



European
Social
Charter

Charte
Sociale
Européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

16 avril 2012

Pièce n°3

Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique
Réclamation n°69/2011

MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

Enregistré au secrétariat le 3 avril 2012

COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

RECLAMATION COLLECTIVE INTRODUITE PAR DEFENSE DES ENFANTS
INTERNATIONAL (DEI) A L'ENCONTRE DE LA BELGIQUE

(Réclamation n°69/2011)

MEMOIRE DE REPONSE DU ROYAUME DE BELGIQUE

Introduction générale.....	3
Partie I. Philosophie de la protection sociale en Belgique.....	4
Partie II. Cadre législatif belge et partage des compétences.....	12
1. L'Etat fédéral.....	12
Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile.....	12
Le Service des Tutelles.....	17
2. La Communauté flamande.....	21
3. La Communauté française.....	26
4. La Wallonie.....	28
5. La Région bruxelloise	29
6. La Communauté germanophone.....	33
Partie III. Contexte.....	36
Partie IV. Discussion du bien-fondé de la requête.....	41
1. Article 17 : Droit à une protection économique, juridique et sociale.....	41
2. Article 7§10 : Droit de protection contre les dangers physiques et moraux qui résultent de leur travail.....	54
3. Article 11 : Droit de bénéficier de mesures permettant de jouir du meilleur état de santé possible.....	58
4. Article 13 : Droit à l'assistance sociale et médicale.....	60
5. Article 16 : Droit de la famille à une protection économique, juridique et sociale.....	62
6. Article 30 : Protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	62
7. Article E : non discrimination.....	65
Conclusion.....	67

Introduction Générale

Au paragraphe 1 de l'annexe à la charte sociale révisée, il est précisé que « Sous réserve des dispositions de l'article 12, paragraphe 4, et de l'article 13, paragraphe 4, les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19. »

Les autorités sont conscientes de l'interprétation téléologique qu'il convient d'avoir de la Convention, signifiant qu'il faut rechercher l'interprétation du traité la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de ce traité, et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des Parties (OMCT c. Irlande, réclamation n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, § 60).

Il en résulte notamment que les restrictions apportées aux droits doivent être interprétées strictement, c.-à-d. comprises d'une manière qui laisse intacte l'essence du droit en question et permette d'atteindre l'objectif général de la Charte (FIDH c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, §§ 27-29).

Le Gouvernement rappelle cependant qu'il convient de tenir compte du Paragraphe 1 de l'annexe à la charte sociale révisée en examinant la requête.

Il faut noter que ce rapport se limite à décrire les mesures prises à l'égard de personnes qui se sont fait connaître, que ce soit volontairement, ou par l'intermédiaire d'un tuteur, et que l'on peut ainsi tenter d'aider.

PARTIE I. PHILOSOPHIE DE LA PROTECTION SOCIALE EN BELGIQUE

1. Le droit à l'aide sociale générale garantie sur le territoire belge

1.1.

Le régime de l'aide sociale en Belgique constitue une expression de la solidarité de la société belge à l'égard des plus démunis.

Cette solidarité s'est traduite à travers l'article 23 de la Constitution belge, coordonnée le 17 février 1994¹.

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social. »

Ce droit général à l'aide sociale est consacré par l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale² (dénommée ci-après « loi CPAS ») qui prévoit que :

« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'action sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide».

Toutefois, l'octroi de ce droit à l'aide sociale est subordonné à des conditions, notamment : une résidence en Belgique, la légalité du séjour sur le territoire belge, la preuve de son état de besoin. Dès lors, l'étendue du droit à l'aide sociale auquel un étranger pourra prétendre dépend de son statut administratif (légalité du séjour).

1.2.

La réglementation belge prévoit cependant des exceptions et la possibilité d'octroyer d'autres formes d'aide à des catégories particulières d'étrangers : les demandeurs d'asile,

¹ Moniteur belge, 17 février 1994, p.4054 (entrée en vigueur le 27/02/1994).

² Moniteur belge, le 5 août 1976, p.9876.

les personnes en situation de séjour illégal (parmi lesquels les mineurs étrangers séjournant illégalement avec leurs parents sur le territoire) et les mineurs étrangers non accompagnés MENAS.

A côté des centres publics d'action sociale³ qui ont une compétence à l'échelle communale, une autre autorité – celle-ci fédérale - a été créée pour fournir une aide sous la forme d'une aide matérielle aux demandeurs d'asile et, progressivement à partir de 2004, à d'autres catégories d'étrangers. Il s'agit de FEDASIL, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile⁴.

2. Les exceptions prévues par la loi

1) Concernant la protection sociale des demandeurs d'asile

(a) Avant l'entrée en vigueur de la loi accueil du 12 janvier 2007

2.1.

Depuis janvier 2001 et avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (dénommée ci-après « la loi accueil »), les règles applicables à l'accueil des demandeurs d'asile étaient contenues dans plusieurs dispositions légales éparses (les articles 62 à 65 de la loi-programme du 19 juillet 2001 modifiés par les lois-programmes du 22 décembre 2003 et du 27 décembre 2004⁵ ; l'article 54 §1^{er} et §3 de la loi 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers⁶, les articles 57 §2, 2° et 57 ter de la loi 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale⁷).

³ Dénommé dans le présent mémoire : « CPAS »

⁴ Fedasil a été créé par la loi-programme du 19 juillet 2001, et plus précisément l'article 62.

⁵ Les articles 60, 62 à 64 et 65 §3 de la loi-programme du 19 juillet 2001 ont été abrogés par l'article 70 de la loi accueil.

⁶ L'article 54 §1 et §3 de la loi du 15 décembre 1980 est abrogé par l'article 73 de la loi accueil.

⁷ L'article 57 ter de la loi du 8 juillet 1976 précitée stipulait précédemment que :

« § 1er. A un étranger qui s'est déclaré réfugié et qui a demandé d'être reconnu comme tel, est désigné comme lieu obligatoire d'inscription, en application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un Centre que l'Etat, une autre autorité ou un ou plusieurs pouvoirs publics organise ou un lieu où une aide est fournie à la demande de l'Etat et à ses frais :

1° tant que le Ministre de l'Intérieur ou son délégué, ou le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints n'ont pas décidé qu'un examen au fond de la demande d'asile est nécessaire;

2° si l'étranger a contesté, devant le Conseil d'Etat, la décision du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou d'un de ses adjoints, prise en application de l'article 63/3 de la loi précitée.

Dans des circonstances particulières le Ministre ou son délégué peut déroger aux dispositions de l'alinéa précédent.

La désignation, visée à l'alinéa 1er, produit ses effets aussi longtemps que le recours est pendant devant le Conseil d'Etat.

§ 2. Les dispositions du § 1er s'appliquent :

° à l'étranger qui s'est déclaré réfugié après la date à laquelle la loi-programme du 2 janvier 2001 a été publiée au Moniteur belge et qui a demandé d'être reconnu comme tel.

2.2.

Le régime d'octroi d'une aide sociale financière ou matérielle aux demandeurs d'asile et la procédure d'asile en tant que telle étaient différents du système actuel.

En effet, il existait deux stades dans l'examen d'une demande d'asile: l'examen en recevabilité (demande manifestement non fondée ou étrangère à l'asile) et l'examen au fond (reconnaissance ou non du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève).

Dans ce cadre, les décisions de recevabilité ou d'irrecevabilité de la demande d'asile conditionnaient le droit à une aide de l'Etat (aide matérielle ou aide sociale financière). Ainsi, un demandeur d'asile se voyait, en principe, octroyer une aide matérielle dans un centre d'accueil de l'Etat pendant toute la phase de recevabilité de la demande d'asile. Lorsque sa demande d'asile était déclarée recevable, le demandeur d'asile avait alors le droit de quitter le centre d'accueil pour vivre avec une aide financière d'un CPAS, le temps du traitement de sa demande d'asile.

Par contre, lorsque sa demande d'asile n'était pas déclarée recevable, le droit à l'aide matérielle du demandeur d'asile dans le centre d'accueil perdurait jusqu'à ce qu'il soit débouté de tous les recours qu'il pouvait introduire à l'encontre de décision prise par les instances d'asile (recours urgent auprès du Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (ci-après le « CGRA ») ou en cas de décision confirmative du CGRA quant à l'irrecevabilité de la demande, recours en annulation auprès du Conseil d'Etat).

Ce système d'accueil des demandeurs d'asile entraînait une rotation au sein des structures d'accueil.

2.3.

Le 27 janvier 2003, le Conseil de l'Union européenne adoptait une directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres dénommée ci-après « la Directive ». Cette directive, élaborée suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam⁸ et suite au Conseil européen de Tampere⁹, visant à l'établissement d'un régime d'asile commun et d'un statut de réfugié uniforme au niveau de l'Union européenne, avait pour objectif de fixer des 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 et de limiter ainsi les mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

1 2° à l'étranger qui, après la date visée au 1°, a contesté, devant le Conseil d'Etat, la décision du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou d'un de ses adjoints, prise en application de l'article 63/3. »
Les articles 57 ter al.3, 57 ter 1 de la loi du 8 juillet 1976 sont abrogés respectivement par les articles 71 et 72 de la loi accueil

⁸ Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999.

⁹ Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999.

Conformément à l'accord du gouvernement belge du 10 juillet 2003, l'obligation de transposer cette Directive européenne dans l'arsenal juridique belge constituait une réelle opportunité d'élaborer un cadre uniforme visant à améliorer la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique.

Ce cadre a été, en réalité, fixé par deux lois : la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (la « loi accueil ») et la loi du 21 avril 2007 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi, à la révision et au refus de l'aide matérielle.

Si la pratique belge de l'accueil était déjà en grande partie en conformité avec la plupart des dispositions de la Directive, allant dans de nombreux cas même au-delà des normes minimales imposées par celle-ci, la loi accueil qui consacre ces bonnes pratiques a également comblé certaines lacunes du système d'accueil de l'époque, comme par exemple l'absence d'évaluation des besoins spécifiques du demandeur d'asile....

L'élaboration de ce cadre légal relatif à l'accueil des demandeurs d'asile a été menée parallèlement à la réforme de la procédure d'asile, dont les conséquences sont importantes tant sur l'organisation de cet accueil que pour l'accompagnement auquel les demandeurs d'asile ont droit.

2.4.

La réforme de la procédure d'asile a été initiée par deux lois du 15 septembre 2006¹⁰ : il s'agit de la loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers ci-après dénommée « loi CCE» et la loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ci-après dénommée « loi modifiant loi 1980».

Ces lois visent à transposer la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 portant sur les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale et relatives au contenu de ces statuts. Cette transposition imposait notamment d'introduire dans le droit belge un statut de protection subsidiaire, à côté du statut de réfugié.

Dans le cadre de la réforme de la procédure d'asile, la distinction entre la phase de recevabilité et la phase de fond a été purement supprimée. Par ailleurs, depuis le 10 octobre 2006, un nouveau statut est entré en vigueur, celui de 'protection subsidiaire'¹¹.

(b) Depuis l'entrée en vigueur de la loi accueil du 12 janvier 2007

¹⁰ Ces deux lois ont été publiées au Moniteur belge, le 6 octobre 2006.

¹¹ L'article 48/4 §1^{er} a été inséré par l'article 26 de la loi modifiant loi 1980

2.5.

Les articles 6 et 11 de la loi accueil prévoient qu'une aide matérielle est octroyée au demandeur d'asile pendant toute sa procédure d'asile tant dans sa phase administrative (Office des Etrangers et Commissariat général aux réfugiés et apatrides) que juridictionnelle (recours de plein contentieux devant le Conseil du Contentieux des étrangers et le recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat¹²). Dorénavant, les demandeurs d'asile n'ont donc plus droit à une aide financière délivrée par un CPAS, sauf cas particuliers.

Cette aide matérielle peut être prolongée temporairement lorsque le demandeur d'asile a été débouté de sa procédure d'asile et s'est vu délivrer un ordre de quitter le territoire, dans les cas visés à l'article 7 de la loi (unité familiale avec une personne ayant droit à l'aide matérielle, prolongation pour permettre à l'étranger de terminer l'année scolaire, en cas de grossesse de plus de 7 mois, impossibilité de retourner dans son pays d'origine¹³, l'étranger est auteur d'un enfant belge, l'étranger s'est engagé à retourner volontairement dans son pays d'origine, s'il fait valoir des raisons médicales ou pour des motifs liés à la dignité humaine) et moyennant le respect de certaines conditions procédurales¹⁴.

2) Concernant la protection sociale des mineurs étrangers séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire du Royaume

2.6.

Le droit à l'aide sociale des personnes en situation de séjour illégal en Belgique est notamment déterminé par l'article 57 §2 de la loi du 8 juillet 1976 précitée.

Avant 2004, la loi prévoyait que les familles en séjour illégal et en situation de besoin avaient uniquement droit à une aide médicale urgente. Ce droit était consacré par l'article 57§2 de la loi du 8.07.1976¹⁵

12 L'article 6 de la loi accueil, tel que modifié par la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation sur l'accueil des demandeurs d'asile (publiée au Moniteur belge, le 17 février 2012) ne prévoit plus explicitement le droit à l'accueil pendant les délais de recours et la phase de recours au Conseil d'Etat, même si ce droit continuera à être garantie

13 Cette possibilité de prolongation de l'aide matérielle existe explicitement dans la loi accueil jusqu'au 31 mars 2012, date d'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation sur l'accueil des demandeurs d'asile.

14 Prévu par l'article 7, §2, al.3 de la loi du 12 janvier 2007

15 « § 2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume

Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

Un étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé à être reconnu comme tel, séjourne illégalement dans le Royaume lorsque la demande d'asile a été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire exécutoire a été notifié à l'étranger concerné.

L'aide sociale accordée à un étranger qui était en fait bénéficiaire au moment où un ordre de quitter le territoire exécutoire lui a été notifié, est arrêtée. à l'exception de l'aide médicale urgente, le jour où l'étranger quitte effectivement le territoire et, au plus tard, le jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire.(...) »

Sur base de cette disposition, toute personne en situation illégale sur le territoire belge n'avait droit qu'à l'aide médicale urgente, à l'exclusion de toute autre forme d'aide.

La limitation de l'aide à l'aide médicale urgente n'était cependant pas d'application si l'étranger en séjour illégal :

- avait signé un engagement de retour volontaire : il s'agit d'une déclaration attestant son intention explicite de quitter le plus vite possible le territoire, sans que ce délai ne puisse en aucun cas excéder un mois.
- était empêché de rentrer dans son pays pour des raisons indépendantes de sa volonté. C'est ce qu'on appelle une impossibilité de retour. Cet empêchement pouvant être d'ordre médical, administratif ou autre.

2.7.

Depuis 2004, la législation belge prévoit une aide spécifique pour les enfants qui vivent illégalement avec leurs parents sur le territoire belge.

En effet, dans un arrêt du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage a estimé qu'au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, des enfants mineurs ne pouvaient être privés d'aide sociale en raison du caractère illégal de leur séjour. Cette jurisprudence a eu pour conséquence une modification du cadre légal : l'article 57 §2 a été modifié et un dispositif réglementaire a établi les conditions et la procédure pour l'octroi de cette aide matérielle.

Cet article 57, §2, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2, de la loi CPAS dispose donc que dès qu'une demande d'aide sociale est introduite auprès du CPAS par ou pour un mineur d'âge qui séjourne illégalement, avec ses parents, sur le territoire du Royaume et que le CPAS constate que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, le CPAS les informe de la possibilité d'obtenir une aide matérielle dans un centre fédéral d'accueil de FEDASIL s'il le souhaite.

Un arrêté royal du 24 juin 2004¹⁶ précise les conditions d'octroi de l'aide matérielle dans un centre d'accueil géré par Fedasil ainsi que la procédure à suivre en vue d'obtenir cette aide matérielle visée à l'article 57, §2, alinéa 2, de la loi du 08/07/1976¹⁷.

2.8.

¹⁶ Arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, modifié par un arrêté royal du 1er juillet 2006.

¹⁷ Cette procédure est également explicitée dans une circulaire du 21 novembre 2006 remplaçant la circulaire du 16 août 2004 concernant l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, www.mi-is.be.

La loi accueil n'a pas modifié le droit à l'aide matérielle des mineurs séjournant illégalement sur le territoire avec leurs parents. Ce droit a été inscrit dans les articles 6, §2 et 60 de la loi et confirme la compétence de FEDASIL pour cette catégorie de bénéficiaires de l'accueil.

Leurs droits et obligations sont toutefois précisés dans la loi accueil, au travers de plusieurs dispositions légales s'appliquant à l'ensemble des bénéficiaires de l'accueil (voir infra).

3) Concernant la protection sociale des mineurs étrangers non accompagnés (« MENA »)

2.9.

Avant 2004 et avant la mise en place du Service des Tutelles, FEDASIL offrait un accueil et une prise en charge des MENA demandeurs d'asile.

Dès le 1er mai 2004 et suite à la création du Service des Tutelles¹⁸, il est prévu que 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 conditions suivantes :

- être non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de sa loi nationale;
- être ressortissante d'un pays non membre de l'Espace économique européen, et
- être 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,

devra en informer immédiatement le service des Tutelles pour qu'il puisse prendre les mesures qui s'imposent ainsi que les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement.

A la demande du Service des Tutelles, FEDASIL a organisé l'accueil de tous les MENA pris en charge par leurs services, y compris les non demandeurs d'asile, ceux-ci étant hébergés dans deux Centres d'Observation et d'Orientation (« COO »), spécialisés pour les MENA. Les MENA demandeurs d'asile étaient ensuite orientés vers les centres d'accueil réguliers de Fedasil tandis que les MENA non demandeurs d'asile étaient orientés vers les services de l'Aide à la Jeunesse des Communautés.

¹⁸La Belgique a prévu un régime et la création d'un service spécialisé pour les MENA, via le Titre XIII, Chapitre 6 " Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés " de la loi-programme du 24 décembre 2002, (Moniteur belge, 31 décembre 2002, p. 58783.

Cependant, ces services des Communautés étant généralement saturés, Fedasil a décidé, afin que ces jeunes ne restent pas sans solution d'hébergement, de leur octroyer une place au sein de son réseau d'accueil.

Cette possibilité a pu être proposée par FEDASIL, entre 2004 et début 2007, étant donné que son réseau d'accueil disposait de places d'accueil suffisantes.

2.10

La loi accueil a consacré les pratiques en matière d'accueil des MENA non demandeurs d'asile.

XXX

PARTIE II. CADRE LEGISLATIF ET PARTAGE DES COMPETENCES

1. L'Etat fédéral

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile

1. Mission de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile

En vertu des articles 56 et suivants de la loi accueil, Fedasil a pour mission d'assurer l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité de l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil. Elle peut octroyer des subventions en relation avec ses missions.

Dans ce cadre, elle est chargée d'octroyer, directement ou par l'intermédiaire de ses partenaires, une aide matérielle aux demandeurs d'asile et à d'autres catégories d'étrangers.

Ces catégories d'étrangers sont les suivantes :

- les **demandeurs d'asile déboutés** de leur procédure d'asile et de leur procédure devant le Conseil d'Etat qui ont des raisons justifiant une prolongation de leur droit à l'aide matérielle sur base de l'article 7 de la loi accueil ;
- les **mineurs étrangers non accompagnés (MENA)** qu'ils soient ou non demandeurs d'asile ;
- les **mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire du Royaume** ou avec les personnes exerçant sur eux la tutelle, dans certaines conditions.

Fedasil veille, par ailleurs, à l'observation et l'orientation des mineurs étrangers non accompagnés. Elle contribue à la conception, à la préparation et l'exécution de la politique d'accueil. Elle coordonne les programmes de retour volontaire. Fedasil est aussi l'autorité responsable en Belgique pour le Fonds européen pour les Réfugiés (FER).

Plusieurs arrêtés royaux ont été adoptés en exécution de la loi accueil : il s'agit de :

- l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (pris en exécution de l'article 74 de la loi), publié le 7 mai 2007 ;
- l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant l'aide et les soins médicaux manifestement non nécessaires qui ne sont pas assurés au bénéficiaire de l'accueil et l'aide et les soins médicaux relevant de la vie quotidienne qui sont assurés au bénéficiaire de l'accueil (pris en exécution de l'article 24 de la loi), publié le 7 mai 2007;

- l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil (pris en exécution de l'article 22 de la loi), publié le 10 mai 2007 ;
- l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non-accompagnés (pris en exécution des articles 19 et 40 de la loi), publié le 7 mai 2007, ci-après dénommé l'arrêté royal « COO »;
- l'arrêté royal du 12 janvier 2011 relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux demandeurs d'asile bénéficiant de revenus professionnels liés à une activité de travailleur salarié (pris en exécution de l'article 35/1 de la loi), publié le 2 février 2011.

2. Le contenu du droit à l'aide matérielle dans le cadre de la loi accueil du 12 janvier 2007

1) Contenu du droit à l'aide matérielle - généralités

L'article 2, 6° de la loi définit l'aide matérielle comme étant

« l'aide octroyée par l'Agence ou le 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 »

La loi contient des dispositions relatives aux droits **des bénéficiaires de l'accueil** octroyés au sein des structures d'accueil. Il s'agit : du droit à des services d'interprétariat et de traduction sociale (article 15), du droit au respect de sa vie privée et familiale, de ses convictions et de participer à l'organisation de la vie communautaire (article 20), du droit à une évaluation de sa situation individuelle (article 22), du droit à l'accompagnement social (article 31), médical (art.23 –29), psychologique (article 30), de l'accès à l'aide juridique (article 33), du droit à une allocation journalière et à la participation à des services communautaires (article 34), droit à des formations (article 35), le droit de se plaindre de ses conditions de vie au sein de la structure d'accueil (art.46), un droit de recours administratif et/ou judiciaire (article 47 et la loi du 21 modifiant le Code Judiciaire en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi, à la révision et au refus de l'aide matérielle¹⁹).

- Droit à l'accompagnement médical (articles 23 à 29 de la loi)

¹⁹ Moniteur belge, le 7 mai 2007 (entrée en vigueur le 7 mai 2007)

La loi reconnaît le droit de chaque bénéficiaire de l'accueil à l'accompagnement médical dont il a besoin pour mener une vie conforme à la dignité humaine, quelque soit la structure d'accueil dans laquelle il est accueilli et garantit une égalité de traitement entre les différentes catégories de bénéficiaires de l'accueil.

Les bénéficiaires de l'accueil ont droit aux soins médicaux qui sont repris dans la nomenclature INAMI (Institut national d'assurance maladie-invalidité) ainsi qu'à ceux qui n'y sont pas repris mais font partie de la vie quotidienne. Certains soins qui figurent dans la nomenclature ne sont toutefois pas garantis, car ils sont considérés comme n'étant manifestement pas nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

L' **arrêté royal « soins médicaux »**, fixe ce que l'on appelle les « listes plus et moins ». La « liste plus » (article 3 et annexe 2 de l'arrêté royal) reprend les soins qui ne sont pas repris dans la nomenclature de l'INAMI, mais qui sont toutefois garantis du fait qu'ils font partie de la vie quotidienne. Figurent notamment sur cette liste les analgésiques, mais aussi les extractions dentaires ou encore les lunettes. La « liste moins » (article 2 et annexe 1 de l'arrêté royal) regroupe les soins qui sont repris dans la nomenclature de l'INAMI, mais qui ne sont pas garantis car étant considérés comme manifestement non nécessaires. Figurent dans cette liste, entre autres, la chirurgie esthétique et les traitements de l'infertilité. L'arrêté royal offre également la possibilité au directeur général d'accorder au bénéficiaire de l'accueil, sur proposition d'un médecin, dans des circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt du patient, l'aide et les soins médicaux qui ne sont pas repris dans la nomenclature de l' INAMI ni dans la « liste plus » (article 4).

Le bénéficiaire de l'accueil a le droit d'introduire un recours (article 47) contre une décision du médecin de ne pas donner un soin médical en raison du fait qu'il n'est pas considéré comme nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Lorsqu'un demandeur d'asile ne réside pas dans la structure d'accueil qui lui a été désignée comme lieu obligatoire d'inscription, il peut également bénéficier de cet accompagnement médical à charge de Fedasil. Une cellule « frais médicaux no show » au sein de Fedasil assure le suivi des demandes de prise en charge pour cette catégorie de demandeur d'asile.

- Droit à l'accompagnement psychologique (article 30 de la loi)

Outre l'accompagnement médical, la loi reconnaît également à tout bénéficiaire de l'accueil un droit à l'accompagnement psychologique nécessaire. La loi prévoit que Fedasil ou le partenaire de Fedasil peut conclure à cette fin des conventions avec des instances et des établissements spécialisés

- L'aide juridique (article 33 de la loi)

Même si l'aide juridique est généralement octroyée par des experts et des conseillers juridiques, Fedasil ou le partenaire de Fedasil doit veiller à ce que le bénéficiaire de l'accueil ait un accès effectif à l'aide juridique de première et de deuxième ligne telle que visée aux articles 508/1 et 508/23 du Code judiciaire.

L'aide juridique de première ligne est un premier conseil juridique gratuit, qui est fourni par des praticiens du droit au cours des permanences juridiques organisées dans les palais de justice, les justices de paix, les maisons de justice, certaines administrations communales, certains CPAS et différentes ASBL qui disposent d'un service juridique.

L'aide juridique de deuxième ligne comprend l'accès gratuit à l'assistance d'un avocat dans le cadre d'une action en justice ou d'une procédure administrative.

Fedasil ou le partenaire peut également conclure des accords avec des associations de défense des droits des étrangers ou avec des bureaux d'aide juridique.

- L'évaluation des besoins individuels du bénéficiaire de l'accueil (article 22)

L'article 22 de la loi introduit ainsi un mécanisme visant à évaluer les besoins individuels du bénéficiaire de l'accueil en vue de déceler les besoins spécifiques et de déterminer si l'accompagnement qu'il reçoit rencontre ces besoins. Si tel n'est pas le cas, des mesures peuvent être proposées en vue d'y remédier dans la structure d'accueil et, le cas échéant, en dernier ressort, un transfert peut être demandé vers une structure plus adaptée.

2) *Aide matérielle aux mineurs étrangers séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire du Royaume*

L'article 57 §2,2° de la loi CPAS du 8 juillet 1976 stipule que:

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à :

1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume;

2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume.

Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie. (...) ».

L'arrêté royal du 24 juin 2004 précise que:

- une demande doit être introduite auprès du CPAS de la résidence habituelle du mineur, soit par le mineur lui-même, soit au nom de l'enfant par au moins un de ses parents ou par toute personne qui exerce effectivement l'autorité parentale ,
- le CPAS doit vérifier que les conditions légales requises afin de bénéficier de cette aide sont bien remplies, à savoir:
 - o *l'enfant est âgé de moins de 18 ans,*
 - o *l'enfant séjourne illégalement sur le territoire, avec son ou ses parent(s) ou la ou les personne(s) qui exercent effectivement l'autorité parentale,*
 - o *le lien de parenté requis existe entre l'enfant et le(s) parent(s) qui l'accompagne(nt) ou si l'autorité parentale est exercée par la ou les personne(s) qui accompagnent l'enfant,*
 - o *l'enfant est indigent parce que le ou les parent(s) ou la ou les personne(s) qui exercent l'autorité parentale n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.*
- si ces conditions sont remplies, le CPAS informe le demandeur qu'il peut obtenir une aide matérielle dans un centre fédéral d'accueil, géré par FEDASIL,
- le demandeur doit alors exprimer par écrit son souhait d'obtenir ou non cette aide matérielle,
- Si le demandeur marque son accord quant au bénéfice de cette forme d'aide, le CPAS prend une décision sur la demande d'aide.

Selon l'article 6§2 et l'article 60 de la loi accueil, Fedasil est chargée d'octroyer une aide matérielle à ces mineurs étrangers et leur famille pour autant que les conditions soient remplies et la procédure susmentionnée suivie.

Le droit à l'aide matérielle de cette catégorie de bénéficiaire de l'accueil prend fin :

- soit à la majorité du plus jeune des enfants,
- soit lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions d'octroi (en cas d'octroi par exemple d'une autorisation de séjour)

3) *Aide matérielle des mineurs étrangers non accompagnés (« MENA »)*

Les articles 40 et 41 de la loi accueil déterminent le cadre pour un accueil adapté des MENA dans les centres d'observation et d'orientation (COO) et ce, indépendamment de leur statut. Les centres de Steenokkerzeel et Neder-over-Heembeek sont des centres d'observation et d'orientation. L'arrêté royal « COO » fixe le régime et les règles de fonctionnement au sein des COO.

En principe, l'aide matérielle sera d'abord octroyée dans un centre d'observation et d'orientation pendant une période n'excédant pas quinze jours (renouvelable une fois). Ensuite, à l'issue de ce séjour et à défaut de pouvoir bénéficier d'un accueil spécifique

plus adapté (accueil en famille, accueil par les services des Communautés, ...), le MENA sera transféré dans une autre structure d'accueil de Fedasil.

Conformément à cet arrêté royal, l'objectif du COO est de dresser un premier profil médical, psychologique et social du MENA et de détecter une éventuelle vulnérabilité en vue de l'orienter vers une prise en charge adaptée (article 2).

En principe, l'accueil dans un COO constitue la première phase d'accueil des MENA. Dans une deuxième phase, à défaut d'un accueil plus adapté à ses besoins (octroyé par les Communautés) il est accueilli dans une autre structure d'accueil communautaire²⁰ gérée par l'Agence ou un partenaire, qu'il ait ou non demandé l'asile (article 7). Dans une troisième et dernière phase²¹, l'accueil peut se décliner de différentes manières, il est accueilli soit via Fedasil dans une petite structure plus individuelle si le jeune est toujours en attente d'une autorisation de séjour, soit par les autorités compétentes (CPAS, Communautés, etc.) en fonction de ses besoins, de son statut et de son projet personnel

Fedasil a la possibilité, en vertu de l'article 36 de la loi, de conclure des conventions avec des organisations spécialisées²² pour réaliser un travail d'accompagnement particuliers des MENA.

Le Service des Tutelles

1.1 la tutelle est un système de représentation des mineurs étrangers non accompagnés

Le service des Tutelles est un système de représentation légale de tous les mineurs étrangers non accompagnés. Cette représentation donne suite pour partie à la résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997 qui définit les règles applicables au traitement de tous les mineurs non accompagnés.

Conformément à l'article 3§1 de la loi sur la Tutelle, le service des Tutelles est chargé de mettre en place une tutelle spécifique sur les mineurs étrangers non accompagnés. Au regard de l'article 5 de la loi tutelle, le système de représentation légale s'applique aux mineurs étrangers non accompagnés demandeurs d'asile et aux non demandeurs d'asile.

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,

²⁰ Cette deuxième phase d'accueil chez Fedasil dure entre quatre mois à un an.

²¹ Il s'agit d'un hébergement stable ou en « autonomie encadrée », qui – s'il est octroyé par Fedasil – permet au jeune de se préparer à la vie autonome, à la vie adulte.

²² Par exemple, Fedasil a conclu une convention avec l'asbl Mentor Escalpe qui accompagne 80 MENA, bénéficiaires d'un titre de séjour sur base du statut de réfugié ou de l'octroi de la protection subsidiaire dans leur parcours vers la vie adulte.

- 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.

Il n'y a pas de distinction faite par le service des Tutelles entre les demandeurs d'asile et les non demandeurs d'asile dans le cadre de la désignation d'un tuteur.

En cas de doute quant à l'âge de la personne signalée, le service des Tutelles l'invite à passer un test médical sous son contrôle. Suite au test médical, les chiffres montrent que certains d'entre eux ne sont pas des mineurs mais des jeunes adultes.

Tableau: nombre de jeunes identifiés majeurs par le service des tutelles

	2009	2010	2011 (30/11)
Nombre de résultats tests d'âge	441	390	993
Moins de 18 ans	119	66	288
Plus de 18 ans	322	324	705

Selon l'article 3. § 2 de la loi tutelle « *Le service des tutelles a pour mission de procéder à l'identification des mineurs non accompagnés et, en cas de contestations quant à leur âge, de faire vérifier cet âge au moyen d'un test médical, dans les conditions prévues à l'article 7* ».

Parmi les jeunes signalés au service, certains disparaissent et ne sont pas demandeurs d'une tutelle. Ils ne répondent pas à l'invitation du service des Tutelles en vue de leur identification.

Il s'agit plus précisément de jeunes, âgés entre 16 et 17 ans selon leurs déclarations, qui sont interpellés par la police et qui semblent vouloir se rendre dans un autre pays européen et pour lesquels la Belgique est un pays de passage.

1.2 le service des tutelles et les mineurs européens

La circulaire du 2 août 2007 relative aux mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité vise à instaurer une prise en charge temporaire de ces mineurs qui ne sont pas enregistrés dans un des registres de la population. Le Service des Tutelles est un point d'appui et un relais auprès des autorités compétentes au regard de la situation. Les jeunes rom signalés par la police au service des Tutelles font majoritairement partie de l'espace économique européen.

Alors que la loi tutelle ne prévoit pas de désignation d'une tutelle spécifique, un mineur à l'égard duquel personne n'exerce l'autorité parentale ou la tutelle ou la garde matérielle, est confié au CPAS de la commune où il se trouve.

Selon l'article 63 de la loi organique du CPAS, modifiés par la loi du 29/4/91, « *Tout mineur d'âge à l'égard duquel personne n'est investi de l'autorité parentale ou n'exerce la tutelle ou la garde matérielle, est confié au centre public d'aide sociale de la commune où il se trouve* ».

Conformément à l'article 65 de la loi organique du CPAS, le conseil de l'aide social du CPAS leur désigne un tuteur et un subrogé tuteur parmi ses membres.

Il y a également, si les conditions sont remplies, la possibilité d'une tutelle civile prévue par l'article 389 du Code civil qui dispose que «*la tutelle des enfants mineurs s'ouvre si les père et mère sont décédés, légalement inconnus, ou dans l'impossibilité durable d'exercer l'autorité parentale*».

Durant l'année 2010, il y a environ 60 mineurs européens qui ont été pris en charge par le service des Tutelles dont 49 avaient la nationalité roumaine. Deux roumaines et une française ont été accueillies dans un centre d'accueil spécialisé pour victimes de traite d'êtres humains suite à l'intervention du service des tutelles.

1.3 le service des Tutelles prend contact avec les autorités compétentes en matière d'hébergement

Au moment du signalement, le service des Tutelles prend contact avec les autorités compétentes en vue de l'hébergement de la personne signalée qu'elle soit demandeuse ou non demandeuse d'asile.

L'article 6 de la loi tutelle stipule : « *§ 1er 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 à l'article 5,
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'intéressée.*

*§ 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 par l'article 5 ;*

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.

Dans son article 5, l'arrêté royal du 22 décembre 2003 stipule « *Afin d'assurer une permanence, le service des Tutelles met à la disposition des tuteurs, des autorités concernées et de toutes personnes intéressées, un numéro d'appel d'urgence qui peut être contacté vingt-quatre heures sur vingt quatre... »*

Durant le week-end, les jours fériés et en dehors des heures de bureau, le service des Tutelles s'adresse à des centres d'accueil d'urgence en vue de l'accueil de la personne signalée durant cette période. Une équipe de chauffeurs effectue des gardes en vue d'effectuer les transports éventuelles des jeunes vers les centres d'accueil d'urgence. Le premier jour ouvrable, le service des Tutelles adresse une demande d'hébergement à l'autorité compétente, Fedasil.

Pour les personnes vulnérables et les filles, le service des Tutelles prend contact avec Fedasil le jour du signalement en vue de l'hébergement de la personne signalée et avec les centres spécialisés en matière de traite d'êtres humains en cas d'indices de traite.

1.4 Le tuteur est le représentant légal du mineur étranger non accompagné

Le service des tutelles procède à la désignation d'un tuteur, représentant légal du mineur étranger non accompagné. Cette désignation intervient après vérification que la personne signalée remplit les conditions de l'article 5 de la loi tutelle. Pour les situations qui requièrent l'urgence telles que celles de certains non demandeurs d'asile, le service des Tutelles a procédé à des désignations dans des délais assez rapide, moins d'une semaine. Cette désignation apporte des garanties de protection des droits fondamentaux des mineurs étrangers non accompagnés.

L'article 8§ 1^{er} de la loi tutelle stipule *« Lorsque le service des Tutelles estime établi que la personne dont elle assume la prise en charge se trouve dans les conditions prévues à l'article 5, il procède immédiatement à la désignation d'un tuteur.*

§ 2. *La désignation du tuteur est immédiatement communiquée à ce dernier; ainsi qu'aux autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement et à toute autre autorité concernée. Le mineur reçoit, sans délai, communication de l'identité du tuteur ainsi qu'une information sur le régime de la tutelle.... »*

Le tuteur accompagne le mena pour l'accomplissement de démarches telles que l'hébergement, les soins de santé, la scolarité. Il a notamment pour mission de veiller à ce que les autorités compétentes en matière d'accueil prennent les mesures nécessaires,

L'article 9. § 1^{er} de la loi tutelle stipule : *« Sous réserve de ce qui est prévu à l'article 10, § 2, 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 est notamment compétent pour :

1° introduire une demande d'asile ou d'autorisation de séjour;

2° veiller, dans l'intérêt du mineur, au respect des lois sur l'accès au territoire, le séjour et l'éloignement des étrangers;

3° exercer les voies de recours.

Toutefois, le mineur non accompagné peut introduire seul une demande d'asile sans être représenté par son tuteur.

§ 2. *Le tuteur assiste le mineur à chaque phase des procédures visées au § 1er et il est présent à chacune de ses auditions. En cas de force majeure, le tuteur peut demander un report d'audition. (Si le tuteur est indisponible pour une autre raison, en cas d'urgence, il peut être remplacé par un autre tuteur agréé, dans les conditions fixées par le Roi. Le Roi fixe, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant des indemnités allouées à ce tuteur.) S'il y a lieu, le mineur est assisté d'un interprète. Les frais de l'interprète sont à charge de l'autorité qui procède à l'audition.*

§ 3. *Le tuteur demande d'office et sans délai l'assistance d'un avocat. Le cas échéant, le tuteur invoque le bénéfice de l'aide juridique au bureau d'aide juridique, conformément aux articles 508/1 et suivants du code judiciaire.*

L'article 10 §1^{er} de la loi tutelle *« 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.

Le tuteur veille à ce que les opinions politiques, philosophiques et religieuses du mineur soient respectées... »

1.5 le service des tutelles organise des formations pour les tuteurs

Le service des tutelles organise des formations de base pour les tuteurs nouvellement agréés. Chaque tuteur est tenu de suivre cette formation avant de commencer l'exercice des ses tutelles.

L'article 15 de l'arrêté royal du 22 décembre 2003 prévoit que « *Le service des Tutelles organise à intervalles réguliers des formations destinées aux tuteurs, qui portent sur la problématique des mineurs étrangers non accompagnés, ou sur toutes autres questions en lien avec cette problématique. Le service des Tutelles peut confier l'organisation de ces formations à des tiers. Il veille à ce que ces formations couvrent tous les aspects de la problématique, en ce compris les aspects psychologiques, sociaux et juridiques.*

La formation de base comprend des modules portant sur différentes matière notamment l'accueil et l'hébergement des mineurs étrangers non accompagnés. En 2011, le service des tutelles a inséré dans le programme de sa formation un module spécifique sur la question des différentes possibilités d'accueil et d'hébergement des mineurs étrangers non accompagnés. Ce module a été suivi par une trentaine de tuteurs durant l'année 2011.

1.6 l'agrément de tuteurs

En vue de pouvoir faire face à l'augmentation constante de mineurs étrangers non accompagnés, le service des Tutelles a fourni des efforts important dans l'agrément de nouveaux tuteurs. En 2011, le service des Tutelles a agréé une soixantaine de nouveaux tuteurs. Actuellement, il y a environ 230 tuteurs qui exercent des tutelles.

2. Communauté flamande

1. Cadre législatif de l'aide à la jeunesse

L'accès à l'aide à la jeunesse et ses principes de fonctionnement sont régis par le **décret du 7 mars 2008 relatif à l'aide à la jeunesse**²³.

L'aide à la jeunesse a pour but et finalité d'organiser ou d'accorder **l'aide et l'assistance** aux **mineurs** qui se trouvent dans une **situation éducationnelle problématique** (SEP) ou qui ont commis un **fait qualifié d'infraction** (FQI). L'aide à la jeunesse se compose, d'une part, de l'aide volontaire (uniquement accessible via le « Comité Bijzondere Jeugdzorg »(traduction libre : Comité d'aide à la jeunesse) et, d'autre part, de l'aide judiciaire (uniquement accessible via le tribunal de la jeunesse).

1.1. Aide volontaire à la jeunesse

²³ Voir http://wvg.vlaanderen.be/rechtspositie/01-nieuws_decr070308%a20bzj.pdf

Les SEP doivent être déclarées auprès du « Comité Bijzondere Jeugdzorg (CBJ) » (traduction libre : Comité d'aide spéciale à la jeunesse). Cette déclaration peut être introduite par le jeune lui-même, ses parents/tuteurs ou un tiers. Dans le cas d'un mineur étranger non accompagné, la déclaration doit être effectuée de manière explicite par le tuteur désigné par le Service des tutelles auprès du CBJ du lieu de domicile du tuteur.

Le CBJ examine s'il est question d'une situation éducative problématique pour laquelle l'aide fournie dans le cadre de l'aide à la jeunesse est la plus indiquée. Si le CBJ juge qu'il est question d'une situation éducative problématique et que, de surcroît, un processus dans le cadre de l'aide à la jeunesse est la forme d'aide la plus indiquée, l'aide est lancée. Si le CBJ est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une situation éducative problématique ou en cas d'avis selon lequel d'autres secteurs que l'aide à la jeunesse sont mieux placés pour assurer le suivi du jeune concerné, le cas n'est pas confié à l'aide à la jeunesse. Eventuellement, le CBJ peut aiguiller vers d'autres instances d'aide. Le jeune et son (ses) tuteur(s) sont informés de la décision de (ne pas) lancer l'aide. Si le jeune et/ou le(s) tuteur(s) n'est (ne sont) pas d'accord avec la décision du CBJ, il(s) peut(vent) saisir la Commission de médiation de la région de domicile du tuteur.

1.2. Aide judiciaire à la jeunesse

L'accès à l'aide judiciaire à la jeunesse se fait exclusivement par l'intermédiaire du juge de la jeunesse. Les FQI ou une SEP nécessitant une intervention judiciaire sont soumises au parquet par la police ou la Commission de médiation. Le parquet examine si l'affaire doit être confiée au juge de la jeunesse et saisit le tribunal. Le juge de la jeunesse charge ensuite le Sociale Dienst van de Jeugdrechtsbank (SDJ) (traduction libre : le service social du tribunal de la jeunesse) de l'enquête sociale et lui demande de formuler une proposition d'aide. Le juge de la jeunesse impose une mesure d'aide au jeune. Le SDJ est chargé du suivi de l'exécution de la mesure d'aide.

2. Les services de l'aide à la jeunesse

Dans un souci de qualité de la prise en charge, l'accueil des MENA n'est possible qu'au sein des services catégoriaux. Les services **catégoriaux** prévoient des soins et un accompagnement spécifiques pour les MENA. Cette offre est indispensable étant donné qu'ils :

- ne disposent pas d'un foyer familial auquel se raccrocher ou susceptible d'être impliqué dans le processus d'aide.
- nécessitent un soutien linguistique spécifique.
- nécessitent un soutien spécifique en termes de traitement des traumatismes.
- ont des besoins éducatifs spécifiques étant donné qu'ils se retrouvent exclus d'un éventuel processus scolaire antérieur.
- nécessitent un soutien administratif spécifique (statut de séjour, assurance maladie, inscription à des clubs de loisirs ou de sport, etc.).

Les services non catégoriaux de l'aide à la jeunesse ne sont pas équipés pour répondre aux besoins spécifiques du groupe cible. Les services catégoriaux permettent d'accueillir **95 mineurs** dans des services répartis dans toute la Communauté Flamande.

Résidentiel (cat. Ibis)		places
De Oever	Limburg	15
Minor-Ndako	Territoire de Bruxelles	20
Juna	Aalst (Alost)	20
Total		55
Ambulant (cat. 6 - AAE)		
Minor-Ndako	Territoire de Bruxelles	16
Joba Vluchtelingenwerking	Antwerpen (Anvers)	24
Total		40
Total rés. + amb.		95

Par ailleurs, il existe également la possibilité du **placement familial** pour les MENA. Il convient toutefois de souligner que, dans la réalité, cette possibilité est limitée. Peu de familles se montrent disposées à accueillir un MENA. La plupart d'entre elles donnent la préférence aux jeunes enfants alors que les MENA sont, en général, âgés de plus de 14 ans. En outre, la langue et les facteurs socioculturels constituent souvent un obstacle au placement familial des MENA.

Un certain nombre de projets, cofinancés par le Fonds européen des réfugiés et l'agence Jongerenwelzijn (traduction libre : aide sociale à la jeunesse) et dédiés à l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et réfugiés reconnus mineurs non accompagnés, sont en cours depuis juin 2010 :

3. Cirkant vzw – Accompagnement mobile de mineurs étrangers non accompagnés dans l'arrondissement de Turnhout, 8 accompagnements.
4. CAW Metropool – Accompagnement intégral de demandeurs d'asile mineurs non accompagnés, 10 accompagnements.
5. Minor Ndako vzw – Guidance en logement autonome pour mineurs non accompagnés, 20 accompagnements.

Au total, la capacité d'accueil et d'accompagnement pour ce groupe cible a ainsi été étendue de 38 places entre juillet 2010 et juin 2012 inclus. Une prolongation des projets de Minor Ndako vzw et Cirkant vzw pour la période 2012-2013 a été récemment approuvée.

Le groupe cible de ces projets (demandeurs d'asile et réfugiés reconnus mineurs) diffère de celui avec lequel on travaille généralement dans le cadre de l'aide à la jeunesse (MENA sans demande d'asile). Autrement dit, il ne s'agit pas ici d'une extension de l'offre catégoriale, ces projets n'ayant aucun lien avec nos activités ordinaires. Les organisations décident elles-mêmes qui est admis dans leur projet. L'orientation des jeunes vers ces projets ne s'opère pas nécessairement par le biais des CBJ. Ceux-ci peuvent aiguiller vers l'un des organisateurs de projets les jeunes qui répondent au profil mais n'entrent pas en ligne de compte pour l'offre catégoriale, et ce en raison de leur statut de réfugiés reconnus ou demandeurs d'asile.

Il convient de souligner que la capacité de l'aide à la jeunesse en Communauté flamande est limitée et ce, non seulement pour le groupe cible des MENA, mais aussi pour tous les jeunes en demande d'aide. Il existe actuellement une liste d'attente pour la plupart des formes d'aide. Dans de nombreux cas, l'aide à la jeunesse ne peut apporter de réponse immédiate aux demandes d'aide.

3. Finalité de l'aide à la jeunesse

La finalité fondamentale de l'aide à la jeunesse ne consiste pas à fournir un hébergement mais à offrir de l'aide. L'aide peut prendre des formes très diverses, allant du séjour résidentiel dans une institution à l'accompagnement ambulatoire dans le contexte propre du jeune. En raison de la problématique de l'accueil des MENA, la plupart des formes d'accompagnement ambulatoire sont d'emblée exclues.

Pour l'accueil des MENA, quel que soit leur statut de séjour, il faut, en premier lieu, se tourner vers les structures d'accueil fédérales. Deux lois sont pertinentes à cet égard :

3.2 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile

Les articles 2 et 3 définissent le groupe cible qui entre en ligne de compte pour l'accueil au sein des structures fédérales : les personnes qui, soit ont introduit une demande d'asile, soit ne l'ont pas introduite. La loi relative à l'accueil est donc très claire en ce qui concerne l'accueil tant des MENA *avec* que les MENA *sans* demande d'asile. Les MENA ont le droit d'être accueillis dans les structures d'accueil fédérales, quel que soit leur statut de séjour. Durant leur séjour dans une structure d'accueil (de Fedasil ou d'un partenaire), ils jouissent de certains droits (notamment l'accompagnement social, psychologique et médical), même s'ils n'ont introduit aucune demande d'asile (voir aussi les art. 36 et 39).

3.2 Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux COO (AR COO)

Concernant les MENA qui ne sont pas demandeurs d'asile, l'AR COO, par le biais de l'article 7, a des conséquences importantes sur l'accueil durant la deuxième phase. Cet article prévoit que, si, à l'issue du séjour en COO, aucun type d'accueil correspondant à la situation spécifique du mineur non accompagné ne peut être trouvé, celui-ci doit être

orienté vers la structure d'accueil la plus adaptée relevant de Fedasil ou d'un partenaire. Pour autant qu'aucune place ne soit disponible dans le cadre de l'aide à la jeunesse (des communautés) ou lorsque les communautés jugent que l'assistance spéciale à la jeunesse ne constitue pas l'aide la plus indiquée pour le MENA, le gouvernement fédéral reste compétent pour l'accueil de deuxième ligne après le séjour en COO.

4. « Integrale Jeugdhulp »

En Communauté flamande, le Bijzondere jeugdzorg (traduction libre : l'aide spéciale à la jeunesse) n'est que l'un des secteurs qui viennent en aide à la jeunesse. Le vocable qui désigne l'ensemble de l'aide à la jeunesse en Communauté flamande est « integrale jeugdhulp » (traduction libre : aide intégrale à la jeunesse) . Celle-ci englobe également les autres secteurs qui offrent de l'aide à la jeunesse, à l'exception de la psychiatrie juvénile. Dans ces secteurs également (algemeen welzijnswerk (aide sociale générale), Kind en Gezin (Enfant et Famille), geestelijke gezondheidszorg (soins de santé mentale), gehandicaptenzorg (soins aux handicapés), centra voor leerlingenbegeleiding (centre pour l'accompagnement d'étudiants) les mineurs étrangers non accompagnés peuvent, comme les autres jeunes, faire appel à l'offre d'aide.

5. Aide à la jeunesse en situation de crise

Les réseaux d'aide à la jeunesse en situation de crise font appel à l'expertise présente dans les secteurs de l'Integrale Jeugdhulp cités. Dans toute la Flandre et à Bruxelles, ont été établis des réseaux accessibles par des points de contact téléphoniques. Les travailleurs sociaux et prestataires de services peuvent, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, s'adresser à ces points de contact pour signaler un cas de mineur qui se trouve en situation de crise et que l'aide à la jeunesse ne peut immédiatement prendre en charge. L'offre éventuelle du réseau de crise englobe la consultation, l'intervention, l'accompagnement et l'accueil. L'aide est, dans la mesure du possible, offerte sur mesure et toujours de courte durée. Il n'existe aucun critère d'exclusion pour les MENA dans le cadre de l'aide à la jeunesse en situation de crise, ce qui implique que, en principe, les points de contact examinent pour chaque situation particulière quelle aide est nécessaire et la mieux indiquée.

6. Conclusion :

Le système du « bijzondere jeugdbijstand »(traduction libre : assistance spéciale à la jeunesse) fait partie de l'ensemble des services auxquels la jeunesse peut faire appel en Communauté flamande et a, en ce sens, un rôle à jouer en matière d'aide aux mineurs étrangers non accompagnés. Cette aide ne se base pas sur l'objectif d'offrir l'accueil aux mineurs qui cherchent une protection en Belgique – que ce soit ou non par le biais d'une demande d'asile. Cette mission relève en effet d'une compétence fédérale.

L'aide à la jeunesse en Flandre a donc un rôle à jouer dans l'aide aux MENA – et le fait – mais selon une optique complémentaire différente de l'offre d'accueil aux jeunes en recherche d'une protection et d'un meilleur avenir en Belgique.

Nombre de MENA pris en charge par l'aide spéciale à la jeunesse en Communauté flamande

Nous arrivons à au moins 275 MENA qui sont passés par l'aide à la jeunesse flamande en 2011. Ce chiffre n'est pas complet parce que le CBJ et le SDJ ne registrent pas toujours qu'il s'agit d'un MENA. Nous sommes sûrs pour 275 MENA, mais nous estimons qu'il y a plus. Tout chiffre supérieur reposerait sur une estimation et nous préférons ne pas nous y risquer.

3. La Communauté Française

Rappel de la philosophie générale dans laquelle s'inscrit le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse

Il importe de rappeler que l'aide apportée pour tous les mineurs en danger (Mena ou non Mena) en Communauté française s'inscrit dans le cadre du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

Il n'est dès lors pas possible de sortir de ce cadre légal.
Deux principes essentiels sont à relever :

1. le caractère supplétif et complémentaire de l'aide spécialisée.

L'exposé des motifs du décret stipule clairement que « l'aide à la jeunesse offre une aide spécialisée par rapport à l'aide sociale en général. Elle doit s'entendre comme complémentaire et supplétive aux autres formes d'aide sociale.

Complémentaire car elle permet de trouver ou de renforcer sous un mode plus adapté l'aide que la société offre à toutes les familles depuis la naissance jusqu'à la majorité des enfants.

Supplétive car l'aide spécialisée ne doit être dispensée que dans les cas où les services dits « de première ligne » n'ont pu apporter l'aide de manière adéquate. Cela implique une analyse et une coordination des actions qui devraient permettre d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité desdits secteurs. C'est la raison pour laquelle l'orientation des demandes d'aide vers tout service approprié et la coordination des actions en leur faveur constituent la mission première du Conseiller de l'aide à la jeunesse²⁴. Elles devraient normalement avoir pour effet de limiter les prises en charge individuelles par les services dépendant de lui ».

²⁴ Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, art. 36, § 2, 1^o.

Le Conseiller de l'aide à la jeunesse est la personne compétente pour examiner les demandes d'aides relatives aux jeunes en difficulté ou en danger.

Conformément à l'article 36, § 2, du décret susmentionné, il oriente les intéressés vers tout particulier ou service approprié agréé ou non dans le cadre du présent décret dont notamment le centre public d'action sociale compétent ou une équipe SOS Enfant.

Le Conseiller peut, conformément à l'article 36, § 6, du même décret, après avoir constaté qu'aucun autre service ou particulier n'est en mesure à ce moment d'apporter au jeune une aide appropriée, exceptionnellement et provisoirement, tant que les démarches prévues au § 2 n'ont pas abouti, confier aux services de l'aide à la jeunesse et aux particuliers et services qui concourent à l'application du décret le soin d'apporter l'aide appropriée durant le temps nécessaire.

Les Conseillers de l'aide à la jeunesse sont, dès lors, chargés avant d'apporter l'aide spécialisée d'actionner les services sociaux de première ligne (ex : CPAS, pouponnière, internat, centres PMS, hôpitaux, ONE). Dans cette optique, il y a lieu de distinguer l'aide spécifique aux problèmes rencontrés par tous les Mena et l'aide spécialisée, la première relevant de l'aide générale de première ligne alors que la seconde n'intervient qu'une fois que le Conseiller a constaté que l'aide générale n'a pas pu résoudre adéquatement le problème.

La Cour constitutionnelle a par ailleurs dans son arrêt n° 168/2002 du 27 novembre 2002 concernant une question préjudicielle tranché la question de l'aide spécialisée.

En effet, elle réaffirme clairement que « *le caractère supplétif et complémentaire de l'aide octroyée par la Communauté française a été instaurée de manière explicite dans l'article 36 du décret pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat pour qui il convenait d'éviter tout double emploi avec l'aide prévue à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS* ».

2. l'état de danger ou de difficulté du jeune.

L'accueil, le suivi et l'hébergement des Mena dans les structures de l'aide à la jeunesse se font dans des services résidentiels comme les SAAE, les centres de premier accueil, les centres d'accueil d'urgence, les centres d'accueil spécialisé, les IPPJ mais aussi dans des services non résidentiels comme les SAIE,

Cet accompagnement s'effectue lorsque le Conseiller estime que le jeune en difficulté ou en danger. Une évaluation de cet état de danger ou de difficulté est donc indispensable avant toute orientation. Les services de l'aide à la jeunesse prennent donc en charge les Mena comme « mineurs en danger » sans référence à leur statut après mandat du Conseiller ou du Directeur de l'aide à la jeunesse.

La prise en charge des MENA par les services d'aide à la jeunesse

Sur base des chiffres des années antérieures, on peut estimer à 200 le nombre de Mena pris en charge annuellement par les services de l'aide à la jeunesse, que ce soit au niveau

des deux services spécialisées en la matière, à savoir Esperanto et El Paso, et des services agréés de l'aide à la jeunesse

Etant donné que, (cf. supra) , « *l'aide apportée pour tous les mineurs en danger (Mena ou non Mena) en Communauté française s'inscrit dans le cadre du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse* », il n'est pas possible de cibler le nombre de Mena pris en charge puisque ceux-ci peuvent être pris en charge indistinctement par l'ensemble des services agréés.

La seule indication possible concerne les deux services qui sont agréés en Projet pédagogique particulier (PPP) et qui peuvent prendre en charge les Mena, à savoir le service « El Paso » qui est agréé pour une prise en charge de 25 jeunes (garçons et filles) de 6 à 18 ans et le service « Espéranto » qui est agréé pour une prise en charge de 15 jeunes (garçons et filles) de 0 à 18 ans ;

4. La Wallonie

De manière générale et s'adressant à l'ensemble du public en situation de grande précarité, la Wallonie a mis en place des abris de nuits et des dispositifs d'urgence sociale via des relais sociaux dans les grandes villes. Le relais social est un dispositif introduit par le Décret du 17 juin 2003 et opérationnel depuis le 1^{er} avril 2004, qui se fonde sur une structure de coordination de 4 pôles représentant chacun un dispositif confronté à des besoins particuliers de la population cible : l'accueil de jour, l'accueil de nuit, le travail de rue et l'urgence sociale.

Mise en place d'un projet de formation pour l'accompagnement des MENA

Le Centre de Formation de la Fédération des CPAS (UVCW) et le Centre MENA El Paso de l'association Joseph Denamur (association Chapitre XII de Gembloux) construisent sur trois ans, **un plan d'actions et de formations spécifique pour l'accompagnement des MENA et leur mise en autonomie, avec le soutien du FER.**

Il s'agit d'outiller les équipes pluri-éducatives des ILA MENA par un programme de formation et d'échanges d'expériences approprié, de participer ainsi au développement d'un réseau spécifique MENA au sein des ILA ; et de travailler avec les membres de celui-ci sur les outils et compétences indispensables à acquérir pour la mise en autonomie des MENA.

A cet effet sont mis en place :

- un programme de formations théoriques (12 journées/an) animé par divers experts.
- un séminaire d'intégration (avec 24 séances de demi-journées/an). Les travailleurs sociaux inscrits dans la formation se verront proposés des stages en situation réelle.

Le centre MENA El paso (situé à Gembloux) de l'Association Chap.XII Joseph Denamur, en assure la coordination pédagogique.

Contenu du projet

La crise de l'accueil des MENA en Belgique a amené l'Agence Fédérale en charge de l'accueil des étrangers, FEDASIL à interpellier les CPAS afin d'ouvrir des structures (via les Initiatives locales d'accueil) qui puissent accueillir ces jeunes.

Les CPAS sont maintenant parfaitement équipés pour recevoir et accompagner au sein des ILA un public d'adultes. Ils sont par contre absolument désarmés par rapport à l'accueil des MENA.

Le problème est donc de former les intervenants sociaux engagés dans ce cadre par les différents CPAS pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires à la gestion de projets de mise en autonomie de jeunes mineurs étrangers non accompagnés.

L'expérience du programme de formation/supervision pourra être proposé à d'autres partenaires de l'accueil ayant en charge le suivi de MENA (nous pensons particulièrement aux centres Croix-Rouge qui se lancent dans l'accueil de MENA).

Un programme de formation/supervision des travailleurs sociaux sur trois ans qui fait appel à des experts ; elle tisse progressivement un réseau de compétences avec les partenaires environnants. L'objectif est de professionnaliser l'accompagnement des MENA dans les ILA MENA, mais également auprès des partenaires locaux.

La tenue d'un programme de formations/supervisions spécifiques adapté au suivi des MENA (apport théorique) complétée un séminaire pratique, véritable laboratoire d'expériences, et de stages doit permettre aux participants d'acquérir les compétences nécessaires à la mise en autonomie des MENA.

Le programme vise un public cible de travailleurs sociaux et de CPAS

5. La Région Bruxelloise

Commission communautaire française

La Commission communautaire française (COCOF) assure, au sein de la Région bruxelloise, les compétences communautaires relevant de la Communauté française au sud du pays. Il s'agit principalement de la culture, de l'enseignement, des soins de santé et de l'aide aux personnes

La Commission communautaire française n'a pas ces compétences (enseignement-asile) dans ces attributions mais vient soutenir par le biais de quelques associations l'accueil et l'accompagnement des Mena à Bruxelles.

Pour rappel, le service cohésion sociale de la CCF a inscrit l'accueil des primo-arrivants comme l'une des trois priorités du quinquennat 2011-2015.

Voici un extrait de l'appel à projet de ce quinquennat :

«L'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants :

Une attention particulière doit être apportée dans toutes les actions liées à l'accueil et à l'accompagnement des primo-arrivants. Les actions visant à l'apprentissage du français (alphabétisation ou français langue étrangère) et l'organisation de modules d'initiation à la citoyenneté seront renforcées. La structuration progressive de bureaux d'accueil visera la globalité de la problématique de l'accueil et du nécessaire travail en réseau avec des opérateurs compétents en matière d'aide sociale, d'accueil de l'enfance, de logement, de santé, d'insertion socioprofessionnelle... En Cohésion sociale, on entend par primo-arrivant toute personne installée en Belgique depuis moins de 3 ans.

Une attention particulière sera portée aux actions visant à l'apprentissage du français (alphabétisation ou français langue étrangère) et la mise en place de modules d'initiation à la citoyenneté... Des tests d'orientation sont établis avant le démarrage des cours pour orienter les apprenants vers l'un ou l'autre module. L'orientation se fera soit vers le réseau associatif, soit vers la promotion sociale, soit vers l'insertion socioprofessionnelle... selon la situation personnelle de chaque apprenant (niveau de connaissances et de compétences, situation professionnelle...).

La structuration progressive de bureaux d'accueil s'appuyant sur les associations reconnues dans le cadre du décret cohésion sociale, visera la globalité de la problématique de l'accueil de ce public. Elle organisera des actions collectives ou un accompagnement individualisé, en recherchant une couverture du territoire régional. Des structures proposant un accueil multiple de ce public seront prises en considération. L'objectif à moyen terme sera d'offrir à tout primo-arrivant un accueil spécifique et identique pour tous ainsi qu'une « boîte à outils » regroupant plusieurs services dont l'apprentissage de la langue (alphabétisation ou français langue étrangère). Mais aussi de les orienter et les accompagner vers des services juridiques, psychosociaux, de soutien à la recherche d'un logement, d'une école... Le recours à des interprètes afin de communiquer le contenu de ces « boîtes à outils » dans la langue nationale du pays d'accueil serait apprécié dans un premier temps, pour ensuite, suivre des modules d'apprentissage du français. Privilégier une structure spécifique d'accueil pour ce public semble indispensable même si par la suite ce public doit pouvoir s'insérer dans les actions destinées à un public plus mixte. Des dispositifs spécifiques pour l'accueil des primo-arrivants pourraient également répondre à cette priorité en déployant une action à destination de l'ensemble de la Région de Bruxelles-capitale (aide psychologique, juridique...). »

Les projets suivants sont subventionnés en partie par la Cocof et s'adressent plus particulièrement aux Mena :

Mentor jeunes : accueil et accompagnement des Mena (accueil socio-juridique, permanence sociale, soutien et accompagnement scolaire, camps et excursions)

Synergie 14 : accompagnement social et administratif des Mena, cours de français à la demande, initiation à l'informatique ainsi que des activités ponctuelles (tables juridiques, sortie bimestrielle...).

Dynamo asbl : travail de rue et aide au Mena : suivis individuels des MENA, activités saisonnières, camps...

Maison des associations-service simplement une école : aide à la recherche d'écoles et de classes passerelles, prise en charge globale de l'individu ...

Chom'hier : soutien scolaire spécifique pour les Mena (le soutien et l'accompagnement scolaire est une autre priorité de la cohésion sociale définie comme ceci : dans une dynamique de complémentarité avec les écoles et en lien permanent avec le milieu de vie de l'enfant, des actions seront soutenues en matière de soutien scolaire avec un accent particulier porté sur les aides spécifiques aux adolescents.)

Formosa : soutien scolaire spécifique pour les Mena (voir priorité soutien scolaire ci-dessus)

Association pédagogique d'accueil aux jeunes – AMO : accompagnement individualisé des Mena, animations avec le public du quartier et les éventuels partenaires locaux (atelier théâtre, atelier nature), animations collectives dans les écoles et chez les partenaires sociaux, coordination avec les partenariats locaux oeuvrant à la cohésion sociale au sein de la commune de Schaerbeek, soutien scolaire visant à améliorer la maîtrise de la langue française (orale et lecture/écrit), préparer au mieux la transition de classe passerelle vers l'enseignement ordinaire et assurer un suivi régulier, suivi social individuel, ...

Par ailleurs et pour information, les gouvernements de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française se sont engagés le 12 mai 2011 à conclure ensemble un protocole d'accord portant sur la politique d'accueil des migrants primo-arrivants. Ce chantier est en cours.

Commission Communautaire commune

L'ordonnance bicommunautaire sur l'octroi de l'aide aux jeunes du 29 avril 2004, publiée au Moniteur le 1^{er} juin 2004, et l'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune ont permis de mettre fin à l'inégalité de traitement des jeunes en difficulté, qui tombaient par défaut sous la loi du 8 avril 1965.

Bien que la Commission Communautaire Commune dispose actuellement de son cadre législatif propre, ce sont des structures reconnues et subsidiées par les deux Communautés flamande et française qui continuent à accueillir les jeunes en difficulté. Ainsi les mêmes conditions et principes s'appliquent pour ce qui concerne la Communauté Flamande que celles décrites dans la partie la concernant (cf. supra)

L'article 3, 2° de l'Ordonnance détermine qu'elle s'applique « 2° subsidiairement, aux jeunes qui, sans avoir de résidence connue en Belgique, se trouvent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui se trouvent dans une des situations visées aux articles 8 et 9; »

L'article 4 stipule : « Tout jeune visé à l'article 3 a droit à l'aide organisée dans le cadre de la présente ordonnance. Cette aide tend à lui permettre de se développer dans des conditions d'égalité de chances en vue de son accession à une vie conforme à la dignité humaine »

Les articles 8 et 9 définissent les conditions d'intervention du tribunal de la jeunesse :

Art. 8. Après avoir constaté que la santé ou la sécurité d'un jeune est actuellement et gravement compromise et que l'aide volontaire, qui a dû être préalablement envisagée soit sur base du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, soit sur base des décrets de la Communauté flamande relatifs à l'assistance spéciale à la jeunesse coordonnés le 4 avril 1990, a été refusée ou a échoué, le tribunal de la jeunesse peut prendre à l'égard de ce jeune, de sa famille ou de ses familiers, une mesure prévue à l'article 10.

La santé ou la sécurité d'un jeune est considérée comme actuellement et gravement compromise lorsque son intégrité physique ou psychique est menacée, soit parce que le jeune adopte de manière habituelle ou répétée des comportements qui compromettent réellement et directement ses possibilités d'épanouissement affectif, social ou intellectuel, soit parce que le jeune est victime de négligences graves, de mauvais traitements, d'abus d'autorité ou d'abus sexuels le menaçant directement et réellement.

Art. 9. En cas de nécessité urgente, lorsque l'intégrité physique ou psychique du jeune est exposée directement et actuellement à un péril grave, et lorsqu'il est démontré que l'intérêt du jeune ne permet pas d'attendre l'organisation et la mise en œuvre de l'aide volontaire, le tribunal de la jeunesse peut prendre, à l'égard de ce jeune, une mesure provisoire dont la nature et les modalités sont définies à l'article 12.

Le tribunal peut prendre les mesures suivantes :

Art. 10. § 1^{er}. Lorsque les conditions prévues à l'article 8 sont réunies, le tribunal de la jeunesse peut prendre une ou plusieurs des mesures pédagogiques contraignantes suivantes :

- 1° donner une directive pédagogique aux personnes investies de l'autorité parentale à l'égard du mineur ou qui en assument la garde;
- 2° soumettre le jeune à la surveillance du service social compétent en lui imposant éventuellement les conditions suivantes :
 - a) fréquenter régulièrement un établissement scolaire d'enseignement ordinaire ou spécial;
 - b) suivre les directives pédagogiques et médicales d'un centre d'orientation éducative ou d'hygiène mentale;
 - c) avoir régulièrement un entretien avec l'assistant social compétent;
- 3° ordonner une guidance familiale, psychosociale, éducative et/ou thérapeutique pour le jeune, sa famille et/ou ses familiers;
- 4° imposer au jeune, à sa famille ou ses familiers un projet éducatif,
- 5° imposer au jeune de fréquenter un service semi-résidentiel;
- 6° permettre au jeune, s'il a plus de 16 ans, de se fixer dans une résidence autonome ou supervisée et de prendre inscription au registre de la population du lieu de cette résidence;
- 7° en cas d'urgence, placer le jeune dans un centre d'accueil;
- 8° placer le jeune dans un centre d'observation et/ou d'orientation;
- 9° placer le jeune dans une famille ou chez une personne digne de confiance;
- 10° décider, dans des situations exceptionnelles, que le jeune sera hébergé temporairement dans un

établissement ouvert approprié en vue de son traitement, de son éducation, de son instruction ou de sa formation professionnelle.

§ 2. L'application des mesures prévues au présent article devra toujours viser à restaurer le bon fonctionnement de la famille du jeune, et, à cette fin, la distance entre le lieu d'exécution de la mesure et la résidence de la famille du jeune sera limitée dans toute la mesure du possible, sauf s'il est, dans certaines situations exceptionnelles, démontré que le bien-être personnel du jeune impose une autre solution.

Art. 12. § 1^{er}. Dans l'hypothèse visée à l'article 9, le tribunal de la jeunesse peut prendre une des mesures visées à l'article 10, § 1^{er}, 7^o, 8^o, 9^o ou 10^o.

§ 2. La mesure prise d'urgence par le tribunal de la jeunesse est valable pour une durée de trente jours, renouvelable une seule fois.

§ 3. Lorsque le tribunal de la jeunesse a pris une mesure d'urgence, il en avise immédiatement soit le Conseiller de l'Aide à la Jeunesse de Bruxelles soit le « Comité voor Bijzondere Jeugdzorg van Brussel », selon la langue dans laquelle la procédure a été menée devant le tribunal de la jeunesse, afin que ceux-ci puissent éventuellement organiser une aide volontaire.

Au cas où le jeune ne comprend pas la langue de la procédure, le tribunal de la jeunesse a la faculté de désigner un service ou une institution qui relève de la compétence d'une autre autorité.

§ 4. Lorsque l'aide volontaire a pu être organisée pendant le premier délai de trente jours, le tribunal de la jeunesse, ainsi que le ministère public, en sont avisés par le service compétent au moins vingt-quatre heures avant l'échéance de ce délai.

La mesure ordonnée par le tribunal de la jeunesse est immédiatement levée. La mesure d'aide volontaire est mise en oeuvre soit par le Conseiller de l'Aide à la Jeunesse de Bruxelles soit par le « Comité voor Bijzondere Jeugdzorg van Brussel » dès son homologation par le tribunal de la jeunesse.

Le tribunal ne peut refuser son homologation que si elle est contraire à l'ordre public.

Lorsque l'aide volontaire n'a pu être organisée pendant le premier délai de trente jours, le tribunal de la jeunesse, ainsi que le ministère public, en sont également avisés par le service compétent au moins vingt-quatre heures avant l'échéance de ce délai.

Le tribunal de la jeunesse peut alors, si les conditions prévues à l'article 9 sont toujours réunies, prolonger la mesure pour un nouveau délai de trente jours. Toutefois, si le tribunal de la jeunesse estime inopportun de prolonger la mesure, il en avise immédiatement le ministère public qui pourra alors saisir le tribunal conformément à l'article 8.

Lorsque l'aide volontaire n'a pu être organisée pendant le second délai de trente jours, le tribunal de la jeunesse en est avisé par le service compétent avant l'échéance de ce délai. Le tribunal de la jeunesse en avise alors le ministère public qui pourra saisir le tribunal de la jeunesse conformément à l'article 8.

6. La Communauté germanophone

En Communauté germanophone, la matière est régie par le décret sur l'aide à la jeunesse du 19 mai 2008²⁵. Celui-ci est applicable notamment à « tout jeune dont l'intégrité physique et/ou psychique, le développement affectif, moral ou social, ou l'éducation sont menacés par son propre comportement, celui des personnes chargées de son éducation ou de tiers, par ses conditions de vie, par des conflits relationnels ou par des événements particuliers » (article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret). Une telle menace pour le jeune « peut découler du manque de soins et/ou de la défaillance non délibérée des personnes chargées de l'éducation et/ou du comportement de tiers. » (article 2, alinéa 2, du décret).

Les droits du jeune sont définis à l'article 4 du décret :

²⁵ Dekret vom 19. Mai 2008 über die Jugendhilfe und zur Umsetzung von Jugendschutzmaßnahmen (Décret du 19 mai 2008 relatif à l'aide à la Jeunesse et visant la mise en oeuvre de mesures de protection de la jeunesse), M.B. du 1er octobre 2008, p. 52469.

« Art. 4. § 1er. Tout jeune et toute personne chargée de l'éducation a droit, indépendamment de ses origines, de son sexe, de sa nationalité, de ses convictions religieuses, philosophiques et politiques, à l'aide organisée dans le cadre de ce décret.

Une demande dans le cadre de l'aide volontaire à la jeunesse ne peut être rejetée que pour défaut de compétence matérielle ou territoriale.

§ 2. En application du présent décret, les jeunes ne peuvent être séparés pour leur bien de leurs parents par les autorités compétentes que dans des cas justifiés et dans le cadre d'une décision prise conformément aux législations applicables et susceptible de recours.

La séparation ne se justifie que lorsque les parents, seuls ou avec l'aide ambulante, ne sont pas prêts ou à même de garantir l'intégrité et le développement du jeune. Si le placement à long terme de jeunes âgés d'au plus 7 ans est nécessaire, il s'effectue dans la mesure du possible dans une famille d'accueil. »

Les mesures d'aide que prévoit ce décret sont accordées dans les mêmes conditions tant aux ressortissants belges qu'aux mineurs étrangers, accompagnés ou non. . La Communauté germanophone dispose d'environ 100 places résidentielles garanties et offertes par des institutions agréées et subventionnées en Belgique. Au-delà des frontières une convention avec l'Allemagne et aussi le Règlement Européen nr. 2201/2003 du conseil du 27 novembre 2003 permettent à la Communauté germanophone de placer, si nécessaire, des mineurs d'âge dans des institutions allemandes agréées.

Le décret ne prévoit pas explicitement un droit à la protection contre les dangers physiques et moraux (cf. article 7, § 10, de la Charte sociale européenne révisée), mais il semble indubitable qu'il découle du champ d'application visé à l'article 2 du décret. La réclamation souligne néanmoins que « la situation légale ne répond pas complètement aux exigences du Comité européen des droits sociaux ». Cette affirmation repose sur le cas de la mendicité. Selon la réclamation, les dispositifs d'accueils de mineurs étrangers sont incapables de prendre en charge tous les jeunes qui en auraient besoin, ainsi que de leur proposer une prise en charge psychologique et sanitaire (p. 23).

Le droit à la protection de la santé des mineurs (article 11 de la Charte sociale européenne révisée) n'est pas non plus cité en tant que tel dans le décret, mais c'est une préoccupation que l'on retrouve aussi dans le champ d'application décrit à l'article 2. Sur ce point, c'est surtout le manque de places dans des centres d'accueil qui est mis en cause par la réclamation (p. 25).

De même, le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13 de la Charte sociale européenne révisée) peut implicitement être tiré du champ d'application du décret. Mais là encore, selon la réclamation, une assistance n'est pas toujours garantie concrètement en centre d'accueil.

Quant à l'obligation pour la Belgique, découlant de l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée, de promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, il faut souligner que le décret sur l'aide à la jeunesse de la Communauté germanophone prévoit expressément que l'aide à la jeunesse (au sens de ce décret) « vise

à soutenir la famille en tant qu'entité sociale de base et environnement naturel pour le développement de tous ses membres » et « offre au jeune et à [son environnement familial] protection et assistance pour renforcer son sens des responsabilités et faciliter son insertion sociale voire professionnelle. L'aide à la jeunesse doit permettre au jeune de mener une vie digne et adaptée à son âge et promouvoir au mieux son développement. ».

Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30 de la Charte sociale européenne révisée) n'est pas prévu explicitement dans le décret de la Communauté germanophone, mais peut être déduit à nouveau du champ d'application (article 2 du décret).

Enfin, la question de la non-discrimination des mineurs dans la jouissance des droits reconnus par la Charte est également traitée à l'article 2 du décret, selon lequel « Tout jeune et toute personne chargée de l'éducation a droit, indépendamment de ses origines, de son sexe, de sa nationalité, de ses convictions religieuses, philosophiques et politiques, à l'aide organisée dans le cadre de ce décret ». A cet égard, le décret ne vise pas tous les critères de discrimination, alors que l'article E de la Charte sociale européenne révisée interdit la discrimination notamment sur base de la race, de la couleur, la langue, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, l'appartenance à une minorité nationale (sans doute regroupées sous « ses origines » dans le décret), la santé ou toute autre situation. Il semble donc que le décret ait limité le nombre de critères de discrimination et doive être revu sur ce point. La Communauté germanophone prévoit d'adapter l'article 2 du décret dans le cadre de la prochaine révision. Les critères de discrimination du décret pourraient être remplacés par les critères nommés dans l'article E de la Charte sociale européenne

En matière d'éducation, la législation de la Communauté germanophone prévoit que tous les mineurs soient scolarisés, sans distinction ni discrimination.

En ce qui concerne les centres fermés, il existe un accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté française et la Communauté germanophone.²⁶ Les mineurs issus de la Communauté germanophone sont hébergés dans le centre fermé de Saint-Hubert.

XXX

²⁶ Protocole d'accord du 30 avril 2010 entre l'Etat fédéral, la Communauté germanophone et la Communauté française relatif aux sections d'éducation du centre fédéral fermé de Saint-Hubert au sein desquelles sont placés les mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, M.B. 3 juin 2010, p. 35413.

PARTIE III. CONTEXTE DE LA CRISE DE L'ACCUEIL ET LES MESURES PRISES PAR L'ETAT BELGE.

- Depuis 2008, Fedasil fait face à un problème de saturation de son réseau d'accueil, soit de la capacité des différentes structures d'hébergement (structures d'accueil collectives fédérales ou partenaires, structures d'accueil et logements individuels) des personnes qui sont bénéficiaires d'une aide matérielle au sens de la loi accueil. Cette saturation du réseau d'accueil s'applique également aux structures d'accueil spécifiques pour les MENA.

- Plusieurs raisons peuvent être distinguées afin d'expliquer ce phénomène.

1° Historiquement, la première tâche confiée à Fedasil était l'accueil des demandeurs d'asile. Avec le temps, plusieurs tâches supplémentaires lui ont été confiées, parmi lesquelles l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés ainsi que les familles avec enfants mineurs en situation illégale (voir supra). L'élargissement du public confié à FEDASIL est une des raisons de la saturation actuelle du réseau d'accueil.

2° Le fait que depuis 2008, les autorités belges enregistrent une augmentation importante du nombre de demandes d'asile en est une autre explication.

Cette augmentation significative du nombre de demandes d'asile résulte d'une combinaison de différents facteurs²⁷, dont:

- l'augmentation globale du nombre de demandes d'asile au niveau international;
- la suppression de l'application de la procédure Dublin pour la Grèce depuis l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme MSS contre la Grèce et la Belgique²⁸
- le manque de place dans les structures d'accueil, qui a contraint Fedasil à prendre des décisions de "non désignation" pour plus de 11 000 demandeurs d'asile, ce qui leur a permis de bénéficier d'un soutien financier auprès du CPAS de leur commune d'inscription;
- des informations trompeuses relayées dans certains pays d'origine récemment exemptés de l'obligation de visa.

Vous trouverez ci-après un aperçu, en chiffres, de l'augmentation du nombre de demandes d'asile en Belgique (à l'exclusion des MENAS) (tableau 1).

TABLEAU 1	2006	2007	2008	2009	2010	2011	+/- en % 2011 vs 2010

²⁷ Note de politique générale – division organique 13- Réforme de l'asile et de la migration, du 20 décembre 201, Ch. des Représ., DOC 53 1964/009, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1964/53K1964009.pdf>

²⁸ CEDH arrêt de la Grande Chambre, 21 janvier 2011, requête n°30696/09, in <http://cmiskp.echr.coe.int>

Février	934	787	918	1.068	1.968	1.860	-5,49%
Mars	988	1.081	926	1.185	1.424	2.193	54 %
Avril	870	908	907	1.215	1.160	1.933	66,64 %
Mai	854	995	899	1.145	1.243	1.944	56,40 %
Juin	834	825	971	1.251	1.375	1.873	36,22 %
Juillet	872	822	1.087	1.363	1.539	1.919	24,69 %
Août	954	856	1.000	1.368	1.773	2.149	21,21 %
Septembre	870	887	1.071	1.535	1.906	2.480	30,12 %
Octobre	1.238	1.094	1.190	1.853	2.076	2.604	25,43 %
Novembre	1.082	990	1.116	1.866	2.004	2.318	15,67%
Décembre	1.053	936	1.070	2.023	2.100	2.435	15,95%
Total	11.587	11.115	12.252	17.186	19.941	25.479	27,77%

Ces statistiques, émanant du CGRA²⁹, démontrent également que c'est durant l'été 2008 que la « crise d'accueil » a véritablement débuté et que depuis cette période, des pics mensuels sont observés.

Dans un second tableau, nous remarquons que les chiffres relatifs au nombre de demandes d'asile introduites en Belgique (colonne B) ne correspondent pas au nombre de personnes à qui une place d'accueil doit être octroyée par FEDASIL puisqu'une demande d'asile peut recouvrir une famille et donc plusieurs personnes (tableau 2, colonne C).

TABLEAU 2 :

A Année (de janvier à décembre)	B Nombre de demandes d'asile (= dossiers)	C Nombres de personnes à accueillir par FEDASIL dans le cadre d'une demande d'asile	D Places d'accueil de Fedasil disponible	E Arrière dans le traitement des dossiers du CGRA
2006	11.587	14.648	16.094	10.380
2007	11.115	14.051	15.809	6.124
2008	12.252	15.588	16.061	4.966
2009	17.186	22.785	18.684	5.248

(accueil
d'urgence et
hôtels compris)

²⁹ http://www.cgra.be/fr/binaries/Statistiques_asile_decembre_2011_Externe_tcm126-158730.pdf

2010	19.941	26.869	21.412 (accueil d'urgence et hôtels compris)	10.560
2011	25.479	32.574	23.500 (accueil d'urgence et hôtels compris)	13.595

3° Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, le système de l'accueil a profondément changé en Belgique en même temps que la procédure d'asile.

En effet, depuis 2007, les demandeurs d'asile ont droit exclusivement et sous réserve de certaines exceptions, à une aide matérielle pendant toute la durée de la procédure d'asile ; alors qu'avant 2007, ils avaient droit à cette aide matérielle uniquement pendant la phase de recevabilité de leur demande d'asile. Cette nouvelle philosophie du droit à l'accueil des demandeurs d'asile a eu pour conséquence que la rotation des bénéficiaires de l'accueil s'est considérablement ralentie.

L'augmentation dans la durée de traitement des demandes d'asile amplifie ce phénomène de manière importante.

A cet égard, si l'« arriéré » des dossiers à traiter par le CGRA a constamment diminué jusqu'en janvier 2008 (passant de 42.203 dossiers au 1^{er} janvier 2002 à 4.966 dossiers au 1^{er} janvier 2008), il a commencé à remonter depuis cette date (atteignant 13.595 dossiers en souffrance au 1^{er} janvier 2012).

4° L'introduction, en 2007, dans l'arsenal juridique belge d'une procédure visant à l'obtention d'une autorisation de séjour pour raison médicale (demande fondée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980)³⁰ a également eu un impact sur la saturation du réseau d'accueil.

En effet, l'introduction d'une telle demande par un demandeur d'asile débouté de sa procédure d'asile avait initialement pour effet de prolonger automatiquement le droit à l'aide matérielle dans une structure d'accueil de Fedasil pendant toute la durée du traitement de cette demande, et ce, en application de l'ancien article 7 de la loi accueil.

Depuis le mois de janvier 2010, et suite à une modification de l'article 7 de la loi accueil³¹, la prolongation de l'aide matérielle fondée sur ce motif, doit désormais faire l'objet d'une demande auprès de Fedasil et le demandeur doit prouver qu'il se trouve dans cette situation d'impossibilité médicale de quitter la structure d'accueil.

³⁰ Inséré par la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers., publiée au Moniteur belge le 6 octobre 2006.

³¹ Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, publiée au Moniteur belge le 21 décembre 2009 (entrée en vigueur le 10 janvier 2010).

- En ce qui concerne le réseau d'accueil spécifiquement destiné au MENA, celui-ci s'est aussi progressivement saturé.

Plusieurs raisons expliquent cette situation:

1° Une augmentation du nombre de MENA signalés sur le territoire belge qui demandent l'asile. Ainsi, en cinq ans, le nombre de MENA accueillis dans le réseau d'accueil géré par Fedasil et ses partenaires a plus que triplé.

Un tableau 3³² montre cette augmentation des demandes.

TABLEAU 3 : Demandes d'asile des MENA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	+/- en % 2011 vs 2010
Janvier	27	52	47	56	59	120	103,39%
FEVRIER	30	22	37	45	56	132	135,71%
MARS	30	37	41	42	47	187	297,87%
AVRIL	24	26	34	49	32	123	284,38%
MAI	21	43	31	45	47	142	202,13%
JUIN	17	31	36	58	39	145	271,79%
JUILLET	47	28	25	74	82	114	39,02%
AOUT	42	34	42	56	80	112	40,00%
SEPTEMBRE	35	34	50	67	89	159	78,65%
OCTOBRE	26	47	58	61	115	123	6,96%
NOVEMBRE	42	40	47	73	131	121	-7,63%
DECEMBRE	43	41	22	85	119	171	43,70%
TOTAL	384	435	470	711	896	1648	84,04%

³² http://www.cgra.be/fr/binaries/Statistiques_asile_decembre_2011_Externe_tcm126-158730.pdf

p.9 Ces chiffres pour l'année 2011 sont adaptés régulièrement suite aux résultats des tests osseux réalisés, visant à déterminer si celui qui se prétend mineur d'âge a effectivement moins de 18 ans. Les chiffres pour 2011 ont été réadaptés par l'Office de étrangers et correspondent en réalité à un total de 1.443 jeunes.

2° Les difficultés apparues, entre 2007 et juin 2011, dans l'identification et la désignation des MENA par le Service des Tutelles, dues à l'augmentation des personnes qui se déclarent MENA.

3° Les MENA sont une catégorie de bénéficiaires de l'accueil qui reste de plus en plus longtemps en centre d'accueil de Fedasil, notamment en raison de la durée de traitement des demandes d'asile. Mais aussi, une fois l'obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, les MENA devraient pouvoir bénéficier d'une aide et d'une prise en charge par d'autres services..

Ce manque de places disponibles vise également les MENA non demandeurs d'asile.

XXX

PARTIE IV : DISCUSSION DU BIEN-FONDE DE LA REQUETE

Ainsi qu'indiqué à plusieurs égards, dans le texte de la Charte et de son annexe, les Etats parties s'engagent à considérer les dispositions de la charte comme des objectifs dont la réalisation doit être poursuivie par tous les moyens utiles.

Ceci ressort directement du paragraphe introductif à la partie I de la Charte ainsi que de l'article A de la partie III et de l'annexe à la charte sociale révisée (passage relatif à la partie I)

Ainsi dans ce contexte, les autorités belges prennent les dispositions utiles en vue de permettre la réalisation des droits garantis par la charte sans qu'un résultat total puisse toutefois être toujours garanti.

Article 17 : Droit à une protection économique, juridique et sociale

1. Griefs de DEI

Dans sa réclamation, Défense des enfants International aborde la situation de la saturation du réseau d'accueil de Fedasil qui aurait pour conséquence, selon elle, que de nombreux enfants se retrouvent à la rue, privés d'un lieu d'hébergement, privé d'un accompagnement, et dès lors privés des droits qui leur sont garantis par l'article 17 de la Charte.

Cette absence d'accueil engendrerait également des conséquences sur leur situation administrative puisqu'ils ne pourraient recevoir – faute de domicile – les convocations et notifications officielles.

2. Mesures prises dans le cadre de la saturation du réseau d'accueil

Si Fedasil connaît effectivement une situation de saturation de son réseau d'accueil ; l'Etat belge et Fedasil ont entrepris, de nombreuses démarches et pris des mesures pour faire face et tenter de régler cette saturation du réseau d'accueil :

- des mesures pour augmenter la capacité d'accueil
- des mesures pour limiter les entrées dans le réseau d'accueil
- des mesures pour stimuler les sorties

1° Tout d'abord, l'Etat belge, Fedasil et ses partenaires ont œuvré à l'augmentation de la capacité d'accueil, via l'extension de places d'accueil dans les centres existants et via la création de nouvelles places d'accueil, d'urgences et structurelles. C'est dans ce cadre que, le 24 février 2010, le gouvernement fédéral nomme un 'délégué aux places d'accueil'.

L'évolution constante de l'ouverture de places démontre bien que Fedasil ne refuse pas de remplir sa mission d'accueil dévolue par la loi accueil et qu'elle continue, sans relâche, à accroître la capacité de son réseau d'accueil afin de faire face à cette croissance imprévisible (tant sur la durée que sur la quantité) du nombre de bénéficiaires de l'accueil.

L'augmentation continue des places dans le réseau d'accueil (16.061 places fin 2008 sans hébergement d'urgence, 18.684 places fin 2009 structures d'urgence comprises, 21.412 fin 2010 structures d'urgence comprises et plus de 23.400 places au 31 décembre 2011 structures d'urgence comprises) en atteste à suffisance.

Afin d'accroître la capacité de son réseau d'accueil, Fedasil a obtenu des augmentations budgétaires. Voici un aperçu de l'évolution budgétaire de ces dernières années (dotations fédérales annuelles)³³:

Année	Dotation fédérale annuelle de Fedasil
2007	235.399.000 euros
2008	237.085.000 euros
2009	253 536 122 euros
2010	321 442 328 euros
2011	347.427.000 euros

a) Accueil dans les hôtels

Dès le mois de mai 2009, en raison du manque de places dans le réseau d'accueil, des bénéficiaires de l'accueil (demandeurs d'asile, mineurs séjournant illégalement avec leurs parents et des MENAS -qui, dès mars 2010, attendent une place dans le réseau traditionnel - ont été hébergés dans des hôtels, principalement situés à Bruxelles et ses environs. En novembre 2009, Fedasil avait fixé à 1.200 personnes la limite opérationnelle pour la gestion de l'accueil à l'hôtel. Au sein de Fedasil, une cellule 'hôtels' a été mise en place pour coordonner les places, gérer les facturations, les transferts et la distribution des chèques-repas.

En septembre 2010, Fedasil a signé une convention avec la Croix-Rouge francophone pour offrir un accompagnement médico-social de première ligne aux personnes logées à l'hôtel.

Les conditions d'hébergement n'étant pas optimales et vu la création de nouvelles places d'accueil, le gouvernement fédéral s'est prononcé pour la suppression des hôtels fin mars 2011. Les personnes résidant à l'hôtel ont été progressivement transférées vers le réseau d'accueil ordinaire.

b) Accueil dans les centres fédéraux : accueil d'urgence et accueil structurel

³³ Nous renvoyons au rapport annuel de Fedasil, année 2010, in www.fedasil.be.

Fedasil a géré provisoirement et dans l'urgence, l'accueil de bénéficiaires de l'accueil dans des casernes militaires à Lombardsijde (été 2008, +/- 90 personnes) et à Evere (début 2009, +/- 40 personnes).

Dès la fin de l'année 2008, certaines salles dédiées initialement à la détente ont été transformées en dortoirs et des lits d'urgence ont été placés dans les centres fédéraux (par exemple, 112 places au Petit-Château,). Des tentes puis des containers d'habitation ont été installées à Broechem, Bovigny et à Arendonk dès 2009, soit près de 400 lits au total.

De décembre 2010 au 13 décembre 2011, un centre de transit a été créé à Borzée (capacité de 250 places).

Par ailleurs, entre décembre 2008 et janvier 2012, plus de 900 places structurelles fédérales ont été créées: par l'augmentation de la capacité des centres fédéraux existants et la création de nouvelles structures d'accueil (voir schéma 1) dont des initiatives fédérales d'accueil ("FOI" (voir schéma 2).

Schéma 1:

Site	Capacité	Date d'ouverture
Centre d'accueil à Poelkapelle (Fedasil)	94 places	Janvier 2010
Centre d'accueil à <u>Stoumont</u> (Fedasil)	150 places	Septembre 2010
<u>Extention des centres fédéraux</u>	900 places	Novembre 2008 à janvier 2012

Schéma 2:

Centrum	Gemeente FOI	Cap.
Arendonk	Arendonk	38
Klein Kasteeltje	Schaarbeek	12
Arendonk	Turnhout -Statie	41
Pondrome	Gedinne	8
Arendonk	Retie -De linde	40
Arendonk	Turnhout - Heilig hart	40
Kapellen	Deurne	45
Sint Truiden	Borlo (gingelom)	42
Stoumont	Stavelot	25
TOTAAL		291

D'autres initiatives devraient voir le jour au cours de l'année 2012, telles que l'ouverture de nouvelles « FOI », soit plus de 200 places supplémentaires

c) Partenaires de Fedasil : accueil d'urgence et structurelles

Les partenaires de Fedasil, à savoir la Croix-Rouge de Belgique, des ONG (le CIRE, Vluchtelingen Werk Vlanderen), les CPAS ont oeuvré à la création de places d'accueil d'urgence/transit et de places structurelles. Certaines places ont été temporairement exploitées mais elles ont ensuite été remplacées par d'autres places d'accueil.

Site (opérateur)	Places	Ouverture - Fermeture
centre d'accueil à Beho (Croix-Rouge)	70 places	janvier 2009
centre d'accueil à Heusden-Zolder (Rode Kruis)	94 places	décembre 2009
- centre d'accueil à Dinant (Croix-Rouge)	240 places	fin décembre 2009
centre d'accueil à Banneux (Croix-Rouge)	140 places	fin décembre 2009
- centre d'accueil à Uccle (Œuvres médico-sociales du Condroz)	80 places	février-décembre 2010
- centre d'accueil à Eupen (Croix-Rouge)	100 places	avril 2010
- centre d'accueil à Barvaux (Mutualités socialiste).	80 places	juillet 2010
- Initiatives locales d'accueil (CPAS)	850 places	en 2009
- Initiatives locales d'accueil (CPAS)	1400 places	depuis 2010
- logements individuels (Vluchtelingenwerk et CIRE)	840 places	depuis 2009
- centre d'accueil à Jette (Croix-Rouge)	50 places,	janvier 2011
- centre d'accueil à Herbeumont (Croix-Rouge)	200 places	février 2011
- centre d'accueil à Mons (Les sept lieux asbl)	56 places	15 mars 2011
- centre d'accueil à Uccle (Croix-Rouge)	80 places	avril 2011
- centre d'accueil à Ans (Croix-Rouge)	300 places	décembre 2011
Centre de transit / d'urgence		
- CPAS de Molenbeek	12 places	novembre 2008
- CASU Masui/Minimes (SAMU social)	200 places	novembre 2008 - octobre 2009
- centre d'accueil de Bastogne (Croix-Rouge)	550 places	décembre 2010
- centre d'accueil de Bierset (Croix-Rouge)	450 places	décembre 2010
- centre d'accueil de Bierset (Croix-Rouge)	+ 300 pl.	2012
- centre d'accueil à Gembloux (Croix-Rouge)	195 places	décembre 2010
- centre d'accueil à Houthalen-Helchteren (Rode Kruis)	550 pl.	décembre 2010
- centre d'accueil de Weelde (Rode Kruis)	400 pl.	janvier 2011
- Samu Social Bruxelles	400 pl	novembre 2010

Depuis la fin de 2008, plus de 8.000 places d'accueil (structurelles et d'urgence/de transit) ont été créés au total au sein de Fedasil et de ses partenaires. Des initiatives sont prévues en 2012, telles que par exemple la création de places en Initiatives locales

d'accueil (CPAS). Le gouvernement belge a réaffirmé, en décembre 2011³⁴, sa volonté de travailler sur un plan de répartition, avec les communes où des Initiatives d'accueil locales supplémentaires sont possibles.

d) Places d'accueil pour les MENAS

En juin 2006, le réseau d'accueil de Fedasil accueillait 375 MENA contre 1250 -1330 MENA en janvier 2012.

Pour faire face à l'augmentation du nombre de MENA à accueillir et vu la saturation du réseau d'accueil spécifique pour les MENA, diverses initiatives ont été adoptées pour augmenter l'offre de places tant dans les centres fédéraux de Fedasil que chez les partenaires de Fedasil..

Ainsi, en plus des places d'accueil en hôtel (variant entre 100 et 200 places en fonction des mois), ont été créés près de 600 places, entre décembre 2010 et décembre 2011:

- 50 places dans un centre d'accueil à Eeklo et à Knesselare (asbl Broeders van Liefde);
- 10 places dans le centre d'accueil de l'asbl Les Sept Lieues »
- 56 places dans les centres de la Rode Kruis
- 61 places dans les centres de la Croix Rouge
- 35 places dans les Initiatives locales d'accueil (CPAS)
- 383 places dans les centres fédéraux existants³⁵
 - o 158 places dans les centres fédéraux de (Broechem, Arendonk, Poelkappelle, Ponderôme, Virton, Stoumont et Charleroi)
 - o 183 places adultes ont été transformées en des places pour MENA disposant d'une large autonomie (Arendonk, Kapellen, St-Truiden, Petit-Château, Poelkappelle, Bovigny, Morlanwelz, Jodoigne Virton et Florennes)
 - o 44 places de transit (devenues des places structurelles) ont également été créés

Désormais le réseau d'accueil de Fedasil et de ses partenaires – concernant les places d'accueil des MENA - se compose comme suit :

³⁴ Note de politique générale – Accueil des demandeurs d'asile et autres bénéficiaires de l'accueil, du 20 décembre 2011, Ch. des Représ., DOC 53 1964/009, <http://www.dekamer.be/EL/WB/PDF/53/1964/53K1964009.pdf>, p.5

³⁵ Ces créations de places dans les centres fédéraux de Fedasil fait passer la capacité total d'accueil des MENA à 779 places.

Accueil en phases	Type de structures d'accueil	Nombre de places (capacité) au 12/03/12	Total des places occupées au 12/03/12
1) Première phase d'accueil	2 centres (fédéraux) d'observation et d'orientation (COO)	100 places	90 places
2) Deuxième phase : accueil au sein des structures d'accueil "communautaires"	Centres fédéraux de Fedasil et centres fédéraux (transit)	438 places	945 places
	Centres fédéraux-jeunes autonomes	207 places	
	Rode Kruis	118 places	
	Croix-Rouge	61 places	
	Initiatives locales d'accueil (ILA) et autres partenaires (Broeders van Liefde)	88 places	
3) Troisième phase : Accueil en autonomie encadrée	ILA et autres partenaires (Les Sept Lieues)	145 places	137 places
Total		1.157 places	1.172 places

Fedasil va également ouvrir un nouveau centre d'observation et d'orientation, en 2012, pour permettre l'accueil des MENA non demandeurs d'asile et non demandeur de projets.

Malgré cet accroissement de la capacité d'accueil des MENA, 193³⁶ mineurs non accompagnés sont toujours accueillis dans les hôtels fin janvier 2012. On constate maintenant une diminution de ce chiffre d'après les tendances récentes.

2° FEDASIL a également émis plusieurs instructions afin d'améliorer la rotation dans ses centres et ceux de ses partenaires.

Ainsi, FEDASIL a émis des instructions les 29 août 2008 et 24 octobre 2008³⁷ afin que des personnes ayant obtenu un titre de séjour quittent plus rapidement le réseau d'accueil (dans les 2 mois) et bénéficient le cas échéant d'un droit à une aide sociale à charge d'un CPAS.

³⁶ Ce nombre s'élevait à 166 au 12 mars 2012.

³⁷ Instructions du 29 août 2008 et du 24 octobre 2008 relatives au délai endéans lequel les résidents ayant obtenu le statut de réfugié ou de protection subsidiaire ou ayant été régularisés doivent quitter le centre d'accueil et au rôle de celui-ci dans le cadre de la transition vers l'aide financière.

D'autres instructions concernent les citoyens de l'Union européenne ayant des enfants mineurs (instructions du 28 mai 2009), ou suppriment le lieu obligatoire d'inscription pour des demandeurs d'asile en longue procédure pour permettre à ceux-ci de s'adresser à un CPAS (instructions du 21 novembre 2008³⁸).

Cette première mesure a permis la sortie de près de **136 personnes** (familles avec enfants mineurs) tandis que la seconde, près de **500 personnes**.

Fedasil a également envoyé des instructions le 19 mai 2009³⁹ pour transformer les codes 207 (aide matérielle dans le réseau d'accueil), en code 207 CPAS/plan de répartition (ouvrant le droit à une aide sociale) en faveur de demandeurs d'asile déjà accueillis.

Cette instruction a concerné **2400 personnes** (demandeurs d'asile) et donc autant de places libérées.

Suite aux instructions du 26 mars 2009 de la Ministre de la Migration et de la Politique d'Asile relatives à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3 et de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980, Fedasil a également adressé, le 28 juillet 2009⁴⁰, aux différentes structures d'accueil des instructions relatives aux implications de la mise en œuvre de ces mesures de régularisation de séjour. Ces instructions visaient non seulement à inciter les bénéficiaires de l'accueil qui réunissaient les conditions à introduire une demande de régularisation mais également à leur permettre, moyennant leur autorisation, un traitement accéléré par l'Office des étrangers de leur demande de régularisation de séjour.

Fedasil a par ailleurs envoyé des instructions le 16 octobre 2009⁴¹ afin de supprimer, sur une base volontaire, le lieu obligatoire d'inscription de certains demandeurs d'asile disposant d'un contrat de bail et leur permettre d'accéder à une aide sociale à charge d'un CPAS.

Cette mesure a entraîné **1700 sorties** (demandeurs d'asile) du réseau d'accueil.

Des instructions de Fedasil du 6 avril 2010 explicitent les dispositions de la loi accueil (telles que modifiées par la loi précitée du 29 décembre 2009) et les procédures relatives à la fin du droit à l'aide matérielle, à la prolongation du droit à l'aide matérielle et à la transition de l'aide matérielle vers l'aide financière.

En date du 17 septembre 2010, et suite à une demande du Conseil des Ministres restreint du 15 septembre 2010, l'Agence a adressé à l'ensemble des structures d'accueil une

³⁸ Instructions du 21 novembre 2008 relatives à la mise en œuvre de la suppression du lieu obligatoire d'inscription de certaines catégories d'étrangers.

³⁹ Instructions du 19 mai 2009 de modification du lieu obligatoire d'inscription structure d'accueil en lieu obligatoire d'inscription CPAS (plan de répartition).

⁴⁰ Instruction du 28 juillet 2009 relative à la mise en œuvre au sein des structures d'accueil de la circulaire relative à l'application de l'ancien article 9, alinéa 3 et de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.

⁴¹ Instructions du 16 octobre 2009 relative à la suppression sur base volontaire du lieu obligatoire d'inscription pour les résidents avec une procédure d'asile en cours et un séjour d'au moins 4 mois ininterrompu dans une structure d'accueil.

nouvelle instruction relative aux personnes accueillies dans le réseau qui ont une demande de régularisation pendante, en application de laquelle ces personnes, moyennant leur autorisation écrite, verront leur demande de régularisation traitée de manière prioritaire par l'Office des étrangers.

En date du 11 février 2011, Fedasil a adopté de nouvelles instructions relatives à l'accueil des mineurs séjournant illégalement sur le territoire avec leurs parents, dans le cadre de l'arrêté royal du 24 juin 2004. Ces instructions mettent l'accent sur l'élaboration d'un « trajet d'accompagnement », avec un assistant social, dans un délai de trois mois à partir de la date d'accueil, qui consiste notamment à examiner les procédures légales susceptibles de mettre fin à l'irrégularité du séjour de la famille ainsi que sur les possibilités de retour volontaire de la famille dans son pays d'origine (examen des besoins spécifiques, des perspectives en cas de retour, des possibilités d'aide à la réintégration en fonction des besoins spécifiques de la famille,...). Si la famille ne communique pas de plan de transfert à l'Office des étrangers, endéans le délai requis, elle sera transférée dans un centre géré par l'Office des étrangers.

Fedasil a envoyé des instructions aux structures d'accueil du réseau, respectivement le 20 octobre 2011⁴² et le 24 novembre 2011⁴³, afin que les résidents remplissant certaines conditions (contrat de bail et au moins depuis six mois accueilli et en procédure d'asile) ou (détenteur d'un permis de travail C et exerçant une activité salariée) puisse bénéficier de la suppression de leur lieu obligatoire d'inscription.

3° La loi accueil a également fait l'objet de modifications légales. Ces modifications légales⁴⁴ ont notamment eu pour objet de limiter le droit à l'accueil lors de l'introduction d'une troisième demande d'asile ou d'une demande ultérieure tant que cette demande n'aura pas été prise en considération par l'Office des Etrangers. Cette mesure a eu des répercussions sur le nombre de demandes multiples introduites.

Par ailleurs, les règles relatives à la prolongation du droit à l'aide matérielle pour les demandeurs d'asile déboutés ont également été modifiées, passant d'un régime « d'automatisme » en cas de réunion des conditions légales à un système nécessitant l'introduction d'une demande auprès de Fedasil, avec pour conséquence, un meilleur contrôle et suivi des conditions et du droit à l'accueil des personnes concernées.

4° Des moyens supplémentaires ont également été octroyés aux instances d'asile afin de leur permettre d'améliorer la gestion de la durée de traitement des demandes d'asile. Cette réduction de la durée de la procédure ayant un impact sur la durée de séjour des demandeurs d'asile dans le réseau d'accueil de Fedasil.

⁴² Instructions du 20 octobre 2011 relatives à la suppression sur base volontaire du lieu obligatoire d'inscription pour les résidents avec une procédure d'asile en cours et un séjour ininterrompu dans une structure d'accueil d'au moins 6 mois.

⁴³ Instructions du 24 novembre 2011 relatives à la suppression du lieu obligatoire (code 207) sur base d'un emploi.

⁴⁴ Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, *opcit.*

5° En ce qui concerne les MENA, le Service des tutelles a commencé à résorber les difficultés liées à l'identification depuis juillet 2011, suite notamment à l'engagement supplémentaire de personnel, mais aussi suite à la mise en place de nouvelles collaborations entre Fedasil, l'Office des étrangers, le Service des tutelles et les hôpitaux. Les tests médicaux, réalisés sous le contrôle du service des tutelles, en vue de la détermination de l'âge du jeune ont maintenant lieu dans six hôpitaux au lieu de trois. Ceci a permis de réaliser dans un délai raisonnable l'identification des jeunes pour lesquels un doute sur l'âge a été émis par une autorité. Grâce à l'agrément de nouveaux tuteurs qui s'est élevé au nombre de 60 pour l'année 2011, le service des tutelles a pu augmenter la rapidité des désignations de tuteurs. Le service des tutelles prévoit d'agréer de nouveaux tuteurs professionnels durant l'année 2012.

6° Par ailleurs, afin de permettre aux MENA reconnus réfugiés, ayant obtenu la protection subsidiaire ou un titre de séjour, de quitter le réseau d'accueil dans les meilleures conditions possibles, Fedasil a signé des conventions avec des organisations afin d'assurer un accompagnement et le suivi de l'autonomie de ces jeunes.

Fedasil a conclu une convention avec l'ASBL Mentor Escale qui accompagne 80 MENA qui ont droit à l'équivalent du revenu d'intégration sociale

D'autres projets ont été également mis en place via le Fonds Européen des Réfugiés (FER), géré par Fedasil. C'est dans ce cadre que trois projets ont été lancés, en 2010, entre la Communauté flamande et Fedasil, projets dont l'objectif est de permettre d'aider les jeunes dans leur recherche de logement, à travers un appui à la vie en autonomie.

Trois autres projets, ayant le même objectif, ont également obtenu un soutien du FER. L'un d'entre eux a été cofinancé entre autre par la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de sa politique relative aux Agents contractuels subventionnés, et par la Communauté française.

Un nouveau projet entre le FER et le CPAS d'Anvers débutera en 2012 et devrait permettre d'offrir à 85 MENA reconnus réfugiés, un accompagnement individuel.

7° En ce qui concerne les mineurs séjournant illégalement avec leurs parents sur le territoire, plusieurs mesures⁴⁵ ont eu un impact sur la durée de séjour de ces familles dans les centres d'accueil.

Le 17 septembre 2010, l'Agence a signé un protocole de coopération avec l'Office des étrangers en vue de définir les modalités pratiques d'un trajet d'accompagnement de ces familles qui porte sur l'examen des procédures légales susceptibles de mettre fin à l'illégalité de séjour de ces familles et sur l'aide au retour volontaire. Une instruction de

⁴⁵ Certaines mesures de régularisation de séjour (9bis, ancien article 9 al.3 et 9ter) et d'obtention d'un titre de séjour (9ter) déjà citées ont eu un impact sur ces familles.

Fedasil informant les structures d'accueil a également été adressée le 11 février 2011⁴⁶ à l'ensemble du réseau en vue de la mise en œuvre de ce protocole de coopération.

8° De nombreux efforts ont également été accomplis par l'Etat belge et Fedasil en vue de l'augmentation du nombre de retour volontaire⁴⁷ de demandeurs d'asile en cours de procédure mais le plus souvent déboutés de leur demande d'asile, ainsi que les migrants illégaux dans les mineurs séjournant avec leurs parents illégalement en Belgique.

Ces efforts ont également un impact sur les sorties du réseau d'accueil de Fedasil.

Année	Nombre de retours (REAB)	Assistance complémentaire à la réintégration
2006	2811	81
2007	2593	483
2008	2669	1012
2009	2659	701
2010	2957	961
2011	3358	1265

A cet égard, les dispositions légales notamment la loi accueil a fait l'objet d'une modification légale le 19 janvier 2012⁴⁸ et prévoit désormais la mise en place par Fedasil d'un trajet d'accompagnement au retour individualisé pour les demandeurs d'asile, lequel privilégie le retour volontaire.

9° Enfin, les concertations qui avaient été entreprises sous l'ancienne législature entre les différents acteurs compétents pour les MENA puis suspendues en raison de la crise gouvernementale belge, sont relancées. L'objectif de Madame Maggie De Block, Secrétaire d'Etat en charge de l'Asile et de la Migration, ainsi que de l'Intégration sociale et de la Lutte contre la Pauvreté, est de réaliser un accord de coopération notamment avec les Communautés afin d'offrir aux MENA l'accueil le plus adapté.

Par ailleurs, Fedasil a mis en place, à coté d'une task-force⁴⁹, deux types des réunions régulières relatives aux MENA: la « TRAC Stratégique » et la « TRAC Opérationnelle ».

⁴⁶ Instruction relative à l'accueil des familles avec mineurs accueillies dans le cadre de l'arrêté royal du 24/06/2004.

⁴⁷ Les chiffres comptabilisent les retour volontaires effectués par Fedasil (centres d'accueil et conseillers régionaux), les centres de la Croix-Rouge de Belgique, les centres fermés (gérés par l'Office des étrangers) et d'autres organisations (hors réseau d'accueil)

⁴⁸ Voir les articles 3 b) et c), et 7 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation sur l'accueil des demandeurs d'asile.

⁴⁹ La task-force réunit, sur demande, les collaborateurs de terrains (opérateur de l'accueil) pour débloquer des situations particulières, des problématiques individuelles.

L'objectif de la TRAC Opérationnelle est de procéder à des concertations et des échanges de bonnes pratiques entre tous les acteurs du terrain afin de formuler des propositions de solutions aux problèmes soulevés qui seront transmises à la direction gestion et contrôle du réseau de Fedasil et à la TRAC stratégique.

La TRAC Stratégique a quant à elle pour objectif de préparer la politique d'accueil des MENA en vue d'aboutir à l'harmonisation maximale de la politique aux besoins du terrain. C'est une concertation entre les représentants des différents partenaires de l'accueil MENA, concertation qui se tient tous les 3 mois ; les recommandations établies seront relayées au Comité de direction de Fedasil et à Madame la Secrétaire d'Etat Maggie De Block.

3. Arguments en réponse aux griefs de DEI

3.1. En raison de la saturation du réseau d'accueil, Fedasil n'a pas pu exercer l'ensemble de ses missions tant à l'égard des mineurs séjournant illégalement avec leurs parents (« familles avec mineurs en situation illégale ») que des MENA.

(a) A l'égard des familles avec mineurs en situation illégale

Lorsqu'une famille avec enfants mineurs en situation illégale a sollicité une aide matérielle auprès d'un CPAS conformément aux articles 57, §2, 2° de la loi du 8 juillet 1976 et l'arrêté royal du 24 juin 2004, et pour autant qu'elles réunissent les conditions légales, elle a droit à une aide matérielle dans un centre géré par Fedasil. Ce droit prend fin soit jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de 18 ans, ce qui pose d'énorme problème, soit lors de l'obtention d'un titre de séjour ou en cas de retour volontaire.

Cependant, confrontée à la saturation totale du réseau d'accueil, FEDASIL a, dans un premier temps et jusqu'en avril 2009, décidé de placer ces familles sur une liste d'attente, en les invitant à se présenter quotidiennement auprès du Dispatching pour vérifier si, entre-temps, une place s'était libérée au sein des structures d'accueil. Pendant cette période, des hébergements d'urgence ont été assurés.

Après un certain temps, même les solutions d'urgence imaginées par FEDASIL n'ont plus pu être mises en œuvre, compte tenu de l'occupation de toutes les places d'urgence. Malgré toutes les initiatives susmentionnées, le réseau d'accueil demeure saturé.

A partir de ce moment, les familles ayant des enfants mineurs en situation illégale ont continué à être inscrites sur une liste d'attente, sans cependant pouvoir bénéficier d'une aide matérielle d'urgence. Confrontée à ce constat, FEDASIL a décidé à partir de la fin du mois d'avril 2009 d'informer les CPAS et les familles concernées qu'en raison de la saturation du réseau d'accueil, elle se trouvait dans une situation de force majeure l'empêchant de donner une suite utile aux demandes d'hébergement. FEDASIL a préféré annoncer la réalité des choses plutôt que de laisser un espoir d'hébergement à ces familles, alors que la situation concrète ne le permet plus.

Si une solution alternative pour faire face à la saturation du réseau est envisageable pour les demandeurs d'asile, la loi n'en offre aucune, en tant que telle, à FEDASIL pour les familles avec mineurs en séjour illégal. Cela s'explique vraisemblablement par le fait qu'historiquement, la première tâche confiée à l'Agence était l'accueil des demandeurs d'asile.

Face à cette situation, des familles avec mineurs en situation illégale ont agité en justice, devant les tribunaux du travail, à l'encontre du CPAS et/ou de Fedasil afin d'obtenir une aide sociale ou une aide matérielle.

Certains tribunaux du travail⁵⁰ ont, face à cette situation de saturation du réseau d'accueil de Fedasil, condamné les CPAS à accorder une aide sociale à ces familles conformément au principe général de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 ; les CPAS pouvant ensuite solliciter le remboursement de cette aide sociale auprès de l'Etat.

D'autres juridictions du travail ont condamné FEDASIL à offrir une place d'accueil à des familles avec des enfants mineurs en séjour illégal. FEDASIL a toujours respecté les jugements de condamnation ; invitant ces familles à se présenter auprès d'elle pour se voir octroyer une place d'accueil.

Dans d'autres situations, FEDASIL a également – après interpellation du Collège des Médiateurs fédéraux – proposé des places d'accueil à des familles avec mineurs séjournant illégalement sur le territoire.

Il est cependant apparu à plusieurs reprises, malgré les invitations de FEDASIL (en exécution de la condamnation judiciaire ou après interpellation du Médiateur fédéral), que certaines familles ne se présentaient pas auprès de FEDASIL pour obtenir une place d'accueil ou refusaient celle qui leur était offerte, refusant ainsi volontairement la protection légale.

(b) A l'égard des MENA

Si depuis 2007, le modèle d'accueil, tel que prévu par la loi accueil et la protection mise en place par le service des Tutelles ont permis plusieurs avancées pour ces mineurs⁵¹, la crise de l'accueil a également eu un impact pour les MENA, notamment en entraînant des changements dans l'organisation de leur accueil.

Lorsqu'un MENA demande l'asile, l'Office des Etrangers qui reçoit cette demande signale le jeune au Service des tutelles qui le prend en charge, désigne un tuteur

⁵⁰ A titre exemplatifs : Tribunal du travail de Charleroi, 01.07.2009, RG n°09/943/A ; Cour du travail de Mons, 02.06.2010 ; Tribunal du travail de Liège, le 02.09.2009, R.G. 383.192 ; T.T. Bruxelles, 29 octobre 2009, RG 9533/09 ; T.T. Charleroi, 12 mars 2010, R.G. 10/4/A

⁵¹ Par son article 41 la loi accueil, met un terme à l'enfermement des MENA arrivant à la frontière sans document de séjour. Ceux-ci étant dorénavant accueillis dans les COO. L'assurabilité possible des MENA (INAMI). La protection accordée via le service des Tutelles (SPF Justice).

et fait une demande d'hébergement auprès de FEDASIL. Si une place est disponible, le MENA sera orienté vers l'un des deux centres d'observation et d'orientation⁵². A défaut de place dans un centre, il sera orienté exceptionnellement vers un hôtel s'il y a un doute émis sur son âge.

FEDASIL a pu constater que pour la période courant de la mi-juillet 2011 à la mi-décembre 2011, 78 % des jeunes qui se sont déclarés MENA ont, après des tests médicaux, été identifiés par le service des Tutelles comme étant des majeurs.

Si l'accueil en hôtel n'est effectivement pas optimal, il permet à ces MENA d'éviter de se retrouver à la rue.

Les MENA accueillis à l'hôtel, ne sont pas laissés sans accompagnement comme le soutient DEI. Ils sont suivis par trois travailleurs sociaux de Fedasil qui réalisent notamment un travail d'observation, d'information et d'orientation afin de détecter par exemple les signes d'une éventuelle vulnérabilité ainsi que par une équipe de travailleur de l'ASBL SAMPA.

L'information porte notamment l'accueil en hôtel, les motifs de cet accueil, les possibilités d'accueil dans les centres, la notion et les conséquences du « doute sur l'âge »,... Lorsqu'une situation de vulnérabilité est constatée, les travailleurs sociaux accomplissent les démarches en vue de leur transfert vers une structure d'accueil spécifique.

En ce qui concerne les aspects médicaux, l'accompagnement médical est pris en charge par FEDASIL; de plus, les jeunes peuvent être orientés vers un hôpital bruxellois à proximité..

L'asbl le SAMPA (qui a mis en place un projet pour MENA dans le cadre du Fonds Européen des Réfugiés, géré par Fedasil) organise des activités socio-sportives, culturelles, d'éducation civique, des cours de français, des cours de néerlandais. Un juriste et une psychologue font aussi partie de l'équipe du SAMPA et aident les MENA qui le souhaitent.

Des travailleurs sociaux d'A.M.O (Aide en Milieu Ouvert) dépendant des services de l'Aide à la jeunesse (Communauté française) rencontrent également les jeunes résidant à l'hôtel.

Lorsqu'un MENA ne demande pas l'asile, FEDASIL accueille les plus vulnérables dans ses centres d'observation et d'orientation ; sont aussi accueillis en COO, les MENA pour lesquelles FEDASIL est condamnée par un tribunal à accueillir le jeune en COO. Ces jeunes, sont également orientés provisoirement – à défaut de place dans une structure d'accueil de Fedasil, à l'hôtel.

Fedasil a constaté que parmi les MENA qui demandent une place d'accueil et pour lesquels elle a été condamnée à offrir une place, certains ont volontairement quitté le centre d'accueil de Fedasil dans lequel ils résidaient, d'autres ont un passé délictueux

⁵² Ces deux centres comptent chacun 50 places.

(vols, agression,...), d'autres encore ne souhaitent pas un hébergement dans un centre d'accueil (souvent situé en zone rurale) en raison de leurs liens avec la capitale. Enfin, certains ne parviennent pas à s'adapter dans un centre d'accueil (à savoir dans un environnement soumis au respect de certaines règles de vie en communauté) et décident de le quitter volontairement.

Un nouveau COO pour ces jeunes doit s'ouvrir dans le courant du mois d'avril 2012 afin d'éviter de les orienter à l'avenir à l'hôtel mais également en vue de réaliser un suivi social plus spécifique de ces jeunes.

3.2. Concernant l'absence d'information sur l'état de leur procédure résultant de l'absence d'accueil, il y a lieu de relever que pour chaque procédure (procédure d'asile, demande de régularisation de séjour ou toute autre procédure administrative d'autorisation de séjour), le demandeur ou son représentant légal doit communiquer une adresse de résidence et le cas échéant, une adresse où il élit domicile. Cette élection de domicile peut se faire auprès de son conseil ou, pour un MENA, auprès de son tuteur, lesquels sont généralement mandatés pour diligenter les procédures administratives et/ou judiciaires et qui peuvent dès lors, valablement informer le demandeur des suites des procédures administratives ou judiciaires qu'il a introduites.

3.3. Par conséquent, compte tenu de l'ensemble des mesures qui ont été adoptées par l'Etat belge et son administration, pour faire face à la situation de saturation du réseau d'accueil de Fedasil dans un contexte économique particulièrement difficile, la Belgique estime avoir rempli l'ensemble de ses obligations visées par l'article 17 de la Charte.

Article 7§10 : Droit de protection contre les dangers physiques et moraux qui résultent de leur travail

Griefs de DEI: L'article 7§10 de la Charte sociale européenne révisée, combinée avec l'article E, imposant le respect par les Parties du principe de non-discrimination dans la jouissance des droits, prévoit que « les enfants et adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail »
Des étrangers en situation irrégulière, pour la plupart d'origine Rom, se livrent à la mendicité, accompagnés de leurs enfants. La législation belge n'interdit pas la mendicité. L'état actuel du droit est dès lors inefficace à protéger ces enfants.

Réponse au grief

1. Le cadre législatif belge relatif à la mendicité des mineurs en Belgique

1.1. La loi du 10 août 2005 a introduit, à l'article 433ter du Code pénal, une incrimination relative à l'exploitation de la mendicité⁵³ :

« Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 500 à 25000 euros [à multiplier par le chiffre 6] :

1° Quiconque aura embauché, entraîné, détenu ou retenu une personne en vue de la livrer à la mendicité, l'aura incitée à mendier ou à continuer de le faire, ou l'aura mise à disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique ;

2° Quiconque aura de quelque manière que ce soit, exploité la mendicité d'autrui. »

L'incrimination de base s'accompagne de circonstances aggravantes parmi lesquelles le fait que l'infraction ait été commise à l'égard d'un mineur (emprisonnement d'1 à 5 ans et amende 500 à 50000 euros [à multiplier par le chiffre 6]).

Lors des débats parlementaires, la question s'est posée de savoir si les parents qui mentent avec leurs enfants pouvaient être sanctionnés.

Par rapport à cette question, Gouvernement et Parlement ont opté pour une approche sociale et protectionnelle fondée entre autres sur une étude réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (la CODE) (2003) (voir point 2.1.). Le principe retenu est que le parent qui mendie avec son enfant n'est en principe pas punissable. Cependant, distinction est faite entre deux situations. Ce n'est que si l'enfant accompagne passivement le parent que ce-dernier ne pourra faire l'objet d'aucune sanction. Dans le cas où le parent fait (activement) mendier son enfant, les nouvelles dispositions pourraient se voir appliquer même à ce parent.

Dans le cas où l'enfant mendie (activement) en compagnie d'un adulte, les nouveaux articles 433ter et 433quater pourront être appliqués, tant à l'égard des parents qui ont « prêté » leur enfant (au titre d'auteur de l'infraction) qu'à l'égard du mendiant qui s'en est servi (au titre de coauteur). Ils pourront également être utilisés lorsque l'enfant est incité à mendier ou est exploité, même par ses parents. Le Ministre de la Justice précisa en première lecture à la Chambre : « Il appartiendra au juge de décider au cas par cas s'il s'agit oui ou non d'une exploitation d'un mineur. L'ensemble des éléments à la cause devront être pris en compte. »

1.2. Arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles du 26 mai 2010

Il s'agit d'un arrêt qui a fait l'objet d'une certaine médiatisation de par le fait qu'il acquitte une mère mendiant avec ses enfants, poursuivie sur la base de l'article 433 ter et quater. D'aucuns ont considéré que cet arrêt consacrait « le droit » à mendier avec ses enfants. Plusieurs institutions internationales, s'en sont inquiétées suite au lobbying de

⁵³ En fait, la loi de 2005 a notamment repris le contenu de la disposition relative à l'exploitation de la mendicité d'un mineur qui se trouvait à l'article 82 de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse. Cet article punissait celui qui avait fait habituellement mendier un mineur et celui qui aurait procuré un mineur à un mendiant.

certaines personnes reprochant à la législation belge de permettre l'exploitation des enfants dans le cadre de la mendicité.

Il faut rappeler que l'arrêt de la Cour d'Appel est tout à fait conforme aux principes que nous avons évoqués précédemment. Ce qui est principalement mis en évidence dans la décision judiciaire c'est qu'à aucun moment la preuve n'a été rapportée que la mère a fait mendier ses enfants. Ce que souligne la Cour c'est le défaut de preuve et non le fait que la mère n'aurait pu être condamnée si une preuve avait été valablement rapportée (indépendamment de savoir si cela était opportun ou non dans le cas d'espèce).

« Aucun éléments du dossier ne démontre que la prévenue a fait mendier un de ses enfants. Il n'est nullement affirmé par les enquêteurs que les deux jeunes enfants auraient verbalement ou par geste sollicité la générosité des passants. »

2. La problématique en Belgique

2.1. Etudes menées en Belgique

Différentes études ont été menées sur la question de la mendicité en Belgique ou sur des parties de territoire.

La Fondation Roi Baudouin a notamment contribué au financement d'une étude réalisée par l'UCB et EHSAL⁵⁴ intitulée « La Mendicité interrogée »⁵⁵. L'étude se limite à la Région Bruxelloise et est basée sur des entretiens avec des personnes mendiants et des acteurs de terrain (AS, police, ...).

La recherche met en évidence qu'il existe principalement deux groupes de mendiants présents. Ceux originaires de Roumanie (les Roms) et les mendiants belges.

Sur la question de la présence éventuelle de réseaux criminels, les chercheurs indiquent ne pas avoir eu d'indications relatives à ce sujet. A priori, les revenus médiocres de la mendicité ne la rendent pas « attractive » pour les milieux criminels.

Quant à la mendicité avec des enfants, l'étude reprend les éléments que l'on retrouve déjà dans les recherches de la CODE relative aux réponses sociales à la mendicité des mineurs⁵⁶. D'après ces études, il est apparu que les mineurs qui mendient sont pour la plupart des enfants accompagnés de leurs parents ou de leur famille, souvent d'origine rom. Dans la communauté Rom, mendier avec son enfant n'est pas perçu comme de la négligence ou de la maltraitance. Différents facteurs jouent. Cela peut certes être un moyen pour apitoyer les passants, mais cela est aussi vu comme une forme d'apprentissage. A cela s'ajoute le fait que de par leur situation irrégulière, certains Roms

⁵⁴ Respectivement : Université Catholique de Bruxelles ; Europese Hogeschool Brussel.

⁵⁵ La mendicité interrogée, Fondation Roi Baudouin, 2007

⁵⁶ Compte rendu des recherches de la CODE par F. Van Houcke , 2005: <http://www.lacode.be/recherche-d-une-reponse-sociale-a.html>

redoutent d'être éloignés de leur enfant et restent donc proches d'eux. Ces familles restent donc groupées de peur d'être séparées de leurs enfants. Ceci a pour conséquence que, bien souvent, l'enfant mendie avec ses parents.

Si la CODE rappelle également que la place d'un enfant n'est pas dans la rue, elle préconise d'aider les familles et de les inciter à veiller à la scolarisation de leurs enfants plutôt que de développer une approche pénale. Une réponse sociale doit donc être privilégiée. Enfin, ces recherches ont également indiqué que les cas de réseaux exploitants des enfants dans le cadre de la mendicité sont pour le moment rares..

Compte tenu de ces éléments, retirer ces enfants de leur famille ou sanctionner pénalement ces parents serait contre-productif.

Les études réalisées jusque maintenant ne mettent donc pas spécifiquement en évidence des formes d'exploitation grave ou l'intervention de réseaux criminels.

2.2. Au niveau policier et judiciaire

A l'heure actuelle, le phénomène de l'exploitation de la mendicité est peu connu en Belgique.

De manière générale, les parquets sont attentifs à la problématique de l'exploitation de la mendicité. On notera ainsi qu'en 2009, 10 dossiers ont été ouverts dans les parquets du pays. Cependant aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'une citation devant le tribunal (pas de preuves, faits non établis, ...).

Ceci dit, il faut faire remarquer que la mendicité des mineurs est un problème complexe.

Dès lors, en termes d'action, c'est davantage une approche sociale qui est actuellement privilégiée. Une approche sociale a ainsi été développée par la police locale de Bruxelles. L'objectif est d'orienter ces familles vers les services qui sont spécialisés dans l'aide aux Roms..

S'il devait apparaître que les enfants se trouvent dans une situation de danger, le parquet pourrait saisir le tribunal de la jeunesse en vue de la prise d'une mesure d'aide sous contrainte en application du décret de la Communauté française de Belgique du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et sur base du décret de la Communauté flamande du 7 mars 2008 relatif à l'aide spéciale à la jeunesse et l'ordonnance de l'Assemblée de la Commission Communautaire Commune du 24 avril 2004 relative à l'aide à la jeunesse.

Il semble cependant que, dans la plupart des cas connus, les enfants en questions n'étaient pas en danger dans leur milieu familial.

Pour le reste, la loi pénale permet à l'heure actuelle de sanctionner des réseaux criminels qui se livreraient à des activités d'exploitation de la mendicité.

En conclusion, l'approche de l'Etat belge vise à réprimer l'exploitation des enfants et dès lors leur participation à des activités de mendicité. La mendicité des adultes n'est, elle, pas interdite. Lorsqu'un enfant accompagne un parent qui mendie, des solutions sociales sont privilégiées, l'approche pénale n'étant pas jugée appropriée. Par conséquent, les autorités belges estiment que les mesures appropriées sont prises, visant à respecter les obligations contenues dans l'article 7§10 de la Charte.

Article 11 : droit de bénéficier de mesures permettant de jouir du meilleur état de santé possible

1. Les griefs

La réclamation prévoit « qu'à cause de la crise de l'accueil les jeunes et familles restent longtemps à la rue, à l'hôtel ou dans les centres d'accueil d'urgence et n'ont pas d'accès (ou un accès très limité) à un service médical.. Seul l'aide médicale urgente peut être octroyée par le Centre Public d'Action Sociale (CPAS) DEI mentionne la désirabilité d'une résidence fixe et connue.

- Sur la nécessité de d'avoir une résidence fixe et connue par le CPAS pour prétendre à l'aide médicale urgente

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. ».

L'article 57, §1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 prévoit que le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité et qu'il assure une aide palliative, curative ou préventive. L'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. L'aide sociale peut donc consister en divers types d'aides qu'elle soit matérielle (aide financière ou en nature) ou immatérielle (guidance budgétaire, effectuer des démarches en vue d'une mise au travail dans le cadre d'un article 60,§ 7, de la loi du 8 juillet 1976).

L'article 57, §2, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 prévoit que la mission des centres publics d'action sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume.

En vertu de l'article 2, § 7, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, le CPAS compétent pour octroyer une aide sociale à un sans-abri est le CPAS de la commune où la personne sans-

abri a sa résidence de fait,⁵⁷ même s'il ne se trouve pas dans cette commune de manière permanente et même s'il est domicilié dans une autre commune ou inscrit en adresse de référence auprès d'un autre CPAS.

Pour déterminer le CPAS compétent, il faut se baser sur la situation de fait au moment de la demande d'aide. Cette résidence de fait se distingue de la notion de résidence habituelle qui s'applique aux personnes dont la résidence sur le territoire de la commune a un caractère durable.

La circulaire ministérielle du 21 mars 1997 introduit également la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une inscription en adresse de référence au CPAS. Pour pouvoir être inscrit à l'adresse du CPAS, deux conditions cumulatives doivent être remplies :

- ne pas avoir ou ne plus avoir de résidence en raison d'un manque de ressources suffisantes ;
 - solliciter l'aide sociale au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 ou le minimum des moyens d'existence institué par la loi du 7 août 1974.
- Sur le refus d'instruction des demandes d'aide par le CPAS suite à un afflux massif de demandes

Dans le cadre de la crise de l'accueil, les demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier de l'accueil sous forme d'aide matérielle dans une structure d'accueil se sont adressés aux CPAS en vue de bénéficier de l'aide sociale.

Le CPAS territorialement compétent pour octroyer une aide sociale aux demandeurs d'asile est le CPAS désigné comme lieu obligatoire d'inscription. En l'absence de lieu obligatoire d'inscription, le CPAS compétent pour octroyer le droit à l'aide sociale est le CPAS du lieu où le demandeur d'asile est inscrit au registre d'attente⁵⁸.

En pratique, les demandeurs d'asile sont inscrits au registre d'attente par l'Office des étrangers à l'adresse de leur domicile. Dans le cas où ils n'ont pas de domicile élu, l'Office des étrangers procède à une inscription au registre d'attente à l'adresse du CGRA (Boulevard du Roi Albert II, 6, à 1000 Bruxelles). Le CPAS de Bruxelles a dû faire face à l'arrivée de demandeurs d'asile qui ne s'étaient pas vus désigner de lieu obligatoire d'inscription le temps qu'ils se domicilient sur le territoire d'une autre commune.

Confronté à cette problématique, la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale a été modifiée⁵⁹ ; le CPAS territorialement compétent est le CPAS du lieu où le demandeur d'asile est inscrit au

⁵⁷ Sauf si ce sans-abri réside dans un établissement au sens de la loi du 2 avril 1965 précitée.

⁵⁸ Article 2, § 5, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale.

⁵⁹ MB. 31 décembre 2010 (Ed. 3)

registre d'attente pour autant que cette inscription ne soit pas celle de l'adresse de l'Office des Etrangers ou du Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides.

Il convient d'observer que l'article 58 de la loi du 8 juillet 1976 précitée prévoit quela demande d'aide sociale, soumise à la décision d'un CPAS, est inscrite le jour de sa réception, par ordre chronologique, dans un registre tenu à cet effet par le CPAS et que le CPAS adresse ou remet le même jour un accusé de réception au demandeur.

Conformément à l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 précitées, les personnes concernées peuvent introduire un recours devant le tribunal du travail.

En ce qui concerne les bénéficiaires de l'accueil qui ont été accueillies à l'hôtel, dès 2009, Fedasil a toujours assuré la prise de l'accompagnement médical de ces personnes, conformément aux dispositions de la loi accueil. Un service du siège central est d'ailleurs habilité à délivrer des réquisitoires pour des médicaments, des consultations médicales et des interventions hospitalières.

Fedasil a aussi conclu avec la Croix-Rouge de Belgique une convention en 2010, reconduite en 2011, relative à la mise en place d'un accompagnement médico-social des bénéficiaires de l'accueil qui résidaient à l'hôtel.

En ce qui concerne les bénéficiaires de l'accueil hébergés dans des centres de transit ou d'urgence, un accompagnement médical a toujours été également assuré.

En raison de la saturation du réseau d'accueil, les demandeurs d'asile parmi lesquels des familles se sont vus délivrer par FEDASIL des décisions de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, décisions précisant qu'une aide sociale pouvait être accordée par le CPAS dont la compétence se détermine en application de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS. Ces CPAS, étant dès lors compétents pour leur offrir une aide sociale qui peut prendre plusieurs formes : aide médicale, sociale, médico-sociale, ... conformément aux articles 1^{er} et 57 §1^{er} de la loi du 8 juillet 1976

En conclusion, l'Etat belge considère avoir pris les mesures appropriées visant à respecter les obligations contenues dans l'article 11 de la Charte.

Article 13 : Droit à l'assistance sociale et médicale

1. _____ Griefs de DEI

DEI estime qu'à défaut d'accueil, les MENA et les enfants n'ont pas accès à l'accompagnement auquel ils ont droit en vertu de l'article 13 de la Charte.

Réponse aux griefs

L'article 10 de la loi-programme du 24.12.2002 (Titre XIII, chap. VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés) confie, au tuteur du MENA, la mission de veiller 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 ».

Le service des tutelles procède à la désignation d'un tuteur après vérification que la personne signalée remplit les conditions de l'article 5 de la loi tutelle.

Les MENA non demandeurs d'asile qu'ils soient à l'hôtel ou hors des structures d'accueil de Fedasil sont accompagnés par un tuteur qui effectuera les démarches nécessaires en vue d'un hébergement adapté. Ce tuteur bénéficie également du soutien du service des Tutelles grâce à une permanence accessible 7 jours sur 7.

Comme nous l'avons souligné, les MENA non demandeurs d'asile et ne souffrant pas d'une vulnérabilité sont à ce jour orientés d'abord à l'hôtel, le temps d'une orientation en centre d'accueil, dans l'hypothèse où une décision judiciaire a condamné Fedasil à procurer une place d'accueil à ceux-ci. Un accompagnement social a été mis en place au sein des hôtels par des travailleurs sociaux de Fedasil et des organisations partenaires de Fedasil. Les soins médicaux leur sont également assurés via une prise en charge de Fedasil.

Par ailleurs, les dispositions du Code judiciaire (articles 508/1 et 508/23) garantissent aux personnes indigentes l'aide juridique de première et de deuxième ligne et dès lors l'accès à un avocat gratuit et ce, indépendamment d'un hébergement dans un centre d'accueil.

Si le jeune n'a pas encore un avocat, le tuteur demande l'assistance d'un avocat dès sa désignation. Cette demande d'aide juridique fait partie de la mission légale du tuteur

En ce qui concerne l'accompagnement médical et social, nous renvoyons aux développements qui ont été faits dans le cadre de l'article 11 de la Charte.

Couverture en soins de santé :

Depuis le 1^{er} janvier 2008 l'article 10 de la loi sur la Tutelle du 13.12.2006 permet une affiliation du MENA à une mutuelle pour assurer la couverture soins de santé.

Conditions: à défaut de pouvoir ouvrir le droit comme travailleur ou personne à charge,

- suivre depuis au moins trois mois successif l'enseignement primaire ou secondaire.
- Pour les plus jeunes : avoir été présenté à une institution telle que l'ONE

Dès lors, sur base des motifs qui précèdent, la Belgique estime ne pas avoir violé les obligations contenues dans l'article 13 de la Charte.

On peut se référer à ce qui a été dit à propos de l'article 11.

Article 16 : Droit de la famille à une protection économique, juridique et sociale

Grief de DEI

En se basant sur cet article, DEI allègue que sans logement suffisant, aucune vie familiale n'est possible.

Réponse au grief

Si la jurisprudence du Comité (réclamation collective n°15/2003) souligne qu'un logement d'un niveau suffisant constitue une condition à une vie de famille, le cas auquel elle se référerait concernait des situations à long terme. La Belgique souhaite ici faire clairement la distinction entre une situation à long terme, et une situation à court terme.

Elle souhaite aussi souligner qu'elle n'a pas souscrit à l'article 31 de la Charte Sociale révisée sur le droit au logement.

L'accueil dans les centres d'accueil de Fedasil répond dans ce contexte aux conditions de l'article 16. Dans le cas de saturation de centres d'accueil, la Belgique ne cherche pas à pérenniser une situation qui est en premier lieu considérée comme temporaire tout en tentant de pallier les besoins immédiats.

Article 30 : Protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

1. _____ Griefs de DEI

DEI estime que l'absence de places en suffisance pour les MENA entraîne une violation de l'article 30 de la Charte mais également de l'article E. Une autre dimension de la violation de l'article 30 consisterait dans l'absence de scolarisation des MENA.

2. _____ Réponse aux griefs

La crise de l'accueil a induit quelques changements dans l'organisation de l'accueil du public cible. Etant donné la saturation du réseau d'accueil, FEDASIL a dû orienter plusieurs MENA vers des hôtels ou des structures d'accueil adultes et ce, afin d'éviter leur exclusion sociale.

A cet égard, l'article 19 de la Directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27.01.2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, dont la loi du 12.01.2007 assure la transition en droit interne, prévoit que :

« Les Etats membres peuvent placer les mineurs non accompagnés âgés de 16 ans ou plus dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile adultes ».

Comme nous l'avons signalé, les MENA pour lesquels il y a un doute sur l'âge sont hébergés en hôtel. Si le MENA est reconnu comme MENA, il sera orienté vers l'un des deux centres d'observation et d'orientation. SI par contre, le doute sur l'âge confirme qu'il s'agit d'un majeur et non d'un MENA, il pourra soit être mis fin à son accueil, soit transféré vers un centre d'accueil régulier, s'il s'agit d'un demandeur d'asile en cours de procédure.

Il a été constaté, à diverses reprises, que certains MENA (non demandeurs d'asile) qui demandent une place d'accueil à Fedasil ont déjà commis une infraction et ont, le cas échéant, déjà été dirigé vers des structures adaptées à leur personnalité. Dans ces conditions un hébergement dans un centre d'observation et d'orientation (COO de Fedasil) est dépourvu de toute utilité en ce qui concerne le demandeur dont le profil a déjà pu être établi. De surcroît, si FEDASIL dispose d'un nombre limité de places d'accueil réservées à des MENA, ces structures ne sont pas les plus adaptées pour accueillir un mineur qui a commis une/des infraction(s) par le passé et qui risque, l'expérience l'a déjà démontré, d'adopter un comportement qui peut être qualifié de dangereux à l'égard des autres jeunes hébergés (les inciter à quitter le centre, à commettre de petits délits au sein du centre,...).

En ce qui concerne la scolarité des personnes qui se déclarent MENA à l'hôtel, étant donné que le jeune MENA ne devrait pas rester à l'hôtel, étant le plus souvent en cours d'identification, Fedasil fait le nécessaire pour qu'il puisse participer à des cours , activités organisées par des ASBL.

Si le jeune n'a pas encore un avocat, le tuteur demande l'assistance d'un avocat dès sa désignation. Cette demande d'aide juridique fait partie de la mission légale du tuteur

C'est ainsi que, comme nous l'avons souligné, des projets du FER ont été mis en œuvre concernant les MENA à l'hôtel. L'un des projets, celui de l'asbl le SAMPA a pour objet d'organiser des activités sociales, sportives, culturelles, d'éducation civique, des cours de français ou des cours de néerlandais. Un juriste et une psychologue font aussi partie de l'équipe du SAMPA et aident les MENA qui le souhaitent.

Enfin, avec le traitement plus rapide des procédures d'identification des MENA lorsqu'un doute sur l'âge a été émis, la durée de séjour à l'hôtel a été considérablement réduite. En outre, on constate que parmi les personnes qui se déclarent MENA, une majorité d'entre elles se révèlent après identification être de jeunes adultes (cf. tableau page 18)

Par conséquent, l'Etat belge estime avoir pris toutes les mesures nécessaires pour veiller au respect de l'article 30 de la Charte.

Scolarisation des mineurs étrangers non accompagnés dans la Communauté flamande

Il appartient au tuteur de veiller à ce que le MENA fréquente l'école. Le Vade-mecum des tuteurs (Service des tutelles) stipule ce qui suit :

- » Prise en charge du mineur lors de son séjour: il veille à ce que le mineur fréquente l'école, lui apporte un soutien psychologique et veille à sa santé ;
- » Prise de toutes les mesures utiles afin que le MENA bénéficie de l'aide des instances publiques à laquelle il peut prétendre

Les mineurs belges sont soumis à l'obligation scolaire de 6 à 18 ans. Cette obligation scolaire s'applique également au mineur étranger **à partir du 60^e jour de son inscription au registre de la population ou au registre des étrangers.**

L'obligation scolaire ne s'applique pas aux illégaux séjournant en Belgique. Ceux-ci ne sont donc pas obligés de fréquenter l'école mais y sont autorisés ou en ont la possibilité. Une école ne peut refuser une inscription sans raison. Le fait qu'une personne séjourne illégalement en Belgique ne constitue pas un motif permettant à l'école de refuser une inscription. L'école reçoit en effet pour eux, ainsi que pour les autres élèves, un soutien financier de la part des autorités.

La plupart des MENA sont dirigés en premier lieu vers des classes d'accueil pour primo-arrivants allophones (*OKAN – Onthaalklassen voor anderstalige nieuwkomers*) mises en place en 1995 afin de faciliter l'intégration des élèves allophones dans l'enseignement secondaire flamand.

Les OKAN sont ouvertes :

- aux jeunes entre 12 et 18 ans, donc encore soumis à l'obligation scolaire
- dont la langue maternelle ou la langue parlée à la maison n'est pas le néerlandais
- reconnus comme "primo-arrivants", c.-à-d. résidant en Belgique depuis maximum 12 mois sans interruption
- ne maîtrisant pas suffisamment le néerlandais
- ayant suivi au maximum 9 mois l'enseignement néerlandophone.

Un cursus spécifique a été mis au point pour les OKAN qui fait la part belle à la différenciation pédagogique. Durant la première année scolaire, la pratique intensive du néerlandais pratique est mise en avant (NT2). Aucune "branche" (mathématiques, géographie,...) au sens strict du mot n'est donc enseignée. Les élèves qui progressent rapidement peuvent cependant suivre l'enseignement d'une matière spécifique durant quatre heures par semaine. L'objectif est qu'à l'issue d'une année les élèves puissent comprendre et utiliser la "langue scolaire". La plupart des élèves suivent également un "stage de découverte" dans une ou plusieurs classes (futures) afin de se faire une idée des exigences de ces classes.

Toutefois, une seule année scolaire en classe OKAN s'avère souvent insuffisante. Même les élèves doués et assidus éprouvent des difficultés dans l'enseignement qui succédera aux OKAN, surtout si une deuxième (il s'agit parfois pour eux d'une quatrième) langue vient s'ajouter: le français en Flandre. C'est pourquoi depuis 2006-2007, un deuxième volet a été adjoint au "*Onthaalonderwijs*" (l'enseignement mis en place pour l'accueil des

primo-arrivants en Communauté flamande) sous la forme d'un soutien supplémentaire à l'intention de l'élève dans son année suivante.

Le fait d'avoir suivi une année scolaire en classe OKAN ne donne pas automatiquement le droit d'accéder à une classe "supérieure". L'accès à l'enseignement régulier est conditionné par :

- l'âge
- les études suivies dans le pays d'origine (pour lesquelles une "équivalence" peut être demandée auprès du ministère)
- l'aisance avec laquelle l'élève a assimilé le néerlandais.

A la fin de l'année scolaire en classe OKAN, une concertation est généralement organisée entre l'école, le Centre d'accompagnement pédagogique (*CLB – Centrum voor Leerlingen Begeleiding*) et les élèves (avec leurs parents/accompagnateurs) sur le choix d'une formation adaptée à l'issue des OKAN

En 2008-2009, quelque 40 écoles secondaires en Flandre ont mis en place ce type de classes d'accueil, pour un total de 1675 jeunes. En 2009-2010, ce nombre est passé à 2431.

Article E : non discrimination

1. Grief de DEI

Par sa requête, DEI observe que les MENA qui ne demandent pas l'asile, qui ont plus de 13 ans et ceux qui sont considérés comme vulnérables se voient refuser leur droit à l'accueil et tous les droits qui en découlent, sur base de leur statut administratif.

2. Réponse au grief

1. A titre principal, quant au champ d'application de la Convention, il est précisé dans le rapport explicatif à la Charte sociale européenne que « 137. De plus, il est entendu que cette disposition ne doit pas être interprétée de manière à étendre le champ d'application rationae personae de la Charte révisée qui est défini dans l'annexe à cet instrument et ne comprend les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties contractantes résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée. »

« L'extension des droits analogues à d'autres personnes est subordonnée à l'accord préalable d'un Etat. »

Ainsi dans la décision du Comité que la réclamation collective *Defense for Children International c. Pays-Bas* (47/2008), on relève que « l'interdiction de la

discrimination inscrite à l'article E de la Charte révisée prévoit l'obligation de veiller à ce que tous les individus ou groupe d'individus entrant dans le champ d'application personnel de la Charte révisée puissent jouir des droits de la Charte révisée sur un pied d'égalité. » (§ 72)

Constatant en l'espèce que « la question telle qu'elle est soulevée par l'organisation réclamante ne concerne pas l'égalité de traitement des enfants en situation irrégulière par rapport aux enfants en situation régulière » mais « porte en réalité sur le point de savoir si cette catégorie de personnes peut revendiquer des droits au titre de la Charte et dans quelles conditions. », le comité a rappelé que ce n'était l'objet de l'article E de la Charte révisée (§74) et a conclu : « Le Comité considère, pour les motifs ci-dessus, que l'article E ne s'applique pas en l'espèce. »

En l'espèce, le gouvernement belge constate que le grief tel que présenté par le réclamant vise à ce que les personnes visées entrent dans le champ d'application de la Convention alors qu'elles en sont en principe exclues, étant de nationalité étrangère résidant illégalement sur le territoire belge.

A l'instar de la décision du Comité quant à la réclamation collective 47/2008 visant les Pays-Bas, il convient donc de considérer que l'article E de la Charte ne s'applique pas en l'espèce.

2. De manière subsidiaire, il convient de rappeler qu'une différence de traitement fondée sur une justification objective et raisonnable n'est pas considérée comme discriminatoire ainsi qu'il est notamment précisé dans l'annexe à la charte sociale européenne.

A cet égard, une différence de traitement entre des personnes ou des groupes se trouvant dans la même situation est discriminatoire si elle "manque de justification objective et raisonnable", c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un "but légitime" ou s'il n'y a pas de "rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" (CFDT c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, § 38, voir aussi Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 40). Les États Parties jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique (voir mutatis mutandis Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Rasmussen du 28 novembre 1984, série A n° 87, p. 12, § 40 -cité dans la décision du Comité des droits sociaux quant au bien fondé Centre européen des droits des Roms c. France (51/2008))

Le Gouvernement belge observe que les distinctions dénoncées par DEI se sont faites sur trois critères:

- l'introduction d'une procédure d'asile
- le caractère vulnérable
- l'âge

DEI reproche en effet que les MENA qui ne demandent pas l'asile, qui ont plus de 13 ans et ceux qui sont considérés comme vulnérables se voient refuser leur droit à l'accueil et tous les droits qui en découlent, sur base de leur statut administratif.

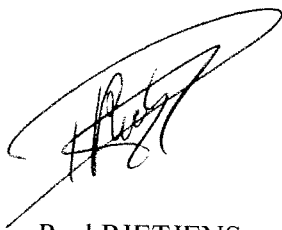
Contrairement à ce que DEI soutient dans sa réclamation, Fedasil examine la situation de vulnérabilité de chaque MENA et procède à une approche au cas par cas, en fonction de la personnalité, des antécédents éventuels, des caractéristiques propres à chaque mineur (situation médicale et psychologique, situation de traite des êtres humains, ...).

Ainsi, à titre d'exemple, une fille de 16 ans non demandeuse d'asile sera accueillie par Fedasil, de même qu'un garçon de 15 ans présentant des troubles de santé mentale.

Par conséquent, la Belgique estime qu'aucune discrimination n'a été commise par l'Etat belge en violation de l'article E.

CONCLUSION

Ce mémoire ayant démontré tant l'arsenal juridique détaillé que les mesures pratiques mises en place pour répondre à la situation, le Gouvernement belge demande dès lors au Comité des droits sociaux de déclarer les moyens non fondés.



Paul RIETJENS

Agent du Gouvernement Belge

Bruxelles, le 2 avril 2012

