janvier 2019.

<sup>48</sup> Selon les chiffres mis à disposition par le Service des Tutelles le 12 décembre 2018.

<sup>49</sup> Voir De Tijd, « Recordaantal vluchtelingenkinderen komt alleen naar België », 25 oktober 2018, disponible à l'adresse <https://bit.ly/2YWbibz>.

systématiquement, par exemple, ou alors au-delà d'un délai de 24 heures. En outre, les ENAS semblent régulièrement être placés en détention, au sein d'unités de police ou dans des centres de rétention administrative. Le centre de détention administrative pour migrants en transit (« *afhandelingscentrum voor transmigranten* ») à Steenokkerzeel accueille également des ENAS non signalés officiellement en tant que tels, alors qu'il est prévu pour l'accueil d'adultes interceptés dans le cadre d'actions de police visant à répondre à la problématique des flux migratoires mixtes.

La police fédérale reconnaît que l'intervention policière vis-à-vis d'ENAS dans le contexte de tels flux soulève d'importantes difficultés<sup>50</sup>. Dans la pratique, les premières mesures en vue du signalement s'avèrent donc complexes à organiser. La détection de vulnérabilités et la vérification éventuelle de liens familiaux semblent plus problématiques encore en cas d'intervention de la police vis-à-vis de groupes (souvent constitués de personnes majeures et mineures) ou d'interventions multiples. Il arrive également que des ENAS se déclarent adultes, auquel cas ils ne sont pas signalés au ST et à l'OE.

Nombre d'ENAS se montrent particulièrement méfiants, non seulement vis-à-vis des autorités mais également parfois à l'endroit des organisations de la société civile. Cette méfiance peut s'expliquer par des expériences traumatisantes vécues par nombre d'entre eux de la part d'instances officielles dans le pays d'origine et/ou pendant le parcours migratoire, y compris en Belgique<sup>51</sup>. Elle peut aussi s'expliquer par leur volonté de rejoindre le Royaume-Uni et d'éventuels réseaux familiaux, souvent sous l'influence de passeurs, et/ou sur instructions reçues de la famille ou encore par les incitations exercées par les pairs. En outre, les ENAS disposent souvent d'informations erronées, voire contradictoires, concernant leurs droits et perspectives d'avenir, tant en Belgique qu'au Royaume-Uni. Enfin, la réticence à se signaler aux autorités semble également provenir des risques liés

à la détention et à la procédure d'évaluation de l'âge : les ENAS peuvent craindre d'être déclarés adultes et, par conséquent, renvoyés vers le premier pays d'asile européen dans le cadre du règlement Dublin III<sup>52</sup>.

En raison des risques élevés auxquels sont exposés les ENAS en l'absence d'identification, notamment en ce qui concerne la traite des êtres humains (ci-après TEH)<sup>53</sup>, le Service des Tutelles, l'OE et Fedasil ont mis en place des mesures visant à faciliter leur enregistrement et leur identification. En 2017 et 2018, ces institutions ont ainsi organisé des permanences régulières au parc Maximilien et à la Gare du Nord et mis à disposition des ENAS des informations sur les différentes procédures possibles (protection internationale, procédure Dublin III, accueil, retour volontaire). Le ST a également renforcé en 2017 ses équipes de tuteurs spécialisés dans l'accompagnement d'ENAS au profil « migrant en transit » et d'ENAS victimes de la TEH. Il a également, en 2017, organisé des séances d'information à l'égard des bénévoles de la Plateforme Citoyenn, qui n'ont toutefois pas été renouvelées. En 2019, à des fins de désignation immédiate de tuteurs pour les ENAS interceptés à Zeebrugge et envers lesquels un doute concernant l'âge n'est pas émis, le ST a créé un « pool » de tuteurs spécialisés résidant en province de Flandre Occidentale.

Considérant le caractère européen de cette problématique, des projets régionaux ont également vu le jour. Le projet « Amina », coordonné par *Missing Children Europe*, auquel l'OE participe depuis début 2018, a notamment pour objectif d'identifier des mesures visant à adapter l'enregistrement des ENAS en situation à risque, en renforçant notamment la formation des intervenants de première ligne et en créant des outils novateurs favorisant la coopération transfrontalière.

Dès 2016, les intervenants traditionnels de la société civile et des réseaux de citoyens bénévoles ont, quant à eux, mis en place des initiatives de sensibilisation et

<sup>50</sup> Feedback donné par la police fédérale le 14 janvier 2019.

<sup>51</sup> Voir *Migrants en transit en Belgique : Recommandations pour une approche plus humaine*, février 2019, fruit d'une collaboration entre Caritas International, le CIRÉ, la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés, NANSSEN et Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Voir aussi le dernier rapport de Médecins du Monde : *Violence policière envers les migrants et les réfugiés en transit en Belgique*, octobre 2018.

<sup>52</sup> Voir Caritas International, CIRÉ, Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés, NANSSEN et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Migrants en transit en Belgique, Recommandations pour une approche plus humaine*, février 2019, p. 28.

<sup>53</sup> Voir à ce titre le rapport annuel 2018 de Myria, rapporteur national sur la question de la traite des êtres humains : celui-ci se focalise particulièrement sur l'urgence d'offrir une réponse coordonnée face aux risques élevés encourus actuellement par les ENAS (Myria, *Rapport annuel d'évaluation 2018. Traite et trafic des êtres humains. Mineurs en danger majeur*, op. cit. Voir aussi l'intervention dans les journaux de la magistrate Ann Lukowiak, responsable au parquet fédéral des dossiers de traite d'êtres humains, entre autres dans *De Morgen* en date du 31 octobre 2018 au lien suivant : <https://www.demorgen.be/s/ax2c3cca9/1SBwur>.

d'information à l'intention des personnes composant les flux migratoires mixtes, y compris pour les ENAS. En septembre 2017, plusieurs associations ont créé le « Hub humanitaire »<sup>54</sup> afin de répondre aux besoins de ce public migrant, notamment en matière d'aide socio-juridique. La Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés a également mis en place des mesures d'aide et a mobilisé un nombre important de familles d'accueil afin d'offrir un accueil temporaire, tant pour les adultes que les enfants, de cette population. D'autres associations, soutenues financièrement par les communautés, notamment l'association d'Aide en Milieu Ouvert (ci-après AMO) SOS Jeunes et Minor-Ndako, ont également renforcé leur action de sensibilisation des ENAS au signalement.

Des défis spécifiques semblent toutefois se poser dans le cadre de ces projets coordonnés par la société civile et les mouvements citoyens. Si le Hub humanitaire, créé pour informer la population de « transmigrants », semble offrir des résultats de sensibilisation satisfaisants en ce qui concerne les profils adultes, on constate que la sensibilisation des ENAS pose des problèmes supplémentaires et que l'établissement de ponts entre les institutions et les ENAS, plus vulnérables et plus méfiants encore que les adultes, présente par conséquent des difficultés additionnelles.

Par ailleurs, l'accueil d'enfants au profil migratoire mixte, souffrant souvent de traumatismes ou de troubles psychiques, par des citoyens ne bénéficiant souvent d'aucune expertise d'accompagnement, ni d'une connaissance suffisante des procédures, est soumis à un contrôle limité, ce qui peut comporter des risques tant pour les enfants concernés que pour les personnes accueillantes. Il a ainsi été observé par des intervenants de terrain que les informations données par des citoyens sont parfois erronées ou incomplètes. Enfin, le nombre croissant d'intervenants complique la gestion de la circulation des informations ainsi que l'efficacité de la coordination des actions envers les publics cibles.

Suite à ces différents constats, Caritas International Belgique a, dès juin 2018, mis en place un programme de sensibilisation spécifique visant à établir un lien entre les ENAS, les organisations de la société civile prenant en charge leur accueil et accompagnement, et les autorités. Dans le cadre de ces activités, cette organisation fait appel de manière systématique à des médiateurs culturels.

Plus récemment, en collaboration avec Minor-Ndako, association subsidiée par la communauté flamande qui dispose d'une grande expertise en matière d'accueil et d'accompagnement d'enfants dans des situations problématiques, y compris d'ENAS, Caritas a débuté un projet pour « l'ancrage » de cette population d'ENAS particulièrement réticente. Ce projet, financé par Fedasil dans le cadre de fonds mis à disposition par le FAMI, vise notamment à sensibiliser et à former le personnel et les organisations de première ligne en vue de convaincre les ENAS d'intégrer le système d'accueil.

Au-delà des défis identifiés par les différents intervenants en ce qui concerne « l'ancrage » des enfants ne souhaitant pas intégrer le modèle d'accueil disponible dans ce contexte et le manque de places d'accueil adaptés à ces enfants, d'autres difficultés pratiques ont été signalées, comme l'accès de nuit au Service des Tutelles et aux centres d'accueil, ainsi que le nombre limité de places d'accueil adaptées à ce public. Par ailleurs, les intervenants sur le terrain se disent confrontés à un manque d'interprètes, en particulier pour certaines langues telles que l'Amharique et le Tigrinya.

---

<sup>54</sup> Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, la Plateforme Citoyenne, Oxfam-Solidarité, la Croix-Rouge de Belgique communauté francophone, le CIRÉ, Vluchtelingenwerk Vlaanderen et la Commission d'Aide Juridique française de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles (CAJ) rejointes en mars 2018 par NANSEN et Caritas.

## 1.1.5. Disparitions

Symptomatique de flux migratoires toujours plus complexes, le phénomène des disparitions d'enfants non accompagnés connaît, depuis plusieurs années, une augmentation constante.

Il n'existe à l'heure actuelle pas de statistiques fiables concernant les disparitions d'ENAS. Selon les chiffres fournis par le Service des Tutelles, le nombre de disparitions enregistrées s'élève à 618 ENAS en 2017 contre 284 en 2016 et 277 en 2015. Les statistiques de Fedasil présentent cependant des chiffres différents (570 disparitions en 2017, 448 en 2016, 166 en 2015) des disparitions d'ENAS du réseau d'accueil. Ceux-ci ont par ailleurs démontré un taux de disparition des COO, en 2017 et 2018, supérieur à 50%, la plupart de ces ENAS disparaissant le plus souvent dans les trois premiers jours suite à l'arrivée en COO et avant même la désignation d'un tuteur.

Le Protocole de collaboration de 2008<sup>55</sup> pour le traitement des dossiers de disparitions d'enfants des centres d'observation et d'orientation de Steenokkerzeel et de Neder-Over-Heembeek, ainsi que la collaboration informelle entre différents intervenants institutionnels<sup>56</sup> constituent, en cas de disparition, le cadre actuel de coordination entre les institutions.

Toutefois, ce cadre, y compris de par sa limitation géographique, ne permet pas d'intervention coordonnée suffisante face aux disparitions croissantes des ENAS. Le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a vait décidé, en juillet 2017, la mise sur pied d'une « *Taskforce Disparitions* », suite à la disparition médiatisée d'un ENAS marocain, en vue d'améliorer la coordination entre intervenants et d'élargir à la totalité du territoire belge la portée du protocole de 2008 en matière de disparitions d'enfants non accompagnés. Les résultats de ces travaux ne sont pas connus à ce jour.

Selon les statistiques de Child Focus, un nombre très limité de nouveaux dossiers de disparitions qualifiées d' « inquiétantes » sont ouverts<sup>57</sup>. Nombre d'associations plaident pour cette raison en faveur de l'élargissement des critères actuels<sup>58</sup> de qualification d'une disparition d'inquiétante. Tel que le soulève la Commission Nationale pour les Droits de l'Enfant dans les Indicateurs Nationaux de 2016<sup>59</sup>, il n'existe à ce jour ni statistiques fiables ni évaluation systématique des disparitions d'ENAS. L'écart entre, d'une part, les chiffres disponibles de disparitions et, d'autre part, les estimations non officielles – beaucoup plus élevées – de différentes organisations montre la nécessité des réviser les politiques en matière de traitement de disparitions d'ENAS.

<sup>55</sup> Protocole de collaboration relatif au traitement des dossiers de disparition des mineurs des Centres d'Observation et d'Orientation signé le 12 novembre 2008 entre Child Focus, le parquet général et le parquet de Bruxelles, l'Office des étrangers, Fedasil, le CGRA, le Service des tutelles et les polices locales de Bruxelles-Capitale/Ixelles et de Kampenhout-Steenokkerzeel-Zemst.

<sup>56</sup> Mise en place suite à l'annulation par le Conseil d'État du protocole de collaboration de 2013 relatif à l'enregistrement des personnes se déclarant mineurs étrangers non accompagnés non-demandeurs d'asile signalés sur le territoire belge.

<sup>57</sup> En 2015, 36 dossiers ; en 2016, 20 ; en 2017, 59.

<sup>58</sup> La liste de critères pour qualifier une disparition d'inquiétante est disponible en suivant ce lien : <http://www.childfocus.be/fr/besoin-daide/mon-enfant-a-disparu-que-faire#inqui%C3%A9tante>.

<sup>59</sup> Méthode d'enregistrement des disparitions d'ENAS actuellement considérée comme insuffisante selon les derniers Indicateurs nationaux publiés par la Commission Nationale des Droits de l'Enfant. Voir S. D'hondt et C. Peters, *Indicateurs nationaux des droits de l'enfant. Make them count*, Bruxelles, Commission nationale pour les droits de l'Enfant, 2016, p.212

### 1.1.6. Recommandations du HCR

Au vu de ce qui précède, le HCR formule les recommandations suivantes :

- 1) **Sensibiliser** les instances administratives et policières de première ligne dans le domaine des vulnérabilités des ENAS et les former à interagir avec ces derniers ;
- 2) Abolir la **détention** des enfants pour des raisons d'ordre migratoire, la détention n'étant jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- 3) Garantir la mise en œuvre effective et immédiate du **mécanisme de signalement** pour tous les ENAS, y compris ceux émanant de flux migratoires mixtes, en :
  - a. renforçant les effectifs d'équipes mobiles et la coordination entre les intervenants institutionnels et associatifs qui s'occupent du signalement d'ENAS ;
  - b. prévoyant des formations suffisantes concernant le mécanisme de signalement pour tous les acteurs de première ligne ;
  - c. assurant une permanence 24h/24 du Service des Tutelles et de l'accueil ;
  - d. garantissant le transfert rapide de l'ENAS, sans avoir recours à des mesures coercitives, vers un espace sûr visant à rétablir sa confiance.
- 4) Assurer, par l'usage d'une méthodologie de communication adaptée aux enfants, la mise à disposition d'**informations uniformes, complètes et adaptées** aux enfants, au sujet des mécanismes de protection et des procédures dont ils peuvent bénéficier ;
- 5) Renforcer le **recrutement et la formation d'interprètes et de médiateurs culturels** qualifiés ;
- 6) Mettre en place, **le plus rapidement possible après le signalement, un entretien d'identification avec chaque ENAS**, pour que le Service des Tutelles puisse l'informer de manière systématique sur les procédures et vérifier sa compréhension de ces informations. Pour les enfants séparés, cet entretien doit veiller à vérifier la nature et la qualité des liens entre l'enfant et ses proches ;
- 7) Désigner immédiatement un **tuteur, éventuellement provisoire**, pour tous les ENAS en début de processus d'identification (voir recommandation n° 13 *infra*) ;
- 8) Recourir à la **procédure d'évaluation de l'âge** en dernier ressort seulement, tout en renforçant les **garanties procédurales** de cette procédure, notamment par :
  - a. la définition de critères et de délais pour l'émission d'un doute dans la législation ;
  - b. la désignation, en début de processus d'identification, d'un tuteur provisoire pour chaque ENAS (voir recommandation n° 7) ;
  - c. le recours à un entretien d'identification (voir recommandation n° 6) comprenant des informations complètes et adaptées sur la manière dont l'âge est évalué ainsi que la vérification de la compréhension de ces informations par l'enfant ;
  - d. la garantie de la multidisciplinarité de la procédure d'évaluation de l'âge et l'utilisation de la méthode médicale en dernier ressort après épuisement des autres options disponibles, étant donné qu'aucune méthode médicale ne peut déterminer l'âge de manière certaine ;
  - e. l'existence d'un recours légal effectif permettant de contester la décision relative à l'évaluation de l'âge ;
- 9) Renforcer le financement des **projets impliquant les acteurs associatifs d'aide à la jeunesse visant à sensibiliser les ENAS émanant des flux migratoires mixtes et à les « ancrer »** dans le système de protection disponible ;
- 10) Veiller à ce que **les initiatives citoyennes pour un premier accueil puissent bénéficier de l'encadrement nécessaire et d'une intégration dans les systèmes communautaires des familles d'accueil** ;
- 11) Renforcer la coopération interinstitutionnelle pour l'enregistrement des ENAS ainsi que le **système d'enregistrement et de suivi de disparitions, y compris transfrontalier**.

## 1.2. Tutelle

« Les États sont tenus d'instituer le cadre juridique fondamental requis et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la bonne représentation de tout enfant non accompagné ou séparé, dans le souci de son intérêt supérieur. Les États devraient donc désigner un tuteur ou un conseiller dès que l'enfant non accompagné ou séparé est identifié en tant que tel et reconduire ce dispositif jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de la majorité ou quitte le territoire et/ou cesse de relever de la juridiction de l'État à titre permanent, conformément à la Convention et à d'autres obligations internationales. Le tuteur devrait être consulté et informé au sujet de toutes les décisions prises en rapport avec l'enfant. Le tuteur devrait être habilité à participer en personne à tous les stades du processus de planification et de prise de décisions, notamment aux audiences devant les autorités de l'immigration ou les organes d'appel, à la définition des dispositions concernant la prise en charge et à tous les efforts en vue de la recherche d'une solution durable. Le tuteur ou conseiller devrait posséder les compétences nécessaires dans le domaine de la prise en charge des enfants afin de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit préservé et que ses besoins d'ordre juridique, social, sanitaire, psychologique, matériel et éducatif soient satisfaits de manière appropriée – le tuteur assurant, entre autres, la liaison entre l'enfant et les organismes spécialisés/les spécialistes fournissant toute la gamme de soins dont l'intéressé a besoin. »

Comité des Droits de l'Enfant, OG n°6, para. 33.

Depuis l'entrée en vigueur, en mai 2004, de la loi sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, une tutelle spécifique a été mise en place pour les ENAS, suite au constat que la réglementation générale (tutelle civile et tutelle résiduaire des CPAS) était insuffisamment adaptée. Le ST est chargé, outre ses prérogatives en matière d'identification des ENAS, de recruter les tuteurs, de les agréer ou de retirer leur agrément, de tenir à jour une liste des tuteurs agréés ; de veiller à leur formation adaptée à la problématique des ENAS ; de désigner un tuteur aux mineurs non accompagnés ; de coordonner et de surveiller l'organisation matérielle du travail des tuteurs ; de coordonner les contacts avec les autorités migratoires, d'asile et d'accueil et, le cas échéant, les contacts avec les autorités des pays d'origine des enfants ainsi que de s'assurer qu'une solution durable conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant soit recherchée, dans les meilleurs délais, par les autorités compétentes<sup>60</sup>.

Le tuteur, vu les missions qui lui sont attribuées par la législation<sup>61</sup>, joue un rôle fondamental dans le parcours de l'ENAS en Belgique. En effet, la personne qui se charge de la tutelle assume un degré de responsabilité très élevé vis-à-vis de l'ENAS. Elle est plus précisément responsable de sa représentation légale durant toute procédure le concernant ; elle doit aussi veiller à son bien-être général, en veillant à une prise en charge adaptée à ses besoins en matière d'accueil, de soins psychosociaux et de scolarité, ainsi que de l'identification d'une solution durable en concertation avec l'enfant et dans son intérêt supérieur. En principe, elle est également sa personne de référence et de confiance.

<sup>60</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 3.

<sup>61</sup> Les articles 9 à 19 de la loi sur la tutelle incluent dans les missions du tuteur l'introduction d'une procédure de séjour et l'assistance du mineur dans celle(s)-ci et exercer les voies de recours ; la désignation d'office d'un avocat ; le soin du MENA durant son séjour en Belgique, en ce compris veiller à son hébergement adapté, sa scolarisation et une assistance psychologique et médicale adéquate, en veillant au respect de ce que ses opinions politiques, philosophiques et religieuses soient respectées ; la recherche des membres de la famille du mineur ; la proposition de solutions durables opportunes conformes à l'intérêt supérieur du mineur ; la mise en place et l'entretien d'une relation de confiance avec le mineur, à travers des contacts réguliers, la consultation de son opinion pour toute décision qui le concerne et l'information continue sur les décisions prises le concernant par toute autorité ; la gestion des biens du mineur et la prise de toutes mesures utiles pour que le mineur puisse bénéficier de l'aide publique à laquelle il peut prétendre ; et l'établissement de rapports de suivi sur la situation du mineur.

### 1.2.1. Recrutement, agrément et statut des tuteurs

Peu de conditions sont requises au recrutement de personnes chargées de la tutelle<sup>62</sup>. Aucune modalité particulière n'est sollicitée quant à la formation du tuteur ou à son expérience professionnelle. Ainsi, les personnes souhaitant devenir tuteurs doivent envoyer au Service des Tutelles « un dossier comprenant un certificat de bonne conduite, vie et mœurs, et toute pièce utile attestant de leur formation et de leurs compétences au sujet des MENA et de leur encadrement »<sup>63</sup>. Le ST vérifie, au cours d'un entretien préalable, les motivations et les compétences du tuteur potentiel avant de l'agréer. Sont explicitement exclues par la loi sur la tutelle, les personnes ne pouvant exercer la tutelle selon le Code civil ainsi que celles travaillant pour l'Office des Etrangers (ci-après OE), le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (ci-après CGRA) et le Conseil du Contentieux des Étrangers (ci-après le CCE), dont il est considéré qu'elles présentent un conflit d'intérêt irréfragable avec l'ENAS<sup>64</sup>.

En Belgique, le régime de tutelle pour les ENAS est mixte. Il existe trois statuts de tuteurs : le statut « à titre volontaire », « indépendant » et « employé par une association ». Les tuteurs volontaires, actuellement majoritaires, n'assument pas plus de cinq tutelles simultanées et sont dispensés d'impôts sur les revenus provenant de cette fonction. La loi autorise les tuteurs indépendants exerçant cette activité à titre principal à assumer jusqu'à 40 tutelles simultanées. Dans la pratique, le ST ne leur en désigne pas plus de 30. Contrairement aux tuteurs employés par une association, les tuteurs indépendants et volontaires reçoivent, par année et par tutelle, une indemnité de 644,52 euros, à laquelle s'ajoute une indemnisation administrative annuelle de 85 euros. Les frais de transports sont remboursés par le ST.

Conformément à ses prérogatives<sup>65</sup>, le ST a également conclu des protocoles d'accord avec plusieurs

associations (actuellement Caritas, *Rode-Kruis Vlaanderen*, Exil et SESO), en vue du financement de tuteurs. A l'heure actuelle, seule une quinzaine des tuteurs agréés sont employés par des associations. Les organisations de tutelle professionnelle que sont Caritas et *Rode-Kruis Vlaanderen* participent depuis 2012 aux sélections dans le cadre des procédures de recrutement de nouveaux tuteurs volontaires et indépendants.

Consécutivement à l'augmentation significative des signalements d'ENAS, en 2015 (5047 par rapport à 1732 en 2014), et, au manque de tuteurs disponibles, le ST a, entre 2015 et 2018, recruté et agréé plus de 500 nouveaux tuteurs<sup>66</sup>. Par ailleurs, le budget et le personnel du ST – actuellement composé d'une trentaine de personnes – ont été doublés en 2016. Au 31 décembre 2018, le ST comptait 592 tuteurs actifs, dont 343 néerlandophones, 246 francophones et 3 tuteurs dans un autre rôle linguistique<sup>67</sup>. Plus de 80% de ces tuteurs bénéficiaient du statut de volontaires. En janvier 2019, le ST a lancé de nouvelles procédures de recrutement de tuteurs volontaires dans certaines provinces où demeure un manque particulier de tuteurs à savoir dans le Limbourg, à Liège, à Namur et en province du Luxembourg.

### 1.2.2. Formation et outillage des tuteurs

Pour tout tuteur agréé, la loi prévoit l'organisation par le Service des Tutelles d'une formation de base, en principe obligatoire, portant sur le droit des étrangers, le droit de la jeunesse, le droit civil relatif à la gestion des biens ainsi que sur des notions de pédagogie et de psychologie, notamment la formation à l'écoute des mineurs et à l'accueil multiculturel<sup>68</sup>. Cette formation de cinq jours doit avoir en principe été suivie par le tuteur avant la désignation d'une première tutelle. A raison de minimum 15 heures par an, les tuteurs doivent également suivre une ou plusieurs formations multidisciplinaires reconnues, dont les coûts sont en principe supportés par le ST.

<sup>62</sup> Arrêté Royal du 22 décembre 2003, *op. cit.*, art. 13.

<sup>63</sup> *Ibid.*, art. 13, para. 1.

<sup>64</sup> *Ibid.*, art. 18.

<sup>65</sup> L'Arrêté Royal prévoit, depuis une modification en 2018, une indemnisation de 28.000 euros par an par tuteur assumant au minimum 25 tutelles simultanées dans le cadre de ces protocoles.

<sup>66</sup> En 2015, 90 nouveaux tuteurs ont été agréés ; en 2016, 389 ; en 2017, 36 ; en 2018, 92.

<sup>67</sup> Tel que mentionné dans l'aperçu statistique pour l'année 2018 mis à disposition par le Service des Tutelles.

<sup>68</sup> Loi sur la Tutelle, *op. cit.*, art. 3, para. 2, 7° ; AR du 22 décembre 2003, *op. cit.*, art. 17.

Celles-ci peuvent être organisées par le ST et mises en œuvre par des organisations spécialisées dans une thématique. Ce fut le cas, en 2017, dans le cadre de séances de sensibilisation organisées sur la traite des êtres humains et sur la radicalisation. En 2018, des formations ont été dispensées sur la situation des Roms et des gens du voyage, du système de l'accueil ainsi que sur la procédure de protection internationale, la procédure dite MENA et celle du regroupement familial. Un tuteur peut également proposer de suivre une journée d'étude ou une formation externe, dont les droits d'inscription sont remboursés par le ST.

Caritas et *Rode-Kruis Vlaanderen*, qui disposent toutes deux d'une cellule de tutelle pour les ENAS, organisent également pour les tuteurs volontaires et indépendants des programmes d'encadrement dits de *coaching*, financés par le ST. Ceux qui y participent les considèrent comme une forte plus-value. Dans le cadre de ces programmes, ces organisations offrent, à la demande du ST, une formation spécifique pour les nouveaux tuteurs, un *helpdesk*, un accompagnement personnalisé des tuteurs sur des dossiers individuels ainsi que des journées de formation continue sur des sujets spécifiques (par exemple : le CPAS et l'aide sociale, l'approche contextuelle des MENA, les procédures de séjour). En 2018, des formations concernant la procédure de protection internationale et la procédure particulière pour MENA ont été organisées en partenariat avec le CGRA et la cellule Vulnérables de l'OE respectivement. Elles seront répétées en 2019. La participation aux programmes de coaching n'est toutefois pas obligatoire. La majorité des participants est constituée de tuteurs, ayant récemment entamé l'activité de la tutelle, qui souhaitent renforcer leurs connaissances et compétences afin de mieux remplir leurs missions.

D'après plusieurs intervenants rencontrés dans le cadre de cette étude, la formation de base et continue actuellement proposée n'est pas en mesure d'outiller suffisamment le tuteur. Nombre de personnes et organisations ont exprimé le souhait d'incorporer aux formations plus d'informations sur certains sujets spécifiques, notamment sur les systèmes d'aide à la jeunesse, particulièrement complexes et qui font appel à une multitude d'intervenants, et que ces formations soient davantage orientées vers la pratique.

En raison de modifications importantes apportées aux législations en matière de séjour et d'aide à la jeunesse, le vade-mecum datant de 2007 visant à guider et

faciliter l'exercice de la fonction de tuteur, n'est plus diffusé, sa mise à jour étant prévue, en 2019, dans le cadre d'un financement du FAMI. Pour sa part, à la demande du ST, le bureau d'avocats Antigone a rédigé un manuel en néerlandais concernant les procédures de séjour. Ce manuel fait actuellement l'objet d'une traduction en français. Le ST distribue également des outils d'information dans le cadre de formations ou par le biais de bulletins d'information à l'intention des tuteurs.

### 1.2.3. Désignation des tuteurs

Outre la représentation légale de l'enfant, les tuteurs doivent également veiller à établir une relation de confiance avec leur pupille et l'orienter de manière adéquate en matière d'accueil, de scolarité et de procédure de séjour. Par leur désignation tardive, les missions des tuteurs sont mises à mal puisque l'orientation vers l'accueil de deuxième phase a généralement déjà eu lieu. Pour les ENAS identifiés dans le cadre des flux migratoires mixtes, en particulier, la présence d'un tuteur peut avoir un impact important au niveau des opportunités d'information et de mise en confiance. Dans le cadre de la procédure d'évaluation de l'âge, la désignation d'un tuteur permet également la représentation légale de l'ENAS ; elle constitue aussi pour l'ENAS une garantie supplémentaire de recevoir et de comprendre correctement les informations concernant cette procédure.

Les tuteurs sont actuellement désignés en moyenne 4 à 6 semaines après la date du signalement d'ENAS au Service des Tutelles. Cette désignation s'effectue en fonction du régime linguistique de l'accueil de deuxième phase, dès le processus d'identification terminé et après l'orientation de l'ENAS vers cette deuxième phase d'accueil (voir [1.3.1.](#)). Ainsi, le ST veille à désigner, en adéquation avec le profil de l'ENAS, un tuteur francophone, néerlandophone ou germanophone proche de son lieu d'hébergement. Font exception à cette pratique les ENAS interceptés à la frontière pour lesquels un tuteur provisoire est immédiatement désigné. A la demande explicite des intervenants de première ligne, une désignation immédiate a également lieu pour les ENAS identifiés comme particulièrement vulnérables.

#### 1.2.4. Nécessité d'harmonisation des pratiques

« Le tuteur n'était pas vraiment facile. Je l'entendais très peu. Maintenant que j'ai eu 18 ans, il ne répond plus. Il ne m'a même pas dit adieu. Je n'ai eu aucune information sur ce que je devrais faire après. »,

H., 18 ans, Afghanistan

« Il (le tuteur) ne m'a rien expliqué, et je n'ai presque pas de contacts avec lui ».

H., 17 ans, Albanie

« Mon tuteur, il est bon. Il vient régulièrement et me donne de l'espoir et du courage ».

W. 17 ans, Afghanistan

Au cours des entretiens, de nombreux intervenants ont mentionné l'existence de fortes disparités au niveau de la qualité de l'accompagnement de l'ENAS par le tuteur, les méthodes de travail variant fortement d'un tuteur à l'autre. Les entretiens organisés avec les enfants ont également souligné de fortes divergences en termes de satisfaction concernant le travail du tuteur. Si les commentaires sur les expériences concernant les tuteurs professionnels employés par les associations sont, de manière générale, très positifs, ceux qui se réfèrent aux tuteurs volontaires ou indépendants sont plus mitigés. Nombre d'acteurs de terrain et d'enfants ont toutefois également mis en exergue l'engagement personnel considérable de beaucoup de tuteurs volontaires.

Ces disparités peuvent s'expliquer par divers facteurs, notamment au niveau du profil, de l'expertise, de la formation et du suivi des tuteurs. D'une part, les possibilités de se spécialiser ne sont pas les mêmes entre un tuteur volontaire ayant moins de 5 tutelles et un tuteur indépendant ou professionnel qui suit des dizaines de pupilles chaque année. D'autre part, un tuteur professionnel salarié par une association, laquelle offre une formation et un suivi plus intensif en plus d'un réseau associatif existant, a un avantage

significatif dans la compréhension et l'exercice de ses missions et responsabilités. Le niveau de suivi et de contrôle est également plus élevé pour les tuteurs employés, tenus de faire régulièrement rapport à leur cellule de coordination. Ce suivi est plus limité pour un tuteur indépendant ou volontaire ayant relativement peu de contacts avec le Service des Tutelles.

Considérant le caractère très vaste des missions du tuteur et les différences d'interprétation les concernant, un groupe de travail composé de membres du ST et de tuteurs a mené des consultations qui ont débouché sur la directive générale<sup>69</sup>, publiée en 2013, visant à clarifier les rôles et tâches du tuteur. Des directives sur des thématiques spécifiques sont parfois également émises, comme en 2018 sur la question du regroupement familial. Des malentendus et des pratiques divergentes semblent toutefois persister, y compris sur la nécessité de travailler en réseau et, si possible, en premier lieu, avec la famille de l'ENAS.

Étant donné les discordances de pratiques constatées dans le système de tutelle des ENAS, le secteur associatif demande, depuis plusieurs années, au ST de veiller à harmoniser les pratiques des tuteurs et d'instaurer un code de déontologie. Ce dernier permettrait, en outre, de faciliter la coopération entre les tuteurs, le secteur de l'aide à la jeunesse et d'autres professionnels dans le cadre du secret professionnel partagé. S'il n'existe pas de réglementation spécifique en cette matière, les conditions cumulatives de partage pour lesquelles demeure un consensus incluent le fait d'être lié par le secret professionnel, outre la poursuite d'une même mission, la nécessité ou l'utilité de ces informations et l'assentiment de la personne concernée<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> SPF Justice – Service des Tutelles, *Directives générales pour les tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés*, 2 décembre 2013.

<sup>70</sup> Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, *Le Secret Professionnel Partagé, Pistes de réflexion pour une bonne pratique*, p.13.

### 1.2.5. Évaluation et contrôle de la tutelle

Conformément à la législation en vigueur<sup>71</sup>, le suivi et le contrôle de la qualité du travail des tuteurs incombent à deux institutions : le Service des Tutelles, via le contrôle administratif quotidien effectué par ses experts sociaux, et la Justice de Paix. Si le principe d'indépendance du tuteur, entériné par la législation<sup>72</sup>, permet au tuteur d'exercer ses missions vis-à-vis de son pupille – indépendamment des intérêts des institutions ou d'autrui –, certains intervenants ont toutefois souligné qu'il existe un risque d'impunité en cas de négligence ou d'abus considérant le contrôle effectif trop sommaire. Les capacités du ST pour l'évaluation du tuteur sont en effet limitées, et les ENAS ne sont souvent pas en mesure d'introduire une plainte formelle.

Certes, le ST peut, à tout moment, retirer l'agrément d'un tuteur s'il constate, notamment par le suivi effectué par l'expert social ou un problème rapporté au Service, qu'il ne remplit pas ses missions de façon adéquate. Au sein du ST, une dizaine d'experts sociaux sont chargés du suivi du travail des tuteurs. L'expert social représente théoriquement la première personne à laquelle le tuteur peut s'adresser pour toute question ou problème. C'est aussi l'expert social qui veille à ce que le tuteur accomplisse ses missions conformément aux dispositions légales et aux directives générales de 2013. Chaque expert suit toutefois, en moyenne, une cinquantaine de tuteurs dont il est la personne de référence. Alors que l'expert social joue un rôle fondamental au niveau du soutien des tuteurs dans l'exercice de leur mandat, cette fonction se complique par le nombre de tuteurs dont il doit assurer le suivi, en plus d'autres tâches à effectuer, notamment dans le cadre de la permanence du service (voir [1.1.2.](#)). Aussi les contacts entre experts sociaux et tuteurs sont relativement limités. Un entretien d'évaluation a lieu en moyenne tous les 12 à 18 mois. A la demande du tuteur ou en cas de constat d'anomalie, le ST organise ponctuellement des rencontres avec des tuteurs et/ou certains pupilles.

Par ailleurs, le tuteur est obligé de rapporter régulièrement au juge de paix du lieu de résidence

de l'ENAS, à raison d'un rapport tous les six mois, qu'il envoie également au ST. Un rapport de début et de fin de tutelle font également partie du contrôle obligatoire du juge de paix et du ST. Toutefois, un nombre d'intervenants relate des différences de qualité des rapports ainsi que le manque de contrôle sur leur contenu, pouvant mettre à mal le caractère effectif du contrôle tant par la justice de paix que par le ST.

La loi sur la tutelle prévoit également un mécanisme de plainte formelle devant le juge de paix du canton de la résidence de l'ENAS<sup>73</sup>. Le juge peut prendre l'initiative, ou être sollicité, par l'introduction d'une requête par l'ENAS, le tuteur ou toute personne intéressée, pour trancher des conflits entre le tuteur et son pupille dans toutes les contestations relatives à la personne ou aux biens de ce dernier. Dans ce cas, un tuteur *ad hoc*<sup>74</sup> est immédiatement désigné par le ST en attendant la décision du juge de paix. Le juge de paix peut également mettre fin à la tutelle si le tuteur n'accomplit pas ses missions avec diligence ou en cas de graves divergences de points de vues avec l'ENAS.

Cependant la procédure de contestation du travail du tuteur devant le juge de paix reste largement méconnue des ENAS, qui n'en sont d'ailleurs pas systématiquement informés au début de la tutelle par le ST ou leur tuteur. Les ENAS n'en sont souvent informés que plus tard dans leur parcours, généralement par l'assistant social du centre d'accueil. Toutefois même informés, les ENAS y font peu appel, souvent par crainte d'un impact négatif sur leur procédure de séjour.

Dans le cadre d'un financement du FAMI, le ST a recruté, fin 2018, un coordinateur de projet et un psychologue en vue de la mise en place de différents projets visant à renforcer le système de la tutelle et en améliorer la qualité. Ce projet étalé sur les trois prochaines années couvrira, via la consultation d'ENAS et de différents intervenants, plusieurs aspects du système de tutelle. Dans un premier temps, un volet « feedback » consistera à rencontrer des ENAS dans les centres afin de recueillir leurs points de vues et identifier leurs besoins. Le projet prévoit

<sup>71</sup> Loi sur la tutelle, *op.cit.*, art. 17 et suivants.

<sup>72</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 3, para. 3 ; Arrêté Royal du 22 décembre 2003, *op. cit.*, art. 6, para. 1<sup>er</sup>.

<sup>73</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 20.

<sup>74</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 21.

ensuite la production pour les experts sociaux d'une méthodologie de suivi des tuteurs et de recherche de solutions durables. Un complément de formations ainsi que la mise à jour du vade-mecum sont également prévus. Le ST souhaite également mettre en place des initiatives de communication, par la création d'outils ou l'organisation de présentations dans les centres visant à mieux faire connaître son service et les procédures de plainte.

### 1.2.6. Cessation de la tutelle

Les articles 23 et 24 de la loi sur la tutelle prévoient les conditions de cessation de la tutelle, notamment lors de l'obtention d'un permis de séjour illimité, lorsque l'autorité parentale est rétablie, à la majorité du mineur, en cas de décès, de mariage ou d'émancipation, lors de l'éloignement du mineur du territoire ou encore lorsque le tuteur reste, suite à une disparition, sans nouvelles de son pupille pendant plus de 4 mois.

A l'heure actuelle, l'ENAS ayant obtenu un titre de séjour à durée illimitée doit s'orienter vers la tutelle civile.<sup>75</sup> Le ST recommande aux tuteurs d'entreprendre des démarches auprès du juge de paix quand une personne de l'environnement de l'ENAS consent à assumer une telle tutelle. Les conditions qui la régissent sont toutefois très strictes, notamment quant aux preuves nécessaires de décès ou d'impossibilité des parents d'exercer l'autorité. Dans la pratique, la tutelle civile est donc mise en place de manière très limitée. Les tuteurs civils ne disposent, par ailleurs, pas nécessairement de l'expertise nécessaire au regard des spécificités du parcours des ENAS.

Certains intervenants ont plaidé pour une prolongation de la tutelle jusqu'à la majorité, voire au-delà, afin de garantir l'expertise nécessaire en matière de représentation légale de l'ENAS, ainsi qu'une continuité de suivi pour les profils très vulnérables.

<sup>75</sup> Telle que prévue par le titre X du Code Civil aux articles 389 et suivants.

### 1.2.7. Recommandations du HCR :

Au vu de ce qui précède, le HCR formule les recommandations suivantes :

- 12) **Renforcer les moyens du Service des Tutelles** afin qu'il puisse exercer de façon adéquate toutes ses missions vis-à-vis des ENAS et des tuteurs, telles que prévues par la loi sur la tutelle ;
- 13) **Désigner le tuteur dès le début du processus d'identification**, sans délai ni condition préalable, y compris pour les jeunes en procédure d'évaluation de l'âge (voir recommandation n° 7) ;
- 14) **Consolider l'information** de l'ENAS sur le rôle du tuteur et les mécanismes de plainte à sa disposition, y compris de manière orale, lors d'un premier entretien d'identification (voir recommandation n° 6) ;
- 15) **Garantir et harmoniser la qualité de la tutelle**, notamment au moyen :
  - a. d'une formation de base et continue renforcée, notamment sur les systèmes d'aide à la jeunesse ;
  - b. du développement d'une méthodologie holistique de détermination de solutions durables incluant les acteurs de l'aide à la jeunesse ;
  - c. de l'instauration d'un code déontologique à signer par tout tuteur ;
  - d. de la mise à jour régulière des outils à disposition des tuteurs ;
  - e. de la limitation à 25 du nombre maximal de tutelles par tuteur ;
  - f. du renforcement de la supervision et de l'évaluation continue des tuteurs par l'expert social au moyen de rencontres régulières entre le tuteur, l'ENAS et le service des Tutelles, tel que suggéré lors des consultations régionales du HCR, de l'UNICEF et de l'IRC suggérant le ratio d'un superviseur pour 30 tuteurs.
  - g. de l'accessibilité accrue de l'ENAS aux mécanismes de plainte ;
- 16) **Prolonger la tutelle jusqu'à 18 ans pour tous les ENAS**, et pour les plus vulnérables d'entre eux, jusqu'à 21 ans

### 1.3. Modalités de prise en charge et mise à disposition de services adéquats

« Les mécanismes institués en application de la législation nationale en vue d'assurer une protection de remplacement aux enfants, conformément à l'article 22 de la Convention, doivent également couvrir les enfants non accompagnés ou séparés se trouvant en dehors de leur pays d'origine. »

Comité des Droits de l'Enfant, OG n°6, para. 40

La Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant prévoit que les ENAS doivent bénéficier de la même protection « **que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelle que raison que ce soit** »<sup>76</sup>. La prise en charge et la mise à disposition de services adaptés à leur âge et à leurs besoins sont essentielles à leur protection, leur bien-être, leur développement et à leurs perspectives d'avenir. Une prise en charge holistique dans l'intérêt supérieur des ENAS signifie un accès garanti à un accompagnement pédagogique, éducatif, social, médical et psychologique adapté, au même titre que pour les enfants nationaux en situation de vulnérabilité et a fortiori ceux séparés de leur milieu familial.

Les lignes directrices des Nations Unies, datant de février 2010, relatives à la protection de remplacement pour les enfants<sup>77</sup> ainsi que les dernières publications du HCR<sup>78</sup>, rappellent que la prise en charge institutionnelle à grande échelle doit, dans la mesure du possible, être évitée au profit de modalités de prise en charge familiale ou à petite échelle. Nombre d'experts au niveau international et national<sup>79</sup> soulignent les multiples conséquences négatives que peut engendrer l'accueil en grandes structures. Étant donné le pourcentage élevé

d'ENAS en situation de détresse psychologique, un renforcement des interventions au niveau de l'accueil et de la prise en charge psychosociale s'impose.

Par ailleurs, l'accès des ENAS à des trajectoires éducatives et/ou professionnelles adaptées à leurs besoins et à leurs capacités est fondamental à leur développement. Assurément, l'accès à un parcours éducatif adéquat et à des loisirs permet aux ENAS de réduire la détresse psychologique à laquelle ils sont confrontés et de renforcer leurs perspectives d'avenir ainsi que leur stabilité future.

#### 1.3.1. Accueil

L'orientation des ENAS dans le réseau d'accueil, organisée en trois phases, est une compétence partagée entre le ST, le tuteur<sup>80</sup> et les acteurs de l'accueil. Le ST a pour mission de prendre contact avec les autorités compétentes en vue de l'hébergement de l'enfant durant la procédure d'identification et de désignation de son tuteur. Le tuteur, souvent désigné quand son pupille a déjà été orienté vers la deuxième phase d'accueil, a cependant à l'heure actuelle souvent un rôle limité dans l'orientation de l'enfant vers la deuxième phase d'accueil, suite à un premier accueil en COO, qui est dès lors surtout déterminée par le premier profilage des besoins effectué par le premier acteur d'accueil ainsi que par les disponibilités des réseaux d'accueil respectifs.

##### 1.3.1.A. Compétences d'accueil des institutions au niveau fédéral et fédéré

###### 1.3.1.A.1 Accueil des enfants non accompagnés

L'accueil des ENAS est régi par un double régime juridique et opérationnel. D'une part, la loi sur l'accueil garantit l'accueil pour tous les ENAS, quel que soit leur

<sup>76</sup> CIDE, *op. cit.*, art. 22, para. 2.

<sup>77</sup> Assemblée Générale de l'ONU, *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, 24 février 2010, disponible à l'adresse <https://bit.ly/2YMxkgA>.

<sup>78</sup> UNHCR-UNICEF-IRC, *The Way Forward*, *op. cit.*, pp. 26-27.

<sup>79</sup> Voir pour le contexte belge : M. Vervliet, I. Derluyn, *De trajecten van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, Verwachtingen, agency en psychosociaal welzijn*, 2013.

<sup>80</sup> Loi sur la Tutelle, *op. cit.*, art. 10, para. 1 : « Le tuteur prend soin de la personne du mineur non accompagné durant son séjour en Belgique. Il veille à ce que le mineur soit scolarisé et reçoive un soutien psychologique et des soins médicaux appropriés. **Lorsqu'un accès au territoire est accordé et qu'un accueil n'est pas décidé dans un centre spécifique pour mineurs non accompagnés, le tuteur veille à ce que les autorités compétentes en matière d'accueil prennent les mesures nécessaires en vue de trouver au mineur un hébergement adapté, le cas échéant chez un membre de sa famille, dans une famille d'accueil ou chez un adulte qui le prend en charge.** »

statut de séjour<sup>81</sup>, ainsi que la prise en considération de leur intérêt supérieur<sup>82</sup> et de leurs besoins spécifiques. D'autre part, la législation de l'aide à la jeunesse au niveau communautaire institue l'obligation d'une intervention des administrations publiques d'aide à la jeunesse vis-à-vis d'enfants en difficulté ou en danger<sup>83</sup>, selon le cadre juridique de la communauté française, ou d'enfants pour lesquels a été formulée une demande d'aide ou qui se situent dans une « situation inquiétante »<sup>84</sup>, selon le cadre juridique de la Communauté flamande, par l'identification et la mise en place de mesures visant à mettre fin à ces situations. La législation de l'aide à la jeunesse s'applique à tous les enfants, dans la mesure où les décrets concernant l'aide et la protection de la jeunesse<sup>85</sup> garantissent un accès non discriminatoire à l'aide à la jeunesse, en conformité avec la CIDE<sup>86</sup>. Cette même législation prévoit, en outre, la mise en place prioritaire de l'accueil familial en tant qu'accueil de remplacement pour les enfants séparés de leur milieu familial<sup>87</sup>.

L'arrêté royal sur le fonctionnement des COO semble aller dans le sens d'une consécration du principe de subsidiarité de l'accueil collectif relevant du réseau fédéral d'accueil, en privilégiant le transfert vers des structures spécifiques ou plus adaptées<sup>88</sup> pour les ENAS. La question des compétences en matière d'accueil des ENAS fait cependant l'objet de débats de longue date. La réponse donnée dépend de l'approche adoptée dans la catégorisation de ce groupe qui couvre des profils très divers : ces enfants doivent-ils être considérés comme des migrants mineurs demandeurs ou non de protection internationale, ou s'agit-il tout

d'abord d'enfants en situation de séparation – à dimension internationale – de leur réseau familial?

Sur la base de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant, le Comité des Droits de l'Enfant<sup>89</sup> a à maintes reprises, clarifié cette question. Malgré la reconnaissance des ENAS par différentes institutions de défense des droits de l'enfant en Belgique<sup>90</sup> comme faisant partie des groupes d'enfants les plus vulnérables, les étiquettes « asile » ou « étranger » continuent cependant à déterminer la politique d'accueil des ENAS, laquelle est majoritairement intégrée dans la politique d'accueil des demandeurs d'asile, mise en œuvre par Fedasil.

Les administrations communautaires d'aide à la jeunesse, qui disposent de leur propre réseau d'accueil pour les enfants séparés de leur réseau familial, se sont en effet jusqu'à présent montrées réticentes à reconnaître, par définition, les ENAS comme des enfants en difficulté ou dans des situations nécessitant une prise en charge par leurs services. Cette réticence semble, entre autres, causée par les défis plus structurels auxquels sont confrontées les administrations d'aide à la jeunesse. Faute de ressources suffisantes, il s'avère à l'heure actuelle très difficile de garantir, au vu des capacités actuelles, des placements à tous les enfants signalés auprès des services d'aide à la jeunesse, y compris aux enfants de nationalité belge. Si les ENAS peuvent en principe tous être signalés à une *Intersectorale Toegangspoort* ou à des Services d'Aide à la Jeunesse (ci-après SAJ)<sup>91</sup>, il arrive toutefois régulièrement que des ENAS signalés

<sup>81</sup> 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, *M.B.*, 7 mai 2007, art. 3.

<sup>82</sup> Loi sur l'accueil, *op. cit.*, art. 37.

<sup>83</sup> Décret du 18 janvier 2018, portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, *M.B.*, 3 avril 2018, art. 20.

<sup>84</sup> Decreet van 12 Juli 2013 betreffende Integrale Jeugdhulp, 12 Juli 2013, *M.B.*, 12 Juli 2013, art. 5 en 8.

<sup>85</sup> Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp, *BS*, 4 Oktober 2004, art. 2, para. 1, 8° en 9° ; Décret du 18 janvier 2018, *op. cit.*, art. 1, 5°.

<sup>86</sup> CIDE, *op. cit.*, art. 2, art. 20, art. 22, para. 2.

<sup>87</sup> Voir Décret du 18 janvier 2018, *op. cit.*, art. 25 ; Decreet van 12 juli 2013, *op. cit.*, art. 48/1 ; Decreet van 29 juni 2012, Houdende de organisatie van pleegzorg, *BS*, 16 Augustus 2012 ; Besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van pleegzorg, 8 November 2013.

<sup>88</sup> Arrêté Royal du 9 avril 2007, *op. cit.*, art. 7: Le séjour dans un centre est d'une durée maximale de quinze jours, renouvelable une fois. A l'issue de ce séjour, à défaut de pouvoir bénéficier d'un accueil spécifique plus adapté, le mineur non accompagné sera transféré dans la structure d'accueil, au sens de l'article 2, 10° de la loi, la plus adéquate.

<sup>89</sup> Voir en particulier CDE, OG n°6 et n°22, *op. cit.*

<sup>90</sup> Voir les rapports annuels du Commissaire flamand des droits de l'enfant et du Délégué Général des Droits de l'enfant, ainsi que les derniers Indicateurs Nationaux des Droits de l'Enfant publiés par la CNDE en 2016 (S. D'hondt et C. Peters, *Indicateurs nationaux des droits de l'enfant. Make them count*, *op. cit.*, p.178).

<sup>91</sup> Cellule MENA de l'AGAJ : 118 MENA placés sous mandat d'un SAJ ou SPJ en 2016. 111 en 2017 dont 25 déjà placés sous mandat en 2016. Les statistiques de 2017 n'étaient pas encore consolidées lors de la réception de ces chiffres.

aux services d'aide à la jeunesse, par le tuteur ou d'autres acteurs, soient mis sur des listes d'attente, faute de disponibilité de places, ou renvoyés à Fedasil ou aux Centres Publics d'Action Sociale (ci-après CPAS). Les services d'aide à la jeunesse peuvent par ailleurs estimer que l'aide qualifiée de « générale » au lieu de l'aide spécialisée, offerte de manière subsidiaire par l'aide à la jeunesse, est suffisante, ou encore qu'ils ne disposent pas de structures adaptées à ces ENAS. Cette aide générale offerte par l'accueil fédéral, qui dispose d'un nombre très limité de places pour des profils plus vulnérables, ou par les CPAS, ne disposant pas de moyens suffisants ou d'expertise en matière d'accompagnement de MENA, est toutefois rapportée comme étant insuffisamment adaptée.

Cependant en 2015, suite à l'arrivée importante d'ENAS plus jeunes et plus vulnérables et face au constat du caractère peu adapté de l'accueil collectif pour ces enfants, Fedasil s'est tournée vers les administrations communautaires d'aide à la jeunesse, à savoir « *Agentschap Jongerenwelzijn* » (ci-après AJW) du côté flamand et l'Administration Générale d'Aide à la Jeunesse (ci-après AGAJ), afin d'organiser un accueil plus adapté aux ENAS.

Ainsi depuis 2016, les conventions signées par Fedasil et les administrations communautaires d'aide à la jeunesse comprennent un financement par Fedasil de places mises à disposition par les communautés. Celles-ci permettent désormais d'offrir un cadre formel pour un placement direct dans une structure communautaire, sans qu'il ne faille passer par un conseiller d'aide à la jeunesse, du côté francophone, ou par une des « portes d'accès intersectorielles » (« *Intersectorale Toegangspoorten* »), du côté flamand. L'AGAJ et l'AJW accueillent les ENAS au sein de structures plus réduites (ou « *leefgroepen* ») dans lesquelles les enfants bénéficient d'un accompagnement plus intensif. Du côté francophone, une cellule spécifique « MENA » a été créée au sein de l'AGAJ afin d'assurer, dans la mise en œuvre de la Convention, une coopération plus fluide entre Fedasil et les structures d'accueil.

Le critère d'âge (moins de 15 ans) adopté au départ a été abandonné lors de la signature des conventions à durée illimitée en 2018, laissant la place à la présence de vulnérabilités particulières, ne pouvant être prises en charge dans le cadre de l'accueil fédéral. Des ENAS plus âgés peuvent désormais également bénéficier d'une place prévue par une de ces conventions si une demande d'intervention est motivée par un tuteur

ou un premier intervenant de l'accueil. L'accès aux structures d'aide à la jeunesse des ENAS plus âgés s'avère toutefois plus difficile dans la pratique. Par ailleurs, la convention signée entre Fedasil et l'AGAJ exclut l'accueil d'ENAS ayant une problématique de santé mentale ; cette compétence relève en effet de la région wallonne, dissociée de la communauté française, à la différence de la Flandre.

La communauté flamande a, pour sa part, renforcé en parallèle les capacités de placement pour les ENAS signalés aux « portes d'accès intersectorielles » (« *Intersectorale Toegangspoorten* ») notamment par la création de places supplémentaires en structures d'accueil (« *leefgroep* ») et en structures semi-autonomes (« *Context Begeleiding Autonom Wonen* » (ci-après « *CBAW* ») et « *Kleinschalige wooneenheden* » (ci-après « *KWE* »)). Des points d'enregistrement spécifiques (« *aanmeldpunten* »), actuellement au nombre de quatre, ont été mis en place par l'agence flamande d'aide à la jeunesse en collaboration avec des associations spécialisées et financées par l'aide à la jeunesse et avec deux COO de Fedasil.

Les administrations flamandes et de la communauté française d'aide à la jeunesse ont, par ailleurs, initié, avec ou sans financement de Fedasil (voir *infra*), des projets d'accueil familial.

### **1.3.1.A.2 Suivi des enfants séparés**

---

Les enfants séparés, qui arrivent en Belgique et sont accueillis chez un membre de leur famille, ont le droit de refuser un accueil en collectivité au bénéfice de la mise en place ou du maintien d'un accueil dans le réseau familial élargi. Les familles d'accueil informelles peuvent toutefois se faire identifier par les services d'accueil familial dépendant des administrations d'aide à la jeunesse des communautés. Ce signalement ouvre ainsi le droit à un accompagnement, à des subventions, ainsi qu'à une évaluation régulière de l'accueil familial. Lorsque celui-ci est envisagé ou concrétisé, il doit se faire avec l'accord du tuteur qui veille à ce qu'il soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les consultations ayant précédé ce rapport ont toutefois identifié le besoin d'une meilleure formation et information du tuteur sur les possibilités d'enregistrement et de suivi des familles d'accueil informelles. Si les principes directeurs internationaux en la matière soulignent les nombreux avantages de l'accueil en contexte familial élargi, il est néanmoins

recommandé que ce type d'accueil soit suivi et évalué de manière régulière<sup>92</sup>. En effet, faute de signalement systématique des enfants séparés par le tuteur ou de capacités suffisantes des services d'accueil familial, les « placements » informels d'ENAS en famille élargie ne sont pas systématiquement suivis par les services compétents en matière d'accueil familial<sup>93</sup>, notamment les antennes provinciales de « *Pleegzorg Vlaanderen* » (accueil familial de remplacement en Flandres<sup>94</sup>) sous la direction de l'*Agentschap Jongerenwelzijn* (Agence flamande du bien-être des jeunes<sup>95</sup>) et les Services de placements familiaux en communauté française, toutefois uniquement accessibles suite à la mise en place d'un mandat par un service d'aide ou de protection de la jeunesse. Pour les adultes accueillants qui bénéficient d'une allocation du CPAS, cette institution assure parfois, en fonction des moyens disponibles, le suivi de la situation de l'enfant<sup>96</sup>. Les assistants sociaux des CPAS ne bénéficient toutefois pas des moyens et de l'expertise dont disposent les services d'accueil familial en la matière.

### 1.3.1.B. Phases d'accueil pour les enfants non accompagnés

L'accueil des ENAS est, de manière générale, organisé en trois phases : l'observation et l'orientation ; l'étape « transitoire » de stabilisation et enfin, l'hébergement en « Initiatives Locales d'Accueil » ou dans des projets spécifiques, réservé en principe aux ENAS de plus de 16 ans ayant obtenu un statut de protection internationale, qui permette la transition vers l'autonomie.

Outre le parcours général de l'accueil constitué de ces trois phases, existent également des parcours raccourcis<sup>97</sup> pour les plus jeunes ENAS (notamment les *fast-tracks* vers l'accueil familial ou dans de petites structures) ou des projets d'accueil particuliers adaptés à certains profils spécifiques.

#### 1.3.1.B.1 Première phase d'accueil : observation et orientation par Fedasil

---

Dès le ST informé de la présence d'un ENAS à la frontière ou sur le territoire, il a pour mission de contacter Fedasil afin de lui trouver une place en réseau d'accueil. Si l'ENAS se présente au centre d'arrivée, il est orienté vers le Service *Dispatching* de Fedasil. Un ENAS qui ne présente aucune vulnérabilité supplémentaire au fait d'être ENAS, sera placé dans un Centre d'Observation et d'Orientation, structure<sup>98</sup> ouverte mais sécurisée<sup>99</sup>. Il y sera hébergé durant une période de 15 jours, renouvelable une seule fois. Dans la pratique, néanmoins, le séjour en COO dure, à l'heure actuelle, en moyenne 1 mois.

Cette première phase d'accueil, pendant laquelle le ST procède à l'identification de l'ENAS, permet d'effectuer un profilage préalable à travers une observation soutenue par une équipe multidisciplinaire et d'ainsi détecter ses vulnérabilités afin de l'aiguiller au mieux vers la deuxième phase d'accueil.

Les structures de la première phase sont accessibles à tous les ENAS, tous les jours, entre 7 et 21 heures, indépendamment de l'introduction d'une demande d'asile. Les ENAS interceptés sur le territoire ont droit à l'accueil en COO, même si leur minorité est mise en doute, en application du principe du bénéfice du doute. Les COO accueillent aussi les ENAS qui arrivent à la frontière, ceux-ci bénéficiant, dans ce cas, d'un statut extraterritorial le temps de les identifier. Seuls les jeunes arrivés à la frontière dont la minorité est mise en doute ne peuvent accéder à un accueil immédiat en COO. Ils sont placés en centre de détention administrative pendant une période de 3 jours, renouvelable une fois, le temps d'établir leur minorité à l'aide du test médical effectué sous la coordination du ST.

---

<sup>92</sup> Assemblée Générale de l'ONU, *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, 24 février 2010, *op.cit.*, para. 66 ; CDE, OG n°6, *op. cit.*, para. 40.

<sup>93</sup> CNDE dans S. D'HONDT et C. PETERS, *Indicateurs nationaux des droits de l'enfant. Make them count*, *op. cit.*, p. 195.

<sup>94</sup> Traduction libre.

<sup>95</sup> Traduction libre.

<sup>96</sup> CNDE, *Indicateurs nationaux des droits de l'enfant. Make them count*, *op. cit.*, p.195.

<sup>97</sup> *Fast-tracks* dans le cadre desquels le séjour en COO est fortement raccourci voire inexistant pour des profils très spécifiques tels que les très jeunes enfants placés directement en structures réduites ou familles d'accueil, ou encore les enfants victimes de la traite des êtres humains placés dans des structures d'accueil spécialisées telles qu'Espéranto ou Minor-Ndako.

<sup>98</sup> Il existe à l'heure actuelle quatre COO : celui de Steenokkerzeel, celui de Neder-over-Heembeek accueillant souvent les profils plus vulnérables, celui de Woluwe Saint-Pierre créé en 2016 accueillant surtout des garçons en phase d'évaluation de l'âge, et celui de Sugny prévu pour les ENAS non-demandeurs d'asile. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, Fedasil dispose de 203 places d'accueil en première phase.

<sup>99</sup> Les mesures spéciales de sécurité, telles que des restrictions de communication téléphonique, visent à protéger ceux-ci d'éventuels réseaux de trafiquants. Les enfants non accompagnés peuvent quitter le centre à tout moment s'ils en expriment la volonté.

Il a déjà été constaté dans le cadre de la problématique des flux migratoires mixtes (Voir [1.1.4.](#)) que les ENAS interceptés dans le contexte de ceux-ci sont particulièrement méfiants et qu'un nombre d'entre eux ne bénéficient par conséquent pas d'une prise en charge institutionnelle, dont un premier accueil en COO, faute de vouloir se faire connaître des autorités. Ces ENAS, s'ils ne bénéficient pas d'un accueil offert par l'intermédiaire de la Plateforme citoyenne, risquent de rester à la rue. En 2017 et 2018, les taux de disparitions, dans le contexte des flux migratoires mixtes, étaient particulièrement élevés en première phase d'accueil ; s'élevant à près de 50% du nombre total des prises en charge par les COO. La majorité des jeunes qui disparaissent en première phase sont des jeunes qui ne se sont pas présentés spontanément dans le but d'obtenir une place d'accueil. Ils ont dès lors été pris en charge suite à une interception par les services de police. D'après plusieurs intervenants, les COO sont en fait peu adaptés à ce profil d'ENAS ou encore aux profils d'enfants ayant vécu dans la rue.

L'accueil en première phase est un accueil mixte, les filles et garçons étant cependant logés dans des ailes séparées. Le centre d'accueil de Fedasil à Rixensart comporte, par ailleurs, une aile spéciale vers laquelle les jeunes filles enceintes ou mères avec enfant(s) en bas âge peuvent être immédiatement orientées.

Egalement, il arrive que des ENAS, particulièrement jeunes ou vulnérables, directement dirigés vers des familles d'accueil ou des structures spécialisées. Les ENAS aux problématiques éducatives complexes peuvent temporairement être dirigés vers l'accueil offert par Synergie 14 dont 10 places sont financées par Fedasil et 4 par l'Aide à la jeunesse francophone. Fedasil peut par ailleurs orienter l'ENAS vers cette organisation en vue d'une observation ou un « *time out* ». A Bruxelles, l'AMO « SOS Jeunes », offre également, outre son programme ambulatoire, du résidentiel temporaire.

Pour les enfants victimes de la traite des êtres humains (TEH), une trajectoire d'accueil séparée a été mise en place. Ces enfants sont, en principe, dès leur signalement, orientés vers des centres d'accueil et d'accompagnement juridique spécialisés.

Les victimes mineures bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement juridiques assurés par des organisations distinctes. Du côté francophone, le Centre Esperanto accueille les ENAS victimes de TEH alors que du côté flamand, du fait de l'inexistence d'un centre spécifiquement dédié à l'accueil d'ENAS victimes de TEH, *Minor-Ndako* les prend actuellement en charge.

Pour sa part, le centre Esperanto, qui a acquis une expertise en matière d'accueil et d'accompagnement d'ENAS victimes potentielles de TEH, applique une méthode pédagogique spécifique dans la mise en confiance des ENAS afin d'éviter qu'ils ne retournent dans les réseaux de trafiquants. Les disparitions d'ENAS victimes de la traite sont moindres dans ces structures. Le nombre de places spécialisées dans le réseau d'accueil de victimes de la TEH est toutefois considéré comme insuffisant. Par ailleurs, Esperanto est la seule organisation sur le territoire belge à être officiellement reconnue comme centre d'accueil de victimes mineures étrangères de la TEH, alors que *Minor-Ndako* assume cette charge sans toutefois que son centre d'accueil ne soit agréé en tant que tel.

### **1.3.1.B.2 Deuxième phase : « stabilisation »**

Après la première phase, l'Arrêté Royal concernant les COO prévoit l'orientation de l'ENAS vers une forme d'accueil adapté à son profil<sup>100</sup>. Celle-ci dépendra de l'âge et de la détection précoce de vulnérabilités supplémentaires de l'ENAS outre le fait d'être ENAS. Or, si certaines de ses vulnérabilités seront facilement détectées au départ, d'autres ne le seront que plus tard dans son parcours.

#### **► Accueil par Fedasil et ses partenaires au niveau fédéral**

La majorité des places pour les ENAS dans le modèle d'accueil de deuxième phase, en Belgique, sont en structures d'accueil collectives gérées par Fedasil ou ses partenaires de la Croix-Rouge/*Rode-Kruis*<sup>101</sup>.

Fedasil accueille les ENAS dans ses propres centres d'accueil, dans des ailes séparées.

<sup>100</sup> Arrêté Royal du 9 avril 2007, *op. cit.*, art. 7

<sup>101</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, Fedasil disposait d'une capacité conventionnée en deuxième phase de 1056 places dont 323 au sein de ses centres, 270 au sein de la Croix-Rouge et 177 au sein de *Rode Kruis*, en plus des places prévues dans le cadre des conventions avec les administrations d'aide à la jeunesse, à hauteur de 145 avec la communauté flamande et de 104 avec la Fédération Wallonie-Bruxelles; 37 places d'accueil sont de plus organisées au sein des structures gérées par les CPAS d'Assesse et de Gembloux.

Les centres d'accueil de *Rode-Kruis Vlaanderen* et de la Croix-Rouge de Belgique disposent de places d'accueil tant dans des centres exclusivement prévus pour des ENAS que dans des centres accueillant enfants et adultes. Dans ce dernier cas, les ENAS sont toutefois également hébergés dans des sections séparées des adultes.

Si l'accueil est mixte dans un grand nombre de centres collectifs, il existe aussi un nombre limité de structures spécifiques pour les ENAS filles, qui constituent un groupe minoritaire parmi les ENAS. Outre l'aile dédiée aux filles non accompagnées et jeunes mamans de centre d'accueil de Fedasil à Rixensart, la Croix-Rouge de Belgique dispose notamment d'un centre d'accueil à Jette accueillant uniquement des filles et jeunes femmes.

En 2017, la durée moyenne en deuxième phase d'accueil collectif était de 8 mois. Cette durée dépend toutefois de divers facteurs, dont notamment l'âge, la durée et l'issue de la procédure d'asile, mais également du type de structure d'accueil dans lequel est placé l'ENAS.

Fedasil accorde une attention particulière à l'accueil des ENAS, qui se traduit notamment par un accompagnement et des effectifs plus importants : le ratio accompagnateur / ENAS est plus élevé par rapport à celui des résidents adultes. Malgré cela, de nombreux intervenants de l'accueil dans le réseau fédéral disent se sentir démunis, tant au niveau du personnel que des outils, face aux défis posés par l'accueil de cette population particulièrement vulnérable.

« Depuis mon arrivée en Belgique il y a presque deux ans et demi, j'ai été dans sept centres différents. J'ai eu 18 ans il y a quelques semaines donc j'attends d'être transféré vers un centre pour adultes. Comme le ramadan commence dans quelques semaines, j'ai peur que je ne vais pas pouvoir le passer avec mes amis ici. »

H., 18 ans, Afghanistan

« Là-bas à l'autre centre, les assistants sociaux demandaient après nous. Quand on ne mangeait pas, ils venaient vers nous et voulaient nous aider. Ici si on ne mange pas, ils n'en ont rien à faire, l'assistant ici je l'ai vu une fois, quand il est venu me dire quand j'aurais mon interview »

R., 17 ans, Afghanistan

« La vie au centre est généralement bonne même s'il y a beaucoup de nationalités différentes. Il y a parfois des problèmes, des gens prennent de la drogue et il y en a qui se battent, mais ils trouvent des solutions. »

S., 17 ans, Afghanistan

« On voudrait s'inscrire à un club de boxe. J'ai pu obtenir un peu de matériel par des amis mais je n'ai pas pu m'inscrire. On n'a pas accès aux clubs de sport parce qu'on n'a pas reçu la permission. J'en ai parlé à l'assistant qui m'a dit qu'il n'y a pas de budget pour ça. »

W., 17 ans, Afghanistan

Fedasil a développé des instruments spécifiques d'accompagnement et d'évaluation des profils vulnérables dans son réseau d'accueil. Les trois instruments à disposition des centres pour l'identification et le suivi des vulnérabilités sont le plan d'accompagnement individuel (PAI), les rapports d'entretiens de l'équipe multidisciplinaire (EMD) et les rapports de l'évaluation régulière. Il existe un PAI et une EMD spécifique pour les ENAS. L'EMD est organisé différemment dans chaque centre (nombre de participants, fréquence, modalité de discussion). Le travailleur social, qui établit les rapports réguliers, joue un rôle central dans le suivi des vulnérabilités. Différents intervenants de l'accueil ont toutefois soulevé que la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices de Fedasil, en matière d'entretiens, d'évaluation et de rapports, requière davantage de personnel.

Par ailleurs, on constate l'augmentation du nombre d'ENAS qui présentent des problématiques complexes nécessitant des trajectoires d'accueil spécifiques. Or, Fedasil dispose d'un nombre très limité de places spécifiques et de trajectoires séparées pour certains profils. Fedasil finance notamment cinq places pour

des ENAS au profil psychologique très vulnérable dans le Centre d'Accompagnement Rapproché des Demandeurs d'Asile (« CARDA ») géré par la Croix-Rouge francophone. Fedasil a également signé des conventions avec des services d'accueil spécifiques tels que le Service d'Aide aux Migrants, Oranje Huis et avec l'asbl Synergie 14, pour les profils au parcours pédagogique difficile ou en rupture totale avec leur contexte. Grâce aux fonds FAMI de 2018-2019, Fedasil développe aussi actuellement un suivi résidentiel en pédopsychiatrie avec la KUL pour les ENAS présentant des troubles psychologiques graves. Pour les ENAS souffrant de difficultés relationnelles avec le personnel ou des cohabitants et/ou qui ont besoin de se poser ou de réfléchir à une problématique particulière, des trajectoires courtes dites de « *Time-out* »<sup>102</sup> sont également disponibles.

Considérant le nombre limité de places spécialisées au sein du réseau de Fedasil et l'accès limité aux réseaux d'accueil gérés par les communautés, les intervenants éprouvent régulièrement des difficultés majeures à orienter de façon adéquate les ENAS qui ont besoin d'un accompagnement psychologique intensif ou qui présentent des vulnérabilités ou handicaps multiples.

D'autre part, les intervenants et enfants rencontrés ont souligné que, pour les ENAS, les facteurs de stress matériels et psychologiques sont plus élevés dans les grandes structures d'accueil. Le placement en structure d'accueil collectif est en effet susceptible d'exacerber un mal-être préalablement existant. Le cadre de ces structures n'est, en outre, pas adapté à des enfants ayant acquis, au cours de leur parcours migratoire, un degré élevé d'autonomie.

Les facteurs de stress en accueil collectif se traduisent par une incidence plus fréquente de violences interpersonnelles et de cas d'automutilation (scarification, tentatives de suicide, etc.). Différents professionnels de l'accueil ont également rapporté une plus grande fréquence des cas de violences sexuelles, souvent commis par des ENAS en ayant eux-

mêmes été antérieurement victimes, dans leur pays d'origine ou pendant le parcours migratoire. Ainsi, le nombre de cas de violences enregistrés impliquant des ENAS dans le réseau d'accueil est, par conséquent, élevé et se traduit souvent par des transferts disciplinaires<sup>103</sup>. Ces changements qui déstabilisent l'enfant provoquent également des ruptures dans la prise en charge. Depuis 2018, Fedasil a, dès lors, mis en place des projets spécifiques visant à développer une vision pédagogique restauratrice au sein de son réseau d'accueil.

Par ailleurs, surviennent également des transferts non disciplinaires vers d'autres centres qui ont lieu suite à la fermeture de centres d'accueil<sup>104</sup> ou suite à l'obtention de la majorité. Les ENAS rencontrés ont souligné à quel point ces transitions d'un centre à un autre sont particulièrement difficiles à vivre, même si Fedasil veille à organiser ces déménagements exclusivement pendant les vacances scolaires, afin de faciliter le changement, y compris d'école. Les difficultés d'adaptation surviennent également lorsque l'ENAS placé dans un centre d'accueil comprenant une aile pour adultes est transféré vers cette aile au moment du passage à l'âge adulte ; le suivi de la part du personnel d'accueil devenant beaucoup plus limité.

Si des procédures de plainte internes aux centres d'accueil et une procédure centralisée pour tout le réseau d'accueil de Fedasil<sup>105</sup>, auxquelles peut avoir recours l'ENAS, existent, plusieurs ENAS ont toutefois exprimé, lors des consultations, leur réticence à y avoir recours, par crainte de représailles, notamment de transferts disciplinaires vers un autre centre. Contrairement au public de demandeurs d'asile adultes, Fedasil ne mène pas d'enquêtes de satisfaction spécifiques aux ENAS.

Une étude menée par le Service Étude et Politique de Fedasil, de 2016 à décembre 2018, a procédé à l'évaluation des méthodologies de détection et de prise en charge de vulnérabilités dans le réseau d'accueil. Si l'étude ne s'est pas spécifiquement concentrée

<sup>102</sup> Des places sont prévues dans les centres fédéraux de Saint-Trond et de Sugny ainsi que dans les structures d'accueil d'Oranje Huis et de Synergie 14, projets financés par Fedasil.

<sup>103</sup> 1002 transferts disciplinaires ont eu lieu en 2017.

<sup>104</sup> 1563 transferts non-disciplinaires ont eu lieu en 2017, outre les transferts vers la troisième phase d'accueil.

<sup>105</sup> La procédure de plainte pour ENAS est la même que pour les adultes, comme l'indique le lien suivant : <https://bit.ly/2W5r46R>.

sur les enfants non accompagnés, les constats<sup>106</sup> se sont toutefois aussi révélés pertinents pour eux, notamment : la nécessité de renforcer l'évaluation continue des vulnérabilités et d'harmoniser les méthodes pour les détecter ; la nécessité d'un suivi multidisciplinaire des personnes vulnérables ; de renforcer des partenariats avec des partenaires et services extérieurs ; de fournir des formations plus continues pour les intervenants de l'accueil ; d'assurer l'accès à des interprètes spécialisés ; de renforcer les pratiques de transferts et d'échanges d'informations entre structures ; de délimiter plus clairement les rôles de chacun et de prévoir un encadrement plus adapté.

### ► **Accueil par les communautés : structures à petite échelle et familles d'accueil**

Au cours des trois dernières années, les communautés ont renforcé et adapté différentes modalités de prise en charge afin de placer dans leurs réseaux d'accueil les ENAS les plus jeunes – prioritairement mais pas exclusivement – et les plus vulnérables. Dans le cadre des conventions signées entre Fedasil et les communautés, un certain nombre de places sont en effet « directement accessibles » pour les ENAS, sans qu'il n'y ait besoin de reconnaissance formelle d'une situation de difficulté ou de danger par un Service d'Aide à la Jeunesse (ci-après SAJ)<sup>107</sup>, ou qu'il n'y ait eu de signalement à une des « portes d'accès intersectorielles » (« *Intersectorale Toegangspoorten* ») de la communauté flamande. Le **nombre de places** dans le cadre de ces accords s'élève à 130 places du côté francophone et à 145 places du côté flamand. Ces places ayant surtout vocation à accueillir les ENAS les plus jeunes et ceux identifiés comme particulièrement vulnérables, les taux d'occupation réels démontrent que des places restent toutefois souvent inoccupées<sup>108</sup>.

Les intervenants rencontrés ont souligné de manière unanime que les structures dépendant des services d'aides à la jeunesse des communautés disposent, outre de l'expertise en matière d'accompagnement

d'enfants séparés de leur milieu familial, de ressources significativement plus élevées que celles des centres d'accueil collectif gérés par Fedasil et ses partenaires. Les approches pédagogiques y sont davantage encadrées et sont, en outre, orientées vers la restauration des liens entre l'ENAS et son milieu familial.

Le modèle d'accueil destiné aux enfants belges séparés de leur milieu familial comprend non seulement l'accueil en petites collectivités et le placement dans des structures semi-indépendantes sous supervision, mais également la possibilité de placement en famille d'accueil, à laquelle il est donné priorité dans les décrets communautaires encadrant le placement d'enfants en dehors de leur milieu familial.

Alors qu'avant la crise de 2015, la prise en charge d'un ENAS par une famille d'accueil conventionnée était une pratique très limitée, Fedasil et les administrations communautaires ont multiplié leurs efforts, en partenariat avec des associations, afin d'augmenter les capacités de ce type d'accueil, beaucoup mieux adapté aux besoins des enfants en conformité avec les lignes directrices internationales<sup>109</sup>.

A cet effet, Fedasil et les communautés ont établi des partenariats, avec une attention particulière pour le « *matching* culturel », inspiré du modèle d'accueil néerlandais pour les ENAS, avec les services de placement familial des deux communautés et avec des ONG spécialisées. Ainsi Fedasil a financé des projets de placement familial de Mentor-Escale et Minor-Ndako. Des programmes de recrutement, de *matching* et de suivi des ENAS et des familles ont été créés, tenant compte des besoins spécifiques de l'accueil d'ENAS en famille. Au niveau communautaire, les services de placement familial de la communauté flamande ont renforcé l'accueil familial pour les ENAS, avec le lancement en septembre 2015 du projet 'Geef de Wereld een Thuis' en partenariat avec Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Les ENAS sélectionnés

<sup>106</sup> Service Étude et Politique de Fedasil, Étude sur les personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques, synthèse des principales constatations, 2016, p. 40 ; Fedasil, *Personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques. Définition, identification, prise en charge*, rapport final, décembre 2018.

<sup>107</sup> La Convention entre Fedasil et l'AGAJ comprend un critère de restriction par rapport aux ENAS sous mandat d'un conseiller ou d'un directeur d'aide à la jeunesse.

<sup>108</sup> En date du 2 mai 2018, le taux d'occupation des places prévues dans le « plan MENA » géré par AGAJ était de seulement 94 par rapport à une capacité de 130, et dans le plan d'accueil de l'AJW de 119 par rapport à une capacité de 145. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le taux d'occupation des places communautaires était de 80%.

<sup>109</sup> CIDE, art. 20, para. 3 ; Assemblée générale des Nations Unies, *Lignes Directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, 24 février 2010. Voir aussi les recommandations du HCR en matière de prise en charge d'ENAS dans UNHCR – UNICEF, *Safe and Sound*, op. cit. et UNHCR, UNICEF – IRC, *The Way Forward*, op. cit.

pour ce type d'accueil le sont principalement sur la base de l'âge (moins de 15 ans) mais également sur la base d'une vulnérabilité identifiée. Ils peuvent avoir eu un parcours dans le système d'accueil collectif (réseau Fedasil ou plus petites structures des communautés) ou intégrer une famille d'accueil suite à la phase de premier accueil en COO. Approximativement 350 familles d'accueil sont suivies par les services flamands de familles d'accueil, au niveau provincial, pour des prises en charge d'ENAS. Du côté francophone, l'association « Famille sur mesure », visant un public multiculturel, bénéficie depuis l'établissement du plan MENA d'un financement de la communauté française pour le placement d'ENAS dans des familles d'accueil.

Des défis importants ont toutefois été rapportés en matière de recrutement et de *matching*, les familles potentielles s'avérant surtout intéressées par l'accueil d'ENAS plus jeunes, qui sont minoritaires face au groupe d'ENAS de 15 ans ou plus. En ce qui concerne le financement fédéral du projet de familles d'accueil de Mentor-Escale, Fedasil a par ailleurs décidé son non-renouvellement après 2019.

En dehors du cadre des conventions entre Fedasil et les administrations communautaires, il est également possible à un tuteur ou à un intervenant du réseau d'accueil de s'adresser à un SAJ de la Communauté française ou à une des portes d'accès intersectorielles (« *Intersectorale Toegangspoorten* ») de l'aide à la jeunesse flamande. La communauté flamande a créé des places supplémentaires dites « non accessibles directement » ainsi que des logements favorisant l'autonomie au sein desquels les ENAS bénéficient d'un accompagnement individualisé (voir *infra* : KWE et CBAW). Cependant, d'importants délais subsistent en raison de la saturation des réseaux d'accueil résidentiel au niveau communautaire.

Egalement, un placement peut être ordonné suite à l'intervention d'un tribunal de la jeunesse, notamment lorsqu'un juge de la jeunesse reconnaît une situation de danger immédiat ou en cas de fait qualifié d'infraction. Les services d'aide et de protection de la jeunesse ne peuvent en principe refuser une prise en

charge ordonnée par un juge de la jeunesse. Dans de nombreux cas, Fedasil continue toutefois à accueillir ces ENAS en grande difficulté, malgré un accueil reconnu par cette institution comme inadapté, faute d'accessibilité de places adaptées aux ENAS qui ont ce profil.

### **1.3.1.B.3 Troisième phase : transition vers l'autonomie dans une initiative locale d'accueil (ILA) ou dans des structures gérées par les communautés**

Au terme d'une période minimale de quatre mois d'accueil en deuxième phase d'accueil fédéral, l'ENAS de plus de 16 ans, muni d'une autorisation de séjour supérieure à trois mois suite à l'obtention d'un statut de protection internationale, peut demander un logement individuel en « Initiative locale d'accueil » (ci-après ILA) ou « *Lokaal Opvang Initiatief* » ou auprès d'un des partenaires non gouvernementaux de Fedasil (Caritas, Ciré, Mentor-Escale,...)<sup>110</sup>. Il doit par ailleurs disposer d'un degré d'autonomie suffisant, évalué par Fedasil ou par un de ses partenaires.

Cette phase a été conçue afin de faciliter la transition de l'ENAS vers la vie en autonomie dans une structure individuelle, incluant par conséquent le passage de l'aide matérielle vers l'aide sociale en application de la loi sur l'accueil et de la loi organique des CPAS<sup>111</sup>. L'accompagnement vers l'autonomie est assuré par un CPAS, par une association ou, en cas de prise en charge par l'aide à la jeunesse, par des services d'aide à la jeunesse (Voir *infra*).

D'importants défis ont été identifiés dans l'accompagnement vers l'autonomie des ENAS ou ex-ENAS devenus adultes (parfois appelés JENA : Jeunes Étrangers Non Accompagnés). Ces défis ont été exacerbés au cours des deux dernières années durant lesquelles un nombre élevé d'ENAS bénéficiaires d'une protection internationale sont sortis de la deuxième phase d'accueil.

<sup>110</sup> En date du 2 mai 2018, on dénombre 323 places d'accueil en ILA MENA, principalement gérées par des CPAS mais également par des membres du réseau Ciré (APD, SESO, *Youth in Transit* de Caritas) et Mentor-Escale.

<sup>111</sup> Loi du 12 janvier 2007, *op. cit.*, art. 8 et 11 ; Loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, art. 46, 57 et 57ter. La loi accueil prévoit une possibilité de conclusion de conventions entre Fedasil et des CPAS pour l'organisation de structures d'accueil individuelles. Dans ces cas, le CPAS assure un accompagnement psycho-social, médical et administratif ainsi que l'aide matérielle prévue par la loi sur l'accueil (Loi sur l'accueil, *op. cit.*, art. 64).

Les conditions étant devenues plus restrictives depuis l'instruction de 2015<sup>112</sup>, notamment en matière de permis de séjour, le réseau d'ILA a connu, entre 2015 et 2016, des taux élevés de places vides alors que le réseau d'accueil collectif était saturé<sup>113</sup>. Face aux chiffres élevés d'inoccupation, les fédérations de CPAS ont, à plusieurs reprises, exprimé leurs inquiétudes sur l'impact potentiel des places inoccupées sur la continuité de l'expertise des assistants sociaux occupés par l'accompagnement des ENAS.

Indépendamment du manque de fluidité dans la transition soulevé par un certain nombre d'intervenants, ceux-ci ont également exprimé leurs inquiétudes par rapport à la courte durée, limitée à six mois, d'un hébergement en ILA. Beaucoup considèrent ce délai insuffisant pour garantir la transition de l'ENAS vers l'autonomie. En effet, cette période est généralement très lourde de responsabilités pour l'ENAS qui doit souvent gérer, outre la nouvelle donne de la vie individuelle, d'autres transitions liées au parcours scolaire ou professionnel, auxquelles peut s'ajouter le poids de la procédure du regroupement familial. Bien qu'il existe la possibilité de demander un sursis, celui-ci sera accordé en fonction du degré de saturation du réseau.

D'importants besoins de formation et d'outillage des professionnels ont été identifiés au vu du profil particulièrement vulnérable des ENAS. Les Fédérations des CPAS ont souligné à maintes reprises les difficultés d'assurer un suivi suffisamment intensif par les travailleurs du CPAS pour ce groupe spécifique et les besoins d'acquisition de l'expertise nécessaire pour assurer celui-ci. La continuité de la prise en charge et de l'accompagnement des ENAS, y compris en santé mentale, ainsi qu'une coordination renforcée entre intervenants de l'accueil, de l'aide à la jeunesse et tuteurs ont en outre été soulignées comme des facteurs cruciaux afin d'éviter de créer des ruptures supplémentaires dans le processus de transition vers l'âge adulte.

En réponse aux multiples défis identifiés en matière d'accompagnement vers l'autonomie, les trois fédérations des CPAS (VVSG, Brulocalis, UVCW) ont, de 2016 à 2018, mené, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin et de fonds européens, des projets pour l'outillage des CPAS dans l'accompagnement des ENAS<sup>114</sup>. Ceux-ci prévoyaient plusieurs volets dont des cycles de formation, de l'intervision et échanges d'expertise, de la sensibilisation à l'attention des mandataires et la publication d'outils de travail tels qu'un guide pratique pour l'accompagnement social des ENAS par les CPAS<sup>115</sup>. En juin 2018, lesdites fédérations des CPAS ont également adressé aux pouvoirs publics, des recommandations visant à renforcer les moyens, tant humains que financiers, des CPAS en vue de l'accompagnement des (ex-)ENAS dans leur transition vers l'autonomie.

La suite de la trajectoire des ENAS accueillis par la communauté flamande, notamment dans des structures d'accueil en collectivité réduite (« *leefgroep* ») ou dans des familles d'accueil, diffère de la trajectoire classique en trois phases. En effet, les ENAS concernés peuvent ensuite être orientés vers des structures (semi) autonomes de l'aide à la jeunesse. L'aide à la jeunesse flamande a ainsi mis à disposition des ENAS des formes d'accueil accessibles au-delà de la majorité, notamment les CBAW (« *Context Begeleiding Autonom Wonen* »), accessibles jusqu'à l'âge de 21 ans, et les KWE (« *Kleinschalige wooneenheden* »), jusqu'à 25 ans. Dans le cadre de ces dernières, les ENAS sont accompagnés dans des trajectoires personnalisées de transition vers l'autonomie.

Du côté de la communauté française, l'accueil en structures de transition vers l'autonomie, dans le cadre d'une prise en charge par un SAJ, semble particulièrement exceptionnel. Des moyens ont néanmoins été libérés par l'AGAJ en 2016, dans le cadre du plan MENA, pour financer des projets d'accompagnement vers l'autonomie, notamment en partenariat avec l'association Mentor-Escale. Le nombre de places disponibles dans le cadre de tels projets ne couvre toutefois pas les besoins du terrain.

<sup>112</sup> Instruction de Fedasil « Désignation d'une place d'accueil individuelle dans le cadre de la transition d'un MENA », 23 juillet 2015.

<sup>113</sup> En témoigne, entre autres, la lettre du 23 juillet 2018 adressée par les trois fédérations des CPAS/OCMW au Secrétaire d'État Theo Francken concernant le plan de réduction des ILA/LOI, disponible à l'adresse <https://bit.ly/2wq7hQd>.

<sup>114</sup> Voir <https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2018/20180612ND>

<sup>115</sup> Voir <http://www.uvcw.be/espaces/cpas/actions/33,80,38,38,82.htm>



#### 1.3.1.B.4 Transition de l'ILA vers un logement individuel

Eu égard à la durée limitée d'un séjour en ILA, nombre d'(ex) ENAS éprouvent des difficultés à trouver un logement. Les ENAS et leurs accompagnants sont en effet confrontés à des problèmes significatifs dans la recherche de logements décentes, en particulier dans les grandes villes. Tout comme pour le public adulte de bénéficiaires de protection internationale, les fédérations des CPAS ont aussi appelé les pouvoirs publics à garantir aux (ex)-ENAS un meilleur accès à des logements salubres et à des prix abordables, en augmentant le nombre de logements sociaux et en favorisant la colocation légale, sans sanction financière.

Des projets novateurs mis en place par des pouvoirs locaux<sup>116</sup> et des intervenants de la société civile<sup>117</sup> ont souligné la plus-value et la nécessité de continuer à investir dans des projets favorisant la continuité

du logement suite à l'acquisition de la majorité. Un nombre d'initiatives citoyennes ont également vu le jour<sup>118</sup> pour répondre aux besoins d'accompagnement vers l'autonomie.

#### 1.3.2. Éducation

« La DASPA, c'est la meilleure manière pour ceux qui n'ont pas été à l'école pour apprendre à lire et écrire. Les profs ont été très bons pour nous et nous ont soutenus. Maintenant, nous sommes capables de trouver un chemin par nous-mêmes »

W., 17 ans, Afghanistan

« Ils m'ont dit que je vais de nouveau changer de centre. Je vais encore changer d'école. Je perds le fil. »

H., 18 ans, Afghanistan

<sup>116</sup> Des projets de troisième phase, subventionnés par Fedasil, ont également été mis en place par certaines villes pour faciliter la transition des ENAS vers l'autonomie, tels que Cirkant, ou des projets de cohabitation qui visent à créer des duos entre ENAS et jeunes belges, comme par exemple le projet Curant à Anvers.

<sup>117</sup> En 2016, Mentor-Escale et Minor-Ndako ont mis en place un partenariat via le Helpdesk Manorea pour soutenir les accompagnants/intervenants dans l'accompagnement des ENAS vers l'autonomie ainsi que des programmes de coaching des ENAS dans leur transition vers l'autonomie.

<sup>118</sup> Voir à titre d'exemple les projets mis en place par Maison-Babel à Jette, *Live in Color* à Liège, etc.

En Belgique, la Constitution reconnaît l'enseignement comme un droit fondamental ; il est aussi obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans<sup>119</sup>. Le mineur étranger, quel que soit son statut administratif, doit être inscrit, par la personne investie de l'autorité parentale, dans un établissement scolaire dès le 60<sup>ème</sup> jour suivant son inscription au registre des étrangers<sup>120</sup>. Si la loi concernant l'obligation scolaire ne prévoit pas de disposition spécifique concernant la situation particulière de l'ENAS, l'obligation d'inscription de celui-ci par le tuteur est consacrée par la loi sur la tutelle<sup>121</sup>.

Dès que le passage en deuxième phase d'accueil est opéré et/ou que le tuteur est désigné, celui-ci a pour mission de garantir l'inscription de son pupille dans un établissement scolaire et d'assurer le suivi régulier de sa scolarité ainsi que les contacts avec le professeur référent. Dans la pratique, c'est toutefois souvent le centre d'accueil qui doit s'en charger puisque le tuteur n'est, en début de deuxième phase, pas encore désigné. Fedasil veille par ailleurs à assurer un enseignement immédiat suite à l'entrée de l'ENAS dans la première phase d'accueil. Dès son séjour en COO, l'ENAS bénéficie de ses premiers cours généraux (langues, mathématiques, etc.) et d'activités éducatives et récréatives. Les tâches de suivi continu sont également souvent assumées par l'éducateur référent du centre d'accueil.

Dans un premier temps, l'enseignement pour l'ENAS commence souvent en classe d'accueil. Cette matière étant communautaire en Belgique, les classes d'accueil sont organisées différemment selon les Communautés : en Flandres il s'agit de *Onthaalklas voor Anderstalige Nieuwkomers* (ci-après OKAN<sup>122</sup>), du côté francophone, du Dispositif d'Accueil Scolaire Primo-Arrivants (ci-après DASPA<sup>123</sup>) et du côté

germanophone<sup>124</sup> de *Beschulung von erstankommenden Schülern*). Leur objectif est, d'une part, de permettre à ces enfants d'acquérir, par un apprentissage intensif de la langue et une remise à niveau générale, une base de connaissances suffisantes pour intégrer le système d'enseignement officiel. Ils pourront ensuite s'orienter vers l'enseignement général, technique ou professionnel. D'autre part, ces classes veulent promouvoir l'intégration sociale des élèves nouveaux arrivants.

Tant du côté néerlandophone que francophone, la mise en place et l'organisation de ces classes d'accueil sont laissées à l'initiative des écoles, lesquelles doivent néanmoins répondre à un certain nombre de critères dont celui de proximité des centres d'accueil. Le caractère volontaire de l'organisation de places DASPA et OKAN semble constituer un défi, puisqu'il comporte le risque d'engendrer une offre insuffisante face à la demande. Qui plus est, les professeurs participants ne bénéficient jusqu'à présent pas d'une formation ou d'un accompagnement structurel, ce à quoi le nouveau décret de la communauté française a voulu remédier par l'intégration de modules de français « langue étrangère » dans les formations des professeurs proposées par les hautes écoles.

En principe, la durée du parcours en classe d'accueil se limite à un an. Elle est toutefois prolongeable de 6 mois si les connaissances linguistiques et générales sont considérées insuffisantes pour permettre la transition vers une classe régulière. Les intervenants soulignent la nécessité de prévoir suffisamment de souplesse dans la durée du parcours de l'ENAS en classe DASPA ou OKAN. Si, pour certains d'entre eux, un passage plus rapide est possible grâce à un acquis linguistique suffisant, pour d'autres, un parcours d'un an, voire d'un an et demi, peut s'avérer rudimentaire.

<sup>119</sup> L'obligation de l'instruction scolaire pour tous les mineurs d'âge jusqu'à l'âge de 18 ans, sans distinction de statut, est inscrite dans la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire (Loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, M.B., 6 juillet 1983). La période d'obligation scolaire à temps plein commence dès l'âge de 6 ans et s'étend jusqu'à l'âge de 15 ans, à partir duquel la possibilité d'obligation scolaire à temps partiel existe.

<sup>120</sup> Loi du 29 juin 1983, *op. cit.*, art. 1, para. 7.

<sup>121</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 10.

<sup>122</sup> Du côté néerlandophone, le système « OKAN » (*Onthaal Klassen Algemeen Nederlands*), régi par un décret portant le même nom, est organisé tant au niveau primaire que secondaire et ceci pour tous les enfants, accompagnés et non accompagnés, récemment arrivés en Flandres.

<sup>123</sup> Du côté francophone, le système DASPA (Dispositif d'Accueil Scolaire pour Primo-Arrivants) remplace depuis 2012 le système des « classes passerelles » qui ont vu le jour en 2001. Celui-ci est organisé en école primaire et secondaire pour tous les enfants primo-arrivants. Le nouveau décret du 7 février 2019 visant à l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue dans l'enseignement organisé ou subventionné par la communauté française, entrera en vigueur le 1er septembre 2019.

<sup>124</sup> L'organisation de l'enseignement d'accueil en côté germanophone est également régie par un décret à cette fin depuis juin 2017 (Dekret von 26 juni 2017 zur Beschulung von erstankommenden Schülern. <https://bit.ly/2JJmepo>).

A partir de l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019 du nouveau décret<sup>125</sup> pour la scolarisation des primo-arrivants en communauté française, la durée de scolarisation en DASPA pourra être prolongée à 24 mois.

Les souffrances psychologiques des ENAS, ainsi que l'absence, pour la grande majorité d'entre eux, de l'effet stabilisateur d'une structure familiale, ont également des répercussions sur leur scolarité. Les centres Psycho-Médico-Sociaux (ci-après CPMS) et *Centra voor LeerlingenBegeleiding* (ci-après CLB) travaillent en lien étroit avec les écoles et ont renforcé, en collaboration avec des organisations spécialisées telles que Solentra ou TOPunt Gent<sup>126</sup>, l'accompagnement des professeurs et des élèves.

Le groupe hétérogène que constituent les ENAS comprend un nombre croissant d'enfants dotés d'acquis scolaires faibles, voire inexistant, pour lesquels l'intégration dans un établissement scolaire à plein temps n'est pas adaptée. Certains enfants arrivent aussi en Belgique avec d'autres aspirations que celle d'entamer des études, notamment celle d'acquérir rapidement des compétences professionnelles et de travailler, souvent pour subvenir aux besoins financiers de leur famille restée au pays. Or, face à la demande croissante pour certaines formations, les places dans certaines orientations techniques ou professionnelles sont insuffisantes. De plus, les fréquents transferts des ENAS, d'un centre à l'autre, s'ajoutent à l'instabilité scolaire à laquelle ils sont confrontés.

Malgré les efforts significatifs et la motivation des professeurs concernés, l'atteinte des objectifs principaux de l'enseignement d'accueil, à savoir l'acquisition linguistique et l'intégration sociale des ENAS, comporte de nombreux défis, qui se reflètent dans l'incidence élevée des difficultés rencontrées par les élèves ENAS et les professeurs OKAN/DASPA ainsi que la fréquence des décrochages scolaires.

Par ailleurs, il a été constaté que les ENAS sont parfois trop rapidement orientés vers des écoles techniques ou professionnelles, au détriment des aspirations de certains d'entre eux à l'obtention d'un diplôme secondaire général et à la poursuite d'études supérieures. Egalement, il a été rapporté que des confusions peuvent exister dans le chef du personnel d'accompagnement au niveau de la différence entre des troubles généraux de l'apprentissage et des retards dans l'assimilation de la langue auxquels il peut être remédié.

Quelques projets alternatifs ont été élaborés pour répondre aux besoins spécifiques de certains ENAS. Un projet expérimental a ainsi été mis sur pied par le centre d'accueil El Paso à Gembloux, en collaboration avec un centre de Formation Professionnelle et le CEFA (Centre d'Éducation et de Formation en Alternance) de Namur, afin d'offrir des outils d'apprentissage adaptés aux ENAS ayant des difficultés éducatives et administratives. Le projet « La Petite Ecole » propose quant à lui une alternative à l'obligation stricte de fréquentation scolaire ainsi qu'un cadre original *extramuros* aux cours offerts aux enfants primo-arrivants<sup>127</sup>. La plus-value de tels projets novateurs convainc de nombreux acteurs de terrain de la nécessité d'un investissement renforcé dans ce domaine.

Les analyses disponibles relatives tant au système DASPA<sup>128</sup> qu'au système OKAN<sup>129</sup> ont mis en exergue nombre d'aspects susceptibles d'amélioration. Les points les plus importants concernent, entre autres, la nécessité de renforcer l'accompagnement des écoles dans l'organisation de telles classes d'accueil, notamment d'augmenter les formations et les interventions des professeurs – à laquelle une réponse a été partiellement apportée dès 2016 – ; le besoin de trajectoires scolaires plus souples et individualisées en fonction des besoins identifiés, y compris à travers la création de places supplémentaires dans les écoles professionnelles orientées vers l'apprentissage de métiers (CEFA) et de places de stage ou d'emploi dans

<sup>125</sup> Le nouveau décret du 7 février 2019 visant à l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue dans l'enseignement organisé ou subventionné par la communauté française, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

<sup>126</sup> Voir notamment <https://bit.ly/2VOjZ5D>

<sup>127</sup> Voir <http://redlabopedagogique.tumblr.com/>.

<sup>128</sup> Voir M. Boumal, « Le DASPA à Bruxelles : l'intégration des enfants migrants dans le système scolaire », J.D.J., 2016 et plus récemment une courte analyse par la CODE d'avril 2017 (Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), *Dispositif d'Accueil et de Scolarisation des élèves Primo-Arrivants : état des lieux*, Analyse, avril 2017, disponible à l'adresse <https://bit.ly/2YNVCHa>).

<sup>129</sup> Voir P. Van Overmaet, I. Derluyn, S. De Maeyer, G. Vandommele, en K. Van Gorp, *Cartografie en analyse van het onthaalonderwijs voor minderjarige anderstalige nieuwkomers en OKAN-leerlingen*, Eindrapport, januari 2017 <https://bit.ly/2W75Q8S>

le cadre de l'article 60 de la loi organique des CPAS<sup>130</sup> ; le besoin d'investir dans un accompagnement psychologique plus structurel des élèves par le renforcement des capacités de services de soutien au sein du réseau scolaire (CLB, PMS) et des professeurs qui, en tant que personnes de confiance des ENAS, assument souvent bien d'autres rôles que celui d'enseignant.

### 1.3.3. Accompagnement psychologique et santé mentale

« Si j'avais une baguette magique, j'aurais effacé mes problèmes au pays »

B., 16 ans Guinée

Alors que la législation prévoit l'accompagnement psychologique des enfants non accompagnés<sup>131</sup> et que de nombreuses mesures ont été prises pour renforcer l'offre en matière d'accompagnement psychologique des ENAS, les consultations ont relevé, de manière récurrente, la souffrance psychologique des ENAS et le manque d'offre en matière d'accompagnement psychologique et psychiatrique adapté.

Ces dernières années, les acteurs du terrain constatent qu'un nombre croissant d'ENAS arrivant sur le territoire belge souffrent de troubles psychologiques, exacerbés, causés entre autre par des facteurs liés à leur parcours suite à leur arrivée en Belgique<sup>132</sup>. Les

résultats des recherches longitudinales menées par Marianne Vervliet sous la direction d'Ilse Derluyn ont souligné l'influence de facteurs externes, tels que l'accueil et la procédure de séjour, sur le bien-être des ENAS. Le niveau de stress et de symptômes des ENAS tendent – plutôt que de s'atténuer – à se renforcer au fil du temps, sous l'impact du stress et de l'incertitude liée au séjour en structure d'accueil collective, de la durée de la procédure et du sort de leurs proches.

Consécutivement à la crise de 2015, Fedasil et les communautés ont consacré d'importants moyens au renforcement de l'offre de soutien psychologique ambulatoire<sup>133</sup>. Fedasil développe actuellement grâce au fonds FAMI 2018-2019 un suivi en pédopsychiatrie avec la KUL afin d'augmenter l'offre face aux besoins grandissants. Le secteur associatif a, pour sa part, également renforcé un nombre de programmes d'aide psychosociale.

Des centres du réseau Fedasil et des associations expertes en matière d'accueil et d'accompagnement des ENAS ont par ailleurs créé différents projets dits de « *mentoring* » et de « *buddying* », dans le cadre desquels un système de parrainage est organisé avec des citoyens<sup>134</sup>. L'effet de ces programmes est unanimement reconnu comme bénéfique non seulement sur le bien-être des ENAS mais aussi parce qu'ils contribuent à leur parcours d'intégration en renforçant leurs compétences linguistiques et sociales.

<sup>130</sup> Loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, *op.cit.*, Art.60.

<sup>131</sup> La Loi sur l'accueil garantit une attention particulière pour la prise en charge des catégories aux besoins spécifiques et vulnérables à travers les articles 11, 22 et 36 ainsi qu'un accompagnement psychologique aux bénéficiaires de l'accueil à travers l'article 30. Les législations d'aide à la jeunesse prévoient également une attention particulière pour l'aide psychologique à leurs groupes cible. Pour les MENA séjournant dans une ILA, c'est le SPP Intégration Sociale, par l'intermédiaire du CPAS responsable de l'ILA, qui prend en charge les frais des consultations psychologiques et médicales.

<sup>132</sup> Voir M. Vervliet, I. Derluyn, *De trajecten van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, Verwachtingen, agency en psychosociaal welzijn*, 2013, *op.cit.* ; Voir aussi l'analyse de la CODE : CODE, *Santé psychique des MENA*, Analyse, décembre 2016.

<sup>133</sup> Fedasil a financé un nombre d'initiatives et de projets d'ONG ou d'organismes publics visant à renforcer l'accès aux services psychosociaux. En 2017, Fedasil a également mis en place des programmes visant à améliorer le bien-être de ses résidents par leur participation renforcée à la vie sociale (European Asylum Support Office (EASO), *Annual report on the situation of asylum in the Union 2017*, pp. 55-56 : Dans ce cadre, une centaine de projets d'activités extrainstitutionnelles pour ENAS ont été mis en place par Fedasil). Des projets spécifiques ont également été mis en place, dont le projet des « sages » de la communauté qui peuvent servir de médiateurs interculturels lors de conflits. Solentra, qui dispose d'une expertise largement reconnue en Belgique en matière de suivi psychologique de réfugiés, a significativement renforcé son action sur le terrain, suite à l'obtention de différents subsides. A titre d'exemple, Solentra, partenaire de l'unité de pédopsychiatrie de l'hôpital universitaire de Bruxelles (Paika UZ Brussel) a mis en place un projet bicommunautaire qui comporte deux volets : d'une part, un accompagnement psychologique adapté à des enfants, à des jeunes et à leur famille victime de traumatismes. D'autre part, des programmes d'intervention, de supervision et de formation destinés aux intervenants sociaux et soignants qui en font la demande. Au niveau des communautés, certains services impliqués dans l'offre d'aide psychologique, notamment les *Centra voor Algemeen Welzijn* et les *Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg* du côté flamand, les Centres de planning familial et les Services de santé mentale du côté francophone, ont créé des partenariats avec des structures d'accueil. Ils ont également investi dans des projets d'aide psychologique et mentale, tels que le programme *Mind-Spring*. Certains d'entre eux ont toutefois pris fin pour cause d'arrêt de financement.

<sup>134</sup> Minor-Ndako, Mentor-Escale, Exil ; d'autres initiatives sont coordonnées ou soutenues financièrement par des CPAS (Curant, Cirkant, El Paso,...).

Toutefois, les multiples initiatives mises en place en matière d'accompagnement psychologique ne semblent pas pouvoir combler les besoins du terrain.

D'une part, il n'existe qu'un nombre limité d'organisations disposant de l'expertise nécessaire en matière d'aide psychosociale pour les ENAS. Le cadre classique de la santé mentale n'est en effet pas suffisamment adapté aux ENAS, nécessitant une approche spécifique en raison de leurs problématiques d'exil. Le secteur de la santé mentale se montre par ailleurs souvent réticent à travailler avec des traducteurs. Pour certains psychologues, l'inclusion d'une troisième personne dans une consultation individuelle est difficile à gérer ou même à concevoir. C'est pour ces raisons que le domaine de la pédopsychiatrie en Belgique s'est montré particulièrement difficile d'accès.

D'autre part, on constate une concentration de l'expertise dans la capitale<sup>135</sup> ou dans les grandes villes alors que les centres et les places d'accueil sont souvent excentrés. De plus, les expertises locales développées ne sont pas toujours connues des accompagnants des ENAS. Peu de plateformes d'information existent en effet à cet égard. L'étude sur la vulnérabilité entreprise par Fedasil a également soulevé le problème de l'accessibilité des soins spécialisés.

Outre les difficultés d'accessibilité et la disponibilité de l'expertise en matière d'accompagnement psychologique, certains intervenants de l'accueil collectif ont par ailleurs soulevé des difficultés à obtenir des financements ou le remboursement du soutien psychologique.

<sup>135</sup> Le réseau « Santé Mentale en Exil » organise régulièrement des cycles d'intervision pour les professionnels accompagnant les personnes exilées en souffrance psychologique. Par ailleurs, en janvier 2018, le réseau « Santé Mentale en Exil », sous la coordination de l'asbl SSM Ulysse, a publié une nouvelle édition de son guide sur l'accès à l'aide en santé mentale pour personnes exilées en région bruxelloise, comportant un chapitre spécifique dédié aux ENAS.

L'asbl Exil, un centre médico-psychosocial situé à Bruxelles pour personnes exilées, a également développé une expertise en matière d'accompagnement des ENAS. Outre l'accompagnement individuel et communautaire proposé aux ENAS, cette organisation emploie également un tuteur professionnel financé par le Service des tutelles. Elle a par ailleurs mis en place un programme de parrainage dans le cadre duquel elle recrute des parrains et marraines dans le but d'établir un espace d'échanges et de confiance dans le cadre des duos intergénérationnels établis par ses soins.

### 1.3.4. Recommandations du HCR :

Au vu de ce qui précède, le HCR formule les recommandations suivantes :

- 17) Veiller à un accueil immédiat et adapté de tous les ENAS, notamment dans le cadre des flux migratoires mixtes, en organisant le premier accueil de manière souple, en renforçant la permanence de l'accueil, en incluant des acteurs de l'aide à la jeunesse dans « l'ancrage » des jeunes (voir *supra* recommandation n° 9) et en permettant l'intégration et l'encadrement des familles d'accueil informelles dans le modèle d'accueil familial organisé par les administrations compétentes en la matière (voir *supra* recommandation n° 10) ;
- 18) Garantir l'accès pour tous les ENAS, vu leur situation de vulnérabilité induite entre autres par leur privation de protection parentale, **aux systèmes d'aide à la jeunesse et aux mécanismes de prise en charge** pour les enfants privés de leur milieu familial, sur la base du principe de non-discrimination ;
- 19) Systématiser le suivi de l'accueil par le **réseau familial élargi des enfants séparés** par les services d'accueil familial des communautés ;
- 20) Ancrer l'orientation vers l'accueil dans le cadre d'un **plan de prise en charge** suite à une évaluation individuelle multidisciplinaire du profil et des besoins de chaque ENAS, impliquant les services d'aide à la jeunesse, l'accueil et le tuteur, en privilégiant :
  - ▶ le placement en **familles d'accueil**, dans la mesure où ces familles offrent des modalités de prise en charge souvent plus adéquates que l'accueil en collectivité ;
  - ▶ **l'accueil dans de petites structures** ;
  - ▶ l'accueil favorisant l'autonomie pour les ENAS ayant acquis une autonomie suffisante ;

- 21) Créer davantage de **places spécialisées**, en s'appuyant sur l'expertise disponible, en particulier pour les ENAS provenant de flux migratoires mixtes et/ou les victimes de la traite des êtres humains, ainsi que pour les ENAS qui ont besoin d'un suivi multidimensionnel ou psychologique intensif ;
- 22) Renforcer la **coordination entre les services d'accueil et les tuteurs**, en spécifiant les rôles de chacun ;
- 23) Renforcer l'**expertise des services d'accueil** en matière d'accompagnement d'ENAS par des formations continues et des échanges d'expertise entre les intervenants des services de l'aide à la jeunesse au niveau communautaire et ceux de l'accueil au niveau fédéral ;
- 24) Garantir la **continuité de la prise en charge** en :
- ▶ faisant précéder chaque transfert d'une évaluation multidisciplinaire par les services de l'aide à la jeunesse, de l'accueil et le tuteur ;
  - ▶ harmonisant les approches pédagogiques dans les structures d'accueil, et les fonder sur une approche restauratrice ;
  - ▶ assurant la continuité dans l'organisation des places d'accueil ;
  - ▶ appliquant suffisamment de souplesse dans l'accord de sursis ;
- 25) Prévoir suffisamment de souplesse lors de la **mise en place de trajectoires** scolaires et/ou professionnelles individuelles et adaptées aux besoins des ENAS ;
- 26) Consolider les **systèmes de classes d'accueil** pour l'intégration scolaire des ENAS en :
- ▶ continuant à outiller les écoles et les professeurs concernés ;
  - ▶ prévoyant suffisamment de moyens pour organiser différentes classes, y compris d'alphabétisation ;
  - ▶ intégrant dès le départ des périodes d'immersion dans les classes régulières afin de faciliter la transition vers le système scolaire régulier ainsi que le parcours d'intégration ;
- 27) Renforcer les capacités et l'**accessibilité des services de santé mentale et de soutien psychosocial**, notamment par :
- ▶ la pérennisation du financement des services spécialisés en santé mentale destinés aux populations en exil ;
  - ▶ la formation et sensibilisation des services de santé mentale sur l'aide psychologique et mentale dans un cadre interculturel et sur les besoins spécifiques des ENAS ;
  - ▶ la mise à disposition d'une liste de services aux centres d'accueil et aux tuteurs ;
  - ▶ la création de partenariats entre les structures d'accueil et des services tels que ceux des *Centra Algemeen Welzijn*, *Centra Geestelijke Gezondheidszorg*, Services de Santé Mentale, Services de planning familial, structures d'Aide en Milieu Ouvert et d'autres organisations disposant de l'expertise en matière d'accompagnement psychosocial et mental d'ENAS ;
- 28) Affermir l'**offre de programmes visant à désigner des mentors ou « buddies »**.



#### 1.4. Procédures de séjour dans l'intérêt supérieur de l'enfant

« Si les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 relative aux réfugiés ne sont pas remplies, l'enfant non accompagné ou séparé doit bénéficier de toutes les formes disponibles de protection complémentaires à l'aune de ses besoins de protection. La mise en oeuvre de ces formes complémentaires de protection n'exonère pas un État de l'obligation de répondre aux besoins particuliers de protection des enfants non accompagnés ou séparés. Les enfants bénéficiaires des formes complémentaires de protection sont donc habilités à jouir dans leur intégralité de tous les droits fondamentaux garantis aux enfants se trouvant sur le territoire de l'État ou relevant de sa juridiction – dont les droits conditionnés par la régularité du séjour sur le territoire. »

CDE, OG n°6, para. 77

En vertu de l'article 9 de la loi sur la tutelle, le tuteur est responsable du choix de la procédure pour l'obtention d'un permis de séjour et de la représentation de l'ENAS dans le cadre de cette procédure. Le tuteur a également l'obligation de demander, sans délai, l'assistance d'un avocat pour l'ENAS, qui bénéficie de l'aide juridique gratuite<sup>136</sup>.

L'ENAS et son tuteur peuvent entamer différentes procédures en vue de l'obtention d'un permis de séjour, à savoir, par ordre de fréquence, la procédure de demande de protection internationale<sup>137</sup> devant le CGRA (asile et protection subsidiaire), la procédure dite « procédure solution durable »<sup>138</sup>, les procédures de régularisation pour raison médicale<sup>139</sup> ou humanitaire<sup>140</sup> et enfin la procédure relative à la traite des êtres humains<sup>141</sup>. La procédure de regroupement familial et la procédure de retour volontaire seront également abordées dans cette section.

Le choix d'une procédure de séjour adéquate n'est guère aisé pour l'ENAS et son tuteur. Cette décision dépend non seulement des connaissances

<sup>136</sup> Code judiciaire, art. 508/1 et suivants.

<sup>137</sup> La procédure de protection internationale est régie par la loi du 15 décembre 1980 (art. 48 à 52), op.cit. ; l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le CGRA ainsi que son fonctionnement (M. B., 27 janvier 2004).

<sup>138</sup> Loi du 15 décembre 1980, op. cit., art. 61/15 et s.

<sup>139</sup> Loi du 15 décembre 1980, op. cit., art., 9ter.

<sup>140</sup> Loi du 15 décembre 1980, op. cit., art., 9bis.

<sup>141</sup> Loi du 15 décembre 1980, op. cit., art., 61/2 et s.

administratives et juridiques du tuteur, de la capacité du tuteur à instaurer rapidement une relation de confiance avec l'ENAS, du degré de coordination avec d'autres intervenants et notamment ceux de l'accueil – ce qui lui permet de récolter l'information nécessaire concernant les raisons du départ de l'enfant de son pays d'origine, son parcours migratoire et ses circonstances individuelles –, mais également du degré de spécialisation de l'avocat auquel il est fait appel. S'il existe, dans la plupart des arrondissements judiciaires, des bureaux d'avocats spécialisés en droit des étrangers, seul le bureau d'aide juridique du Barreau francophone de Bruxelles dispose d'une section « MENA » mise en place, à Bruxelles, en coordination avec le Service Droit des Jeunes<sup>142</sup>.

Idéalement, le choix de la procédure la plus adéquate pour l'ENAS devrait se faire dès le départ, en fonction de son profil et dans le respect de l'intérêt supérieur de l'ENAS, en vue d'assurer une gestion efficace du facteur temps, ce qui permettrait, de plus, d'éviter de surcharger des ressources institutionnelles limitées. Pour ce faire, le tuteur doit disposer de la formation et des outils nécessaires, en concertation avec un avocat spécialisé en matière de droit des étrangers et disposant également de connaissances suffisantes en matière de droit de la jeunesse. La décision conjointe du tuteur et de l'avocat doit se baser sur les informations récoltées dans le cadre d'une relation de confiance établie avec l'ENAS et sa famille, ainsi que, le cas échéant, sur l'observation approfondie et multidisciplinaire effectuée par les intervenants de l'accueil et/ou de l'aide à la jeunesse.

Dans la pratique, les procédures sont parfois très longues et/ou ne débouchent pas systématiquement sur une prise de décision avant la majorité de l'ENAS. Étant donné qu'un grand nombre d'ENAS qui arrivent en Belgique ont 16 ou 17 ans, le traitement de leur demande de séjour avant leur majorité peut constituer un défi pour les administrations chargées de l'évaluation des demandes de séjour. Or, l'attente d'une décision d'un tel impact constitue une épreuve particulièrement pénible pour ces adolescents.

Étant donné les conséquences de l'absence de décision avant la majorité, notamment en ce qui concerne le droit au regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection internationale, il est indispensable que les institutions de l'asile et de l'immigration mettent en œuvre les moyens et ressources nécessaires au traitement rapide, sans pour autant porter préjudice à la qualité des décisions, des demandes de séjour.

#### **1.4.1. Procédure de protection internationale**

L'enregistrement des demandes de protection internationale est une compétence relevant de l'OE. Comme précédemment abordé (Voir *supra* [1.1.1.](#)), la cellule « Vulnérables » (anciennement MINTEH) dépendant du Département de Protection Internationale de l'OE est chargée de l'enregistrement des demandes de protection internationale des ENAS. Depuis l'ouverture du centre d'arrivée au Petit-Château, une équipe multifonctionnelle de l'OE, composée notamment de membres de la cellule Vulnérables, est chargée d'enregistrer en priorité les dossiers des ENAS et de remplir la fiche de signalement, dans les cas où l'ENAS se présente pour la première fois devant une autorité. Depuis février 2017, l'ENAS reçoit, lors de l'introduction de sa demande de protection internationale, une brochure d'information spécifique aux ENAS, conçue par le CGRA et disponible en dix langues différentes<sup>143</sup>. Dès cette première étape d'enregistrement terminée, le personnel médical de Fedasil reçoit ensuite l'ENAS pour un *screening* médical comprenant un dépistage de la tuberculose. Après cette courte évaluation médicale, Fedasil oriente l'ENAS dans le réseau d'accueil (Voir [1.3.1.](#)).

<sup>142</sup> Voir plus d'informations à l'adresse <https://bit.ly/2HFlwWX>

<sup>143</sup> Disponible également sur le site web du CGRA

Ce premier enregistrement de demande de protection internationale peut se faire sans le tuteur. L'entretien de protection internationale de l'OE, qui vise à collecter les informations nécessaires au traitement de la demande du ENAS et, le cas échéant, à son transfert vers un autre pays de l'UE dans le cadre de la réglementation Dublin, doit, quant à lui, impérativement avoir lieu en présence du tuteur en tant que représentant légal de l'ENAS. Cette entrevue ne peut dès lors avoir lieu qu'après la désignation du tuteur, soit plusieurs semaines après le premier enregistrement.

L'ENAS et son tuteur sont alors convoqués pour un entretien avec la cellule Vulnérables. S'il s'agit d'une première demande de protection internationale, cette audition comporte deux volets. Le premier consiste à recueillir les données d'identité de l'intéressé et des membres de sa famille ainsi qu'à obtenir des informations sur son parcours. Le second volet s'intéresse aux motifs de fuite de l'ENAS. S'il s'agit d'une demande ultérieure de protection internationale, l'entrevue a pour but d'enregistrer les nouveaux éléments apportés par l'enfant. Cet entretien a lieu pour tout ENAS dès l'âge de six ans et l'OE a, à cet effet, aménagé une salle d'audition à leur intention. Le personnel chargé de l'audition des enfants bénéficie de formations développées par l'*European Asylum Support Office* (ci-après EASO) sur les techniques d'entretien pour enfants ainsi que des formations en communication interculturelle.

Le rôle linguistique de la procédure (français ou néerlandais) est déterminé par l'OE<sup>144</sup>. Il reste identique tout au long de la procédure, ce qui signifie que tout entretien ou tout document (convocations et décisions) émis par les différentes instances concernées (OE, CGRA, CCE) par la demande de protection internationale sera dans la langue déterminée au départ, qui ne peut être changée,

notamment en fonction du lieu de résidence de l'ENAS ou de la langue du tuteur.

La cellule Dublin dépendant du département de Protection Internationale de l'OE est chargée de la mise en œuvre du règlement Dublin III<sup>145</sup>, qui comprend des garanties spécifiques pour les ENAS. Pour ce faire, elle utilise la base de données Eurodac<sup>146</sup>, qui informe l'OE sur l'éventuelle introduction de demandes antérieures de protection internationale dans un autre pays de l'UE. Cette cellule évalue aussi, dans le cadre du même règlement, la possibilité de regroupement familial de l'ENAS avec des membres de sa famille présents dans d'autres pays de l'UE. Depuis l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne du 6 juin 2013<sup>147</sup>, l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile de l'ENAS n'ayant pas de famille en séjour légal dans un autre État membre est celui où ce dernier a introduit sa demande la plus récente<sup>148</sup>. Si l'ENAS n'a pas introduit de demande de transfert ou s'il n'a pas de famille ou de proches autorisés à séjourner dans un État membre de l'UE, l'OE transmet la demande au CGRA.

Par contre, si l'ENAS a de la famille dans un autre pays de l'UE qu'il souhaite rejoindre, son tuteur doit en faire la demande formelle à la cellule Dublin, qui organise un entretien spécifique avec l'enfant et son tuteur afin d'évaluer la situation familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans la pratique, c'est un membre du personnel de la cellule *Personnes Vulnérables* du *Service Interviews* du Département de Protection Internationale qui assure l'audition. Après l'audition et à la réception de tous les documents nécessaires à la demande de transfert, l'OE demande la prise en charge de l'ENAS par le pays de résidence de sa famille.

<sup>144</sup> Voir <https://bit.ly/2HE5pdg>.

<sup>145</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) dit règlement Dublin III.

<sup>146</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

<sup>147</sup> C.J.U.E., 6 juin 2013, M.A., B.T., D.A. c. Royaume-Uni (C-648/11).

<sup>148</sup> <https://bit.ly/2WnAl4h>, p. 93.

Toujours dans le cadre de la réglementation Dublin III, c'est la cellule Dublin qui traite des demandes de prise en charge des demandes de protection internationale d'ENAS envoyées par d'autres États membres aux fins de permettre un regroupement familial avec des membres résidant en Belgique. Dans ce cas de figure, un entretien Dublin est organisé avec les membres de la famille de l'ENAS résidant en Belgique. Depuis 2018, c'est la cellule Vulnérables (anciennement MINTEH) qui effectue cet entretien et qui rend ensuite un avis concernant l'intérêt supérieur de l'enfant à la cellule Dublin avant que celle-ci ne statue sur la demande de prise en charge de l'ENAS par la Belgique.

Le règlement Dublin III prévoit un délai de trois mois pour l'introduction d'une requête auprès d'un autre État membre ; ce délai commence à la date de l'introduction de la demande de protection internationale<sup>149</sup>. Cet autre État membre dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la requête pour statuer sur cette dernière<sup>150</sup>. Le transfert effectif, suite à une décision de prise en charge, doit s'organiser dans un délai de six mois. Vu le risque d'accumulation des délais d'attente, le regroupement familial peut s'avérer, dans la pratique, un processus long et difficile dans le cadre du règlement Dublin III, ce qui a parfois pour conséquence des mouvements secondaires ou des séjours irréguliers des ENAS dans d'autres États de l'UE<sup>151</sup>.

Dès la Belgique désignée en tant que pays responsable du traitement de la demande de protection internationale, le dossier est envoyé au CGRA. Celui-ci est chargé de traiter les demandes de protection internationale, en première instance, et ce, de manière prioritaire, quand elles émanent d'ENAS. Un nombre de garanties, fixées par la loi du 15 décembre 1980<sup>152</sup>

ainsi que par l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le CGRA<sup>153</sup>, ont été mises en place par le CGRA en ce qui concerne le traitement de dossiers d'enfants. Une unité « mineurs »<sup>154</sup> du CGRA se charge de la formation<sup>155</sup> des officiers de protection spécialisés dans le traitement desdits dossiers<sup>156</sup>. Cette unité coordonne et supervise la gestion de demandes de protection internationale introduites par des ENAS, par des enfants accompagnés faisant état d'un besoin personnel de protection, et par de jeunes adultes de 18 et 19 ans. Y sont planifiées également les auditions et coordonnés les contacts avec les tuteurs ou d'autres intervenants concernés par les dossiers qui relèvent de sa compétence.

Pour ce qui est de l'entretien personnel de l'ENAS, il a lieu, en la présence obligatoire de son tuteur et de son avocat, dans des locaux spécifiquement aménagés pour les enfants et avec du matériel adapté à leur âge. L'ENAS peut également demander à être accompagné lors de cet entretien par une personne de confiance, dotée d'une expertise professionnelle spécifique, afin de le soutenir. Les techniques d'entretien sont adaptées à l'âge des enfants et veillent à atténuer le risque de leur faire revivre un traumatisme.

Le CGRA prévoit de traiter les dossiers d'ENAS en priorité. Considérant l'augmentation très importante des demandes de protection internationale en 2015 et 2016, il a été constaté que le traitement des demandes de protection internationale et plus particulièrement de personnes y compris d'ENAS provenant d'Afghanistan, qui constituaient une grande partie de la charge de travail du CGRA, a été significativement plus long que celui des demandes d'autres pays d'origine. En vue de répondre à cette augmentation de charge de travail, du personnel supplémentaire a été recruté

<sup>149</sup> Règlement (UE) n° 604/2013, *op.cit.*, art. 21, para. 1.

<sup>150</sup> *Ibid.* art. 22, para. 1.

<sup>151</sup> Voir à cet effet UNHCR, *Left in Limbo: UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation*, August 2017.

<sup>152</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, Art. 57/1, § 4: « L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération déterminante qui doit guider le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides au cours de l'examen de la demande de protection internationale. »

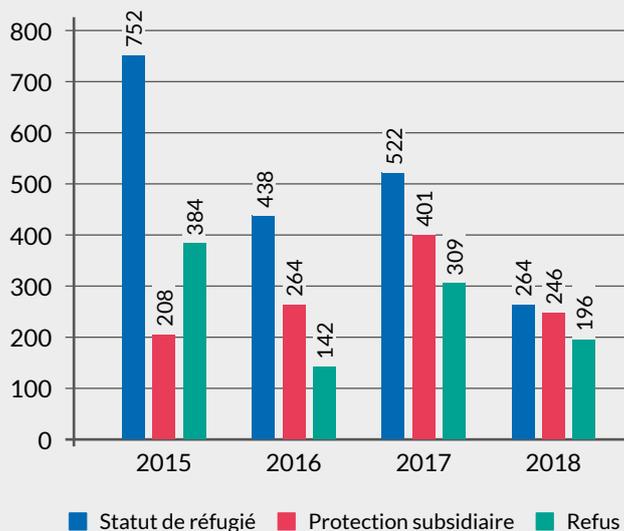
<sup>153</sup> Arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le CGRA ainsi que son fonctionnement, art. 2 et 14.

<sup>154</sup> La cellule Mineurs du CGRA veille au respect des différentes sauvegardes d'intérêt supérieur mises en place par l'institution pour le traitement adapté des demandes d'asile introduites par les ENAS. Chargée du contrôle de la qualité du traitement des dossiers de mineurs, cette cellule traite à cet égard les plaintes introduites auprès d'elle contre un officier de protection qui ne respecterait pas les normes d'audition.

<sup>155</sup> Celle-ci comprend également des modules conçus par le bureau d'appui à l'asile de l'UE (EASO).

<sup>156</sup> Voir <https://bit.ly/2W6ii8G>: Outre la formation de base et un minimum de deux années d'expérience dans l'audition d'adultes, ces officiers de protection jouissent d'une formation spécifique, comprenant des modules sur la législation, les directives, les dispositions et la législation en matière de tutelle, au niveau belge et européen ; le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ; les phases de développement de l'enfant et les différents niveaux de maturité ; le fonctionnement de la mémoire chez l'enfant ; les indicateurs de vulnérabilité chez l'enfant ; le mandat éventuel d'un enfant ; la position de l'enfant dans les différentes cultures et la communication interculturelle avec les enfants ; les formes de persécution liées spécifiquement à l'enfant.

## DOSSIERS MENA CGRA - DÉCISIONS



au CGRA. A ce titre, l'implication récente du rôle linguistique français dans le traitement des dossiers afghans, précédemment traités par les sections néerlandophones, a requis la formation de personnel et le recrutement d'interprètes supplémentaires. Par ailleurs, suite au constat fait en Belgique et dans les pays voisins de l'absence fréquent dans le chef de nombreux jeunes afghans de soumettre des documents d'identité, le CGRA a introduit, en 2016, un questionnaire<sup>157</sup> supplémentaire visant à l'aider dans son examen des lieux d'origine et de résidence avant d'arriver en Europe. Cependant, celui-ci a été abandonné en 2018 suite à la modification de la loi des étrangers<sup>158</sup> qui prévoit désormais l'obligation pour le requérant de déposer des documents étayant son identité et sa nationalité.

« Je n'ai pas eu d'expériences négatives en Belgique. Sauf le long temps d'attente. C'est très très long. Nous avons été sans nouvelles depuis longtemps. Ca a influencé notre motivation d'apprendre. L'incertitude n'aide pas quand tu veux faire des plans. »

S., 17 ans, Afghanistan

En ce qui concerne l'évaluation des demandes de protection internationale des ENAS, le CGRA porte une attention particulière aux formes de persécutions spécifiques aux enfants y compris liées au genre. Le CGRA applique également le bénéfice du doute de manière plus large que pour les adultes. Ceci s'est traduit au cours des dernières années par un taux de reconnaissance systématiquement plus élevé pour les enfants demandeurs de protection internationale que pour les adultes. En 2018, le taux de protection pour les demandes d'enfants non accompagnés et séparés, toutes nationalités confondues, était de 72%, par rapport au taux général de protection, tous âges confondus, de 49% ; celui de 2017 pour les ENAS s'élevait à 69,9 % contre le taux général de protection de 50,7%.<sup>159</sup>

En 2014 et 2015, le CGRA a procédé à un large processus consultatif en vue d'examiner, en première instance, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de la procédure de protection internationale. Ce processus consultatif, a résulté en l'instauration de directives internes visant à une meilleure prise en considération du risque de violation des droits à la santé, à un niveau de vie suffisant ou à l'éducation<sup>160</sup>, à condition que le lien soit établi avec un des cinq motifs de persécution de la Convention de Genève<sup>161</sup>. Il a également eu pour résultat l'ancrage juridique de la possibilité d'audition des enfants accompagnés dans le cadre de la modification en novembre 2017 de la loi du 15 décembre 1980, assurant la transposition de la directive européenne

<sup>157</sup> Questionnaire – étape procédurale supplémentaire : <https://bit.ly/30WMt10>

<sup>158</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, art. 48/6.

<sup>159</sup> Chiffres mis à disposition par le CGRA.

<sup>160</sup> En conformité avec les articles 24, 27 et 28 de la CIDE, *op. cit.*

<sup>161</sup> Convention internationale relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, art. 1<sup>er</sup>, A, para. 2.

concernant la Procédure d'asile de 2013<sup>162</sup>, entrée en vigueur en mars 2018.<sup>163</sup>

Néanmoins, il demeure que nombre d'intervenants ont évoqué le défi que constitue la prise en compte des vulnérabilités et des particularités des situations des ENAS. Différents acteurs rencontrés ont notamment relevé un traitement parfois insuffisamment adapté, notamment en ce qui concerne le partage de la charge de la preuve, des demandes de protection internationale d'ENAS plus âgés, desquels il est parfois attendu un degré de connaissances et un niveau de collaboration ne tenant pas suffisamment compte de leurs situations individuelles, notamment de leur âge avant leur départ du pays d'origine ou de leur niveau d'enseignement. Il a par ailleurs été soulevé des difficultés de prise en considération de l'impact potentiel de traumatismes sur le récit lors de l'audition et de l'évaluation de la demande de protection internationale. Si le CGRA prévoit pour ses officiers de protection des formations sur la question du traumatisme, assurées par Solentra en 2017 et 2018, et qu'il encourage les tuteurs et avocats à remettre des attestations établies par des psychologues reconnus pour mieux tenir compte de problématiques psychologiques, des difficultés semblent persister y compris de par la réticence de certains des intervenants concernés de partager de telles informations, notamment dans le cadre du secret professionnel.

En cas de désaccord de l'ENAS ou de son tuteur avec la décision du CGRA, un recours peut être introduit devant le Conseil du Contentieux des Étrangers (ci-après le CCE). Cette juridiction administrative agit en plein contentieux dans le traitement de recours contre des décisions du CGRA. En ce qui concerne le traitement de recours introduits par des ENAS, le CCE ne prévoit pas de garanties procédurales supplémentaires, outre la présence en principe obligatoire du tuteur. Ces recours sont traités de la même manière que ceux des adultes, notamment en audience publique, et sont attribués à toutes les

chambres du CCE. Plusieurs intervenants ont toutefois mentionné des différences dans la jurisprudence entre les chambres, qui ne concernent d'ailleurs pas seulement les enfants, et soulignent par là un besoin d'uniformisation de la pratique jurisprudentielle dans le plein contentieux d'asile.

Lorsque le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est invoqué dans le recours, le CCE et le Conseil d'État se réfèrent, depuis 2013, à leur jurisprudence constante selon laquelle ce principe est dépourvu d'effet direct en raison de son manque de précision. Un arrêt du Conseil d'État du 29 mai 2013<sup>164</sup> a en effet estimé que cet article était insuffisant pour donner un effet direct à la CIDE dans le cadre de l'asile et que des précisions supplémentaires devaient être apportées. Il existe cependant une jurisprudence importante qui renvoie à la notion de « minorité » de la ou du requérant pour justifier une application plus généreuse du bénéfice du doute dans l'évaluation de la crédibilité.

#### 1.4.2. Procédure 'solution durable'

Les articles 61/14 et suivants de la loi de 1980 offrent la possibilité au tuteur de l'ENAS d'introduire une demande de séjour en Belgique sur la base de la détermination d'une solution durable<sup>165</sup>. La cellule Vulnérables (anciennement MINTEH) de l'OE est chargée de traiter cette demande. Les ENAS de l'Espace Économique Européen n'ont pas accès à cette procédure. En effet, si la définition du MENA a été élargie dans la loi sur la tutelle en 2014 (Voir [1.1.2.](#)), ce n'est pas le cas de la définition du MENA de l'article 61/14 dans la loi sur le séjour. La loi prévoit l'obligation d'une audition avec l'ENAS et son tuteur et la présence facultative de l'avocat si le tuteur le demande.

Depuis une modification de la loi de 1980 en 2015, cette procédure peut être introduite simultanément à la procédure de protection internationale. Dans la pratique toutefois, l'OE ne traite pas les deux

<sup>162</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

<sup>163</sup> Voir <https://bit.ly/2EDG40X>.

<sup>164</sup> Conseil d'État, arrêt 223.630 du 29 mai 2013.

<sup>165</sup> L'article 61/14 de la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, définit « la solution durable » pour un MENA comme suit :

- soit le regroupement familial, conformément aux articles 9 et 10 de la CIDE, dans le pays où les parents se trouvent légalement ;
- soit le retour vers le pays d'origine ou vers le pays où le MENA est autorisé ou admis à séjourner, avec des garanties d'accueil et de soins adéquats, en fonction de son âge et de son degré d'autonomie, soit de la part de ses parents ou d'autres adultes qui s'occuperont de lui, soit de la part d'organismes publics ou d'organisations non gouvernementales ;
- soit l'autorisation de séjourner en Belgique, compte tenu des dispositions prévues par la loi.

demandes simultanément si un examen de la situation de l'enfant ou de sa famille dans le pays d'origine se révèle essentiel afin de pouvoir prendre une décision sur une solution durable pour l'enfant. Cet examen peut en effet prévoir des contacts avec les autorités du pays d'origine à des fins de vérification de l'identité ou de la situation familiale de l'ENAS. L'OE attend dès lors que le CGRA ait pris une décision statuant sur le risque de persécution dans le cadre de la procédure de protection internationale.

La loi du 15 décembre 1980 prévoit que l'OE « vise prioritairement à sauvegarder l'unité familiale, conformément aux articles 9 et 10 de la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 »<sup>166</sup>. Dans la pratique, l'OE dit examiner simultanément les trois options prévues par la loi (le regroupement familial avec les parents dans le pays où ils résident légalement ; le retour vers le pays d'origine avec des garanties d'accueil et de soins ; et l'autorisation de séjour en Belgique). La charge de la preuve est dite partagée : il incombe, d'une part, à l'ENAS et à son tuteur de faire une proposition de solution durable et de motiver les raisons pour lesquelles le séjour en Belgique (ou un retour vers le pays d'origine) serait dans l'intérêt supérieur de l'ENAS et, d'autre part, à la Cellule Vulnérables de l'OE, conjointement avec le tuteur si possible, d'évaluer les différentes options de solution durable et de motiver sa décision concernant la solution durable proposée pour l'ENAS.

L'obtention d'un titre de séjour dans le cadre de la procédure dite « solution durable » se fait en plusieurs étapes, chacune étant soumise à conditions. Selon la loi précitée, une copie d'un document d'identité doit en principe être jointe à la demande d'autorisation de séjour<sup>167</sup> ou le tuteur, du moins, doit s'engager à entreprendre les démarches pour obtenir un tel document. La cellule Vulnérables peut toutefois examiner une demande de séjour en l'absence de document d'identité. Dans la pratique, cette cellule peut proposer une solution durable en Belgique à condition que le Ministre ou son délégué ait évalué que l'absence de document d'identité se justifie « sur

la base d'éléments de preuve suffisamment sérieux, objectifs et concordants »<sup>168</sup>.

En vue de l'obtention sur la base de l'article 61/19 d'un permis de séjour d'un an ou le renouvellement de ce permis sur la base de l'article 61/21, l'ENAS doit soumettre la preuve d'une scolarité régulière. La connaissance d'une des langues nationales est une condition supplémentaire au renouvellement du permis de séjour. Ceci s'avère particulièrement difficile pour les ENAS dont le parcours scolaire est difficile et/ou qui présentent une problématique psychologique ou mentale.

Malgré l'existence de cette procédure spécifique pour les ENAS, un écart structurel est constaté entre le nombre d'ENAS bénéficiant d'un tuteur et n'ayant pas introduit une demande de protection internationale,<sup>169</sup> et le nombre de demandes dites de « solution durable ». Un certain nombre d'intervenants a imputé cette divergence au fait que, si certains tuteurs ne souhaitent pas faire connaître leur(s) pupille(s) à l'OE vu leur majorité imminente, plus nombreux sont les tuteurs qui ne connaissent pas suffisamment cette procédure, perçue comme complexe par le nombre d'étapes et/ou de conditions requises pour l'obtention d'un permis de séjour. Fort de ce constat, le Service des Tutelles en partenariat avec l'OE et des organisations de tutelle professionnelle<sup>170</sup> ont organisés des formations supplémentaires en vue de renforcer les connaissances des tuteurs concernant cette procédure.

Le cadre législatif actuel ne prévoit pas d'approche holistique et multidisciplinaire dans l'évaluation de ces demandes. La Cellule Vulnérables utilise actuellement la liste de facteurs proposés par *Safe and Sound*<sup>171</sup> pour évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant. Le tuteur peut s'il le souhaite recourir à des rapports d'experts en psychologie ou en développement de l'enfant, ce qui n'est toutefois pas effectué de manière systématique. L'OE a indiqué à ce sujet que, s'il est vrai que les organismes de protection de l'enfance (notamment l'aide à la jeunesse) ne sont souvent pas inclus dans le

<sup>166</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, art. 61/17.

<sup>167</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, art. 61/20 ; Arrêté Royal du 8 octobre 1981, *op. cit.*, art. 110sexies, al. 1, 3°.

<sup>168</sup> Arrêté Royal du 8 octobre 1981, *ibid.*, art. 110decies.

<sup>169</sup> Voir graphique p. 17.

<sup>170</sup> En septembre 2018, l'OE, en partenariat avec le Service des Tutelles, a entamé un cycle bilingue de formations volontaires dispensé par la cellule de Caritas à l'attention des tuteurs sur la procédure dite « solution durable ».

<sup>171</sup> UNHCR-UNICEF, *op. cit.*, p. 42.

processus d'évaluation, il est tenu compte de leur avis dans ce processus quand ils sont présents.

Par ailleurs, dans la recherche d'une solution durable, le tuteur et l'OE ne recourent pas systématiquement, principalement faute de réseaux d'informations dans certaines situations, à une recherche approfondie des circonstances spécifiques aux enfants dans leur pays d'origine ou de dernière résidence. Dans certains des pays concernés, l'OE ne peut faire appel qu'à des officiers d'immigration de liaison, rattachés au réseau diplomatique belge. L'OE dispose également du réseau diplomatique belge auquel il peut faire appel par un accord de protocole entre le Ministère des Affaires Étrangères et le Ministère de l'Intérieur. Dans ce cas, l'ENAS est informé de cette possibilité par la cellule Vulnérables. Si cette dernière n'a pas besoin de son consentement pour entamer de telles recherches, elle tient toutefois compte d'éléments qui pourraient indiquer que ce ne serait pas dans l'intérêt supérieur de l'ENAS ou que la famille pourrait courir un danger en raison des investigations entamées. La cellule Vulnérables demande par ailleurs à ce que le poste diplomatique en question traite les demandes d'informations en toute discrétion. Le personnel concerné des postes diplomatiques ne reçoit néanmoins pas de formation spécifique en la matière.

Dans le cadre de cette procédure il s'avère dès lors souvent difficile dans la pratique de procéder à une évaluation adéquate de la solution durable, car cette évaluation dépend en grande partie de la volonté de l'enfant et/ou de son tuteur, ainsi que de la mobilisation du réseau établi autour de l'enfant, de partager des informations avec le fonctionnaire chargé du dossier.

Différents intervenants ont finalement rapporté qu'un certain nombre d'ENAS atteint la majorité avant la prise de décision par l'OE<sup>172</sup>. Si la cellule Vulnérabilité a indiqué tenter, dans la mesure du possible, déterminer, sur base des éléments dont elle dispose, la solution durable avant la majorité de l'enfant, il peut arriver qu'elle n'y parvienne pas, notamment en cas de dossier considéré comme incomplet ou frauduleux, ou encore quand l'ENAS est entré tardivement dans la procédure.

Un ordre de quitter le territoire risque, dans ce cas, de lui être notifié, en fonction des éléments du dossier administratif.

### **1.4.3. Procédure de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains**

La loi du 15 décembre 1980<sup>173</sup> prévoit des dispositions particulières pour la protection des victimes de la traite des êtres humains (ci-après TEH) ou de formes aggravées de trafic des êtres humains. Les services de première ligne jouent un rôle crucial dans la détection des victimes potentielles de traite. Si la victime est un ENAS, il doit immédiatement être signalé au ST et à l'OE.

En ce qui concerne les ENAS, la procédure de séjour pour les victimes de la TEH est constituée de trois phases<sup>174</sup>. Dans un premier temps, l'ENAS se voit désigner, par le ST, un tuteur spécialisé en matière de TEH. Celui-ci informe l'enfant de la possibilité d'obtenir un titre de séjour en tant que victime de la traite des êtres humains. Il faut toutefois remplir trois conditions : premièrement, s'il n'est pas obligatoire de formellement porter plainte, l'enfant doit toutefois coopérer avec les autorités chargées de l'enquête en faisant au minimum une déclaration dans ce sens ; deuxièmement, l'enfant doit rompre ses liens avec le trafiquant et troisièmement, accepter d'être pris en charge juridiquement par un des trois centres d'accueil de victimes de TEH agréés, à savoir Payoke, Sürya et Pag-Asa, qui n'accueillent cependant pas de victimes mineures. Le centre Espéranto du côté francophone et Minor-Ndako du côté flamand accueillent des victimes mineures de la traite mais ne sont pas agréés en tant que centre d'accompagnement juridique de victimes mineures de TEH. Dans la pratique, une prise en charge par un de ces deux centres suffit pour remplir la troisième condition, à condition qu'un des trois centres agréés mentionnés ci-dessus assurent l'accompagnement juridique de la victime mineure. Si ces trois conditions sont remplies, l'OE délivre à la demande du centre agréé un permis de séjour valable trois mois. Ce permis de séjour peut être prolongé de

<sup>172</sup> Voir aussi S. D'HONDT et C. PETERS, *Indicateurs nationaux des droits de l'enfant. Make them count*, op. cit., ME4. Solution durable pour les mineurs étrangers, p. 203.

<sup>173</sup> Loi du 15 décembre 1980, op. cit., art. 61/2 à 61/5 ; Cette procédure est détaillée dans la circulaire du 26 septembre 2008 (Circulaire du 26 septembre 2008, relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou certaines formes aggravées de trafic des êtres humains, M. B., 31 octobre 2008).

<sup>174</sup> ECPAT, *La Traite des Enfants en Belgique, Identification et protection des victimes*, Bruxelles, décembre 2016, pp.33-34

trois mois si la procédure judiciaire le nécessite. A la fin de cette première phase, l'OE demande à être informé par le Procureur du Roi ou par l'auditeur du travail si l'ENAS peut toujours être considéré comme une victime dans le cadre de son enquête.

Dans un second temps, si le Procureur, ou l'auditeur, émet un avis positif à la demande de l'OE, ce dernier délivre un certificat d'inscription au Registre des Étrangers d'une durée de 6 mois. Ce certificat peut être renouvelé jusqu'à ce que le tribunal compétent rende son verdict.

Dans un troisième temps, l'enfant pourra, s'il est reconnu victime de traite, obtenir au terme de la procédure un permis de séjour permanent. Afin d'être reconnu comme tel, sa déclaration doit avoir permis de mener à la condamnation des trafiquants, ou avoir permis au procureur ou à l'auditeur de retenir la prévention de traite dans ses réquisitions.

Certaines garanties procédurales incorporées dans la législation relative à la protection pénale des mineurs veillent à ce que les autorités compétentes prennent l'intérêt supérieur de l'enfant en considération. Il faut notamment que les enfants soient auditionnés par des professionnels formés et dans des locaux adaptés. Les auditions doivent en outre être enregistrées pour éviter la répétition de questions pouvant entraîner une retraumatisation de l'enfant<sup>175</sup>.

Dans la pratique, cette procédure est toutefois très complexe du fait des conditions qui y sont attachées, notamment la condition de coopération avec les autorités qui est psychologiquement lourde pour l'enfant victime de traite. Cette condition est d'autant plus difficile pour les enfants dont le réseau familial a été impliqué dans la traite. Le recours des avocats et tuteurs à cette procédure est dès lors très limité<sup>176</sup>. Ils recourent plutôt à la procédure d'asile, qui ne garantit toutefois pas une reconnaissance du statut de réfugié sur la base de faits de TEH si ceux-ci ne sont pas liés à un des cinq motifs prévus par la Convention de Genève ou s'ils n'induisent pas un risque réel de traitement inhumain ou dégradant dans le cadre de l'évaluation du besoin de protection subsidiaire.

Malgré cette réticence, de l'avis des experts<sup>177</sup>, la procédure de la traite offre des avantages au niveau de la protection. Elle prévoit, en effet, un accompagnement administratif, juridique et psychomédical par un centre spécialisé ; un hébergement durable adapté spécifiquement aux enfants victimes de traite ; la scolarisation obligatoire ; l'accès à une aide sociale du CPAS ; une possibilité de réparation pour le préjudice subi ; l'obtention d'un permis de séjour à durée illimitée même pour l'ENAS devenu adulte en cours de procédure.

#### **1.4.4. Demandes d'autorisation de séjour pour raison médicale ou humanitaire**

Au sein du département Séjour Exceptionnel de l'OE, les unités « Séjour Médical » et « Séjour Humanitaire » traitent, entre autres, des demandes d'autorisation de séjour pour raison médicale ou humanitaire introduites par les ENAS. La législation ne prévoit pas d'audition des requérants pour les dossiers traités dans le cadre de ces deux procédures d'autorisation de séjour. Dans la pratique, les tuteurs et les ENAS utilisent très peu ces deux procédures.

Sur base de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, « l'étranger qui souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne » peut faire une demande de séjour valable de plus de trois mois. La loi ne prévoit pas de traitement différentiel pour les enfants. Cette procédure est toutefois très peu sollicitée pour les ENAS, car les tuteurs expérimentés préfèrent le cas échéant orienter l'ENAS vers la procédure particulière pour les MENA (Voir *supra* [1.4.2.](#)).

Une demande de séjour dite de régularisation humanitaire peut également être introduite sur la base de l'article 9bis de la loi de 1980 par tout étranger en possession d'un document d'identité. La loi ne précise toutefois pas les conditions auxquelles un tel octroi de séjour serait subordonné, donnant un pouvoir discrétionnaire à l'OE en la matière. L'autorisation de

<sup>175</sup> ECPAT, *La Traite des Enfants en Belgique, Identification et protection des victimes*, op.cit., pp.35-36

<sup>176</sup> En 2018, 7 MENA sont entrés dans cette procédure (source : OE).

<sup>177</sup> ECPAT, op.cit., pp.35-37.

séjour sur la base humanitaire est donc une faveur accordée suite à une évaluation au cas par cas. Il arrive que cette procédure soit utilisée par des avocats pour les ENAS dont la procédure « solution durable » n'a pas abouti ou risque de rester sans réponse avant qu'ils ne deviennent majeurs, sachant que le pouvoir discrétionnaire est appliqué de manière un peu plus souple pour les enfants que pour les adultes.

#### **1.4.5. Procédure de regroupement familial en Belgique pour les ENAS bénéficiaires de la protection internationale**

Le rétablissement du lien familial et le regroupement familial en Belgique, dans la mesure du possible, constituent des étapes importantes dans le retour à une vie normale. Ils sont souvent indispensables à une intégration réussie<sup>178</sup> pour les ENAS bénéficiaires de la protection internationale (ci-après BPI).

Seuls les ENAS qui ont obtenu un statut de protection internationale, par la reconnaissance de leur statut de réfugié ou l'attribution de la protection subsidiaire<sup>179</sup>, ont droit au regroupement familial avec leurs parents. Les ENAS qui ont obtenu un statut de séjour dans le cadre d'une autre procédure ne peuvent quant à eux bénéficier du regroupement familial. A l'opposé des bénéficiaires adultes de la protection internationale, l'ENAS bénéficiaire de cette protection a droit au regroupement familial avec ses parents aussi longtemps qu'il n'a pas obtenu la majorité et s'il est arrivé en Belgique « sans être accompagné d'un étranger majeur responsable de lui par la loi et [qu'il] n'ait pas été effectivement pris en charge par une telle personne par la suite, ou ait été laissé seul après être entré dans le Royaume »<sup>180</sup>, en étant exempté des conditions matérielles (revenu, logement, assurance médicale)<sup>181</sup>.

Depuis l'arrêt de la Cour de Justice de l'UE du 12 avril 2018<sup>182</sup> entérinant le droit au regroupement familial des ENAS devenus majeurs pendant la procédure

d'asile, l'ENAS devenu majeur avant d'avoir obtenu son statut de protection internationale peut également obtenir le regroupement familial avec ses parents si ces derniers introduisent une demande de regroupement familial dans les trois mois suivant la décision de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire<sup>183</sup>. Cette jurisprudence suivie par l'OE constitue une évolution positive pour l'application effective du droit au regroupement familial des ENAS devenus majeurs pendant leur procédure de protection internationale. Toutefois, cette possibilité d'introduction dans les trois mois suivant la décision de protection internationale ne s'applique pas à ceux devenus majeurs dans les jours ou les semaines suivant l'obtention de leur statut. Dans la pratique, vu le temps particulièrement court qui leur reste et les différents obstacles pratiques au regroupement familial, il est extrêmement difficile pour ces ENAS d'obtenir le regroupement familial avec leurs parents.

Si les ENAS ne sont pas soumis à des conditions matérielles, d'autres difficultés importantes persistent quant à l'introduction d'une demande de regroupement familial, tant pour les BPI enfants que les adultes. Il s'agit notamment du fait que la prise en considération de la famille nucléaire se limite aux ascendants ; que la demande de visa doit être introduite par les membres de la famille des BPI auprès de l'ambassade belge compétente et que les délais d'introduction peuvent être trop courts, soit avant l'obtention de la majorité ou dans les 3 mois suivant l'obtention du statut de protection si l'ENAS est devenu majeur pendant sa procédure de protection internationale.

Si la loi prévoit que seuls les parents de l'ENAS peuvent introduire une demande de visa de regroupement familial, les frères et sœurs mineurs de l'ENAS peuvent, quant à eux, obtenir un visa humanitaire à condition qu'il soit demandé simultanément à la demande des parents. L'obtention d'un tel visa humanitaire s'avère, par conséquent, particulièrement difficile voire impossible pour les fratries des ENAS

<sup>178</sup> Voir UNHCR – Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, Constats et recommandations*, juin 2018, disponible à l'adresse [https://www.myria.be/files/Myria\\_Nota-FR\\_v2.pdf](https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf).

<sup>179</sup> La loi du 15 décembre 1980 a été modifiée en juillet 2013, afin de permettre également aux bénéficiaires de la protection subsidiaire d'obtenir un regroupement familial exempté des conditions matérielles prévues par la législation.

<sup>180</sup> Loi du 15 décembre 1980, *ibid.*, art. 10, al. 1, 7°.

<sup>181</sup> Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, art. 10, para. 2.

<sup>182</sup> C.J.U.E., 12 avril 2018, A S c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

<sup>183</sup> Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2018, op.cit.*, pp. 87-91.

dont les deux parents ont disparu, sont décédés ou refusent d'introduire une demande de regroupement familial. Des problèmes spécifiques peuvent en outre se présenter lorsqu'un seul des parents introduit une demande de regroupement familial, vu la nécessité de joindre des documents attestant du droit de garde des parents ou du décès de l'autre parent.

Par ailleurs, il a été souligné que les ENAS supportent difficilement les longs délais de traitement (9 mois, avec possibilité de prolongation, renouvelable une fois, de trois mois), ceux-ci rajoutant souvent à leurs souffrances psychologiques ou mentales.

Il est, par ailleurs, fréquent que l'OE, en cas de difficultés de vérification de l'authenticité des documents attestant des liens familiaux, prenne une décision de refus sous condition d'un test ADN. Dans ce cas, l'ENAS est invité par l'OE à participer à une séance d'information au sujet dudit test. L'enfant doit ensuite marquer son accord avant de procéder au test. Après cette étape, les membres de la famille dans le pays d'origine sont invités par l'ambassade à effectuer le prélèvement sanguin, qui est envoyé à Bruxelles par valise diplomatique. Les analyses sont réalisées dès qu'une preuve de paiement de ces analyses a été envoyée à l'OE. Dans la pratique, le regroupement familial peut par conséquent être retardé de plusieurs mois supplémentaires, notamment en raison des temps d'attente particulièrement longs pour la participation aux séances d'information et l'organisation des tests ADN. Ces temps d'attente semblent être induits par le nombre relativement plus élevé de demandes de regroupement familial de la part de familles de réfugiés suite aux taux de reconnaissances élevés des dernières années et les capacités de traitement de ces demandes proportionnellement limitées de l'OE.

Parmi les difficultés pratiques pour obtenir un regroupement familial, figurent aussi les nombreux coûts de la procédure, à savoir les frais de traitement demandés par les services consulaires du Ministère des Affaires Étrangères, d'obtention de documents, de

traduction et de légalisation, d'attestations médicales et de tests ADN éventuels ainsi que les coûts des voyages vers le poste diplomatique et vers la Belgique.

Ces différentes difficultés et obstacles rendent la procédure de regroupement familial très compliquée, voire souvent impossible à réaliser, pour les ENAS bénéficiaires de la protection internationale, qui sont par ailleurs parfois informés tardivement de cette possibilité par le tuteur. Cette réalité est corroborée par les chiffres disponibles en matière de regroupement familial des ENAS BPI avec leurs parents<sup>184</sup>.

#### 1.4.6. Procédure de retour et « My Future »

L'ENAS est protégé par la loi contre toute mesure d'éloignement forcé<sup>185</sup>. L'ENAS dispose toutefois de la possibilité de décider de retourner volontairement dans son pays d'origine. La loi de 1980 prévoit par ailleurs des garanties spécifiques en matière de retour des ENAS : avant toute décision de retour, traduite par un ordre de reconduire, l'OE doit s'assurer qu'il n'existe pas de risque de TEH, que la situation familiale permet d'accueillir l'ENAS dans des conditions adéquates ou qu'il existe une structure d'accueil adaptée dans le cadre de laquelle un placement serait dans l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>186</sup>.

En partenariat avec l'OIM et Caritas, Fedasil est chargé de la mise en œuvre du programme belge de retour volontaire *Return of Ex-Asylum-Seekers Belgium* (REAB). Afin de pouvoir bénéficier de ce programme de retour volontaire, l'ENAS doit remplir plusieurs conditions. Le retour doit être demandé explicitement par l'ENAS, qui doit en outre avoir bénéficié d'une préparation approfondie au retour, d'une part par le tuteur qui a donné son accord formel pour le retour et d'autre part par Fedasil en partenariat avec Caritas et l'OIM. Ces organisations vérifient les conditions de sécurité, les conditions de vie familiale et la possibilité de suivi d'un projet de réintégration sur place par un partenaire local. Des garanties supplémentaires pour les ENAS

<sup>184</sup> Voir les statistiques concernant le regroupement familial publiées par l'OE : <https://bit.ly/2KhOktd>. En 2017, 123 regroupements familiaux ont eu lieu entre des ressortissants de pays tiers et leurs ascendants, correspondant normalement à des regroupements familiaux de parents d'ENAS bénéficiaires de la protection internationale. En 2015 et 2016, seuls 15 et 40 ascendants de ressortissants de pays tiers se sont vus délivrer un premier titre de séjour. Ces chiffres ne concernent pas nécessairement des regroupements familiaux d'ENAS ayant obtenu une protection internationale au cours de la même année, cette procédure pouvant s'étendre sur plusieurs années. Voir aussi « Tableaux : MENA reconnus réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, Premiers titres de séjour délivrés à des ascendants de ressortissants de pays tiers » Myria, *La migration en chiffres et en droits 2018. Droit de vivre en famille sous pression*, 2018, op. cit., p. 89.

<sup>185</sup> Arrêté Royal du 8 octobre 1981, op. cit., art. 118.

<sup>186</sup> Loi du 15 décembre 1980, op. cit., art. 74/16.

sont prévues en ce qui concerne la préparation et l'organisation pratique du voyage. Le programme de retour comporte également une aide financière.

Le programme REAB organise en principe seulement des retours vers les pays d'origine offrant des conditions de sécurité suffisantes pour garantir le retour. Un retour encadré vers un pays tiers ou le premier pays d'asile est quant à lui notamment soumis à la condition que la personne concernée bénéficie de garanties quant à l'obtention d'un séjour légal dans le pays de retour.

En 2014, Fedasil a créé le programme « *My Future* » à l'intention des ENAS sans perspectives de séjour légal en Belgique, soit parce qu'ils ont épuisé les recours suite à des décisions négatives prises par les instances dans le cadre de procédures de séjour, soit parce que les chances d'obtenir un statut légal sont considérées limitées par le tuteur et/ou le réseau d'accueil de l'enfant. Pour la mise en œuvre de ce programme, Fedasil a prévu des places d'accueil spécifiques dans les centres d'accueil fédéraux d'Arendonk et de Bovigny. Au sein de ces centres, les ENAS reçoivent les informations concernant la procédure et les conditions de retour, et bénéficient d'un programme d'apprentissage de compétences techniques et pratiques ayant pour but de faciliter leur réintégration socio-économique dans le pays de retour.

Les statistiques<sup>187</sup> disponibles démontrent toutefois que très peu d'ENAS font appel au programme de retour volontaire. Un grand nombre d'intervenants a rapporté que la question du retour est très souvent perçue par les ENAS comme un sujet tabou, par conséquent difficile à aborder pour de nombreux tuteurs et accompagnateurs.

---

<sup>187</sup> 31 ENAS ont bénéficié d'un programme de retour volontaire en 2017, dont une majorité vers des pays européens.

#### 1.4.7. Recommandations du HCR :

Au vu de ce qui précède, le HCR souhaite faire les recommandations suivantes :

##### Recommandations générales :

- 29) Garantir l'**orientation vers et la représentation** de l'ENAS dans la procédure la plus adéquate par :
  - ▶ la formation suffisante de tous les tuteurs au sujet des différentes procédures de séjour ;
  - ▶ la désignation systématique d'un avocat spécialisé en matière de droit des étrangers et idéalement également en droit de la jeunesse ;
  - ▶ l'information systématique de l'ENAS par le tuteur et l'avocat, dès le départ, sur les différentes possibilités de procédures, y compris celle du retour volontaire, de façon adaptée à son âge et à sa maturité et dans un langage qu'il comprenne ;
- 30) Assurer un **traitement prioritaire** des procédures de séjour introduites par les enfants, conformément aux Observations Générales n°6, n°14 et n°22 du Comité des droits de l'Enfant, et aux Principes Directeurs n° 8 du HCR concernant les demandes d'asile d'enfants ;
- 31) Introduire la **possibilité de changer le régime linguistique** de la procédure de séjour si la langue du tuteur diffère de celle-ci ;
- 32) Garantir la **participation effective** de l'ENAS dans toute procédure le concernant, par des auditions adaptées et la prise en compte de son opinion, en fonction de son âge et de sa maturité ;
- 33) Assurer une **prise en considération holistique de l'intérêt supérieur** de l'enfant dans le traitement de toute procédure de séjour ; veiller à ce que chaque décision inclue une motivation relative à la manière dont l'intérêt supérieur de l'enfant a été pris en compte, en conformité avec l'OG n°14 du Comité des Droits de l'Enfant ;

- 34) Garantir à ce que les **exigences de preuves** élaborées par les instances soient adaptées<sup>188</sup> car « il peut s'avérer nécessaire, dans les demandes présentées par des enfants, que la charge de la preuve repose de manière plus importante sur la personne chargée de l'évaluation surtout si l'enfant en question est non accompagné. Si les faits ne peuvent pas être vérifiés et/ou si l'enfant est incapable d'expliquer totalement sa demande, la personne chargée de l'évaluation doit prendre une décision sur la base de toutes les circonstances connues, ce qui peut demander une application large de la notion de « bénéfice du doute ». De même, il faut accorder le bénéfice du doute à l'enfant si des questions se posent quant à la crédibilité de certaines parties de sa demande »,<sup>189</sup>
- 35) Mettre en place **des protocoles de collaboration** garantissant le respect des principes de la protection de l'enfance et de la protection des données, entre les institutions de l'immigration et d'asile et les services d'accompagnement ou d'aide à la jeunesse, y compris au niveau international ;

#### **Recommandations concernant le regroupement familial<sup>190</sup>:**

- 36) Simplifier l'introduction de la demande de visa en offrant la possibilité aux ENAS bénéficiaires de la Protection Internationale d'**introduire en Belgique la demande de regroupement familial** pour les membres de leur famille ;
- 37) Prendre en compte **la composition effective de la cellule familiale et des liens de dépendance** en vue de faciliter le regroupement avec d'autres membres de la famille que les parents, notamment les frères et sœurs ;
- 38) Faciliter **la preuve des liens familiaux**, dans les cas où des documents officiels attestant des liens familiaux ne peuvent être mis à disposition, en permettant le recours à d'autres preuves valables ou à des entretiens pour établir le lien familial ;
- 39) Veiller à ce que les ENAS qui étaient mineurs au moment de leur demande de protection internationale, mais devenus majeurs pendant ou après celle-ci, puissent encore **exercer leur droit au regroupement familial au-delà de 18 ans** ;
- 40) Alléger **les coûts d'introduction** de la demande de regroupement familial, en exemptant les membres de la famille des bénéficiaires de la protection internationale de payer les frais de traitement demandés par les services consulaires ; en remboursant le coût des tests ADN lorsque les résultats de ceux-ci sont positifs ; et en élargissant le système de prêts financiers dans le cadre du regroupement familial.

<sup>188</sup> UNHCR, Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire, 58e Session, *Conclusion sur les enfants dans les situations à risque*, No. 107 (2007, *op.cit.*, (g)(viii))

<sup>189</sup> UNHCR, *Principes Directeurs sur les demandes d'asile d'enfants dans le cadre des articles 1(A)2 et 1(F) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2009, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/fr/4fd736c99.html>, *op. cit.*, para. 73.

<sup>190</sup> UNHCR – Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, Constats et recommandations*, *op. cit.*

## 1.5. Information et participation des enfants

« La Convention impose aux États parties l'obligation claire et immédiate de s'employer à faire respecter le droit de l'enfant d'être entendu sur toute question l'intéressant, son opinion étant dûment prise en considération. Tel est le droit de chaque enfant, sans discrimination. Pour permettre véritablement l'application de l'article 12, il convient de lever les obstacles juridiques, politiques, économiques, sociaux et culturels qui empêchent les enfants de se faire entendre et de participer à toutes les décisions les intéressant. Pareille entreprise suppose d'être disposé à remettre en cause les postulats relatifs aux capacités de l'enfant et à encourager la mise en place d'un contexte dans lequel les enfants peuvent renforcer et démontrer leurs capacités. Elle suppose aussi de mobiliser des ressources et de prévoir des activités de formation ».

Comité des Droits de l'Enfant, OG n°12, para.135

Étant donné la capacité juridique limitée de l'ENAS due à sa minorité, le tuteur, qui est son représentant légal, joue un rôle fondamental en ce qu'il veille à la prise en compte des préférences et des convictions de l'ENAS. Le tuteur a, en outre, l'obligation de désigner d'office et sans délai un avocat spécialisé pour accompagner son pupille dans toute procédure administrative ou judiciaire, et de faire valoir son droit à l'aide juridique gratuite<sup>191</sup>.

Le degré de participation de l'enfant dépendra toutefois de la mesure dans laquelle les intervenants

impliqués dans le quotidien de l'enfant, c'est-à-dire non seulement le tuteur et l'avocat<sup>192</sup> mais également les travailleurs sociaux, informent et consultent l'enfant.

Tant les institutions que les intervenants de la société civile ont une responsabilité dans la mise à disposition de toutes les informations nécessaires pour que l'ENAS puisse, en toute connaissance de cause, prendre ses décisions et participer à toute décision le concernant. L'efficacité des mesures de protection et de prises en charge dépend notamment de la capacité des intervenants concernés à communiquer dès le départ de manière adéquate avec l'enfant et à mettre en place et entretenir une relation de confiance.

### 1.5.1. Constats

Nombreuses sont les initiatives prises au cours des dernières années par différentes institutions et organisations de la société civile en vue d'informer les ENAS. Cependant, tant les évaluations participatives menées par le HCR, en amont du présent rapport, que les initiatives à l'échelle nationale<sup>193</sup> visant à consulter les enfants issus de la migration ont souligné l'existence de failles au niveau des informations et de la participation des ENAS.

Ainsi, la majorité des intervenants et des enfants consultés ont mis en avant le besoin de mieux informer les enfants, et ce dès le départ, dans des circonstances adéquates. En effet, les informations partagées par les différents acteurs ne sont pas toujours complètes. En outre, le nombre élevé d'intervenants participant à l'information des enfants fait croître le risque de diffusion d'informations insuffisamment coordonnées

<sup>191</sup> L'ENAS a droit à l'aide juridique gratuite, tant en première qu'en deuxième ligne en vertu de différentes sources légales en ce compris la loi du 15 décembre 1980, le Code Judiciaire ainsi que l'Arrêté royal du 3 août 2016 (modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, M.B., 10 août 2016). En tant que mineur, il est dispensé de la contribution forfaitaire imposée aux justiciables depuis le 1er septembre 2016 pour la désignation d'un avocat ou pour l'engagement dans une procédure.

<sup>192</sup> ECRE, *Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children*, Comparative Report, July 2014: les défis identifiés en matière d'aide juridique offerte aux ENAS en Belgique sont liés principalement à la qualité de la tutelle et au degré de spécialisation de l'avocat. Des constats similaires sont également faits dans les dernières publications de Défense des Enfants International – Belgique, dans le cadre de sa coordination du projet 'My lawyer, my rights'.

<sup>193</sup> Au niveau national, la Commission Nationale pour les Droits de l'Enfant a organisé une enquête spécifique en 2017 à destination des enfants issus de la migration suite au constat de manque de visibilité de l'effectivité des droits des enfants issus de la migration, dans le cadre de la publication des *Indicateurs Nationaux des Droits de l'Enfant* en 2016 (S. D'Hondt et C. Peters, *Indicateurs nationaux des droits de l'enfant. Make them count*, op. cit., p.201). Cette enquête a souligné la difficulté de parler de leur connaissance et satisfaction des instances publiques ainsi que leurs besoins en matière de bien-être psycho-social. Également dans le cadre du rapport alternatif « What do you think ? » (UNICEF Belgique, *Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole*, Rapport « What do you think ? », 2018) rapportant les expériences des enfants dans la migration, de nombreux défis ont été identifiés en matière de participation effective des ENAS, qui ont souligné leurs besoins d'une meilleure information et un accompagnement de meilleure qualité par leurs tuteurs et avocats, ainsi que leurs inquiétudes par rapport à la qualité des services proposés par les interprètes lors de leurs entretiens avec les institutions ou leurs représentants.

et cohérentes, voire contradictoires. Ceci est particulièrement le cas dans le contexte de la mise à disposition d'informations pour les ENAS émanant des flux migratoires mixtes.

Aussi, l'accès, à tous les niveaux, à des interprètes qualifiés constitue une autre condition indispensable pour que l'enfant puisse être informé correctement et prendre des décisions en toute connaissance de cause. Le manque de disponibilité de services d'interprétariat de qualité est un défi qui a été soulevé par tous les intervenants. Pour certaines langues, tant courantes que moins courantes, il s'avère parfois très difficile de trouver des services d'interprétation de qualité. Le manque de budget, en particulier pour les intervenants de la société civile, a parfois également été soulevé comme obstacle à la fourniture de services d'interprétation de qualité. Par ailleurs, plusieurs ENAS et intervenants ont exprimé leurs inquiétudes par rapport à la qualité de l'interprétariat, notamment en ce qui concerne le niveau de connaissances linguistiques et la neutralité de l'interprète.

« S'il y a quelques chose qu'on voudrait améliorer, c'est avoir un peu plus d'informations pour savoir ce qu'il va se passer »

M., 16 ans, Soudan

« Ils sont à peine présents dans le centre. On ne se rassemble pas. Nos voix ne sont pas entendues. »

R. 17 ans, Afghanistan

« Ils n'écoutent pas. Moi je veux rester à Bruxelles parce que j'ai mon contrat au restaurant et je vais à l'école. »

R. 17 ans, Afghanistan

« On a peur de se plaindre parce qu'ils pourraient nous transférer et, ça, on veut pas. »

I., 17 ans, Côte d'Ivoire

Si les enfants entendus ont, à différentes occasions, fait part de leurs inquiétudes par rapport aux informations disponibles en matière d'accueil, de tutelle, d'accompagnement, de trajectoires scolaires ou de procédures de séjour, il est également ressorti des entretiens qu'ils n'étaient souvent pas au courant des mécanismes de plainte, informels et formels, qui sont à leur disposition. Alors que nombre d'ENAS ont, par exemple, exprimé leur insatisfaction concernant le soutien offert par le tuteur, la durée de la procédure en

cours, ou en ce qui concerne les défauts ressentis dans la qualité de l'accompagnement de l'accueil, beaucoup d'entre eux se sont également dits réticents à faire connaître leur insatisfaction. Cette réticence à se plaindre semble basée d'une part sur la résignation de l'ENAS et d'autre part sur la crainte d'un impact négatif de l'introduction d'une plainte sur leur procédure de séjour ou encore sur la crainte de représailles, sous forme de mesures punitives ou disciplinaires.

### 1.5.2. Recommandations du HCR :

Au vu de ce qui précède, le HCR souhaite faire les recommandations suivantes :

- 41) Garantir la mise à disposition immédiate et coordonnée **d'informations cohérentes et impartiales** sur les droits des ENAS et les différentes procédures qui sont à leur disposition. Ces informations doivent être adaptées à l'âge et à la maturité des ENAS et données dans un langage qu'ils comprennent (voir *supra* recommandations n° 4, n° 14 et n° 29) ;
- 42) Assurer que les différents intervenants impliqués dans le parcours des ENAS informent les enfants à **chaque étape**, des étapes suivantes et des différentes options disponibles ;
- 43) Veiller à ce qu'un **nombre suffisant d'interprètes dûment qualifiés et formés** au travail avec des enfants soient disponibles pour tous les intervenants de première et de seconde ligne (voir recommandation n° 5) ;
- 44) Garantir que les ENAS soient informés des **mécanismes de remontée d'informations et de plainte** au moyen desquels ils peuvent exprimer leurs inquiétudes (voir recommandations n° 6 et n° 14). Ces informations doivent être données, dès le départ, dans le cadre de l'entretien d'identification par le Service des Tutelles ;
- 45) **Institutionnaliser la consultation** des ENAS en inscrivant ce processus de consultation dans le cadre de la loi sur la tutelle.

## 2. PROCÉDURES DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT : IDENTIFICATION D'UNE SOLUTION DURABLE ET SA MISE EN ŒUVRE

« Les procédures de détermination de l'intérêt supérieur devraient être guidées par les autorités de protection de l'enfance, dans le cadre des systèmes de protection de l'enfance. Les solutions et les plans envisagés devraient être discutés et élaborés en concertation avec l'enfant, dans le respect de ses besoins et de sa sensibilité, conformément à l'observation générale no 12 (2009) du Comité des droits de l'enfant sur le droit de l'enfant d'être entendu. »

Comité des Droits de l'Enfant, OG n°22, para. 32 j)

### 2.1. Principes directeurs du HCR en matière de procédures d'intérêt supérieur de l'enfant en Europe

Les *Procédures d'Intérêt Supérieur de l'enfant*<sup>194</sup> constituent le cadre opérationnel du HCR pour la gestion des dossiers d'enfants relevant de son mandat qui sont en situation à risque. Ce cadre opérationnel a été développé et ajusté au fil des années dans le souci d'apporter des réponses non seulement ancrées dans une approche des droits de l'enfant mais également adaptées à la réalité du terrain.

Dans la mesure où le HCR intervient toujours de manière subsidiaire aux États, les outils de travail développés dans le cadre de cette dernière approche sont mis en œuvre **en l'absence de procédures étatiques de protection de l'enfance** ou lorsque ces dernières sont inaccessibles aux enfants relevant du mandat du HCR. Dans ces cas exceptionnels, le HCR œuvre pour l'intégration la plus rapide possible de ces procédures aux systèmes nationaux, afin d'éviter l'existence de procédures parallèles<sup>195</sup>.

Afin de protéger et de promouvoir les droits des enfants relevant de son mandat, le HCR œuvre à renforcer une approche intégrée à la protection de l'enfant (voir la liste des définitions *supra*). Les systèmes nationaux de protection de l'enfant comprennent en principe des mécanismes d'identification des enfants en situation à risques et de gestion des dossiers de protection de l'enfant. Ils évaluent, déterminent et soutiennent l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>196</sup>. En fonction de l'impact potentiel d'une action sur l'enfant, les mécanismes peuvent varier d'une simple évaluation de l'option dans l'intérêt supérieur de l'enfant à un processus formel de détermination avec de strictes garanties procédurales.

En conformité avec l'OG n°14 (2013) du Comité des droits de l'enfant de l'ONU relative au droit de l'enfant<sup>197</sup> à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, les États sont responsables de la mise en place de procédures appropriées qui permettent l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'OG n°14 précitée rappelle, afin de donner plein effet au concept de l'intérêt supérieur, la nécessité de prendre en compte certains paramètres tels que :

<sup>194</sup> UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child* (2018 provisional release), novembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html>.

<sup>195</sup> Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire, 58e Session, *Conclusion sur les enfants dans les situations à risque*, No. 107 (2007), *op. cit.*, g) 1 et 2: « Dans le cadre des systèmes respectifs des États concernant la protection de l'enfant, utiliser des procédures appropriées pour la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant facilitant une participation adéquate de l'enfant sans discrimination où les opinions de l'enfant sont pondérées comme il convient en fonction de l'âge et de la maturité, où les décideurs ayant l'expérience requise sont impliqués et où tous les facteurs pertinents sont pesés afin de déterminer la meilleure option ; Pour ce qui est du HCR, conduire un processus de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant respectueux des systèmes nationaux de protection infantile et en coopération avec d'autres institutions et partenaires compétents. »

<sup>196</sup> UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child* (2018 provisional release), *op. cit.*, p. 10.

<sup>197</sup> CDE, OG n°14, *op. cit.*



- « a) La nature universelle, indivisible, interdépendante et indissociable des droits de l'enfant ;
- b) La reconnaissance des enfants en tant que titulaires de droits ;
- c) La nature et la portée universelle de la Convention ;
- d) L'obligation pour les États parties de respecter, protéger et mettre en œuvre tous les droits consacrés par la Convention ;
- e) Les effets à court, à moyen et à long terme des actions liées au développement de l'enfant dans le temps. »

Comité des Droits de l'Enfant, OG n°14, para. 16.

Les évaluations de l'intérêt supérieur (EIS) ou le *Best Interests Assessment (BIA)*, et de détermination de l'intérêt supérieur (DIS) ou le *Best Interests Determination (BID)*, sont dans ce contexte deux étapes d'un même processus mis en place et coordonné par les autorités compétentes en matière de protection de l'enfance, ceci dans les meilleurs délais<sup>198</sup>. Ce processus commence dès le moment de l'identification d'un enfant en situation à risque et se termine quand une solution holistique a été identifiée et mise en œuvre.

- L'évaluation de l'intérêt supérieur (EIS) décrit une procédure simple et continue en vue de prendre des décisions sur les actions immédiates à entreprendre dans l'intérêt supérieur de l'enfant.
- La détermination de l'intérêt supérieur (DIS) décrit une procédure plus formelle, dotée de garanties procédurales supplémentaires, pour prendre des décisions qui auront une incidence fondamentale sur le développement futur de l'enfant<sup>199</sup>.

<sup>198</sup> UNHCR, UNICEF et IRC, *The Way Forward*, op. cit., p. 34, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/59633afc4.html>.

<sup>199</sup> Voir aussi CDE, OG n° 14, op. cit.

Les procédures d'intérêt supérieur pour les ENAS doivent par conséquent être conçues en tant que partie intégrante des systèmes nationaux de protection de l'enfant<sup>200</sup> et ce, en respect du principe de non-discrimination, l'un des principes directeurs de la Convention des Droits de l'Enfant. Lesdites procédures de protection de l'enfant doivent par conséquent commencer dès qu'un ENAS est identifié en tant que tel, et se terminer quand une solution durable est déterminée et mise en œuvre. Tout comme pour tous les autres enfants qui se trouvent dans des situations de séparation familiale, celles-ci doivent se traduire dans la pratique par un plan de prise en charge ayant pour but ultime d'identifier une solution durable, y compris, si possible, par la résolution de la situation de séparation de la famille sauf si cela s'avère contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il est fréquent que les États utilisent une autre terminologie que celle de "procédures d'intérêt supérieur" pour désigner les systèmes et mécanismes en place de gestion de dossiers d'enfants vulnérables. Il ne s'agit nullement d'imposer une terminologie spécifique ni de créer des procédures supplémentaires<sup>201</sup>, mais bien d'identifier les procédures de protection de l'enfant qui existent déjà dans les systèmes nationaux, et de vérifier leurs **accessibilité** et **caractère approprié** par des aménagements nécessaires pour les enfants non accompagnés et séparés.

En Belgique, les questions relatives à l'aide et à la protection d'enfants dans des situations de difficulté relèvent des compétences des communautés. Les procédures de signalement et de prise en charge mises en place par les administrations d' « *Integrale Jeugdhulp* », en communauté flamande, et d'aide à la jeunesse, en communauté française, correspondent aux procédures d'intérêt supérieur pour les enfants à risque, telles qu'entendues par le HCR.

## **L'ACCESSIBILITÉ DES SYSTÈMES NATIONAUX, LEUR PERTINENCE ET LEUR CARACTÈRE ADÉQUAT DOIVENT ÊTRE ÉVALUÉS À LA LUMIÈRE DES FACTEURS SUIVANTS :**

Les procédures nationales **conviennent** quand :

- a) elles sont mises en œuvre sur la base d'une évaluation au cas par cas ;
- b) elles facilitent la participation de l'enfant sans discrimination ;
- c) elles accordent le poids nécessaire aux opinions de l'enfant ;
- d) elles impliquent dans la prise de décisions les personnes possédant l'expertise nécessaire ;
- e) elles tiennent compte des facteurs pertinents pour évaluer la meilleure option ;
- f) elles garantissent la réalisation pleine et effective des droits de l'enfant.

**L'accessibilité** des procédures nationales peut être entravée lorsque :

- a) les politiques ou les pratiques résultent en une discrimination des enfants, sur la base de facteurs tels que la nationalité, le statut de séjour ou la langue ;
- b) des ressources trop limitées, financières ou humaines, sont allouées à ces procédures.

<sup>200</sup> UNHCR, *Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, op. cit., pp. 19-21.

<sup>201</sup> UNHCR, UNICEF et IRC, *The Way Forward*, op. cit., p. 46.

## 2.2. Procédures d'intérêt supérieur de l'enfant en Belgique

### 2.2.1. Cadre juridique belge

La Belgique, qui a ratifié la Convention relative aux Droits de l'Enfant, assume la responsabilité de veiller à la réalisation effective de tous les droits de tous les enfants relevant sa juridiction, en vertu du principe de non-discrimination. A fortiori, cette obligation vaut pour l'aide et la protection à apporter à tout enfant étant dans le besoin d'aide ou en situation inquiétante<sup>202</sup>, en situation de difficulté ou de danger<sup>203</sup>.

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est inclus dans la Constitution belge<sup>204</sup>, qui consacre également le droit de l'enfant à son intégrité, à la participation ainsi qu'aux services et mesures qui concourent à son développement. Il est amplement fait référence au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>205</sup> en tant que considération primordiale dans la législation fédérale en matière de tutelle, de séjour et d'accueil de demandeurs d'asile. Ces mentions restent toutefois majoritairement d'ordre général, sans préciser la méthodologie ni les facteurs à prendre en compte. La loi sur l'accueil constitue une exception en ce qu'elle énumère une liste d'éléments à considérer lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>206</sup>.

Si la législation fédérale concernant l'accueil des demandeurs de protection internationale consacre le droit à l'accueil pour tous les ENAS, quel que soit leur statut de séjour, elle prévoit également que ceux-ci doivent bénéficier d'un accueil adapté. L'arrêté royal sur le fonctionnement des COO<sup>207</sup> semble aller dans le

sens d'une consécration du principe de subsidiarité de l'accueil collectif relevant du réseau fédéral d'accueil, en privilégiant le transfert vers des structures plus adaptées<sup>208</sup> aux ENAS.

Tel que vu précédemment, en Belgique, l'intervention en faveur d'enfants en situation de difficulté, ou de danger, relève des compétences communautaires de l'aide et de la protection de la jeunesse. Plus précisément, il s'agit des institutions rattachées au « *Integrale Jeugdhulp* » du côté flamand et à l'Administration Générale de l'Aide à la Jeunesse du côté francophone. Ce sont également des services et acteurs relevant de ces institutions qui ont pour mission de prendre les enfants en charge dans les situations de séparation d'enfants de leurs parents, et de mettre fin, dans la mesure du possible, à de telles situations. Les décrets régissant l'aide et la protection de la jeunesse prévoient une intervention non discriminatoire<sup>209</sup> pour tout enfant détecté en situation vulnérable.

Si la législation spécifique, que constitue la loi sur la tutelle, garantit aux ENAS une représentation légale spécialisée, elle ne supprime toutefois pas la législation en matière d'aide à la jeunesse mais a contrario la complète.

Il ressort du présent rapport que si les cadres juridiques et opérationnels des systèmes d'aide à la jeunesse semblent convenir le mieux à la prise en charge des ENAS au vu des nombreuses problématiques auxquelles ceux-ci sont confrontés, ces systèmes ne sont à ce jour pas totalement accessibles à ces enfants, tant en raison des orientations de politiques d'accueil que des ressources budgétaires limitées auxquels sont

<sup>202</sup> En conformité avec la terminologie du *Decreet van 12 juli 2013 betreffende de Integrale Jeugdhulp*, *op. cit.*

<sup>203</sup> En conformité avec la terminologie du Décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, *op. cit.*

<sup>204</sup> Constitution, Art. 22bis

<sup>205</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 2 ; Loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, art. 10ter, 12bis, 61/2, 61/17, 74/13, 74/16 ; Loi sur l'accueil, *op. cit.*, art. 37 ; Arrêté Royal du 11 juillet 2003, *op. cit.*, art. 14 ; Arrêté Royal sur la Tutelle, *op. cit.* ; Arrêté Royal du 9 Avril 2007, *op. cit.*, art. 4.

<sup>206</sup> Loi sur l'accueil, *op. cit.*, art. 37.

<sup>207</sup> Arrêté Royal du 9 avril 2007, *op. cit.*, art. 7: Le séjour dans un centre est d'une durée maximale de quinze jours, renouvelable une fois. A l'issue de ce séjour, à défaut de pouvoir bénéficier d'un accueil spécifique plus adapté, le mineur non accompagné sera transféré dans la structure d'accueil, au sens de l'article 2, 10° de la loi, la plus adéquate.

<sup>208</sup> 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, *op. cit.*, art. 7: « Le séjour dans un centre est d'une durée maximale de quinze jours, renouvelable une fois. A l'issue de ce séjour, à défaut de pouvoir bénéficier d'un accueil spécifique plus adapté, le mineur non accompagné sera transféré dans la structure d'accueil, au sens de l'article 2, 10° de la loi, la plus adéquate. En toute hypothèse, le centre prend toutes les mesures nécessaires pour permettre aux mineurs de moins de 13 ans, aux mineurs présentant des troubles psychologiques, aux mineurs qui connaissent des problèmes de santé mentale ou aux mineurs qui sont victimes de la traite des êtres humains d'être dirigés le plus rapidement possible vers l'endroit où ils pourront bénéficier de l'accueil spécifique le plus adapté à leur vulnérabilité ».

<sup>209</sup> Décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, *op. cit.*, art. 1, 5° ; Decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige, *op. cit.*, art. 6.

souvent confrontés les systèmes d'aide à la jeunesse. Ces cadres considèrent cependant l'enfant en tant que sujet de droit dont l'opinion doit dûment être prise en considération en fonction de son âge et de sa maturité. Ils prévoient l'expertise nécessaire, et mettent en œuvre une vision réparatrice orientée vers la restauration des liens de l'enfant avec son contexte. Ils préconisent par ailleurs la possibilité de continuité de l'aide via l'accompagnement au-delà de 18 ans à condition que celle-ci ait été demandée avant la majorité de l'ENAS.

### **2.2.2. Nécessité de l'implication de l'aide à la jeunesse**

Au cours des trois dernières années, l'on a constaté que les systèmes d'aide à la jeunesse ont davantage été impliqués dans la prise en charge des ENAS, notamment à travers la signature par Fedasil de conventions avec les autorités flamandes et la communauté française. Celles-ci permettent désormais une orientation directe d'enfants non accompagnés vers un nombre limité de places d'accueil gérées par l'aide à la jeunesse, sans devoir passer par une autorité mandante ou une porte d'accès intersectorielle. Les services d'accueil familial se sont également davantage impliqués, principalement à l'intention des ENAS les plus jeunes, afin de leur offrir un accueil en famille, plus adapté à leur profil. En outre, un nombre croissant d'intervenants de l'aide à la jeunesse dite générale<sup>210</sup> ou directement accessible<sup>211</sup>, se sont investis dans le cadre d'un accompagnement scolaire, de soutien psychosocial ou de santé mentale, à différents stades du parcours des ENAS, afin de les aider à surmonter les épreuves auxquelles ils sont ou ont été confrontés. Le processus consultatif a souligné que l'impact de cette implication de ces acteurs de première ligne l'aide à la jeunesse, dont certains se sont au fil des années spécialisés dans les problématiques d'enfants avec un parcours migratoire et/ou d'exil, est unanimement perçu comme positif sur le bien-être des ENAS.

Assurer le rétablissement ou le maintien des liens entre l'enfant et sa famille est un principe fondamental de toute intervention par les services de l'aide à la jeunesse, sauf si cela s'avérait contraire à son intérêt supérieur. Les institutions d'aide à la jeunesse,

flamandes ou francophones, inscrivent ainsi dans leur démarche cette vision restauratrice visant à rétablir les relations de l'enfant avec son milieu familial et son contexte élargi. Cette vision a pour but d'obtenir des dénouements positifs pour l'enfant vulnérable ou en danger par l'apport de solutions individuelles et durables, ancrées dans une approche de droits et dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Depuis plusieurs années, le système belge d'aide et de protection de la jeunesse a par ailleurs adopté une approche « déjudiciarisée », privilégiant les mesures volontaires ou négociées aux mesures contraintes. Ces mesures contraintes peuvent être mises en place par l'intermédiaire de la justice de la jeunesse pour les enfants qui refusent une prise en charge, sont en danger immédiat ou qui ont commis des faits qualifiés d'infractions. Le juge de la jeunesse n'intervenant en principe que dans les cas précités, une intervention contrainte prise par un juge de la jeunesse ne devrait être effectuée qu'après épuisement de toutes les possibilités d'intervention volontaire ou négociée avec l'enfant et sa famille. Le HCR recommande dès lors que la même approche volontaire, déjudiciarisée et restauratrice de l'aide à la jeunesse soit appliquée aux enfants non accompagnés et séparés, sur la base des principes de la non-discrimination et de l'intérêt supérieur. Cela n'exclut pas que des mesures protectionnelles puissent également être mises en place par les autorités judiciaires lorsque cette approche volontaire n'apporte pas les résultats escomptés.

Les procédures d'aide à la jeunesse devraient dès lors être rendues accessibles à tous les ENAS : d'une part, via le changement de perception des ENAS qui devraient, avant tout, être reconnus comme des enfants séparés de leur milieu familial et par conséquent intrinsèquement vulnérables ; et d'autre part par la formation nécessaire des tuteurs sur les systèmes d'aide à la jeunesse ainsi que par la mise à disposition de ressources suffisantes à la prise en charge de ces enfants dans ceux-ci. Les acteurs d'aide à la jeunesse devraient par ailleurs tous bénéficier des formations nécessaires pour pouvoir répondre de manière adéquate aux besoins et aux problématiques spécifiques des ENAS.

<sup>210</sup> Par exemple les structures d'aide en milieu ouvert (AMO), les Centres Psycho-Medico-Sociaux (CPMS), les Centres de Planning Familial (CPF) ou les Services de Santé Mentale du côté francophone.

<sup>211</sup> Notamment les Services de *Kind en Gezin* (K&G), les *Centra voor Leerlingenbegeleiding* (CLB), les *Centra voor Algemeen Welzijnswerk* (CAW) et les *Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg* (CGG).

### 2.2.3. Migrants avant d'être enfants ?

L'implication actuellement limitée de ces services a plusieurs conséquences. D'une part, un plan holistique et multidisciplinaire de prise en charge risque de ne pas être mis en place avec les garanties nécessaires, y compris en matière de continuité de la prise en charge. D'autre part, l'identification de solutions durables risque de se faire davantage à travers le prisme de l'asile ou d'une procédure de séjour plutôt que dans le cadre d'une approche pédagogique et holistique.

Ce prisme de l'asile et de l'immigration risque également de se refléter dans l'orientation vers les procédures ainsi que dans la manière dont la solution durable est envisagée. Ainsi, il a été constaté qu'un statut de protection internationale en Belgique est parfois considéré constituer une solution durable, par défaut, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par l'absence d'un mécanisme d'identification multidisciplinaire de la solution durable, et faute d'harmonisation de la qualité de la tutelle et d'implication systématique de l'aide à la jeunesse, les enfants bénéficiaires de protection internationale ne bénéficient pas systématiquement d'une évaluation holistique et multidisciplinaire qui permette d'identifier une solution durable, selon une méthode orientée vers la restauration du lien familial, et d'évaluer leur intérêt supérieur dans un cadre plus large que celui de l'asile.

En outre, bien qu'existe la procédure dite de solution durable, faute de connaissances parfois suffisantes du tuteur et de possibilité de ce dernier d'évaluer seul l'intérêt supérieur de l'enfant – ceci nécessitant une approche holistique des droits et besoins de l'enfant – il est peu recouru à cette procédure (voir *supra* 1.0 et 1.4.2).

En matière de regroupement familial, les chiffres disponibles (voir *supra* 1.4.5) démontrent une mise en œuvre effective limitée du droit au regroupement familial. Un nombre d'ENAS ne sont pas informés dès le départ de la possibilité de regroupement familial<sup>212</sup>. Ils peuvent aussi ne pas avoir été en mesure d'entamer une recherche des parents, avec le soutien nécessaire

du tuteur, tel que prévu par la loi sur la tutelle. En effet, si le tuteur a pour mission fondamentale de prendre toutes les mesures utiles « afin de rechercher les membres de la famille du mineur », ce dernier peut être parfois réticent à informer l'ENAS ou à entamer des démarches en vue d'un regroupement familial.

Si le tuteur a un rôle fondamental dans la recherche des parents, cela n'exclut pas que cette recherche puisse en parallèle être soutenue par des intervenants des services de l'aide à la jeunesse. La législation communautaire flamande en matière d'aide à la jeunesse par exemple prévoit par ailleurs explicitement une aide en matière de recherche de la famille pour l'ENAS<sup>213</sup>.

Au vu d'une part des visions divergentes des tuteurs quant à l'importance du regroupement familial et d'autre part de l'implication limitée des services d'aide à la jeunesse, les ENAS-BPI encourent par conséquent le risque, outre les difficultés intrinsèques de la procédure de regroupement familial, de ne pas pouvoir bénéficier du regroupement familial avec leurs parents en Belgique faute de vision restauratrice du lien enfant-parent.

Le retour volontaire est au même titre une solution durable, à condition qu'un accueil et accompagnement adéquats, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, soient garantis, par la famille ou par d'autres instances. Toutefois, très peu d'ENAS font actuellement appel à la procédure de retour volontaire (voir *supra* 1.4.6), qui semble constituer un sujet très difficile à aborder avec les ENAS pour nombre d'intervenants.

Si un retour au pays d'origine n'est pas envisageable dans la majorité des cas des enfants bénéficiaires de protection internationale, en raison des craintes reconnues de persécution ou de la situation de violence généralisée, on ne peut par ailleurs exclure, dans certains cas, d'autres options de solutions durables ailleurs qu'en Belgique, par exemple quand de la famille réside légalement dans un pays tiers. Le regroupement familial dans le pays de premier asile de la famille ou dans le pays d'origine (si l'enfant n'a pas besoin de la protection internationale) doit par

<sup>212</sup> Myria, *La migration en chiffres et en droits. Droit de vivre en famille sous pression*, op. cit., p. 88.

<sup>213</sup> La législation communautaire flamande en matière d'aide à la jeunesse prévoit explicitement une aide en matière de recherche de la famille pour l'ENAS. Voir *Decreet van 7 mei 2004, Rechtspositie van het kind*, op. cit., art. 15: "De minderjarige en inzonderheid de niet-begeleide minderjarige vreemdeling heeft recht op ondersteuning bij het zoeken naar informatie over de situatie van familieleden".

conséquent aussi pouvoir être envisagé lorsqu'avéré dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'intégration en Belgique doit finalement pouvoir être envisagée pour l'ENAS qui ne bénéficie pas de la protection internationale, notamment dans des situations où un retour au pays d'origine serait contraire à son intérêt supérieur.

Dès lors, afin de sortir la solution durable du seul prisme migratoire ou de l'asile en faveur d'une détermination holistique et multidisciplinaire de celle-ci, il s'avère nécessaire d'impliquer plus structurellement les acteurs d'aide à la jeunesse, afin que ceux-ci puissent contribuer, en partenariat avec le tuteur, à l'identification d'une solution durable, idéalement suite à un plan de pris en charge, répondant à tous les besoins de l'enfant, mis en place dès le départ et évalué régulièrement.

Le tuteur doit actuellement assurer des responsabilités significatives vis-à-vis de son pupille. L'implication plus structurelle des systèmes de l'aide à la jeunesse permettrait de pallier le déséquilibre actuel. Eu égard au cadre juridique concernant la tutelle des ENAS, cette intégration dans les systèmes d'aide à la jeunesse ne peut se faire sans la collaboration étroite du tuteur qui a pour mission, outre de veiller à la prise en charge adéquate de son pupille en le signalant aux services compétents, de formuler des « propositions qu'il juge opportunes en matière de recherche d'une solution durable conforme à l'intérêt de ce dernier »<sup>214</sup>. L'établissement d'un partenariat immédiat entre un tuteur reconnu et revalorisé, suffisamment outillé et soutenu par le Service des Tutelles, les services d'aide à la jeunesse et l'accueil, permettrait de renforcer la mise en œuvre du système de protection existant.

Cette évaluation multidisciplinaire continue doit également permettre de déterminer l'orientation vers la procédure de séjour la plus appropriée, ainsi que d'informer le processus décisionnel des institutions de l'asile et de l'immigration. A l'inverse, le résultat de la procédure de protection internationale doit soutenir les acteurs de la tutelle et de l'aide à la jeunesse dans l'évaluation des options de solutions durables.

Plus particulièrement dans le cadre de la procédure dite de solution durable (Voir *supra* [1.4.2.](#)), ce processus, pour garantir sa pleine effectivité, doit également pouvoir contribuer au processus décisionnel de l'unité de l'OE en charge de cette procédure. Par conséquent, afin de permettre la mise en place de panels multidisciplinaires incluant des intervenants de l'aide à la jeunesse, des protocoles de collaboration entre les différents intervenants concernés devraient être établis en vue d'encadrer la collaboration et le partage d'informations dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'issue de cette procédure informera à son tour le processus mis en place par les acteurs de la tutelle et de l'aide à la jeunesse.

---

<sup>214</sup> Loi sur la tutelle, *op. cit.*, art. 11.

## L'ÉVALUATION ET LA DÉTERMINATION DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR SELON LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES

L'évaluation de l'ensemble des éléments pertinents doit se faire au cas par cas. La teneur de chaque élément et son poids varie nécessairement d'un enfant à l'autre, en fonction du type de décision à prendre et des circonstances concrètes de l'espèce<sup>215</sup>. Les divers éléments pris en considération pour évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant dans un cas donné et les circonstances qui lui sont propres peuvent être en conflit. Dans une telle éventualité, divers facteurs devront être pondérés pour arriver à dégager la solution répondant le mieux à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ces **facteurs incluent au minimum**<sup>216</sup>, de manière non exhaustive et non hiérarchique : l'opinion de l'enfant, l'identité de l'enfant, la préservation du milieu familial et le maintien des relations, la prise en charge, la protection et la sécurité de l'enfant, les situations de vulnérabilité, ainsi que les droits de l'enfant à la santé et à l'éducation. Lors de l'exercice délicat de mise en balance des éléments potentiellement en conflit, il faut garder à l'esprit que « l'appréciation de l'intérêt supérieur d'un enfant par un adulte ne peut primer sur l'obligation de respecter tous les droits de l'enfant reconnus par la Convention »<sup>217</sup>.

**La qualité d'un tel processus dépend grandement du respect des garanties procédurales**, mises en avant par le Comité des droits de l'enfant dans son OG n° 14<sup>218</sup>. L'opinion de l'enfant, l'établissement des faits, le traitement prioritaire, des professionnels qualifiés en protection et développement de l'enfant, la représentation juridique, le raisonnement juridique, un mécanisme de réexamen ou de révision des décisions sont autant de conditions indispensables pour la mise en œuvre effective de mécanismes d'évaluation multidisciplinaires des différentes options en vue de l'identification de solutions durables.

Si une mobilisation plus élevée de ressources s'avère nécessaire en amont du parcours de l'enfant, notamment à travers la désignation immédiate – éventuellement provisoire – systématique du tuteur et l'implication de l'aide à la jeunesse dans l'orientation de l'enfant, des mesures rapides et de qualité permettront également d'optimiser la suite de ce parcours. Ainsi, la désignation immédiate d'un tuteur outillé permettrait une orientation plus efficace vers l'accueil et les procédures. En ce qui concerne le financement de l'accueil, les données actuellement disponibles semblent démontrer que des formes de prise charge plus adaptées pour les enfants, telles que l'accueil familial ou certaines prises en charge favorisant l'autonomie des ENAS plus âgés, sont moins onéreuses que l'accueil en structures collectives. Enfin, le traitement plus rapide des procédures, sans préjudice à leur qualité, contribuerait également à une meilleure gestion des ressources et notamment des places d'accueil, et permettrait de déterminer une solution durable plus rapidement.

<sup>215</sup> Le Comité des Droits de l'Enfant, à travers l'OG n° 14, préconise de procéder à l'Évaluation et la Détermination de l'Intérêt Supérieur en respectant, au moyen d'une procédure offrant les garanties juridiques et procédurales, les étapes suivantes : a) établir les éléments à prendre en considération eu égard à la situation factuelle de l'enfant, b) leur donner une teneur concrète, c) mettre les différents éléments en balance en attribuant à chacun un poids relatif, dans le respect de la guidance faisant état d'autorité (CDE, OG n° 14, *op. cit.*).

<sup>216</sup> Voir CDE, OG n° 14, *op. cit.*, p. 13.

<sup>217</sup> CDE, *Observation Générale n° 13 sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, 18 avril 2011, CRC/C/GC/13, para.61.

<sup>218</sup> *Ibid.*, pp. 13-18.

### 2.3. Recommandations du HCR :

Au vu de ce qui précède, le HCR souhaite faire les recommandations suivantes :

- 46) Inclure une **disposition transversale relative à l'évaluation de l'intérêt supérieur** de l'enfant conforme à l'Observation Générale n°14 du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, tant dans la législation sur la tutelle que celle en matière d'accès au territoire et de séjour.
- 47) Garantir **l'accessibilité et le caractère approprié, à travers les formations et les ajustements nécessaires, des procédures d'aide à la jeunesse** pour tout ENAS, en raison notamment de sa situation de séparation de son milieu familial, en conformité avec les articles 20 et 22 de la CIDE, dès qu'il a été identifié comme tel par le Service des Tutelles (voir recommandations n°18 et 19) ;
- 48) Veiller à la mise en place **d'un plan global de prise en charge** pouvant comprendre les étapes suivantes, documentées et motivées à la lumière de l'intérêt supérieur :
- a. garantir au présumé ENAS **une première prise en charge immédiate** en Centre d'Observation et d'Orientation ou dans une structure plus spécifique en fonction des besoins de l'enfant en attendant l'issue du processus d'identification ;
  - b. organiser l'entretien d'identification par le Service des Tutelles, qui informe l'enfant des services disponibles et le mette en confiance ;
  - c. désigner immédiatement le tuteur en tant que « Coordinateur de Solutions Globales » qui :
    - ▶ informe l'ENAS, dès le départ, sur tous les services et options disponibles ;
    - ▶ instaure une relation de confiance ;
    - ▶ entame une communication avec les parents ou une recherche de ceux-ci dès le départ, sauf si cela s'avère contraire aux intérêts de l'enfant ;
    - ▶ Garantit la participation de l'enfant à chaque étape, en tenant compte de son âge et de sa maturité ;
  - d. nommer, dès le processus d'identification terminé, un référent d'aide à la jeunesse pour la définition, en coordination avec le tuteur, d'un plan holistique de prise en charge comprenant la modalité d'accueil la plus adéquate. Si un tel accueil n'est pas disponible, l'accueil alternatif doit être suivi et évalué régulièrement par un acteur d'aide à la jeunesse, en conformité avec l'article 25 de la CIDE. Les enfants séparés accueillis dans un cadre familial élargi doivent pouvoir bénéficier d'un suivi par les services de placement familial ;
  - e. veiller à ancrer **le choix de la procédure** de séjour dans la concertation multidisciplinaire entre tuteur, avocat et acteurs d'accueil et d'aide à la jeunesse ;
  - f. anticiper **chaque nouvelle étape**, notamment en cas de changement de structure d'accueil, **d'une concertation multidisciplinaire** par le service d'aide à la jeunesse et l'institution d'accueil en coordination avec le tuteur ;
  - g. garantir un suivi et un examen régulier de l'accueil, en conformité avec l'article 25 de la CIDE, en instaurant des rencontres régulières entre l'ENAS, le tuteur et l'acteur d'aide à la jeunesse, à l'instar de ce qui se passe pour les enfants nationaux dans les systèmes d'aide à la jeunesse ;
- 49) Instaurer un mécanisme de détermination multidisciplinaire, prioritaire et formalisé, de la **solution durable**. Celle-ci doit tenir compte du résultat de la procédure de protection internationale si ce processus avait été introduit, et doit pouvoir informer la procédure dite solution durable ;
- 50) Mettre en place des protocoles de collaboration entre les institutions de la tutelle, les services de l'aide à la jeunesse et de ce processus l'accueil, le CGRA et l'OE, afin de garantir une approche multidisciplinaire dans le cadre des procédures de séjour, en respect des principes de la protection de l'enfance et de la protection des données, en tenant particulièrement compte des principes de confidentialité, de participation de l'enfant et du consentement en toute connaissance de cause ;
- 51) Veiller à instaurer un climat de confiance qui permette la reconnaissance mutuelle de la complémentarité des expertises de chacun.

# CONCLUSION

---

Au même titre que la plupart des autres pays en Europe, la Belgique enregistre depuis plusieurs années une augmentation importante du nombre d'arrivées sur son territoire d'enfants non accompagnés et séparés, dits « mineurs étrangers non accompagnés ».

Ces enfants ont été et demeurent exposés à de nombreux risques, de par l'accumulation de multiples vulnérabilités et ruptures : l'âge, la séparation de la famille, le parcours migratoire, l'exil en cas de persécution ou de violence généralisée, les problématiques d'ordre psychosocial ou de santé mentale et dans de nombreux cas également un parcours scolaire difficile. Ces risques peuvent comprendre la maltraitance et les abus, l'exploitation et/ou la négligence de leurs besoins de prise en charge, ce qui peut ainsi compromettre leur intégrité et leur développement général. Leurs vulnérabilités intrinsèques peuvent en outre être exacerbées par des facteurs externes tels que de longues procédures aux issues incertaines, un accueil inadapté à leurs besoins et une séparation prolongée du milieu familial.

La législation en Belgique fournit un cadre juridique robuste pour la protection des ENAS, balisé par l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, aux différents niveaux de pouvoir, de nombreuses institutions, ainsi que des intervenants de la société civile, continuent à se mobiliser dans un souci d'apporter des réponses adaptées face à l'arrivée continue d'ENAS et à la complexité croissante de leurs profils. Il reste cependant des améliorations à apporter pour renforcer les politiques et les pratiques afin de garantir une protection effective pour ces enfants particulièrement vulnérables et ce, tout au long de leur parcours.

Le présent rapport identifie des pistes visant à renforcer l'accès des enfants non accompagnés et séparés à une protection effective et à des solutions durables. Il s'est intéressé à la mise en œuvre de leur intérêt supérieur, dans le cadre d'une approche ancrée dans les droits de l'enfant.

Parmi les points évoqués dans ce rapport, le HCR, dans le cadre d'une approche systémique de la protection de l'enfance, a identifié prioritairement la nécessité

de renforcer l'accès des ENAS aux systèmes d'aide à la jeunesse, ceci conformément à la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant ainsi qu'aux observations générales et aux récentes conclusions du Comité des Droits de l'Enfant à l'attention de la Belgique. La participation des acteurs d'aide à la jeunesse est en effet fondamentale pour ancrer les ENAS en perte de repères dans le système et pour identifier, conjointement avec le tuteur, en amont, avec la participation de l'enfant et de sa famille, les causes de sa situation et y trouver une solution. Les systèmes d'aide à la jeunesse doivent à cet effet disposer de ressources suffisantes permettant la mise en place, en étroite collaboration avec les acteurs de la tutelle, de plans holistiques de prise en charge des ENAS, qui garantissent un accueil et des services adéquats. Ces plans devraient également comprendre des projets scolaires et/ou professionnels adaptés aux besoins de l'enfant et des services de soutien psychosocial et de santé mentale si nécessaire.

Parallèlement, eu égard au rôle et aux missions du tuteur, le système de tutelle en place pour les ENAS doit être consolidé, par la désignation plus rapide du tuteur, le renforcement de sa formation et de son évaluation. Cette consolidation s'avère indispensable pour que tous les tuteurs puissent, d'une part, correctement représenter et soutenir leurs pupilles, notamment en veillant à leur prise en charge adéquate ; et, d'autre part, identifier une solution durable à leur situation de séparation et de déplacement, en partenariat avec l'enfant, sa famille et tous les intervenants concernés.

Cette prise en charge et cette identification de solutions durables ne peuvent se faire qu'à partir du moment où l'ENAS a été signalé et identifié. Il s'agit, dès lors, de continuer à veiller à ce que tous les ENAS interceptés sur le territoire, y compris ceux émanant de flux migratoires mixtes, soient signalés et pris en charge. Pour ce faire, il faut poursuivre la sensibilisation des intervenants de première ligne et renforcer certaines mesures, notamment mieux adapter les informations destinées aux ENAS et aux tuteurs, multiplier les actions de mise en confiance et « d'ancrage » de ces enfants, et assurer leur accès plus rapide à un accueil adapté. De par sa fonction, le Service des Tutelles joue un rôle fondamental pour garantir l'identification des ENAS,

par leur prise en charge immédiate dans un climat de confiance, notamment par l'organisation d'entretiens d'identification, la désignation plus rapide de tuteurs et l'évaluation holistique et multidisciplinaire de leur âge, uniquement en cas de doute et en appliquant le bénéfice du doute.

A ce titre, pour la protection de ces enfants particulièrement vulnérables<sup>219</sup>, le Comité des Droits de l'Enfant a rappelé encore récemment la nécessité, dans le cadre de ses dernières recommandations à l'attention de la Belgique, de renforcer les mesures d'identification, y compris à travers une procédure d'évaluation de l'âge holistique et multidisciplinaire, et de protection préliminaire pour ces enfants ainsi que de garantir leur accès, quel que soit leur âge, aux systèmes d'aide à la jeunesse.

En outre, il ressort du présent rapport des enjeux transversaux particulièrement importants, chacun essentiel à toutes les étapes du parcours des ENAS pour la réalisation de leur intérêt supérieur.

En premier lieu, tous les intervenants doivent veiller à ce que les ENAS disposent d'informations suffisantes, adéquates et adaptées pour pouvoir participer à l'orientation de leur parcours en prenant, à chaque étape, des décisions en toute connaissance de cause. Ceci implique également qu'ils aient accès à tout moment à des interprètes formés et qualifiés garantissant leur participation effective. Ensuite, il importe que les acteurs de terrain soient suffisamment nombreux, formés et outillés pour travailler avec ces enfants aux profils particulièrement complexes. Enfin, il est essentiel que les procédures impliquant les enfants soient traitées de manière prioritaire, tant dans le cadre des actions et interventions relevant des services de prise en charge, notamment en ce qui concerne la tutelle, l'accueil ou encore en matière d'aide psychosociale et de santé mentale, que dans le cadre des procédures et décisions relatives au séjour ou au regroupement familial.

Au vu de la complexité du parcours des ENAS et le nombre important de services et d'institutions impliquées, une forte coordination entre tous ces intervenants s'avère primordiale afin de garantir

l'efficacité des mesures et des interventions. En effet, étant donné la complexité des profils des ENAS, les solutions à leurs problématiques se situent à l'intersection du droit des étrangers et du droit de la jeunesse. La coordination visant à permettre un échange plus fluide des informations entre les intervenants est donc fondamentale pour garantir le caractère holistique des procédures et réponses apportées, dans le respect de la protection des données et des droits de l'enfant. En 2016, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) soulignait déjà que la force ou la faiblesse du système de protection des ENAS dépendrait à l'avenir largement de la volonté des différentes institutions concernées de s'engager ensemble pour concevoir des actions et interventions coordonnées qui s'appuient solidement sur le cadre des droits de l'enfant<sup>220</sup>.

Le HCR appelle dès lors tous les intervenants à concentrer leurs efforts sur l'amélioration et le renforcement des éléments identifiés en vue de la promotion et la réalisation de tous les droits des ENAS; ce qui requiert également des ressources suffisantes afin d'assurer l'accès de tous les ENAS à une prise en charge et à un traitement de qualité de leurs demandes de protection, en vue de l'identification d'une solution durable en temps utile.

---

<sup>219</sup> UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Belgium*, 1 February 2019, para. 42, disponible à l'adresse <https://bit.ly/2tajFCK>.

<sup>220</sup> *High commissioner's dialogue on Protection Challenges: Children on the move*, Background paper, 28 November 2016, p. 15 para. 51-52, disponible à l'adresse <https://www.unhcr.org/583d8e597.pdf>.

# ANNEXE 1 : RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

---

## 1. TRAJECTOIRE DE L'ENFANT NON ACCOMPAGNÉ ET SÉPARÉ EN BELGIQUE : ÉLÉMENTS D'AMÉLIORATION

---

### 1.1. Enregistrement, Identification et Évaluation de l'âge

- 1) **Sensibiliser** les instances administratives et policières de première ligne dans le domaine des vulnérabilités des ENAS et les former à interagir avec ces derniers ;
- 2) Abolir la **détention** des enfants pour des raisons d'ordre migratoire, la détention n'étant jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- 3) Garantir la mise en œuvre effective et immédiate du **mécanisme de signalement** pour tous les ENAS, y compris ceux émanant de flux migratoires mixtes, en :
  - a. renforçant les effectifs d'équipes mobiles, et la coordination entre les intervenants institutionnels et associatifs qui s'occupent du signalement d'ENAS ;
  - b. assurant des formations suffisantes concernant le mécanisme de signalement pour tous les acteurs de première ligne ;
  - c. assurant une permanence 24h/24 du Service des Tutelles et de l'accueil ;
  - d. garantissant le transfert rapide de l'ENAS, sans avoir recours à des mesures coercitives, vers un espace sûr visant à rétablir sa confiance ;
- 4) Garantir, par l'usage d'une méthodologie de communication adaptée aux enfants, la mise à disposition d'**informations uniformes, complètes et adaptées** aux enfants, au sujet des mécanismes de protection et des procédures dont ils peuvent bénéficier ;
- 5) Renforcer le **recrutement et la formation d'interprètes et de médiateurs culturels** qualifiés ;
- 6) Mettre en place, le plus rapidement possible après le signalement, un **entretien d'identification avec chaque ENAS**, pour que le Service des Tutelles puisse l'informer de manière systématique sur les procédures et vérifier sa compréhension de ces informations. Pour les enfants séparés, cet entretien doit veiller à vérifier la nature et la qualité des liens entre l'enfant et ses proches ;
- 7) Désigner immédiatement un **tuteur, éventuellement provisoire**, pour tous les ENAS en début de processus d'identification (voir recommandation n° 13 *infra*) ;
- 8) Faire appel à la **procédure d'évaluation de l'âge** seulement en dernier ressort, tout en renforçant les **garanties procédurales** de cette procédure, notamment à travers :
  - a. la définition de critères et de délais pour l'émission d'un doute dans la législation ;
  - b. la désignation, en début de processus d'identification, d'un tuteur provisoire pour chaque ENAS (voir recommandation n° 7) ;
  - c. le recours à un entretien d'identification (voir recommandation n° 6) comprenant des informations complètes et adaptées sur la manière dont l'âge est évalué ainsi que la vérification de la compréhension de ces informations par l'enfant ;
  - d. la garantie de la multidisciplinarité de la procédure d'évaluation de l'âge et l'utilisation de la méthode médicale en dernier recours après épuisement des autres options disponibles, étant donné qu'aucune méthode médicale ne peut déterminer l'âge de manière certaine ;
  - e. l'existence d'un recours légal effectif permettant de contester la décision relative à l'évaluation de l'âge ;
- 9) Renforcer le financement des **projets impliquant les acteurs associatifs d'aide à la jeunesse** visant à **sensibiliser les ENAS émanant des flux migratoires mixtes et à les « ancrer »** dans le système de protection disponible ;

- 10) Veiller à ce que **les initiatives citoyennes pour un premier accueil puissent bénéficier de l'encadrement nécessaire et d'une intégration dans les systèmes communautaires des familles d'accueil** ;
- 11) Renforcer la coopération interinstitutionnelle pour l'enregistrement des ENAS ainsi que le **système d'enregistrement et de suivi de disparitions, y compris transfrontalier** ;

## 1.2. Tutelle

- 12) **Renforcer les moyens du Service des Tutelles** afin qu'il puisse exercer de façon adéquate toutes ses missions, telles que prévues par la loi sur la tutelle, vis-à-vis des ENAS et des tuteurs ;
- 13) **Désigner le tuteur dès le début du processus d'identification**, sans délai ni condition préalable, y compris pour les jeunes en procédure d'évaluation de l'âge (voir recommandation n° 7) ;
- 14) Renforcer l'**information** de l'ENAS concernant le rôle du tuteur et les mécanismes de plainte à sa disposition, y compris de manière orale, lors d'un premier entretien d'identification (voir recommandation n° 6) ;
- 15) Garantir et harmoniser la **qualité de la tutelle**, notamment au moyen :
- a. d'une formation de base et continue renforcée, notamment sur les systèmes d'aide à la jeunesse ;
  - b. du développement d'une méthodologie holistique de détermination de solution durable incluant les acteurs de l'aide à la jeunesse
  - c. de l'instauration d'un code déontologique à signer par tout tuteur ;
  - d. de la mise à jour régulière des outils à disposition des tuteurs ;
  - e. de la limitation à 25 du nombre maximal de tutelles par tuteur ;
  - f. du renforcement de la supervision et de l'évaluation continue des tuteurs par l'expert social au moyen de rencontres régulières entre le tuteur, l'ENAS et le service des Tutelles, tel que suggéré également lors des consultations régionales du HCR, de l'UNICEF et de l'IRC qui ont suggéré le ratio d'un superviseur pour 30 tuteurs ;

g. de l'accessibilité accrue par l'ENAS aux mécanismes de plainte ;

- 16) **Prolonger la tutelle jusqu'à 18 ans pour tous les ENAS**, et jusqu'à 21 ans pour les plus vulnérables d'entre eux ;

## 1.3. Modalités de prise en charge et de mise à disposition de services adéquats

- 17) Veiller à un accueil immédiat et adapté de tous les ENAS, notamment dans le cadre des flux migratoires mixtes, en organisant le premier accueil de manière souple, en renforçant la permanence de l'accueil, en incluant des acteurs de l'aide à la jeunesse dans « l'ancrage » des jeunes (voir *supra* recommandation n° 9) et en permettant l'intégration et l'encadrement des familles d'accueil informelles dans le modèle d'accueil familial organisé par les administrations compétentes en la matière (voir *supra* recommandation n° 10) ;
- 18) Garantir l'**accès** pour tous les ENAS, vu leur situation de grande vulnérabilité induite entre autres par leur privation de protection parentale, **aux systèmes d'aide à la jeunesse et aux mécanismes de prise en charge** pour les enfants privés de leur milieu familial, sur la base du principe de non-discrimination ;
- 19) Systématiser le suivi de l'**accueil par le réseau familial élargi des enfants séparés** par les services d'accueil familial des communautés ;
- 20) Ancrer l'orientation vers l'accueil dans le cadre d'un **plan de prise en charge** suite à une évaluation individuelle multidisciplinaire du profil et des besoins de chaque ENAS, impliquant les services d'aide à la jeunesse, de l'accueil et le tuteur, en privilégiant :
- ▶ le placement en **familles d'accueil**, dans la mesure où ces familles offrent des modalités de prise en charge souvent plus adéquates que l'accueil en collectivité ;
  - ▶ **l'accueil dans de petites structures** ;
  - ▶ l'accueil favorisant l'autonomie pour les ENAS ayant acquis une autonomie suffisante ;

- 21) Créer davantage de **places spécialisées**, en s'appuyant sur l'expertise disponible, en particulier pour les ENAS provenant de flux migratoires mixtes et/ou les victimes de la traite des êtres humains, ainsi que pour les ENAS qui ont besoin d'un suivi multidimensionnel ou psychologique intensif ;
- 22) Renforcer la **coordination entre les services d'accueil et les tuteurs**, en spécifiant les rôles de chacun ;
- 23) Renforcer l'**expertise des services d'accueil** en matière d'accompagnement d'ENAS par des formations continues et des échanges d'expertise entre les intervenants des services de l'aide à la jeunesse au niveau communautaire et ceux de l'accueil au niveau fédéral ;
- 24) Garantir la **continuité de la prise en charge** en :
- ▶ faisant précéder chaque transfert d'une évaluation multidisciplinaire par les services de l'aide à la jeunesse, de l'accueil et le tuteur ;
  - ▶ harmonisant les approches pédagogiques dans les structures d'accueil, et les fonder sur une approche restauratrice ;
  - ▶ assurant la continuité dans l'organisation des places d'accueil ;
  - ▶ appliquant suffisamment de souplesse dans l'accord de sursis ;
- 25) Prévoir suffisamment de souplesse lors de la **mise en place de trajectoires** scolaires et/ou professionnelles individuelles et adaptées aux besoins des ENAS ;
- 26) Consolider les **systèmes de classes d'accueil** pour l'intégration scolaire des ENAS en :
- ▶ continuant à outiller les écoles et les professeurs concernés ;
  - ▶ prévoyant suffisamment de moyens pour organiser différentes classes, y compris d'alphabétisation ;
  - ▶ intégrant dès le départ des périodes d'immersion dans les classes régulières afin de faciliter la transition vers le système scolaire régulier ainsi que le parcours d'intégration ;
- 27) Renforcer les capacités et l'**accessibilité des services de santé mentale et de soutien psychosocial**, notamment par :
- ▶ le renforcement du financement des services spécialisés en santé mentale destinés aux populations en exil ;
  - ▶ la formation et sensibilisation des services de santé mentale sur l'aide psychologique et mentale dans un cadre interculturel et sur les besoins spécifiques des ENAS ;
  - ▶ la mise à disposition d'une liste de services aux centres d'accueil et aux tuteurs ;
  - ▶ la création de partenariats entre les structures d'accueil et des services tels que ceux des Centra Algemeen Welzijn, *Centra Geestelijke Gezondheidszorg*, Services de Santé Mentale, Services de planning familial, structures d'Aide en Milieu Ouvert et d'autres organisations disposant de l'expertise en matière d'accompagnement psychosocial et mental d'ENAS ;
- 28) Affermir l'**offre de programmes visant à désigner des mentors ou « buddies »** ;

#### 1.4. Procédures de séjour dans l'intérêt supérieur de l'enfant

##### Recommandations générales :

- 29) Garantir l'**orientation vers et la représentation** de l'ENAS dans la procédure la plus adéquate par :
- ▶ la formation suffisante de tous les tuteurs au sujet des différentes procédures de séjour ;
  - ▶ la désignation systématique d'un avocat spécialisé en matière de droit des étrangers et idéalement en droit de la jeunesse ;
  - ▶ l'information systématique de l'ENAS par le tuteur et l'avocat, dès le départ, sur les différentes possibilités de procédures, y compris celle du retour volontaire, de façon adaptée à son âge et à sa maturité et dans un langage qu'il comprenne ;
- 30) Assurer un **traitement prioritaire** des procédures de séjour introduites par les enfants, conformément aux Observations Générales n°6, n°14 et n°22 du Comité des droits de l'Enfant et aux Principes Directeurs n° 8 du HCR concernant les demandes d'asile d'enfants ;

- 31) Introduire la **possibilité de changer le régime linguistique** de la procédure de séjour si la langue du tuteur diffère de celle-ci ;
- 32) Garantir la **participation effective** de l'ENAS dans toute procédure le concernant, par des auditions adaptées et la prise en compte de son opinion, en fonction de son âge et de sa maturité ;
- 33) Assurer une **prise en considération holistique de l'intérêt supérieur** de l'enfant dans le traitement de toute procédure de séjour ; veiller à ce que chaque décision inclue une motivation relative à la manière dont l'intérêt supérieur de l'enfant a été pris en compte, en conformité avec l'OG n°14 du Comité des Droits de l'Enfant ;
- 34) Garantir à ce que les exigences de preuves élaborées par les instances soient adaptées<sup>221</sup> car « il peut s'avérer nécessaire, dans les demandes présentées par des enfants, que la charge de la preuve repose de manière plus importante sur la personne chargée de l'évaluation surtout si l'enfant en question est non accompagné. Si les faits ne peuvent pas être vérifiés et/ou si l'enfant est incapable d'expliquer totalement sa demande, la personne chargée de l'évaluation doit prendre une décision sur la base de toutes les circonstances connues, ce qui peut demander une application large de la notion de « bénéfice du doute ». De même, il faut accorder le bénéfice du doute à l'enfant si des questions se posent quant à la crédibilité de certaines parties de sa demande »<sup>222</sup> ;
- 35) Mettre en place **des protocoles de collaboration** garantissant le respect des principes de la protection de l'enfance et de la protection des données, entre les institutions de l'immigration et d'asile et les services d'accompagnement ou d'aide à la jeunesse, y compris au niveau international ;

#### Recommandations concernant le regroupement familial<sup>223</sup>:

- 36) Simplifier l'introduction de la demande de visa en offrant la possibilité aux ENAS bénéficiaires de la Protection Internationale d'**introduire en Belgique la demande de regroupement familial** pour les membres de leur famille ;
- 37) Prendre en compte la **composition effective de la cellule familiale et des liens de dépendance** en vue de faciliter le regroupement avec d'autres membres de la famille que les parents, notamment les frères et sœurs ;
- 38) Faciliter la **preuve des liens familiaux**, dans les cas où des documents officiels attestant des liens familiaux ne peuvent être mis à disposition, en permettant le recours à d'autres preuves valables ou à des entretiens pour établir le lien familial ;
- 39) Veiller à ce que les ENAS qui étaient mineurs au moment de leur demande de protection internationale, mais sont devenus majeurs pendant ou après celle-ci, puissent encore **exercer leur droit au regroupement familial au-delà de 18 ans** ;
- 40) Alléger les **coûts d'introduction** de la demande de regroupement familial, en exemptant les membres de la famille des bénéficiaires de la protection internationale de payer les frais de traitement demandés par les services consulaires ; en remboursant le coût des tests ADN lorsque les résultats de ceux-ci sont positifs ; et en élargissant le système de prêts financiers dans le cadre du regroupement familial ;

<sup>221</sup> UNHCR, Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire, 58e Session, Conclusion sur les enfants dans les situations à risque, No. 107 (2007, *op.cit.*, (g)(viii))

<sup>222</sup> Voir UNHCR, Principes Directeurs sur les demandes d'asile d'enfants dans le cadre des articles 1(A)2 et 1(F) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, décembre 2009, <http://www.unhcr.org/fr/4fd736c99.html>, *op.cit.*, para. 73.

<sup>223</sup> Voir également UNHCR – Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, Constats et recommandations*, *op. cit.*

## 1.5. Information et participation des enfants

- 41) Garantir la mise à disposition immédiate et coordonnée **d'informations cohérentes et impartiales** sur les droits des ENAS et sur les différentes procédures qui sont à leur disposition. Ces informations doivent être adaptées à l'âge et à la maturité des ENAS et données dans un langage qu'ils comprennent (voir *supra* recommandations n° 4, n° 14 et n° 29) ;
- 42) Assurer que les différents intervenants impliqués dans le parcours des ENAS informent les enfants à **chaque étape**, des étapes suivantes et des différentes options disponibles ;
- 43) Veiller à ce qu'un **nombre suffisant d'interprètes dûment qualifiés et formés** au travail avec des enfants soient disponibles pour tous les intervenants de première et de seconde ligne (voir recommandation n° 5) ;
- 44) Garantir que les ENAS soient informés des **mécanismes de remontée d'informations et de plainte** leur permettant d'exprimer leurs inquiétudes (voir recommandations n° 6 et n° 14). Ces informations doivent être données, dès le départ, dans le cadre de l'entretien d'identification par le Service des Tutelles ;
- 45) **Institutionnaliser la consultation** des ENAS en inscrivant ce processus de consultation dans le cadre de la loi sur la tutelle.

## 2. PROCÉDURES DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT : IDENTIFICATION D'UNE SOLUTION DURABLE ET SA MISE EN ŒUVRE

- 46) Inclure une disposition transversale relative à l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant conforme à l'Observation Générale n°14 du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, tant dans la législation sur la tutelle que celle en matière d'accès au territoire et de séjour ;
- 47) Garantir **l'accessibilité et le caractère approprié, à travers les formations et les ajustements nécessaires, des procédures d'aide à la jeunesse** pour tout ENAS, en raison notamment de sa situation de séparation de son milieu familial, en conformité avec les articles 20 et 22 de la CIDE, dès qu'il a été identifié comme tel par le Service des Tutelles (voir recommandations n° 18 et n°19) ;
- 48) Veiller à la mise en place **d'un plan global de prise en charge** pouvant comprendre les étapes suivantes, documentées et motivées à la lumière de l'intérêt supérieur :
  - a. garantir au présumé ENAS **une première prise en charge immédiate** en Centre d'Observation et d'Orientation ou dans une structure plus spécifique en fonction des besoins de l'enfant, en attendant l'issue du processus d'identification ;
  - b. organiser l'entretien d'identification par le Service des Tutelles, qui informe l'enfant des services disponibles et le mette en confiance ;
  - c. désigner immédiatement le tuteur en tant que « Coordinateur de Solutions Globales » qui :
    - ▶ informe l'ENAS, dès le départ, sur tous les services et options disponibles ;
    - ▶ instaure une relation de confiance ;
    - ▶ entame une communication avec les parents ou une recherche de ceux-ci dès le départ, sauf si cela s'avère contraire aux intérêts de l'enfant ;
    - ▶ garantit la participation de l'enfant à chaque étape, en tenant compte de son âge et de sa maturité ;

- d. nommer, dès le processus d'identification terminé, un référent d'aide à la jeunesse pour la définition, en coordination avec le tuteur, d'un plan holistique de prise en charge comprenant la modalité d'accueil la plus adéquate. Si un tel accueil n'est pas disponible, l'accueil alternatif doit être suivi et évalué régulièrement par un acteur d'aide à la jeunesse, en conformité avec l'article 25 de la CIDE. Les enfants séparés accueillis dans un cadre familial élargi doivent pouvoir bénéficier d'un suivi par les services de placement familial ;
  - e. veiller à ancrer **le choix de la procédure** de séjour dans la concertation multidisciplinaire entre tuteur, avocat et acteurs d'accueil et d'aide à la jeunesse ;
  - f. anticiper **chaque nouvelle étape**, notamment en cas de changement de structure d'accueil, **d'une concertation multidisciplinaire** par le service d'aide à la jeunesse et l'institution d'accueil en coordination avec le tuteur ;
  - g. garantir un suivi et un examen régulier de l'accueil, en conformité avec l'article 25 de la CIDE, en instaurant des rencontres régulières entre l'ENAS, le tuteur et le service d'aide à la jeunesse, à l'instar de ce qui se passe pour les enfants nationaux dans les systèmes d'aide à la jeunesse ;
- 49) Instaurer un mécanisme de détermination multidisciplinaire, prioritaire et formalisé, de la **solution durable**. Celle-ci doit tenir compte du résultat de la procédure de protection internationale si ce processus avait été introduit, et doit pouvoir informer la procédure dite solution durable ;
- 50) Mettre en place des protocoles de collaboration entre les institutions de la tutelle, les services de l'aide à la jeunesse et de l'accueil, le CGRA et l'OE afin de garantir une approche multidisciplinaire dans le cadre des procédures de séjour, en respect des principes de la protection de l'enfance et de la protection des données, en tenant particulièrement compte des principes de confidentialité, de participation de l'enfant et du consentement en toute connaissance de cause ;
- 51) Veiller à instaurer un climat de confiance qui permette la reconnaissance mutuelle de la complémentarité des expertises de chacun.

## ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

---

UNHCR, *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, November 2018 (Provisional Release), <https://www.refworld.org/docid/5c18d7254.html>

UNHCR – Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique Constats et recommandations*, Juin 2018, [http://www.myria.be/files/Myria\\_Nota-FR\\_v2.pdf](http://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf), également disponible en néerlandais

UNHCR, *Desperate journeys* – January 2017- March 2018, <https://bit.ly/2EEqIX9>

UNHCR, *Left in Limbo, UNHCR Study on the implementation of the Dublin III Regulation*, August 2017, <https://bit.ly/2HHeLoG>

UNHCR, UNICEF, IRC, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe*, July 2017, <http://www.refworld.org/docid/59633afc4.html>

UNHCR, UNICEF, IOM, *Refugee and Migrant Children in Europe. Overview of Trends*, 2017, <https://bit.ly/2JFuw1v>

UNHCR, *Note on family reunification in the European Union*, October 2015, <file:///C:/Users/lair/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/JAO2MPKK/56fa38fb6.pdf>

UNHCR, *All Born on 01/01: A "snapshot" assessment of Afghan Asylum-seekers in Belgian collective reception centres*, July 2015, <https://bit.ly/2Qsp9mV>

UNHCR, *The heart of the matter. Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, December 2014, <http://www.refworld.org/pdfid/55014f434.pdf>

UNHCR, *Why do children undertake the unaccompanied journey? Motivations for departure to Europe and other industrialised countries from the perspective of children, families and residents of sending communities in Afghanistan*, December 2014 <https://bit.ly/2wmY3nX>

UNHCR, *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, October, 2014, <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>

UNHCR – Council of Europe, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning 18, What to Celebrate?*, March 2014, <https://bit.ly/30P9FOA>

UNHCR, *Beyond Proof Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, May 2013, <https://bit.ly/2wpltsN>

UNHCR, *A framework for the protection of Children*, June 2012, <https://bit.ly/2yUEIxb>

UNHCR – IRC, *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf>

UNHCR, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, August 2010, <http://www.refworld.org/pdfid/4c91dbb22.pdf>

UNHCR, *Trees only move in the wind. A study of unaccompanied Afghan children in Europe*, June 2010, <https://bit.ly/2QpHzVc>

UNHCR, *Separated Children in Europe Programme, SCEP Statement of Good Practice*, March 2010, 4th Revised Edition, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

UNHCR, *Principes directeurs sur les demandes d'asile d'enfants dans le cadre des articles 1(A)2 et 1(F) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2009, <http://www.unhcr.org/fr/4fd736c99.html>

UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, <http://www.unhcr.org/fr/4b151b9f2d.pdf>

UNHCR, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, *Conclusion sur les enfants dans les situations à risque*, 5 octobre 2007, N°107 (LVIII) <http://www.unhcr.org/fr/4b30a2783.html>

UNHCR, *A tool for participatory assessment in Operations*, May 2006, <https://bit.ly/2JIRqoN>

UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, 1997, <https://bit.ly/2QvMhkj>

UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Geneva, 1994, <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html>







© Rapport du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, avril 2019. Ce document est publié à des fins de diffusion publique. Tous droits réservés.



Ce rapport est cofinancé par le Programme « Droits, Égalité et Citoyenneté » de l'Union Européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité du HCR. La Commission européenne n'est pas responsable des informations contenues dans ce rapport.



Avec le soutien de l'AMADE.

