

Accueil des MENA

par Charlotte van Zeebroeck *

Ce texte analyse la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers et l'arrêté royal du 9 avril déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les MENA (tous deux publiés au Moniteur Belge le 7 mai 2007), concernant la situation des MENA.

Le 7 mai dernier sont entrés en vigueur certaines des nouvelles dispositions concernant l'accueil des étrangers, dont les dispositions concernant l'accueil des Mineurs étrangers non accompagnés, qu'ils soient demandeurs d'asile, non demandeurs d'asile, sur le territoire ou à la frontière ⁽¹⁾.

Pour rappel, la loi accueil transpose la directive du Conseil de l'Union européenne 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ⁽²⁾. Cette directive constitue la première étape d'un processus ⁽³⁾, visant à l'établissement d'un régime d'asile commun et d'un statut de réfugié uniforme au niveau de l'Union européenne. Elle a pour objectif de fixer les normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile afin de leur assurer une vie digne, de leur accorder des conditions de vie comparables dans tous les États membres, mais également de limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile motivés par la diversité des conditions d'accueil.

La directive imposait que les autorités accordent une attention particulière aux enfants. Ces derniers doivent faire l'objet d'un régime particulier dont les éléments essentiels sont repris en son chapitre IV relatif aux dispositions concernant les personnes ayant des besoins particuliers.

La directive devait en principe être transposée en droit belge pour le 6 février 2005 au plus tard. Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi sur l'accueil, adopté le 19 mai 2006 par le Conseil des Ministres, le dépassement du délai de transposition est expliqué par

un souci de clarté : il était préférable de lier cet avant-projet à celui relatif à la réforme de la procédure d'asile. Le texte garantit notamment une prise en charge matérielle, via des structures d'accueil, durant toute la durée de la procédure d'examen de la demande d'asile.

Concernant les MENA, la loi accueil prévoit ce qui suit :

1. Pour les MENA se trouvant sur le territoire

Dans un premier temps, l'article 40 de la loi prévoit qu'un accueil et un encadrement approprié est assuré aux MENA durant une phase d'observation et d'orientation dans un centre désigné à cet effet. Il s'agit des centres situés à Neder-over-Heembeek et à Steenokkerzeel, dont les règles de fonctionnement sont précisées dans l'arrêté royal du 9 avril 2007 (ci-après «AR C.O.O.»). Ils ont pour mission de permettre à la fois l'observation et l'orientation du mineur. Un premier profil médical, psychologique et social du mineur est dressé, il

est dépisté une éventuelle situation de vulnérabilité (observation), afin de pouvoir diriger le mineur, dès sa sortie du centre, vers une prise en charge adéquate (orientation).

L'octroi de l'aide matérielle aux MENA dans le cadre de cette phase est assurée par l'Agence FEDASIL ⁽⁴⁾.

La particularité de l'article 40 est qu'il s'adresse à tous les MENA, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non. L'AR C.O.O. s'applique également à tous les MENA ⁽⁵⁾ et prévoit des règles concernant l'accompagnement du mineur lors de son identification et de son enregistrement par le service des Tutelles, des règles concernant l'accompagnement social, la rédaction d'un rapport décrivant le profil médical, psychologique et social du mineur, les modalités du droit de visite, les activités en dehors du centre, la communication avec l'extérieur, la correspondance, le droit de contacter son tuteur et son avocat.

Après cette phase d'observation et d'orientation, l'AR C.O.O. prévoit en son article 7, alinéa 2, que si aucun type d'accueil lié à la situation particulière du MENA (accueil familial, accueil dans une ILA, dans un centre dépendant des Communautés, etc.) n'a pu être déterminé à l'issue de la durée de séjour maximale (15 jours, renouvelable une fois) dans le centre, le mineur est dirigé dans

* Plate-forme Mineurs en exil.

(1) Les dispositions de la loi accueil directement liées à la réforme de la procédure d'asile rentreront en vigueur le 1^{er} juin prochain. Il s'agit des articles 6 à 13, 28, 68, 69, 72 et 73.

(2) J.O.C.E. L. 31/18 du 6 février 2003, pp. 18-25.

(3) Initié suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999 du Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 et au Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999.

(4) Article 59 de la loi accueil.

(5) On verra plus loin qu'il s'applique également aux MENA qui arrivent à la frontière sans documents de séjour et qui seront accueillis en tant qu'«extra-territoriaux» dans les C.O.O.

Nous attendons donc toujours la véritable mise sur pied d'un système d'accueil global

la structure d'accueil la plus adaptée et gérée par FEDASIL ou un partenaire (Croix-Rouge, ONG, etc.). L'alinéa 3 de l'article 7 prévoit que le C.O.O. prend toutes les mesures nécessaires pour orienter le plus rapidement possible les MENA particulièrement vulnérables vers des structures d'accueil adaptées.

La loi prévoit, en son article 36, que : «*Afin de répondre aux besoins spécifiques de personnes vulnérables telles que les (...) mineurs non accompagnés (...), l'Agence ou le partenaire conclut des conventions avec des institutions ou associations spécialisées*».

On peut donc dire que la loi accueil consacre le principe selon lequel les MENA seront accueillis indépendamment de leur situation administrative de séjour. Il s'agit là d'un rappel de ce que prévoyait la loi-programme du 19 juillet 2001⁽⁶⁾, créant l'Agence FEDASIL, qui prévoyait que «*la coordination des différents modes d'accueil des mineurs non accompagnés est déterminée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cette coordination impliquera la conclusion d'un accord entre l'État fédéral et les Communautés et s'attachera également à régler les modalités d'organisation et de financement des institutions, et de l'accompagnement*»⁽⁷⁾.

Depuis lors, cet accord de coordination n'a toujours pas été conclu. Tout au plus, il semble qu'un groupe de travail, créé dans le cadre de la Conférence interministérielle «*Intégration dans la société*», présidée par le Ministre de l'Intégration sociale Christian Dupont, ait été chargé d'élaborer un nouveau modèle d'accueil des MENA plus cohérent. Ce modèle s'oriente vers un accueil du MENA, quelle que soit sa situation administrative, en 3 phases :

- 1) Une première phase de 15 jours d'observation et d'orientation, durant laquelle tous les mineurs - à l'exception des jeunes ayant commis un délit, des jeunes en danger (ils relèvent des Communautés) ou des jeunes violents (ils sont orientés vers l'aide psychiatrique) - sont accueillis dans un C.O.O. géré par l'État fédéral;
- 2) Une phase de transition de 6 mois maximum, durant laquelle les mi-

neurs sont orientés vers des centres d'accueil adaptés à leurs besoins spécifiques, chargés d'établir avec le tuteur un projet de vie, d'élaborer la «*solution durable*». Il s'agit de structures communautaires.

- 3) Une solution durable pour les mineurs après 6 mois, suite à une concertation avec les responsables fédéraux et communautaires pour déterminer la structure la mieux adaptée au profil du mineur (aide à la jeunesse, ILA, famille d'accueil, etc.).

Nous attendons donc toujours avec impatience la véritable mise sur pied d'un système d'accueil global où les MENA seront accueillis en fonction de leurs besoins, dans un lieu adapté, et non pas uniquement en fonction de leur situation administrative.

L'article 36, alinéa 2 de la loi prévoit que «*dans l'hypothèse où le bénéficiaire de l'accueil est hébergé dans une de ces institutions ou associations, l'Agence ou le partenaire veillera à ce que le suivi administratif et social avec le lieu désigné comme lieu obligatoire d'inscription soit assuré et que le bénéfice de l'aide matérielle soit garanti*».

L'aide matérielle est définie dans la loi à l'article 2, 6°. Il s'agit de l'aide octroyée par FEDASIL ou son partenaire, au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire.

Il est également prévu que FEDASIL veille, lors de la désignation du centre d'accueil, à ce que ce centre soit adapté à l'étranger, et tout particulièrement au mineur. L'appréciation du caractère adapté du lieu est notamment basée sur des critères comme l'état de santé, la

connaissance d'une des langues nationales ou de la langue de la procédure⁽⁸⁾.

Le mineur demandeur d'asile qui s'est vu désigner, comme lieu obligatoire d'inscription, une structure d'accueil communautaire, pourra demander, après y avoir résidé depuis 4 mois, que ce lieu soit modifié en faveur d'une structure d'accueil individuelle. On parle ici des Initiatives locales d'accueil (ILA). Il en existe actuellement onze spécialisées dans l'accueil des MENA. Dans le courant du mois de mai 2006, le Conseil des Ministres a approuvé la mise en place d'un projet pilote visant à créer, au moyen d'une convention entre FEDASIL et certains CPAS, des ILA spécifiques pour un accueil «*light*» des MENA capables de vivre avec un certain degré d'autonomie. Il s'agit de petites structures de 6 à 12 places avec un encadrement renforcé d'une personne pour 6 mineurs.

L'accueil dans un centre ne peut jamais être supprimé, il pourra tout au plus être modifié (transfert vers une autre structure d'accueil)⁽⁹⁾.

L'article 37 de la loi prévoit que «*dans toutes les décisions concernant le mineur, l'intérêt supérieur du mineur prime*». L'article 39 dispose quant à lui que «*les mineurs victimes de toutes formes d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés ont droit au soutien qualifié et à l'accès aux soins de santé mentale et aux services de réadaptation*». L'exposé des motifs explique que ce soutien comporte tant les soins psychiatriques que l'accompagnement psychologique au sens large.

La loi accueil consacre le principe d'une évaluation individuelle de la situation du bénéficiaire de l'accueil dans les 30 jours qui suivent la désignation de son lieu obligatoire d'inscription qui devra permettre, le cas échéant, de le réorienter

(6) Articles 60 à 65. Cette loi-programme a ensuite été modifiée par les lois-programme du 22 décembre 2003 et du 27 décembre 2004.

(7) Article 62 § 1er bis de la loi-programme du 19 juillet 2001.

(8) Article 11, § 3, de la loi accueil.

(9) Article 45 de la loi accueil.

L'accompagnement des demandeurs d'asile : au-delà des services de base

vers le lieu d'accueil le plus adapté à son profil, via une modification du lieu obligatoire d'inscription ⁽¹⁰⁾. Ce principe est instauré en faveur des personnes ayant des besoins particuliers et vise donc notamment les MENA. L'examen de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil porte notamment sur les signes non détectables a priori d'une éventuelle vulnérabilité telle que celle présente chez les personnes ayant subi des tortures ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle. On pense notamment au cas d'un MENA dont on découvre par la suite qu'il est supposé être une victime de la traite des êtres humains. Il devrait, dans ce cas précis, être accueilli dans un centre spécialisé, tel le centre de la Communauté française Esperanto ou le centre de la Communauté flamande Minor n'Dako. On pense également aux mineurs présentant de graves troubles psychologiques qui devraient être accueillis dans un centre adapté.

La loi fixe par ailleurs des normes claires et qualitatives pour l'accompagnement des demandeurs d'asile : au-delà des services de base (hébergement, nourriture), il est prévu de garantir un accompagnement approprié et individualisé des étrangers accueillis. La loi prévoit en ses articles 23 et suivants, pour tous les étrangers qui bénéficient de l'accueil, un accompagnement médical, psychologique, social et juridique, leur permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les règles pour les MENA sont les mêmes que pour les autres étrangers.

Plus particulièrement concernant l'aide médicale aux demandeurs d'asile, il est prévu explicitement que *«le demandeur d'asile qui ne réside pas dans la structure d'accueil qui lui a été désignée comme lieu obligatoire d'inscription peut bénéficier d'un accompagnement médical assuré par l'Agence»*. Depuis février 2007, FEDASIL dispose d'une cellule *«Frais médicaux»* qui traite les factures médicales de ces demandeurs d'asile-là. Ceci ne concerne donc pas les MENA non demandeurs d'asile à qui est proposé un centre d'accueil fédéral et qui ne souhaitent pas résider là ⁽¹¹⁾.

Une nouveauté importante est la possibilité pour le mineur d'introduire un recours en révision contre une décision du médecin de la structure d'accueil relative à l'octroi d'un accompagnement médical qui n'est pas considéré comme étant nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine ⁽¹²⁾. Ce recours doit être introduit conformément à l'article 47 de la loi, c'est-à-dire auprès du directeur général de FEDASIL ou du Conseil de l'Aide sociale si le mineur est accueilli dans une ILA, qui doit rendre une décision motivée dans les 30 jours qui suivent l'introduction du recours. S'il confirme la décision ou en cas d'absence de décision dans ce délai, le mineur peut introduire, dans un délai de 3 mois, un recours devant le Tribunal du travail du lieu du centre d'accueil.

2. Pour les MENA arrivant à la frontière sans documents de séjour

L'accueil des MENA arrivant à la frontière sans documents de séjour est réglementé par l'article 41 de la loi accueil. Cette disposition est importante car elle met fin définitivement à l'enfermement des MENA dans les centres fermés (sauf dans les 3 premiers jours de leur arrivée ⁽¹³⁾, le temps de les identifier).

Soit le mineur est considéré comme majeur et il sera traité comme tel et probablement maintenu en centre fermé, soit il est considéré comme mineur et il sera accueilli dans un centre d'observation et d'orientation (C.O.O.). Il s'agit des mêmes centres situés à Neder-over-Heembeek et à Steenokkerzeel dont mention ci-dessus, dont le régime et les règles de fonctionnement ont été prévus dans l'arrêté royal du 9 avril 2007.

Ces centres ouverts, mais sécurisés, accueilleront donc autant des MENA rési-

dant sur le territoire que des MENA n'ayant pas accès au territoire ⁽¹⁴⁾. Il est garanti l'égalité de traitement au sein du centre entre tous les MENA, quel que soit leur statut ⁽¹⁵⁾.

Les MENA arrivés à la frontière sans documents de séjour seront accueillis pour une durée maximale de 20 jours (en principe 15 jours pouvant être prolongés de 5 jours en cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées).

C'est durant ce délai extrêmement court que l'Office des étrangers va devoir examiner la situation du mineur et décider soit de lui laisser accéder au territoire, soit de le refouler. Pour rappel, l'éloignement du MENA vers son pays d'origine ne peut avoir lieu que dans son intérêt supérieur et dans le but de rejoindre sa famille, qui pourra l'accueillir et le prendre en charge de manière adéquate ⁽¹⁶⁾. L'article 4 de l'AR C.O.O. prévoit d'ailleurs qu'aucune décision d'éloignement ne sera prise à l'égard d'un MENA avant que son tuteur n'ait été désigné par le service des Tutelles et qu'il ait été effectivement associé à la recherche d'une solution durable conformément à son intérêt supérieur.

Passé ce délai de maximum 20 jours, si le refoulement n'a pas été exécuté, le MENA est autorisé à entrer effectivement sur le territoire. Cela ne veut pas dire que le MENA va devoir quitter le C.O.O. après 20 jours. L'arrêté royal prévoit que la durée de séjour dans le centre est de maximum 15 jours, renouvelable une fois ⁽¹⁷⁾. Après 20 jours, le C.O.O. qui accueille ce mineur-là sera considéré comme étant un lieu situé à l'intérieur du territoire.

(10) Article 22 de la loi accueil.

(11) *Ceux-là ne se voient d'ailleurs pas désigner un «lieu obligatoire d'inscription».*

(12) Article 25, § 5, de la loi accueil.

(13) *Ces trois jours sont des jours ouvrables et peuvent être prolongés exceptionnellement de trois jours ouvrables.*

(14) *On les appelle également les MENA «extraterritoriaux».*

(15) Article 3 de l'AR COO.

(16) Voir la loi tutelle.

(17) Article 7 de l'AR COO.