

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

26 OCTOBRE 2012

Proposition de résolution relative à l'accueil du mineur étranger non accompagné

(Déposée par Mme Fatma Pehlivan et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

1. Introduction

De plus en plus d'enfants quittent leur pays d'origine. Ils arrivent en Belgique pour fuir la guerre, la famine, en tant que victimes du trafic d'êtres humains ou poussés par d'autres circonstances. Obligés de se débrouiller sans la protection d'un parent ou d'un tuteur, ils sont très exposés aux risques de violence, d'exploitation ou même de disparition. Sans domicile fixe, ils ne peuvent même pas donner suite aux convocations des autorités à des entretiens concernant leur situation de séjour. Apporter une solution durable au problème de leur présence massive et relativement incontrôlée sur notre territoire constitue dès lors un défi majeur.

Au cours des dernières années, le gouvernement belge a pris de nombreuses initiatives pour améliorer la situation de ces mineurs étrangers non accompagnés et des mineurs européens non accompagnés. Citons par exemple l'instauration du système de tutelle, la création d'une instance spécialisée et de structures d'accueil, le service « Signalement des mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité », l'adaptation de la loi relative à l'accueil, etc. Malgré cela, la situation des mineurs non accompagnés en Belgique demeure très difficile.

L'afflux de mineurs étrangers non accompagnés dans notre pays s'est fortement accru ces dernières années.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

26 OKTOBER 2012

Voorstel van resolutie over de opvang van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling

(Ingediend door mevrouw Fatma Pehlivan c.s.)

TOELICHTING

1. Inleiding

Steeds meer kinderen verlaten hun land van oorsprong. Op de vlucht voor oorlog, hongersnood, als slachtoffer van mensensmokkel of door andere omstandigheden, komen zij aan in België. Ze moeten het stellen zonder de bescherming van een ouder of voogd. Hierdoor lopen ze een groot risico om het slachtoffer te worden van geweld, uitbuiting en zelfs verdwijning. Zonder vaste woonplaats kunnen ze zelfs niet reageren op uitnodigingen van de overheid om zich aan te bieden voor gesprekken in verband met hun verblijfssituatie. Een duurzame oplossing bieden voor hun talrijke en relatief ongecontroleerde aanwezigheid, vormt dan ook een grote uitdaging.

De laatste jaren heeft de Belgische regering heel wat initiatieven genomen om de situatie van deze niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en de niet-begeleide Europese minderjarigen te verbeteren. De invoering van het voogdijsysteem, een gespecialiseerde instelling en opvangfaciliteiten, de dienst « Signalement van niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand », de aanpassing van de opvangwet, ... Desondanks blijft de situatie van niet-begeleide minderjarigen in België nog steeds heel moeilijk.

De afgelopen jaren is de instroom van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen fors toegenomen.

En 2011, 3 209 mineurs étrangers non accompagnés ont été signalés. Cette même année, l'Office des étrangers a reçu 1 483 (1) demandes d'asile, pour 896 seulement en 2010. À la fin 2011, les mineurs étrangers non accompagnés accueillis par Fedasil et ses partenaires au cours de cette année étaient au nombre de 1 281 (+ 64% par rapport au nombre enregistré à la fin 2010) (2). La crise de l'asile a contraint Fedasil à élargir rapidement la capacité d'accueil pour les mineurs étrangers non accompagnés, qui est ainsi passée de 591 places début novembre 2010 à 1 124 places au début décembre 2011 (3). Il n'en reste pas moins que 171 mineurs étrangers non accompagnés logent encore à l'hôtel et qu'en 2011, 461 mineurs non accompagnés ayant déclaré être « sans accueil » ont été signalés au service des Tutelles. Selon certaines sources émanant de la société civile, des dizaines de mineurs non accompagnés vivent dans la rue ou dans des squats à Bruxelles (4), ce qui est inacceptable.

Concernant les chiffres, il faut savoir qu'aucune statistique n'indique exactement combien de mineurs étrangers non accompagnés séjournent en Belgique. Il n'existe aucun système d'enregistrement uniforme des mineurs étrangers non accompagnés dans notre pays. Les seuls éléments sur lesquels nous pouvons nous baser sont les nouvelles données enregistrées par l'Office des étrangers, la police et le service des Tutelles, mais ces statistiques se chevauchent. Certains mineurs étrangers non accompagnés figurent plusieurs fois dans les mêmes statistiques, non seulement parce qu'ils peuvent prendre une autre identité, mais aussi parce qu'un mineur étranger non accompagné qui introduit deux demandes d'asile ou est interpellé deux fois par la police au cours de la même année, compte pour deux dans les statistiques. À l'inverse, un grand nombre de mineurs étrangers non accompagnés qui ne sont jamais signalés par la police ou qui ne se présentent jamais à l'Office des étrangers ou au service des Tutelles n'apparaissent pas dans les statistiques.

In 2011 werden er 3 209 signalementen van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen genoteerd. In 2011 ontving de dienst Vreemdelingenzaken 1 483 (1) asielaanvragen, ten opzichte van nog 896 in 2010. Eind 2011 vingten Fedasil en zijn partners zo'n 1 281 niet-begeleide buitenlandse minderjarigen op (+64% ten opzichte van eind 2010) (2). De asielcrisis heeft Fedasil gedwongen om de opvangcapaciteit voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen snel uit te breiden, gaande van 591 plaatsen begin november 2010 naar 1 124 plaatsen begin december 2011 (3). Toch zitten er nog 171 niet-begeleide minderjarige vreemdelingen op hotel en bij de dienst Voogdij werd in 2011 melding gemaakt van 461 niet-begeleide minderjarigen die aangaven « zonder opvang » te zijn. Berichten uit het middenveld spreken van tientallen niet-begeleide minderjarigen die in Brussel op straat of in kraakpanden leven (4). Dit is onaanvaardbaar.

Over de cijfers dient men op te merken dat er geen enkele statistiek aangeeft hoeveel niet-begeleide minderjarige vreemdelingen precies in België verblijven. Er bestaat geen uniform registratiesysteem voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België. We kunnen ons enkel baseren op nieuwe geregistreerde gegevens van de dienst Vreemdelingenzaken, de politie en de dienst Voogdij, maar die statistieken overlappen. Sommige niet-begeleide minderjarige vreemdelingen komen meermaals voor in dezelfde statistieken. Niet alleen doordat niet-begeleide minderjarige vreemdelingen een andere identiteit kunnen aannemen, maar ook doordat een niet-begeleide minderjarige vreemdeling, die in hetzelfde jaar twee maal een asielaanvraag indient of twee maal wordt onderschept door de politie, twee maal meetelt in de statistieken. In de gegevens ontbreken ook een groot aantal niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die nooit gesignaleerd worden door de politie of zich nooit aanmelden bij de dienst Vreemdelingenzaken of de dienst Voogdij.

(1) Chiffres extraits des statistiques d'asile du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA).

(2) Chiffres extraits du rapport annuel 2011 de Fedasil.

(3) Note de politique « Accueil » de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Mme Maggie De Block.

(4) *Position Paper Opvangcrisis Kinderrechtencoalitie* (Coalition flamande pour les droits de l'enfant).

(1) Cijfers uit de asielstatistieken van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatslozen (CGVS).

(2) Cijfers uit jaarverslag van Fedasil 2011.

(3) Beleidsnota « Opvang » van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, mevrouw Maggie De Block.

(4) *Position Paper Opvangcrisis Kinderrechtencoalitie*.

2. Législation et compétence

Définition juridique: qui est mineur étranger non accompagné?

Dans la loi sur le séjour (1) (article 61/14, 1^o) et dans la loi sur la tutelle (l'article 5) (2), un mineur étranger non accompagné est défini comme toute personne qui :

- est âgée de moins de dix-huit ans;
- n'est pas accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle sur elle 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;
- est ressortissante d'un pays non membre de l'Espace économique européen. Les citoyens de l'Union ne relèvent pas du champ d'application de la définition et ne peuvent dès lors pas recourir à la procédure spéciale de séjour qui a été instaurée pour les mineurs étrangers non accompagnés. Ces citoyens-là sont soumis à l'application de la circulaire relative aux mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité;
- a été identifiée définitivement par le service des Tutelles (institué par le titre XIII, chapitre VI, « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme du 24 décembre 2002) comme mineur étranger non accompagné, et qui est 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.

Législation belge relative à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés

Les mineurs non accompagnés qui arrivent en Belgique suivent, en principe, un trajet d'accueil spécifique. La « loi sur la tutelle », qui fait l'objet de l'article 479 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des

(1) Il faut entendre par « loi sur le séjour »: la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

(2) Il faut entendre par « loi sur la tutelle »: le chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » du titre XIII de la loi-programme du 24 décembre 2002, modifiée par les lois-programmes des 22 décembre 2003 et 27 décembre 2004.

2. Wetgeving en bevoegdheid

Juridische definitie: Wie is een niet-begeleide minderjarige vreemdeling?

Een niet-begeleide minderjarige vreemdeling wordt in de verblijfswet (1) (artikel 61/14, 1^o) en in de voogdijwet (artikel 5) (2) gedefinieerd als elke persoon die :

- jonger is dan achttien jaar;
- niet begeleid is door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij over hem uitoefent krachtens de wet van toepassing overeenkomstig artikel 35 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht;
- onderdaan is van een land dat geen lid is van de Europese Economische Ruimte. Burgers uit de Unie vallen niet onder het toepassingsgebied van de definitie en kunnen dan ook geen gebruik maken van de bijzondere verblijfsprocedure die voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in het leven werd geroepen. Op hen is de omzendbrief betreffende Europese niet-begeleide minderjarigen in een kwetsbare toestand van toepassing;
- die definitief als niet-begeleide minderjarige vreemdeling geïdentificeerd is door de dienst Voogdij (ingesteld door Titel XIII, Hoofdstuk VI, « Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen » van de programmawet van 24 december 2002) en die in één van de volgende situaties verkeert :

- ofwel de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling hebben gevraagd;
- ofwel niet voldoen aan de voorwaarden inzake toegang tot en verblijf op het grondgebied vastgesteld in de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Belgische wetgeving inzake opvang niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Niet-begeleide minderjarigen die in België toekomen, volgen in principe een specifiek opvangtraject. De « voogdijwet », namelijk de programmawet (I) van 24 december 2002 (artikel 479) en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoek-

(1) Onder « verblijfswet » wordt verstaan: de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

(2) Onder « voogdijwet » wordt verstaan: titel XIII van het hoofdstuk 6 « Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen » van de programmawet van 24 december 2002, gewijzigd bij de programmawetten van 22 december 2003 en 27 december 2004.

demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, ainsi que les arrêtés royaux relatifs à l'accueil des mineurs étrangers, disposent clairement que les mineurs étrangers non accompagnés, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, sont pris en charge dans des structures d'accueil adaptées.

Réglementation, normes et recommandations internationales

La politique que la Belgique mène en la matière est également influencée par des règles, des normes et des recommandations internationales, contraignantes ou non selon les cas. Au rang des normes contraignantes majeures figurent notamment la Convention relative aux droits de l'enfant (1) et la résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers (2). Ces textes prévoient que les mineurs étrangers non accompagnés ont droit à une protection accrue. La Belgique a l'obligation de garantir une protection suffisante aux mineurs étrangers non accompagnés sur son territoire, ce qui implique :

— qu'elle doit s'employer à réunir le mineur et ses parents;

— qu'elle doit prendre en charge le mineur étranger non accompagné en attendant qu'une solution durable soit trouvée et le protéger contre les abus et l'exploitation;

— qu'elle ne peut pas procéder à la reconduite du mineur vers son pays d'origine sans qu'il soit accompagné, à moins qu'il n'y ait suffisamment de garanties pour sa prise en charge sur place.

Par ailleurs, selon la Convention relative aux droits de l'enfant, tous les enfants sans distinction aucune — indépendamment de toute considération liée au pays d'origine, à la religion, à la composition de la famille, au statut, etc. (article 2) — ont droit à un accueil devant leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cet égard, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale (article 3). En outre, un enfant qui est considéré comme réfugié ou qui a demandé le statut de réfugié doit bénéficier d'une protection particulière (article 22).

(1) Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989).

(2) Résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers.

kers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen) en de koninklijke besluiten inzake de opvang, bepalen op duidelijke wijze dat niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, of ze nu asielzoeker zijn of niet, worden opgevangen in aangepaste opvangstructuren.

Internationale regelgeving, normen en aanbevelingen

Het Belgisch beleid wordt eveneens beïnvloed door bindende en niet-bindende internationale regels, normen en aanbevelingen. Belangrijke bindende normen zijn onder andere het Verdrag inzake de rechten van het kind (1) en de resolutie van de Raad van de Europese Unie van 26 juni 1997 (2) inzake niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen. Op basis van deze verdragen hebben niet-begeleide minderjarige vreemdelingen recht op extra bescherming. België is ertoe gehouden voldoende bescherming te bieden aan niet-begeleide minderjarige vreemdelingen op haar grondgebied. Dat wil zeggen dat België :

— ernaar moet streven de minderjarige met zijn ouders te herenigen;

— de niet-begeleide minderjarige vreemdeling in afwachting van dergelijke duurzame oplossing moet opvangen, en hem tegen misbruik en uitbuiting moet beschermen;

— de minderjarige niet onbegeleid naar zijn herkomstland mag terugbrengen tenzij er voldoende garanties zijn voor de opvang van de minderjarige ter plaatse.

Verder hebben volgens het Verdrag inzake de rechten van het kind alle kinderen — ongeacht hun land van herkomst, religie, gezinssamenstelling, statuut, ... (artikel 2) —, het recht op « een opvang die hen in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid ». Deze opvang moet ook steeds in belang van het kind staan (artikel 3). Daarnaast moeten kinderen die als vluchteling worden beschouwd of die de status van vluchteling hebben aangevraagd een bijzondere bescherming genieten (artikel 22).

(1) Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (1989).

(2) Resolutie van de Europese Raad van 26 juni 1997 inzake niet-begeleide minderjarigen van derde landen.

Possibilités de séjour en Belgique pour les mineurs étrangers non accompagnés

Il y a trois possibilités :

— le mineur étranger non accompagné peut demander l'asile; il peut alors séjourner en Belgique en tant que « demandeur d'asile mineur non accompagné » pendant la durée de la procédure;

— le mineur étranger non accompagné peut éventuellement prétendre au statut de victime de la traite des êtres humains;

— il demande un permis de séjour en tant que mineur étranger non accompagné. Cette procédure n'est accessible qu'aux mineurs étrangers non accompagnés qui n'ont pas introduit de demande d'asile ni une autre demande de séjour ou qui l'ont fait mais ont été déboutés.

Compétence

Si un mineur étranger non accompagné demande l'asile, c'est le niveau fédéral qui demeure compétent en matière d'accueil. L'intéressé est pris en charge dans un centre ouvert collectif ou dans une structure d'accueil locale de Fedasil ou de l'un de ses partenaires. Parmi les structures d'accueil, il y a les centres d'accueil fédéraux, les centres de la Croix-Rouge, les structures d'accueil locales gérées par les centres publics d'action sociale (CPAS) et les structures d'accueil des organisations non gouvernementales (ONG) (le *Vluchtelingenwerk*, le Ciré).

L'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en situation d'accueil problématique relève de la compétence des communautés, lesquelles en confient la responsabilité à leurs services respectifs de l'aide à la jeunesse. Les mineurs étrangers non accompagnés sont considérés comme des mineurs qui se trouvent dans une « situation éducative problématique » (parce qu'ils sont mineurs et sont dans un pays étranger sans leurs parents) et relèvent donc de la responsabilité des services de l'aide à la jeunesse.

3. Prise en charge

Prise en charge matérielle des mineurs non accompagnés

Selon la loi relative à l'accueil, toute personne ayant le statut de mineur étranger non accompagné a le droit, à partir du moment où elle a été identifiée définitivement comme telle par le service des Tutelles, de bénéficier d'une prise en charge dans des structures d'accueil adaptées et ce, quel que soit son statut de séjour.

Verblijfsmogelijkheden in België voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Er zijn drie mogelijkheden :

— de niet-begeleide minderjarige vreemdeling kan asiel aanvragen; hij mag dan als « niet-begeleide minderjarige asielzoeker » (NBMA) in België verblijven zolang de asielprocedure loopt;

— de niet-begeleide minderjarige vreemdeling komt eventueel in aanmerking om het statuut van slachtoffer van mensenhandel aan te vragen;

— hij vraagt een machtiging tot verblijf aan als niet-begeleide minderjarige vreemdeling Deze procedure is enkel toegankelijk voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die geen asiel hebben aangevraagd of een andere verblijfsprocedure hebben opgestart, of die dat wel hebben gedaan maar uitgedeed zijn.

Bevoegdheid

Als een niet-begeleide minderjarige vreemdeling asiel aanvraagt, blijft het federale niveau bevoegd voor de opvang. De betrokkene wordt naar een van de zogenaamde gemeenschappelijke « open centra » of naar lokale opvanginitiatieven van Fedasil of een van zijn partners overgebracht. De opvangfaciliteiten omvatten de federale opvangcentra, de centra van het Rode Kruis, lokale opvanginitiatieven die van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) afhangen en opvangfaciliteiten van niet-gouvernementele organisaties (NGO) (*Vluchtelingenwerk*, Ciré).

De opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die zich in een « problematische opvangsituatie » bevinden, valt onder de bevoegdheid van de gemeenschappen, via hun respectieve diensten Jongerenwelzijn. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen worden beschouwd als minderjarigen in een « problematische opvoedsituatie » (omdat ze minderjarigen zonder ouders in een vreemd land zijn) en vallen dus onder de verantwoordelijkheid van deze diensten Jongerenwelzijn.

3. Opvang

Materiële opvang niet-begeleide minderjarigen

Volgens de « opvangwet » heeft iedere persoon met het statuut van niet-begeleide minderjarige vreemdeling vanaf het moment dat hij definitief als dusdanig geïdentificeerd is door de Voogdijdienst, recht op opvang in aangepaste opvangstructuren, dit ongeacht zijn verblijfsstatuut.

Prise en charge en trois phases et suivant le statut (1)

La Belgique a élaboré une procédure d'accueil qui se décline en trois phases: la phase d'observation et d'orientation, la phase de transition et l'hébergement stable ou l'accueil en autonomie.

1. Phase d'observation et d'orientation

Dans une première phase, le mineur étranger non accompagné est placé pendant vingt-quatre heures dans un Centre d'observation et d'orientation et ce, quel que soit son statut de séjour.

La personne ayant le statut de mineur étranger non accompagné y séjourne en principe pendant quinze jours (période renouvelable une fois). Durant le séjour, le service des Tutelles procédera à l'identification, à l'enregistrement et à l'attribution d'un tuteur.

2. Phase de transition

Après le séjour dans le centre d'observation et d'orientation, la personne ayant le statut de mineur étranger non accompagné est prise en charge dans une structure d'accueil qui est différente, en principe, selon que la personne a introduit ou non une demande d'asile:

— si le mineur étranger non accompagné a demandé l'asile, il est pris en charge par Fedasil dans un délai de deux semaines (lorsque sa demande d'asile est refusée, il peut, dans la pratique, rester dans le centre d'accueil jusqu'à sa majorité);

— si le mineur étranger non accompagné n'a pas demandé l'asile, il est pris en charge, en principe, par les services d'aide à la jeunesse des communautés.

3. Hébergement stable ou accueil en autonomie

Si après quatre mois de séjour dans une structure d'accueil, la personne ayant le statut de mineur étranger non accompagné a encore droit à l'accueil et présente une certaine maturité, elle peut accéder à la troisième phase.

Lors de cette phase, les personnes ayant le statut de mineur étranger non accompagné bénéficient d'un hébergement plus stable ou d'un accueil en autonomie correspondant au mieux à leur situation. Cette phase prévoit notamment la possibilité d'un logement autonome sous la supervision d'un service agréé par les communautés.

(1) Carrefour Migration-Intégration: <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=14886>.

Opvang in drie fasen en afhankelijk van statuut (1)

België heeft een opvangprocedure in drie fasen uitgewerkt: de observatie- en oriëntatiefase, de overgangsfase en de stabiele huisvesting of opvang in zelfstandigheid.

1. Observatie- en oriëntatiefase

In een eerste fase wordt de niet-begeleide minderjarige vreemdeling binnen de vierentwintig uur in een Observatie- en oriëntatiecentrum ondergebracht en dit ongeacht zijn verblijfsstatuut.

De persoon met het statuut van niet-begeleide minderjarige vreemdeling verblijft er in principe vijftien dagen (eenmalig verlengbaar). Tijdens zijn verblijf gaat de Voogdijdienst over tot identificatie, registratie en toewijzing van een voogd.

2. Overgangsfase

Na het verblijf in het Observatie- en oriëntatiecentrum wordt de persoon met het statuut van niet-begeleide minderjarige vreemdeling opgevangen in een opvangfaciliteit die in principe verschillend is naargelang de betrokkene al dan niet asiel heeft aangevraagd:

— als de niet-begeleide minderjarige vreemdeling asiel heeft aangevraagd, wordt hij binnen de twee weken opgevangen door Fedasil (wanneer de asiel-aanvraag wordt geweigerd, kan de betrokkene in de praktijk in het opvangcentrum blijven tot hij meerderjarig wordt);

— als de niet-begeleide minderjarige vreemdeling geen asiel heeft aangevraagd, wordt hij in principe opgevangen door de jeugdwelzijnsdiensten van de gemeenschappen.

3. Stabiele huisvesting of opvang in zelfstandigheid

Als de persoon met het statuut van niet-begeleide minderjarige vreemdeling na vier maanden verblijf in de opvang nog steeds recht heeft op opvang en de betrokkene heeft een zekere maturiteit kan hij doormoeten naar de derde fase.

In deze fase krijgen de personen met het statuut van niet-begeleide minderjarige vreemdeling een meer stabiele huisvesting of autonome opvang die het beste bij hun situatie past. Dit behelst onder meer zelfstandig wonen onder toezicht van een door de gemeenschappen erkende dienst.

(1) Kruispunt Migratie en Integratie: <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=14886>.

La personne est alors prise en charge dans le cadre d'une initiative locale d'accueil (ILA).

Jusqu'à ses dix-huit ans, un mineur étranger non accompagné ne peut pas être expulsé, qu'il ait demandé l'asile ou non :

— si, à sa majorité, une décision n'a pas encore été rendue sur sa demande d'asile, il est orienté vers une structure d'accueil pour demandeurs d'asile adultes. S'il atteint la majorité et qu'il ne dispose plus d'une autorisation de séjour, il doit quitter le réseau d'accueil;

— s'il a obtenu un droit de séjour, son droit à l'accueil prend fin deux mois après la signification de la décision lui octroyant un droit de séjour. Il doit quitter le réseau d'accueil dans ce délai.

Il peut alors rechercher un logement personnel, éventuellement avec l'aide du CPAS.

Si le mineur étranger non accompagné n'a pas encore pu quitter le réseau d'accueil à l'expiration du délai de deux mois, son tuteur doit introduire auprès de Fedasil une demande de report de départ du réseau d'accueil.

Ce système en trois phases a été profondément perturbé par la « crise de l'asile ».

Le manque de places dans les structures d'accueil, et ce dans les trois phases, est un problème récurrent. Le processus d'identification dans la première phase dure souvent plus de quinze jours, ce qui a pour effet de freiner la transition vers la deuxième phase d'accueil et de saturer les centres d'observation et d'orientation. Si les communautés ne sont pas en mesure d'héberger les mineurs étrangers non accompagnés (non-demandeurs d'asile), c'est Fedasil qui doit pourvoir à leur logement. Cet accord devrait garantir que les mineurs étrangers non accompagnés ne soient pas abandonnés à leur sort lorsqu'il n'y a pas suffisamment de places dans les centres d'accueil, mais son application ne permet pas à tous les mineurs concernés de bénéficier de l'hébergement qui convient le mieux à leur situation. Des non-demandeurs d'asile doivent ainsi séjourner dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, alors qu'ils ont besoin d'une prise en charge plus spécialisée. Les centres de Fedasil sont, eux aussi, saturés et le manque de places criant contraint Fedasil à héberger des mineurs dans des lieux de transit ou des hôtels.

La transition difficile de la phase 2 (accueil collectif) à la phase 3 (accueil durable ou logement autonome supervisé) accroît encore le taux d'occupation, déjà élevé. En raison d'un manque de logements adéquats, d'une part, et de l'insuffisance de l'encadrement et de l'aide proposés aux mineurs dans leur

Betrokkene wordt dan opgevangen in een LOI.

Tot zijn achttiende mag een niet-begeleide minderjarige vreemdeling niet uitgewezen worden, ongeacht of hij asiel heeft aangevraagd of niet :

— is er nog geen beslissing over zijn asielaanvraag als hij meerderjarig wordt, dan gaat hij naar een opvangstructuur voor volwassen asielzoekers. Als hij meerderjarig wordt en geen verblijfsvergunning meer bezit, moet hij het opvangnetwerk verlaten.

— wanneer de persoon met het niet-begeleide minderjarige vreemdelingen statuut een verblijfsrecht heeft gekregen, komt er een einde aan zijn recht op opvang na twee maanden te rekenen vanaf de betekening van de beslissing die hem een verblijfsrecht toekent. Binnen die termijn moet hij de opvang verlaten.

Hij kan dan eventueel met de hulp van het OCMW op zoek gaan naar eigen huisvesting.

Als de niet-begeleide minderjarige na het verstrijken van de twee maanden nog niet kon vertrekken, moet de voogd een uitstel van vertrek uit de opvang aanvragen bij Fedasil.

Als gevolg van de « asielcrisis » werd dit systeem in drie fasen grondig verstoord.

Het gebrek aan voldoende plaatsen in de opvangfaciliteiten in de drie fasen is een constant terugkerend probleem. Het identificatieproces in de eerste fase duurt vaak langer dan vijftien dagen. Hierdoor wordt de doorstroming naar de tweede opvangfase afgeremd en geraken de observatie- en oriëntatiecentra vol. Als de gemeenschappen niet in staat zijn om (niet asiel aanvragende) niet-begeleide minderjarige vreemdelingen onderdak te bieden, is Fedasil verantwoordelijk voor de huisvesting. Deze afspraak zou moeten garanderen dat niet-begeleide minderjarigen niet aan hun lot worden overgelaten als er niet genoeg plaatsen zijn in de opvangcentra, maar zo krijgen niet alle betrokkenen de huisvesting die het beste voor hun situatie geschikt is. Zo moeten niet-asielzoekers in een opvangcentrum voor asielzoekers verblijven, ondanks het feit dat ze meer gespecialiseerde verzorging nodig hebben. Ook de centra van Fedasil geraken overbezet en het nijpend plaatsgebrek dwingt Fedasil om minderjarigen op te vangen in transitplaatsen of hotels.

De moeizame overgang van fase 2 (collectieve opvang) naar fase 3 (duurzame opvang of begeleid zelfstandig wonen), zet nog meer druk op de al hoge bezettingsgraad. Een tekort aan geschikte woningen en een gebrekkige begeleiding en ondersteuning bij de zoektocht van de minderjarigen naar een degelijke

recherche d'un logement convenable sur le marché privé, d'autre part, les jeunes restent plus longtemps dans les centres d'accueil.

La qualité de l'encadrement dans les centres d'accueil fédéraux n'est pas non plus la même que dans les structures communautaires.

Dans les centres communautaires, l'encadrement est relativement bon, mais le nombre de places disponibles dans les centres spécialisés de ce type est très limité. Certains jeunes qui ne sont pas admis dans l'un de ces centres finissent par demander l'asile pour obtenir une place dans un centre d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés demandeurs d'asile. Par manque de moyens et d'infrastructures, l'encadrement (psychologique) des jeunes est pratiquement inexistant dans ces centres fédéraux (1).

*
* *

huisvesting op de privé-markt zorgt ervoor dat jongeren langer in de opvangcentra blijven.

Ook de kwaliteit van de federale opvangcentra en gemeenschapsvoorzieningen verschilt.

In de gemeenschapscentra is de begeleiding relatief goed, maar de beschikbare plaatsen in dergelijke gespecialiseerde centra zijn zeer beperkt. Sommige jongeren die niet in deze centra terecht kunnen, vragen uiteindelijk asiel aan om een plaats in een opvangcentrum voor asielzoekende niet-begeleide minderjarige vreemdelingen te krijgen. Bij gebrek aan middelen en infrastructuur is de (psychologische) begeleiding van jongeren in deze federale centra bijna onbestaande (1).

Fatma PEHLIVAN.
Caroline DÉ SIR.
Dirk CLAES.
Zakia KHATTABI.
Freya PIRYNS.
Dalila DOUIFI.
Bert ANCIAUX.

*
* *

(1) Réseau européen des migrations REM : brochure « Mineurs non accompagnés en Belgique ».

(1) Europees Migratienetwerk EMN : brochure « Niet Begeleide Minderjarigen in België ».

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

A. vu le fait que le nombre de mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent en Belgique ne cesse d'augmenter, alors que le nombre de jeunes qui quittent les structures d'accueil en possession d'un titre de séjour est très faible (1);

B. considérant que les modalités de prise en charge des mineurs non accompagnés dépendent dans une mesure excessive de leur statut administratif et tiennent peu compte de leurs besoins spécifiques, et que dans ses observations finales de 2010, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies (2) a appelé notre pays à respecter son obligation de garantir une protection et une assistance spécifiques à tous les enfants non accompagnés, qu'ils aient introduit ou non une demande d'asile;

C. considérant qu'en l'absence d'approche intégrée entre les instances fédérales et les communautés, la gestion de la transition entre les différentes phases d'accueil et la qualité de la prise en charge ne sont pas optimales;

D. considérant que faute de moyens, les structures existantes ne parviennent pas à élargir ni à améliorer l'offre en matière d'accompagnement (psychologique);

E. vu le fait que les mineurs non accompagnés originaires de pays européens ne sont pas reconnus comme des mineurs étrangers non accompagnés et n'ont pas le droit de bénéficier d'une prise en charge durable ni de se voir désigner un tuteur. Ces enfants ont pourtant les mêmes besoins que les mineurs non accompagnés originaires de pays tiers. Étant donné que ceux-ci représentent une large frange des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique, un service spécialisé de « Signalement des mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité » (« SMEV », en abrégé) a été créé. La prise en charge dans un centre d'observation et d'orientation dure un mois au maximum et seule une partie des mineurs étrangers non accompagnés européens (à savoir ceux qui se trouvent en situation de vulnérabilité (3))

(1) Note de politique « Accueil » de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Mme Maggie De Block.

(2) Observations finales 2010 du Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

(3) C'est-à-dire ceux en situation administrative irrégulière ou qui connaissent une situation sociale instable; ou en cas de grossesse, de handicap mental ou physique; ou les victimes de la traite ou du trafic des êtres humains, et les mendiants (Kruispunt Migratie en Integratie, « Verblijf in België van niet begeleide minderjarige vreemdelingen », <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=148>).

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. gelet op het feit dat het aantal niet-begeleide minderjarige vreemdelingen dat in België aankomt onverminderd blijft toenemen maar dat de uitstroom van jongeren met een verblijfstitel zeer laag is (1);

B. overwegende dat de wijze waarop de niet-begeleide minderjarigen worden opgevangen te sterk gekoppeld is aan hun administratieve statuut en minder samenhangt met hun specifieke behoeften en dat het VN-Comité voor de rechten van het kind in haar Slotbeschouwingen uit 2010 (2) ons land opriep om zijn verplichting na te komen om alle niet-begeleide kinderen bijzondere bescherming en bijstand te verlenen, ongeacht of ze al dan niet een asielvraag hebben ingediend;

C. overwegende dat bij gebrek aan een geïntegreerde aanpak tussen de federale entiteiten en de gemeenschappen, de doorstroming, en de kwaliteit van de opvang te kort schiet;

D. overwegende dat bij gebrek aan middelen de bestaande voorzieningen er niet in slagen hun aanbod aan (psychologische) begeleiding te verruimen of te verbeteren;

E. gelet op het feit dat niet-begeleide minderjarigen uit Europese landen niet erkend worden als niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en geen recht hebben op duurzame opvang of toegang tot een voogd. De noden van deze kinderen zijn niet minder dan bij niet-begeleide minderjarigen uit derde landen. Omdat zij een groot aantal van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België vertegenwoordigen, werd er een gespecialiseerde dienst SEMK (Signalement van Europese minderjarigen in een kwetsbare toestand) opgericht. De opvang in het Observatie- en oriëntatiecentrum duurt maximaal een maand en niet alle Europese niet-begeleide minderjarige vreemdelingen komen in aanmerking (, alleen degenen die zich in een « kwetsbare toestand (3) » bevinden). In de « opvangwet » wordt duidelijk ge-

(1) Beleidsnota « Opvang » van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, mevrouw Maggie De Block.

(2) Slotbeschouwingen 2010 van het Comité voor de rechten van het kind van de Verenigde Naties.

(3) Dat betekent degenen in een onregelmatige administratieve of onstabiele sociale toestand; in geval van zwangerschap, geestelijke of lichamelijke handicap; slachtoffers van mensenhandel of -smokkel, en bedelaars (Kruispunt Migratie en Integratie, « Verblijf in België van niet begeleide minderjarige vreemdelingen », <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=148>).

peuvent en bénéficier. La «loi sur l'accueil» dit clairement que le fait de ne pas être accompagné peut être considéré en soi comme un état de vulnérabilité (article 36) (1);

F. considérant qu'il n'existe pas de système uniforme pour l'enregistrement et la tenue de statistiques sur les mineurs étrangers non accompagnés, le service des Tutelles disposant de statistiques autres que celles de l'Office des étrangers,

Demande au gouvernement :

1. d'augmenter la capacité d'accueil de manière qu'il n'y ait plus de mineurs étrangers non accompagnés qui se retrouvent dans la rue, à l'hôtel ou dans d'autres structures inadaptées. À cet égard, il importe de consacrer suffisamment d'attention à l'élargissement de l'offre d'accueil au cours des deuxième et troisième phases de la politique d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés. Cela permettrait aux centres d'observation et d'orientation de mieux s'acquitter de leur tâche au cours de la première phase de l'accueil et d'orienter plus rapidement les mineurs vers d'autres structures;

2. de respecter le principe de non-discrimination. Il faut garantir une prise en charge pour tous les mineurs étrangers non accompagnés, qu'ils aient ou non introduit une demande d'asile et quelle que soit leur origine ou leur «situation de vulnérabilité». Ces places d'accueil doivent être adaptées aux besoins spécifiques des mineurs vulnérables;

3. de prévoir un accord de coopération entre les instances fédérales (Fedasil) et les communautés (Aide à la Jeunesse — *Bijzondere Jeugdzorg*). Une clarification officielle du rôle et des responsabilités concernant la prise en charge et l'orientation des mineurs étrangers non accompagnés dans les structures d'accueil est d'une importance capitale pour améliorer la situation des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique. Il faut renforcer l'efficacité de l'échange d'informations entre les différentes parties concernées (Office des étrangers, services de police, centres d'accueil) et faire en sorte que celles-ci adoptent une vision commune;

4. d'améliorer l'encadrement et l'assistance. À cet effet, il faut prévoir des moyens et du personnel qualifié en suffisance. Tous les centres d'accueil doivent être soumis à des directives identiques en ce

(1) Il faut entendre par «loi sur l'accueil» la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. L'article 36 de cette loi dispose ce qui suit : «Afin de répondre aux besoins spécifiques de personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les parents isolés accompagnés de mineurs, les femmes enceintes, les personnes ayant un handicap, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes victimes de violence ou de tortures ou encore les personnes âgées, l'Agence ou le partenaire conclut des conventions avec des institutions ou associations spécialisées. [...]»

steld dat het niet-begeleid zijn op zich als kwetsbaar wordt beschouwd (artikel 36) (1);

F. overwegende dat er geen eenvormig systeem voor registratie en statistieken over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen bestaat. De Dienst Voogdij heeft nl. andere statistieken dan de Dienst Vreemdelingenzaken,

Vraagt de regering :

1. extra opvangcapaciteit te creëren zodat niet-begeleide minderjarigen niet meer op straat terecht komen, op hotel of in andere onaangepaste omgevingen worden opgevangen. Hierbij is het belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan het uitbouwen van het opvangaanbod in de tweede en derde fase van het opvangbeleid voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Hierdoor kunnen de Observatie- en Oriëntatiecentra zich in de eerste fase van de opvang beter kwijten aan hun taak en de minderjarigen sneller doorverwijzen;

2. het non-discriminatiebeginsel te respecteren. Opvang moet verzekerd worden voor alle niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, ongeacht of ze asiel aanvragen of niet en ongeacht hun afkomst of «kwetsbare status». Deze opvangplaatsen moeten aangepast zijn aan de bijzondere noden van kwetsbare minderjarigen;

3. een samenwerkingsprotocol tussen de federale instellingen (Fedasil) en de gemeenschappen (Bijzondere Jeugdzorg — *Aide à la Jeunesse*) op te nemen. Een officiële verduidelijking van de rol en de verantwoordelijkheden voor de opvang en doorstroming van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen is van essentieel belang om de situatie van niet-begeleide minderjarigen in België te verbeteren. Er is nood aan een betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken partijen (dienst Vreemdelingenzaken, politiediensten, opvangcentra) en een gemeenschappelijke visie;

4. de begeleiding en de hulpverlening te verbeteren. Daartoe is er nood aan voldoende middelen en gekwalificeerd personeel. Per opvangcentrum moeten dezelfde richtlijnen qua personeelskader en begelei-

(1) Onder «opvangwet» wordt verstaan de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen. Artikel 36 van deze wet bepaalt het volgende : «Om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, alleenstaande ouders vergezeld van minderjarigen, zwangere vrouwen, personen met een handicap, slachtoffers van mensenhandel, slachtoffers van geweld of foltering of ouderen, sluit het Agentschap of de partner overeenkomsten af met gespecialiseerde instellingen of verenigingen. [...]»

qui concerne le cadre du personnel et l'encadrement. Ils doivent répondre aux besoins des mineurs. Il faut créer davantage de possibilités afin de permettre aux mineurs non accompagnés d'acquérir des aptitudes et intensifier le dialogue avec eux sur les sujets qui les intéressent. Il est préférable que les mineurs non accompagnés soient pris en charge dans des centres d'accueil de petite dimension et que les enfants de moins de douze ans soient placés dans des familles d'accueil. Il serait d'ailleurs indiqué d'organiser des campagnes de sensibilisation intensives afin d'augmenter le nombre de familles candidates à l'accueil (1);

5. d'élaborer une réglementation afin de faire en sorte que les mineurs européens non accompagnés bénéficient eux aussi d'une protection spécifique et puissent se voir désigner un tuteur. Étant donné que la législation européenne sur la libre circulation des personnes s'applique aux mineurs européens non accompagnés, il est impossible d'appliquer à ceux-ci la politique en vigueur pour les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers.

6. de développer un système d'enregistrement uniforme et centralisé concernant les mineurs non accompagnés. Cela permettrait d'améliorer la circulation des informations, de rendre la gestion des données plus efficace et plus rapide et, partant, de disposer d'un état des lieux plus précis quant au lieu de séjour, à l'âge et à la procédure de chaque mineur étranger non accompagné. La problématique des mineurs étrangers non accompagnés est transfrontalière par définition. Le développement d'une banque de données uniforme en Belgique pourrait favoriser la mise en place d'une banque de données similaire au niveau européen.

29 mai 2012.

ding worden gerespecteerd. Deze moeten tegemoetkomen aan de noden van de minderjarigen. Er moeten meer mogelijkheden gecreëerd worden om de niet-begeleide minderjarigen vaardigheden te laten ontwikkelen, en meer dialoog organiseren over zaken die hen aanbelangen. Niet-begeleide minderjarigen worden best opgevangen in kleinschalige opvangcentra en kinderen jonger dan 12 jaar worden best in een pleeggezin geplaatst. Het is ook aangewezen intensieve wervingscampagnes te organiseren om het aantal kandidaat-pleeggezinnen te verhogen (1);

5. een regeling uit te werken zodat ook niet-begeleide Europese minderjarigen specifieke bescherming genieten en een voogd toegewezen krijgen. Omdat de EU-wetgeving inzake vrij verkeer van personen op de Europese niet-begeleide minderjarigen van toepassing is, is het niet mogelijk om het beleid voor niet-begeleide minderjarigen uit derde landen eenvoudigweg op Europese niet-begeleide minderjarigen toe te passen.

6. een uniform en centraal registratiesysteem van niet-begeleide minderjarigen uit te bouwen. Dit leidt tot een betere informatiedoorstroming, een efficiënter en minder tijdrovend databeheer en bijgevolg ook tot een juister beeld van de verblijfplaats, de leeftijd en de procedure van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Per definitie is de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen-problematiek grensoverschrijdend. De uitbouw van een uniforme databank voor België kan een aanzet zijn voor een Europese databank.

29 mei 2012.

Fatma PEHLIVAN.
Caroline DÉ SIR.
Dirk CLAES.
Zakia KHATTABI.
Freya PIRYNS.
Dalila DOUIFI.
Bert ANCIAUX.

(1) Childfocus, Dossier « Le profil et le trajet des demandeurs d'asile mineurs d'âge non accompagnés en Belgique », http://www.childfocus.be/uploads/Docsmanager/71-191-dossier_fr_crop.pdf.

(1) Childfocus, Dossier « Profiel- en trajectmonitoring van de niet-begeleide minderjarige asielzoekers in België », http://www.childfocus.be/uploads/Docsmanager/72-192-dossier_nl_crop.pdf.