

Le système de tutelle pour les mineurs étrangers non accompagnés

par Benoît Van Keirsbilck

Diallo, quinze ans vient de Côte d'Ivoire. Il vient d'arriver en Belgique où il se retrouve seul. Il a perdu la trace de ses parents depuis que son village a été attaqué par un groupe de rebelles et que les survivants ont dû s'enfuir dans la forêt. En Belgique, il est tout perdu. On lui a dit qu'il pouvait introduire une demande d'asile, mais il ne sait pas comment faire. Où va-t-il loger ? Pourra-t-il aller à l'école et se faire soigner ? Qui l'aidera à rechercher ses parents ?

Introduction

Depuis le 1^{er} mai 2004, tous les mineurs étrangers non accompagnés doivent se voir désigner un tuteur qui a pour mission primordiale de les assister et de les protéger⁽¹⁾. Cette loi était réclamée par diverses associations mais aussi des instances internationales (Conseil de l'Europe, Comité des droits de l'enfant des Nations-unies, etc.). Il s'agit donc d'une étape importante dans la mise en œuvre d'un véritable statut légal pour les mineurs étrangers non accompagnés.

À qui s'applique cette loi ?

Cette loi s'applique aux personnes visées à l'article 5 de la loi. Quatre éléments sont déterminants : l'âge, la situation de «*non accompagné*», l'origine nationale et la situation de séjour.

L'âge : La loi s'applique aux jeunes de moins de dix-huit ans. C'est le Service des tutelles qui est chargé de procéder à l'identification de la personne qui est ou se déclare mineure non accompagnée. Pour ce faire, à défaut de documents d'identité valables en Belgique, le service des Tutelles procède à un examen médical qui, en théorie, peut notamment comprendre des tests psychoaffectifs, mais se limite pour le moment à des radiographies osseuses et à un examen de la dentition (notons que les examens utilisés sont très controversés⁽²⁾).

Attention : en cas de doute, celui-ci doit bénéficier à l'intéressé qui sera alors considéré comme mineur.

Non-accompagné : La loi vise les jeunes qui ne sont pas accompagnés «*par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de la loi belge*». Il se peut (et c'est finalement fréquent) que le mineur n'arrive pas seul, ou vienne rejoindre des connaissances en Belgique (par exemple un oncle, une tante, un ami de la famille, etc.). Dans tous ces cas-là, il s'agit d'un «*mineur non accompagné*» au sens de la loi et il convient de lui désigner un tuteur. En cas de doute sur le critère «*non accompagné*», le service des tutelles tranche (sous réserve des recours possibles).

Origine nationale : Il faut que le mineur soit ressortissant d'un pays non membre de l'Espace économique européen⁽³⁾.

Situation de séjour : Deux catégories de jeunes sont visées par la loi. Il faut être dans une des situations suivantes :

- soit, avoir demandé la reconnaissance de la qualité de **réfugié** (demandé ne signifie pas obtenu);
- soit, **ne pas satisfaire** aux conditions d'accès au territoire et de séjour : toutes les personnes qui ne disposent pas d'une autorisation d'entrée ou de séjour.

Les acteurs

L'ensemble du système repose à la fois sur le **Service des tutelles (ST)**⁽⁴⁾ (qui fait partie du SPF Justice) et sur un réseau de **tuteurs**. Le Service des tutelles est constitué d'une équipe pluridisciplinaire composée d'agents ayant une formation en droit ou dans le domaine social. Il doit être accessible vingt-quatre heures sur vingt-quatre pour permettre une intervention très rapide quand un mineur arrive ou est trouvé sur le territoire belge.

Les tuteurs peuvent être des **particuliers** agréés par le service des tutelles⁽⁵⁾ ou des **professionnels** membres du personnel d'associations avec lesquelles le ST a conclu un protocole d'accord⁽⁶⁾.

Rôle et missions du Service des tutelles

Son premier rôle consiste à **identifier** si la personne répond bien aux quatre conditions prévues par la loi. Il vérifie les déclarations au sujet du nom, de la nationalité et de l'âge. Dans l'affirmative, le Service des tutelles poursuit son intervention. Dans le cas contraire, sa mission prend fin. Cette décision s'impose aux autres autorités (Office des étrangers, CGRA, ...). Tout au plus, l'Office des étrangers pourra-t-il demander qu'on procède à un test médical.

Notons que le S.T. peut, en cas d'extrême urgence, désigner un tuteur provisoirement pendant la phase d'identification.

(1) En application de la loi-programme du 24 décembre 2002, dite «Loi Tabita» (modifiée par la loi-programme du 27 décembre 2004, M.B. 31/12/04) et de l'arrêté royal du 22 décembre 2003 (modifié par l'arrêté royal du 9 janvier 2005 (M.B. 25/01/05).

(2) Voyez le dossier «Évaluation de l'âge des enfants étrangers non accompagnés» dans le Journal du droit des jeunes n° 229 de novembre 2003.

(3) L'EEE (Espace économique européen) regroupe les 25 pays membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la tchèque et la Slovaquie), et trois pays de l'AELE: Islande, Liechtenstein et Norvège.

(4) Voir coordonnées ci-après.

(5) Un certain nombre de personnes ne peuvent être agréées comme tuteur s'il y a un risque de conflit d'intérêt avec le mineur.

(6) Notons qu'à l'heure actuelle, seul les premiers existent, le système de tuteurs professionnels n'a pas encore été développé.

Le système de tutelle pour les mineurs étrangers non accompagnés

Dès lors qu'il s'agit bien d'un mineur étranger non accompagné, il lui est immédiatement **désigné un tuteur** qui aura préalablement été agréé et formé par le ST. Cette désignation est notifiée par lettre ou par télécopie au tuteur, au mineur concerné ainsi qu'aux autorités compétentes. Dès sa désignation, le tuteur entame sa mission (voir ci-après).

Le service des Tutelles **coordonne et surveille** l'organisation matérielle du travail des tuteurs et coordonne les contacts avec les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement, d'accueil et d'hébergement, ainsi qu'avec les autorités des pays d'origine des mineurs, notamment en vue de **rechercher leur famille** ou toute autre structure d'accueil. Le ST conclut des **protocoles de collaboration** avec ces différentes instances pour délimiter les rôles et fonctions de chacun et établir des modes de travail en commun, dans le respect de la fonction et des prérogatives de chacun.

Le service des Tutelles, en étroite collaboration avec le tuteur, a aussi pour mission de s'assurer qu'une **solution durable conforme à l'intérêt du mineur** est recherchée dans les meilleurs délais par les autorités compétentes.

Le ST est également compétent pour procéder à l'**agrément** des personnes qui pourront être désignées comme tuteur, et, s'il y a lieu, de retirer cet agrément. Il doit encore **tenir à jour une liste** des personnes agréées en indiquant pour chacune de ces personnes le nombre de mineurs à l'égard desquels elle exerce la tutelle, ainsi que l'identité des mineurs, leur âge, leur pays d'origine et le cas échéant leur pays de transit, ainsi que leur lieu de résidence en Belgique.

Le ST doit enfin veiller à ce que les personnes désignées comme tuteurs reçoivent une **formation adaptée** à la problématique des mineurs non accompagnés. À cette fin, il organise à intervalles réguliers des formations multidisciplinaires destinées aux tuteurs, qui portent sur la problématique des mineurs étrangers non accompagnés ou sur toutes autres questions en lien avec cette problématique, en ce compris les aspects psychologiques, sociaux et juridiques.

Rôle et missions des tuteurs

Le tuteur a pour mission de **représenter** le mineur non accompagné dans tous les actes juridiques, dans les procédures prévues par les lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ainsi que dans toute autre procédure administrative ou judiciaire. Il doit être **indépendant** des différentes structures qui accompagnent le mineur pour permettre l'établissement d'une relation de confiance avec le mineur (c'est pourquoi il ne peut recevoir de directives du SPF Intérieur, de l'OE ou du CGRA). Le tuteur doit avoir des **contacts réguliers** avec le mineur et veiller à connaître son point de vue sur les décisions qu'il a l'intention de prendre. Le tuteur

sera amené à prendre nombre de décisions importantes déterminant l'avenir du mineur.

Les nombreuses missions du tuteur sont les suivantes :

- **introduire une demande d'asile** (mais le mineur peut également l'introduire seul) ou **d'autres demandes d'autorisation au séjour**;
- **assister le mineur** à tous les stades de la procédure et en particulier aux auditions; exercer les voies de recours;
- demander d'office et sans délai l'assistance d'un **avocat**;
- **prendre soin** du mineur durant son séjour : veiller à sa scolarité, à son soutien psychologique et à sa santé;
- veiller à ce que le mineur dispose d'un **hébergement** (s'il n'est pas pris en charge dans un centre spécifique);
- veiller à ce que les **opinions** politiques, philosophiques et religieuses du mineur soient respectées;
- rechercher les membres de sa **famille**;
- rechercher une **solution durable** conforme à son intérêt et faire des propositions aux autorités;
- lui **expliquer** les décisions prises par les autorités;
- **gérer** ses biens (sans toutefois en avoir la jouissance);
- prendre toutes les mesures utiles afin qu'il bénéficie de **l'aide des pouvoirs publics**;
- établir des **rapports périodiques** sur la situation personnelle du mineur.

Le tuteur a donc un rôle important à jouer en ce qui concerne la **situation administrative** et de séjour du mineur : introduire les demandes, exercer les recours, ... Tout ceci ne doit bien évidemment se faire qu'après avoir donné une explication complète à l'enfant et lui avoir permis d'exprimer son **point de vue**. Les décisions prises le concernant et les conséquences de celles-ci doivent lui être clairement expliquées.

Le tuteur n'a pas le pouvoir d'autoriser le mineur à pénétrer sur le territoire belge s'il est **détenu à la frontière**, mais devra exercer les voies de recours pour qu'il puisse être **libéré** au plus vite (ce qui correspond bien entendu à son intérêt, la privation de liberté d'un mineur étant non seulement une **violation grave de ses droits fondamentaux**, mais aussi de nature à porter atteinte à son équilibre psychique).

Par ailleurs, le tuteur doit veiller au **bien-être général** de l'enfant. Il ne doit bien sûr pas tout faire lui-même, mais veiller à ce que le mineur bénéficie des **prestations** qui correspondent à ses besoins : hébergement, scolarité, santé, solliciter l'aide des pouvoirs publics, etc. Pour ce qui est de **l'hébergement**, il veillera à faire appel aux structures existantes (centres pour demandeurs d'asile spécialisés pour l'accueil des mineurs, centres des communautés, etc.).

Le tuteur prend toutes mesures utiles afin de rechercher les **membres de la famille** du mineur pour per-

Le système de tutelle pour les mineurs étrangers non accompagnés

mettre que des contacts soient de nouveau établis. Attention, cette recherche ne peut en aucun cas mettre l'enfant ou sa famille en **danger** et ne signifie pas automatiquement un regroupement familial auprès des parents ou de la famille ainsi identifiée, bien que la recherche de la famille puisse contribuer de la recherche d'une solution durable.

Telle est bien la finalité du rôle du tuteur : formuler les propositions qu'il juge opportunes en matière de **recherche d'une solution durable** conforme à l'intérêt du mineur. Il peut s'agir d'une demande d'asile, d'une autorisation à s'établir en Belgique ou alors d'un regroupement familial dans le pays d'origine ou dans un pays tiers si toutes les garanties d'accueil et de prise en charge sont réunies. Il s'agira souvent de faire la balance entre les **avantages et inconvénients** d'un retour au pays ou du maintien en Belgique. Il s'agira d'abord de permettre au mineur de se sentir en **confiance**, de rechercher ses parents ou des membres de sa famille (sans mettre le mineur en danger), d'analyser la situation dans le pays d'origine ou dans le pays tiers et de faire la balance des intérêts entre un maintien en Belgique et un retour.

La procédure et le déroulement chronologique de l'intervention en faveur d'un mineur étranger non accompagné

Toute **autorité** qui a connaissance d'une personne, qui est sur le territoire ou à la frontière, qui paraît ou déclare être âgée de moins de dix-huit ans et qui paraît se trouver dans les conditions du «*mineur non accompagné*», en **informe le service des Tutelles**. Il peut s'agir de la police des frontières, de la police sur le territoire, de l'Office des étrangers, du SAJ, etc. Bien entendu, toute personne qui rencontre un MENA, peut en informer le service des Tutelles; s'il s'agit d'un professionnel de l'aide aux jeunes, il pourra le faire (il n'y est pas légalement contraint), mais devra se concerter avec le mineur.

Dès qu'il est prévenu, le service des Tutelles commence son intervention et **prend le mineur en charge** (il organise pour ce faire une permanence 24H/24). Dès ce moment là, l'enfant est sous la responsabilité du service des Tutelles.

Le ST est d'abord tenu de vérifier qu'il s'agit bien d'un «*mineur étranger non accompagné*» au sens de la loi. Si non, il est incompétent. Si oui, son intervention se poursuit : il **désigne un tuteur** agréé et notifie cette désignation au mineur et aux différentes autorités (dans certains cas, le ST peut désigner un tuteur provisoirement, en attendant la fin de la procédure d'identification).

Le tuteur veille en priorité à **rencontrer** le mineur; **l'informe** de tous les éléments importants de sa situation; veille à ce qu'un **avocat** soit désigné (si ce n'est déjà fait); introduit une demande d'asile ou une demande de séjour après avoir informé le mineur des possibilités et avoir pris son avis sur les décisions qu'il compte prendre; le cas échéant, il demande la **libération** de son pupille; il veille à ce que le mineur soit hébergé dans un lieu adéquat, qu'il soit scolarisé, qu'il bénéficie des soins dont il a besoin.

Le tuteur accompagne le mineur dans toutes les **procédures**; il l'assiste lors de tout entretien (à l'Office des étrangers, au C.G.R.A., à la Commission permanente de recours, au Conseil d'État, etc.). Les audiences hors de la présence du tuteur devant ces différentes instances sont nulles. Au besoin, il introduit et diligente les **recours** prévus (le tuteur reçoit notification des décisions concernant le mineur et les délais de recours commencent à courir lors de cette notification).

Le tuteur a des contacts réguliers avec le mineur et cherche à établir une **relation de confiance** avec lui; il agit en concertation avec le mineur, avec la personne ou l'institution qui l'héberge et avec les différentes autorités concernées.

Contrôle et remplacement du tuteur

Le tuteur exerce sa mission sous le contrôle :

- du **service des Tutelles** (contrôle administratif quotidien concernant l'organisation matérielle de son travail); le ST a compétence pour retirer l'agrément d'un tuteur.
- du **juge de paix** du lieu de la résidence du mineur (qui tranche les conflits entre le tuteur et le mineur dans les questions relatives à sa personne ou à ses biens à la requête du mineur, du tuteur, de toute autre personne intéressée ou même d'office – par exemple sur la base des rapports réguliers rentrés par le tuteur – il peut aussi mettre fin à la mission du tuteur lorsque celui-ci reste en défaut d'accomplir sa mission avec diligence, ou en cas de graves divergences de vues avec le mineur).

Le tuteur est remplacé s'il démissionne, perd son agrément ou si le juge de paix met fin à sa mission.

En cas de démission volontaire, le tuteur démissionnaire notifie sa décision par écrit en respectant un **préavis de deux mois** (qui peut être réduit pour motif grave laissé à l'appréciation du ST). Dans ce cas, un nouveau tuteur est immédiatement désigné.

Le système de tutelle pour les mineurs étrangers non accompagnés

La fin de la tutelle

La tutelle prend fin :

- lorsqu'il a été délivré un **titre de séjour à durée illimitée** au mineur; dans ce cas, le tuteur doit encore effectuer les démarches pour qu'une **tutelle civile** soit organisée au profit du mineur. Cette tutelle civile consiste en la désignation d'un membre de la famille du mineur ou d'une autre personne acceptant cette charge ou alors d'une tutelle dévolue au CPAS;
- lorsque le mineur est confié à la personne qui exerce **l'autorité parentale** ou la tutelle dans l'hypothèse où les parents de cet enfant le rejoignent en Belgique, que la filiation a été établie ou prouvée ou encore que l'enfant a rejoint ses parents dans leur pays d'origine ou un autre pays.
- lorsque le mineur atteint l'âge de **dix-huit ans**;
- en cas de décès, d'émancipation, d'adoption, de mariage ou d'obtention de la nationalité belge ou de la nationalité d'un État E.E.E.;
- au moment de **l'éloignement du territoire**; mais dans ce cas, le tuteur doit continuer d'assurer sa représentation lorsque des procédures concernant le mineur sont toujours pendantes après son éloignement du territoire, jusqu'au terme de celles-ci.

En cas de disparition du mineur, la tutelle se prolonge encore pendant quatre mois.

Une fois informé, le service des Tutelles constate la fin de la tutelle et en informe, par lettre, le tuteur, l'ex-pupille, le juge de paix et, s'il y a lieu, les autorités avec lesquelles le tuteur était en contact au sujet du mineur concerné.

Effets de la tutelle

La tutelle en tant que telle n'a pas d'effet sur le droit **d'accès au territoire**. En d'autres termes, un mineur qui arrive à la frontière sans être porteur des documents requis, n'a pas accès au territoire même si un tuteur lui a été désigné. Ceci étant, le tuteur doit d'emblée demander la **libération** de son pupille; comme l'enfermement des mineurs est considéré comme illégal par la Chambre du conseil, il y a libération systématique et donc accès au territoire (il importe que le tuteur propose une solution d'hébergement pour la suite).

Ensuite, il pourra séjourner légalement pendant une procédure d'asile. Si aucune demande d'asile n'a été introduite ou si celle-ci a débouché sur une décision négative, le tuteur peut demander un **titre de séjour temporaire** à l'Office des étrangers en application d'une circulaire ministérielle du 17 juillet 2001 et d'une note interne de l'Office des étrangers du 1^{er} mars 2002. L'enfant doit donc en principe être autorisé à séjourner provisoirement sur le territoire dans l'attente d'une solution durable.

Par contre, la tutelle n'a aucun effet direct et automatique sur l'octroi d'un **titre de séjour définitif**. Cependant, si le tuteur arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de possibilité de retour, et qu'il propose un établissement en Belgique comme solution durable, l'Office ne pourra s'écarter de cette proposition qu'à la condition qu'il prouve qu'une solution durable adéquate existe dans un autre pays (les parents ont été identifiés et sont capables de s'occuper de leur enfant et de l'accueillir dans des conditions adéquates, etc.).

Pour ce qui concerne **l'aide sociale**, les mineurs non accompagnés ne sont pas visés par la disposition permettant au CPAS de refuser l'octroi de l'aide adéquate. Dans bien des cas, cette aide sera dispensée en nature dans un centre d'accueil pour mineurs non accompagnés. Dans les autres cas, il peut solliciter l'aide du CPAS.

La déontologie du tuteur

Le tuteur se doit d'établir une **relation de confiance** avec son pupille (relation toujours fragile, sans cesse à construire).

Il est tenu de respecter le **secret professionnel**. Il ne peut donc divulguer des informations qu'il a obtenues sous le sceau de la confiance. Il devra donc être très prudent dans la rédaction des **rapports** et devra associer au maximum l'enfant à l'élaboration de ces rapports et des propositions qu'il formule, notamment en matière de recherche de la solution durable.

Renseignements pratiques :

Service des tutelles

Boulevard de Waterloo, 115 - 1000 Bruxelles

Tél. : 078.15.43.24 - Fax : 02.542.70.83

E-mail : tutelles@just.fgov.be

Voyez également la cellule d'appui aux avocats et tuteurs des MENA (présentation p. 14 de ce numéro).

Le texte coordonné de la loi et de l'arrêté royal, mis à jour au 1^{er} janvier 2005 peut être consultés sur le site internet de la plate-forme «*Mineurs en exil*» : www.mena.be (rubrique documents). Divers documents utiles, de la jurisprudence et des articles peuvent également être consultés sur le site des Services droit des jeunes : www.sdj.be (rubrique banque de données).

Fiche à paraître

dans le prochain JDJ :

La responsabilité civile